

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN,** INTERPUESTA POR EL LICENCIADO EDWIN L. MARCIAGA CH., ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **ILKA MABEL LEZCANO MORALES,** PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N°280-O.I.R.H.-R.L.-19 DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2019, EMITIDA POR EL INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES, SUS ACTOS CONFIRMATORIOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**VISTOS:**

En grado de apelación conoce el resto de la Sala Tercera, de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Edwin I. Marciaga Ch., actuando en nombre y representación de Ilka Mabel Lezcano Morales, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°280-O.I.R.H.-R.L.-19 de 27 de noviembre de 2019, emitida por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

**I. RESOLUCIÓN APELADA**

El Recurso de Apelación va dirigido en contra de la Providencia de 28 de diciembre de 2020, proferida por el Magistrado Sustanciador, través de la cual SE ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción antes descrita, entendiendo que ésta cumplía con los requerimientos necesarios que permiten tal admisión.

## II. RECURSO DE APELACIÓN

Al correrle traslado de la Acción promovida al Procurador de la Administración, éste, en tiempo oportuno, anunció y sustentó el Recurso de Apelación visible de fojas 38 a 54 del Expediente Judicial, mediante el cual solicita al resto de la Sala Tercera que se revoque la Providencia de 28 de diciembre de 2020, y en su lugar, no se admita la Demanda.

Expone el Representante del Ministerio Público que su disconformidad con la precitada admisión se fundamenta en que, a su parecer, la Demanda adolece del cumplimiento de importantes requisitos, según enlistamos a continuación:

1. Indica que el accionante no presentó las copias autenticadas o los originales de los actos acusados, con las respectivas constancias de notificación o ejecución;
2. Sostiene que la actora no ha cumplido a satisfacción con el apartado referente a los hechos u omisiones fundamentales de la Acción, por cuanto, en el mismo, se refiere a disposiciones legales, expone alegaciones, despliega sus pretensiones y realiza una serie de señalamientos en torno a supuestas lesiones que no permiten inferir de forma clara y precisa los hechos u omisiones que fundamentan la Demanda en estudio; y
3. Finalmente, afirma que la demandante no expresa de forma clara las disposiciones que estima infringidas, toda vez que, desde su perspectiva, se realiza el estudio conjunto de dichas disposiciones, con lo cual omite el desarrollo lógico, razonado e individualizado de los cargos de ilegalidad relativos a dichas normas.

Por otra parte, advierte que la actora invoca como infringidas disposiciones que forman parte del ordenamiento constitucional, tal es el caso de los artículos 74 y 300 de nuestra Carta Magna.

De ahí entonces que el Ministerio Público arguye que la Demanda resulta improcedente, por lo tanto, le solicita a este Tribunal de Apelación la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, como fundamento para la revocatoria de su admisión.

### **III. OPOSICIÓN A LA APELACIÓN.**

El apoderado judicial de **ILKA MABEL LEZCANO MORALES**, fue notificado el día 18 de febrero de 2021, del Recurso de Apelación interpuesto por el Representante del Ministerio Público, conforme consta en la Diligencia de Notificación que corre a foja 55 del Expediente Judicial; no obstante, transcurrido el término pertinente, no presentó escrito de oposición al Recurso de Apelación que se examina.

### **IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES.**

Una vez determinado el fundamento del Recurso de Apelación interpuesto por la Procuraduría de la Administración contra el Auto de 28 de diciembre de 2020, que admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción antes descrita, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera se pronunciará de la siguiente manera:

#### **Sobre la Tutela Judicial Efectiva.**

En primer lugar y ante la relevancia que ha adquirido en los últimos tiempos el tema de la “Tutela Judicial Efectiva”, este Alto Tribunal estima muy oportuno externar algunas consideraciones sobre esta figura, a fin de comprender su naturaleza y alcance.

En este sentido, iniciamos señalando que la Tutela Judicial Efectiva constituye el Derecho Fundamental que tiene todo ciudadano a acceder a un Proceso con todas las Garantías Constitucionales, que culmine con una decisión de fondo debidamente motivada, lo que desde luego no significa el derecho a obtener una determinación favorable, sino únicamente un pronunciamiento fundamentado en el que se decida su pretensión. Además, la Tutela Judicial Efectiva implica también el derecho a la efectividad de la Sentencia.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia en ocasiones anteriores y valiéndose de los comentarios esbozados por el jurista Joaquín Silguero E., ha expresado en qué consiste el contenido esencial de la Tutela Judicial Efectiva, tal es el caso del Fallo de 21 de diciembre de 1998, que en su parte atinente expresa:

"El derecho a la tutela judicial efectiva puede ser definido como el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos. Se caracteriza por cumplir una función de defensa, en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, y por su marcado carácter procesal, ya que surge con la incoación, desarrollo y ulterior resolución de un proceso, manifiesta Joaquín Silguero Estagnan (SILGUERO E., Joaquín. La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. Edit. Dykinson, Madrid, pág. 85-86)".

Lo anteriormente expuesto, nos permite inferir que la Tutela Judicial Efectiva la integran, en términos generales, el Derecho a Acceder a los Tribunales de Justicia, la Garantía del Debido Proceso y el Derecho a la Ejecución o Efectividad de la Sentencia.

**En este orden de ideas, esta Instancia de Apelación advierte que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya sea a través de una Demanda de Plena Jurisdicción, de Nulidad, de Indemnización o de cualquier otro tipo, no debe desconocer que la admisión de estas Acciones está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuyo artículo 50 claramente se dispone que: "No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades..."**

Y es que no es permisible interpretar que la exigencia, por parte del Tribunal, de la observancia de dichos requerimientos se convierte en una lesión al precepto jurídico de **la Tutela Judicial Efectiva**; en otras palabras, **ésta de ninguna manera implica la exoneración a la parte actora del cumplimiento de los requisitos mínimos de admisibilidad que establece la Ley 135 de**

**1943, ni la misma debe invocarse como justificación para darle curso a una Demanda que no reúne los elementos necesarios para ser admitida.**

Así lo indicó este Tribunal, entre otros, en el Auto fechado 15 de abril de 2016, confirmado mediante el Auto de 16 de enero de 2017, en cuya parte medular dice así:

**"7. La exigencia de los requisitos mínimos fijados por ley, para poder acceder a Tribunal de lo Contencioso-Administrativo a través de las demandas contenciosas-administrativas, no puede considerarse como una lesión al precepto de la Tutela Judicial Efectiva.**

En éste sentido, se hace oportuno transcribir una síntesis de la sentencia del veinticinco (25) de noviembre dos mil nueve (2009), que en relación a los requisitos mínimos fijados por ley dispuso lo siguiente:

(...) 'Antes de finalizar, vale dejar constancia que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa es el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido, por ello no se debe interpretar que la Tutela Judicial Efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia...'

Del fallo anteriormente transcrito, esta Corporación de Justicia ha mantenido el criterio que no es posible invocar el ejercicio de la Tutela Judicial Efectiva, como pretexto para admitir una demanda que no cumple con los elementos o las exigencias procesales mínimas que por Ley se le exige a toda demanda para acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en auxilio de los intereses subjetivos particulares afectados o vulnerados; o de la colectividad. **La Tutela Judicial Efectiva no puede ser empleada como una patente de corso o instrumento para poder acceder a la justicia de forma desmedida.**

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, NO ADMITE...". (El resaltado es nuestro)

También lo ha reiterado la Resolución del 9 de diciembre de 2016, al señalar, en relación a la Tutela Judicial Efectiva, lo siguiente:

"Respecto a la Tutela Judicial Efectiva, alegada por el demandante, la Sala considera preciso indicar que el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción (...) implica que el actor debe cumplir con los requisitos (...) por ello no se debe interpretar que la tutela judicial efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia."

Así las cosas, vale dejar constancia que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa, es el deber que tiene todo el que concurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido.

Habiendo aclarado lo anterior, corresponde ahora el estudio de la admisibilidad de la Demanda en cuestión.

### **Sobre la Admisibilidad.**

En este orden de ideas, el resto de los Magistrados que integran el Tribunal de Apelación proceden a examinar la Acción Contencioso Administrativa ensayada a fin de determinar si la misma cumple con los requisitos legales para ser admitida, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, así como en la jurisprudencia que al respecto ha emitido este Tribunal, de la siguiente forma:

#### **1. Sobre el cumplimiento del numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.**

En ese contexto, refiriéndonos al cuestionamiento del apelante en cuanto a que el libelo presentado no observa el cumplimiento a satisfacción del apartado referente a los hechos u omisiones fundamentales de la Acción, estima esta Sala, en funciones de Tribunal de Apelación, citar el contenido del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que a su letra dice:

**"Artículo 43.** Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes;
2. Lo que se demanda;
3. **Los hechos y omisiones fundamentales de la acción.**
4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación." (Lo resaltado es de la Sala)

Así las cosas, la atenta revisión de la Demanda presentada permite comprobar que la ensayante ha formulado diez (10) hechos en los que intenta fundamentar la narración de los acontecimientos que la han llevado a la presentación de la Acción sometida a nuestro estudio.

Sobre el particular, se desprende de la revisión de dichos hechos, que la hoy demandante laboraba en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (I.D.A.A.N.), desde el año 2016, en el cargo de OFICINISTA I, posteriormente reclasificada como OFICINISTA DE FACTURACIÓN, siendo desvinculada mediante la Resolución Administrativa No.280-O.I.R.H.-R.L.-19 de 27 de noviembre de 2019, en contra de la cual presentó Recurso de Reconsideración, el cual fue desestimado por conducto de la Resolución Ejecutiva No.60-2020 de 10 de febrero de 2020.

Motivo por el cual, al considerar que son ilegales los actos que resuelven y confirman su desvinculación, la accionante acude ante esta Corporación de Justicia a fin de obtener un pronunciamiento en ese sentido.

Por lo tanto, concluye este Tribunal de Apelaciones que los párrafos que componen esta sección de la Demanda logran el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

**2. Sobre el cumplimiento en lo concerniente al apartado correspondiente a las “Disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación”.**

Por otra parte, señala el Procurador de la Administración que la actora no desarrolla en debida forma el apartado correspondiente a las “*Disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación*”, toda vez que, por una parte, no expresa de forma clara ni individualizada las disposiciones que estima infringidas y los conceptos de las violaciones que alega, y por la otra, incluye en dicho apartado dos (2) normas de carácter constitucional, como lo son los artículos 74 y 300 de la Constitución Política.

Al respecto, debemos anotar que el numeral 4 del artículo 43 de la Ley

135 de 1943, citado en el epígrafe previo, determina la exigencia de admisibilidad a la que el apelante se ha referido.

De dicha excerta, se desprende que toda Demanda que se presente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa debe contener, entre otras cosas, la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la infracción.

Conforme se ha establecido a través de abundante jurisprudencia<sup>1</sup>, para considerar el cumplimiento de esta exigencia de admisibilidad, se hace necesario que el demandante transcriba las disposiciones legales que estima violadas y explique de forma clara e individualizada los motivos por los cuales considera su transgresión, porque de lo contrario, en caso que no se desarrolle particularizadamente el concepto de infracción, esta Sala ha dicho, que no puede considerarse que se haya satisfecho el requerimiento preceptuado en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, previamente citado.

Al respecto, cobran relevancia algunos pronunciamientos efectuados por esta Alta Corporación de Justicia refiriéndose al tema, en cuya parte medular, preciso:

Auto de 22 de marzo de 2002.

"... el cumplimiento de este requisito, establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, exige de parte del demandante una explicación lógica, coherente y más o menos detallada acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusado de ilegal violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado. El concepto de la infracción, por tanto, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicho acto es contrario o no al orden jurídico."

Auto de 12 de agosto de 2002.

"...la aludida demanda no establece cuáles son las disposiciones que se consideran violadas por el acto impugnado, ni expone el concepto de la infracción de cada una

---

<sup>1</sup> Ver Resoluciones de 5 de mayo de 2017, de 4 de agosto de 2011, de 22 de marzo de 2002, de 21 de febrero de 1997, entre otras.



de ellas, tal como exige el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943. Si bien el Lcdo. Palacios incluyó en su demanda un extenso apartado que denomina "motivos de impugnación", éste no llena el aludido requerimiento formal, pues, dicho letrado se limita a mencionar los hechos que dieron lugar a la expedición de los actos impugnados y a destacar los fundamentos de tales actos y de los recursos gubernativos contra ellos interpuestos. No se hizo en el referido apartado una confrontación entre los actos atacados y alguna norma legal o reglamentaria, dirigida a demostrar a la Sala la supuesta ilegalidad de aquellos actos."

#### Auto de 2 de agosto de 2019

"Ahora bien, en el caso que nos ocupa, se observa que, efectivamente, en el libelo de demanda visible de fojas 2 a 9 del dossier no enuncia ni identifica de forma clara las disposiciones legales infringidas, ni realiza una explicación breve del concepto de la infracción, razón por la cual estima el resto de los Magistrados que integran la Sala que, la acción incoada por la señora LIPZA QUERUBE HARPER, a través de apoderada judicial, no cumple con las formalidades exigidas por la legislación contencioso-administrativa y, por tanto, no puede ser objeto de una decisión de fondo por parte de esta Corporación de Justicia."

En este punto, resulta preciso anotar que la trascendencia de citar la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación, recae en el hecho que, al momento de examinar la legalidad o no del acto administrativo, la Autoridad Jurisdiccional deberá confrontar el acto impugnado con las normas legales que se citan como infringidas y a partir de ese examen determinar si efectivamente ha existido la pretermisión que se hubiere alegado.

Ahora bien, en el caso en estudio, puede observarse que a foja 5 del Expediente Judicial el apoderado judicial de la demandante en su Acción confecciona una sección denominada "*DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO*", dentro de la cual aduce la infracción de artículos de diversos textos legales y realiza la explicación del concepto de su infracción.

En este contexto, la Sala advierte que si bien, la recurrente pareciese invocar conjuntamente la violación de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018, la realidad es que la actora desarrolla de forma particular los cargos de ilegalidad de dichas normas, citándolas

individualmente y explicando en cada caso los motivos por los cuales considera su transgresión, **haciendo posible verificar, al menos mínimamente, la violación del acto impugnado, situación que permite considerar el cumplimiento básico de esta exigencia de admisibilidad.**

Por otra parte, hay que aclarar que la demandante comete un error al mencionar como fundamentos de su Demanda, dos (2) normas de rango constitucional, toda vez que a esta Sala compete, de conformidad con el artículo 206, numeral 2, de la Carta Magna, el control de la legalidad de actos administrativos, y debiendo confrontar tales actos con normas de rango legal (leyes y disposiciones con este valor) o leyes en sentido material (reglamentos, decretos ejecutivos, resoluciones administrativas, etc.), para determinar si aquellos infringen estos tipos de normas; mientras que al Pleno de la Corte Suprema es la autoridad judicial a que se le ha atribuido el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad pública (Art. 206, numeral 1, ibídem); por lo que la Sala debe abstenerse de analizar el cargo de infracción de los artículos 74 y 300 de la Carta Magna.

Así pues, tenemos que, como se indicó en párrafos previos, la accionante incluyó dentro del análisis, el desarrollo del concepto de infracción de normas de rango legal, por tanto, la Sala deberá enfocarse en el estudio de ellas.

**No obstante, en lo anterior, advertimos que, la Demanda adolece de un importante requisito que impide su admisión, motivo por el cual, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del citado cuerpo normativo, a la misma no se le debe dar curso.**

**2. Sobre el incumplimiento del requisito exigido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943.**

En este sentido, y tal como lo indica el Representante del Ministerio Público en el escrito contentivo del Recurso de Apelación interpuesto en contra de la Resolución admisorio, **no consta que la recurrente haya aportado copia autenticada de los actos administrativos acusados de ilegales** con sus

respectivas constancias de notificación y/o ejecución, puesto que se aprecia que ésta acompañó su Demanda de copia simple de dichos actos.

Al respecto, es importante expresar que conforme lo preceptúa el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, junto a la Demanda Contencioso Administrativa **se debe aportar copia autenticada del acto acusado con las constancias de su publicación, notificación o ejecución**, según los casos. El artículo en mención establece lo siguiente:

**“Artículo 44:** A la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos”.

El requisito de aportación de las copias autenticadas de los actos impugnados al Proceso, con sus respectivas constancias de notificación y/o ejecución, guarda estrecha relación con lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial, norma aplicable supletoriamente a la esfera Contencioso Administrativa, tal como lo dispone el artículo 57-C de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 36 de la Ley 33 de 1946, mismo que refiere a los requisitos de aportación de copias autenticadas a los Procesos Judiciales.

Por su parte, el artículo 833 del Código Judicial, dispone que las reproducciones de los documentos deberán ser autenticadas por el servidor encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia autenticada en inspección judicial y salvo que la Ley disponga otra cosa.

Ahora bien, el resto de la Sala se percata que **la actora, en lugar de aportar copia autenticada por el funcionario encargado de la custodia del original** (Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales) de los actos administrativos demandados, **acompañó su Demanda de copia simple de dichos actos**, a pesar que, como se indicó en líneas previas, los mismos debieron ser autenticados por el Servidor Público que mantiene el original.

En este orden de ideas, **este Tribunal de Apelación también observa que la ensayante no señaló haber presentado dificultades en la obtención**

**de la copia autenticada del acto atacado, por parte del funcionario encargado de la custodia del original, ni mucho menos aportó escrito que evidenciara haber realizado gestiones tendientes a obtener tal Resolución.**

**En ese contexto, tenemos que tampoco solicitó a la Sala que previo a la admisión de la Acción, requiriera a la Caja de Seguro Social el original o la copia autenticada, con la respectiva constancia de la notificación, del acto administrativo originario de su afectación, incumpliendo de esta manera lo establecido en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, cuyo tenor es el citado a continuación:**

**“Artículo 46.** Cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o certificación sobre publicación, se expresará así en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original, o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el sustanciador antes de admitir la demanda.”

En este punto, resulta oportuno anotar que la omisión detallada en párrafos precedentes no debe ser suplida por el Tribunal, ya que la petición de documentos es un requerimiento legal mínimo que está obligado a satisfacer todo aquel que acude ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, previo a la admisión de la Demanda, y solo procede a petición de parte, cuando ésta sustente claramente que su petición se da en virtud de la negativa de la entidad de otorgárselos.

Así, debe decirse que la petición genérica del Expediente Administrativo es ajena a aquella referida en el artículo 46, puesto que va encaminada a probar los hechos de la Demanda, por ende, corresponde a una diligencia a llevar a cabo en la etapa probatoria y no en la de admisión.

Cabe agregar, que la Sala Tercera ha sentado un criterio Jurisprudencial uniforme y constante en el que se ha indicado que es un requisito indispensable para que una Demanda presentada en esta vía pueda ser admitida, que a ésta se le adjunte copia autenticada con las debidas constancias de notificación y/o ejecución, según sea el caso, de los actos administrativos acusados de ilegal.

Esto, puede ser constatado, entre muchas otras más, en algunas Resoluciones cuya parte pertinente pasamos a citar:

Resolución de 28 de agosto de 2014.

"Observa este Tribunal de Apelación que, a través de la Resolución de 29 de abril de 2014, el Magistrado Sustanciador no admitió la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, fundamentando su decisión en que la parte demandante presentó copia simple del acto originario incumpliendo el requisito contenido en los artículos 44 y 45 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial. Además, no hizo uso de la gestión establecida en el artículo 46 de la ley 135 de 1943. Por otro lado, quien sustancia sostiene que, si bien el demandante presentó copia autenticada del acto confirmatorio, omitió acompañarla con su debida constancia de notificación lo que impide precisar la fecha en que se agotó la vía gubernativa para determinar si la demanda fue presentada dentro del término que establece el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943.

Al resolver el presente recurso de apelación, el resto de los Magistrados que integran la Sala coinciden con el Magistrado Sustanciador en que no se debe admitir la demanda en cuestión.

**De conformidad con el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, el actor debe acompañar la demanda con una copia autenticada del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución según sea el caso.** En concordancia, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 833 del Código Judicial, el documento debe ser presentado en original o en copia autenticada y esta autenticidad se acredita mediante certificación del funcionario encargado del original." (El resaltado es nuestro).

Resolución de 11 de marzo de 2014

"Nuestra legislación contencioso-administrativa establece que, se debe presentar copia autenticada del acto acusado, con las constancias de notificación publicación o ejecución, como presupuesto esencial para recurrir ante esta Corporación en demanda contencioso administrativa, según lo establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943.

Igualmente, señala la normativa que cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o certificación sobre la publicación, se expresará en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original, o del periódico publicado, a fin que se solicite por el Sustanciador antes de admitir la demanda, tal y como lo establece el artículo 46 de dicha excerta legal.

Ahora bien, haciendo un breve recorrido al expediente de marras, vemos que el apoderado judicial de la parte actora presentó con la demanda contencioso administrativa, copia autenticada de la Resolución No. TAT-RF-076 de 21 de junio de 2013, mediante la cual se agota la vía gubernativa, sin la constancia de notificación. (Visible a foja 16-29)

Por otro lado, se observa que el licenciado Pérez, solicitó al Sustanciador en el libelo de la demanda lo

siguiente: 'En vista que se has negado por razones no esclarecidas, la certificación de los actos impugnados, solicitamos respetuosamente al Honorable Magistrado Sustanciador, realice las gestiones correspondientes a fin de obtener copia certificada de la Resolución No. 214-04-0044 de 11 de marzo de 2010, y la Resolución No. 214-04-95 de 26 de abril de 2010, ambas dictadas por el Administrador Provincial de Ingresos de la Provincia de Colón.' (Visible a foja 30)

De lo anterior, se desprende como señala el Sustanciador, que la parte actora únicamente pidió ante el Administrador Nacional de Ingresos Públicos, la copia autenticada de la Resolución No. 214-04-0044 de 11 de marzo de 2010, y la Resolución No. 214-04-95 de 26 de abril de 2010, y no así del acto confirmatorio que agotaba la vía gubernativa (Resolución No. TAT-RF-076 de 21 de junio de 2013), con la constancia de notificación, ni demostró que solicitó la misma, y fue negada por la Administración.

Por tales motivos, y en concordancia con el concepto esbozado por el Magistrado Sustanciador, es claro que la demanda en examen no puede ser admitida, porque no cumple con los presupuestos establecidos en los artículos 44 y 46 de la Ley 135 de 1943, de modo tal que, atendiendo a lo expresado por el artículo 50 de la precitada Ley, lo que procede es confirmar el Auto apelado."

Dadas las circunstancias anteriores, esta Superioridad considera que en el negocio objeto de estudio, la accionante no cumplió el requisito esencial de admisión previsto en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943 y tampoco solicitó al Magistrado Sustanciador que antes de admitir la Demanda, y en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 46 del mismo cuerpo legal, oficiara a la Entidad para que esta remitiera el original o la copia autenticada, con la constancia de la notificación del acto originario; por lo tanto, resulta claro para el Tribunal de Apelación que la Acción no puede ser admitida.

Finalmente, es menester traer a colación lo establecido en el **Principio de Estricta Legalidad Procesal**, contemplado en el artículo 18 de nuestra Constitución Política y desarrollado por el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, el cual señala **que los servidores públicos solamente pueden hacer aquello que les permite la Ley, por tanto, deben ejercer sus actuaciones conforme a los trámites establecidos en la misma.**

Resulta que el principio de Estricta Legalidad Procesal es pieza fundamental del Derecho Administrativo, y como tal, rige las actuaciones que en este ámbito se lleven a cabo.

Sobre el particular, el jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio, señala que *"...su fuente primaria más importante se ubica en el principio de supremacía constitucional, heredado de las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En ese sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución Política."*<sup>2</sup>

Por su parte, Jaime Ossa Arbeláez, manifiesta lo siguiente: *"El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes."*<sup>3</sup>

Siendo así, es deber de la Sala acatar y velar el cumplimiento de las directrices que en materia de admisibilidad contempla la Ley 135 de 1943, sus modificaciones contenidas en la Ley 33 de 1946, las Leyes Especiales y la jurisprudencia.

Por consiguiente, el resto de los Magistrados que en la Sala Tercera de la Corte Suprema, conocen el Recurso de Alzada en estudio, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **REVOCAN** la Providencia de 28 de diciembre de 2020, expedida por el Magistrado Sustanciador, y en su lugar **NO ADMITEN** la Demanda Contencioso

---

<sup>2</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4.a. Edición 2007, Universidad Externado de Colombia. P. 40.

<sup>3</sup> OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador, Una aproximación dogmática. Segunda Edición 2009. Legis Editores. S.A., P.187.

Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Edwin I. Marciaga Ch., actuando en nombre y representación de Ilka Mabel Lezcano Morales, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°280-O.I.R.H.-R.L.-19 de 27 de noviembre de 2019, emitido por el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, sus actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA