



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de agosto de 2007

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción.**

El licenciado Edgardo Molino Mola en representación de **LIBORIO GARCÍA CORREA**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución 53 del 29 de junio de 2006, emitida por el presidente de la **Asamblea Nacional** y para que se hagan otras declaraciones.

**Recurso de apelación.
Promoción y sustentación.**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la providencia visible a foja 100 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la referida demanda radica en el hecho que la parte actora no presentó junto con la misma, copia de la resolución 53 del 29 de junio de 2006, emitida por el presidente de la Asamblea Nacional, que constituye el acto acusado, con la correspondiente constancia de su notificación o publicación, a pesar que éste es un requisito esencial para la admisión de **toda** demanda contencioso administrativa, cuyo cumplimiento le corresponde a la parte actora de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la ley 135 de 1943, que indica 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.”

En este sentido, observamos que el apoderado judicial del demandante aportó una fotocopia del documento que contiene el acto acusado, visible en las fojas 1 y 2 del expediente judicial, en cuya página final la secretaria general de la

Corte Suprema de Justicia únicamente certifica que ha cotejado la misma con la copia autenticada que reposa en las fojas 22 a 23 del cuadernillo contentivo de la acción de amparo de garantías constitucionales presentada por el licenciado Edgardo Molino Mola, en representación de Liborio García Correa, contra una orden de hacer dictada por la Asamblea Nacional.

No obstante, se puede advertir fácilmente que **no existe en la referida fotocopia constancia de notificación alguna** que compruebe la afirmación que hace el apoderado judicial del actor en el hecho décimo cuarto de su demanda, en el sentido que **Liborio García Correa fue notificado de la resolución 53 de 29 de junio de 2006 el viernes 30 de junio de 2006**. Igualmente debe destacarse que aunque dicha afirmación fuera cierta, **la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción cuya admisión se recurre fue presentada ante la Secretaría de esa Sala el 31 de agosto de 2006 (f. 98)**, es decir, cuando ya había prescrito la acción correspondiente por haber transcurrido el término de dos meses que señala el artículo 42b de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la ley 33 de 1946.

Sobre la necesidad de cumplir con el requisito esencial de aportar la constancia de notificación del acto acusado, ese Tribunal en auto de 26 de octubre de 2005 expresó lo siguiente:

“... Atendidas las consideraciones de la apelante y del opositor, esta Corporación considera oportuno para resolver la alzada, revisar la importancia del cumplimiento de las formalidades del acto administrativo impugnado, como presupuesto de admisibilidad en las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción y de nulidad.

En las primeras, es decir, en las demandas de plena jurisdicción, la exigencia de notificación del acto administrativo impugnado, es un requisito de relevancia porque permitirá verificar a la Sala el agotamiento de la vía gubernativa y si la demanda sometida a su análisis fue presentada oportunamente, pues es a partir de la fecha de notificación del acto que decide de forma definitiva la actuación administrativa, que se cuenta el término

legal hábil para su presentación, tal y como lo establece el artículo 42b de la Ley 135 de 1943.

En las demandas contencioso administrativas de nulidad, al no establecerse término de prescripción, pueden interponerse en cualquier momento, a partir de la expedición del acto administrativo, o luego de su publicación, si necesita de este requisito para su ejecución, eficacia o para el cumplimiento de lo que a través de su contenido se ordena, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42a (sic) Ley 135 de 1943, que preceptúa lo siguiente:

...

En el caso bajo estudio, el acto administrativo que se impugna, no requiere por ley, para que tenga eficacia, de su publicación.

Por otro lado, la deficiencia anotada por la recurrente, respecto a la carencia de la constancia de la notificación de la resolución impugnada por esta vía, cobra vital importancia por el hecho de que la Sala al momento (sic) emitir la decisión de fondo, no podría decretar la nulidad de un acto administrativo, que no ha surtido efectos o que no ha tenido eficacia, por lo que debe concluirse que la sola emisión no es suficiente, requiriendo por tanto que se acredite su notificación.

Por lo anterior, el resto de los Magistrados que integran la Sala consideran que le asiste la razón a la Procuradora de la Administración, motivo por el cual debe revocarse la providencia impugnada e inadmitirse la aludida demanda.”

Por otra parte, el apoderado judicial del actor **no ha cumplido con la exigencia procesal de aportar al expediente constancia hábil de la publicación del acto acusado**, la resolución 53 de 29 de junio de 2006, objeto de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que nos ocupa, toda vez que en las fojas 63 a 89 del cuaderno judicial lo que consta es una **copia simple** de la gaceta oficial del viernes 30 de junio de 2006, en la que aduce fue publicado dicho acto. Según opina esta Procuraduría, dicha copia carece de todo valor probatorio al tenor del artículo 45 de la ley 135 de 1943 que dispone que se reputan copias hábiles para los efectos de este artículo, las publicaciones en los

periódicos oficiales, debidamente autenticadas por los funcionarios correspondientes.

Aunado a lo anterior, es menester indicar que el artículo 46 de la ley 135 de 1943 prevé que en aquellos casos en los que el acto no ha sido publicado, se deniegue la expedición de la copia o la certificación sobre su 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, con la finalidad que se solicite por el Sustanciador antes de admitir la demanda; requisito que tampoco se cumple en el presente negocio, puesto que la parte no invoca en su demanda esta norma legal a fin de que el Magistrado Sustanciador, antes de admitir la misma, le hubiera solicitado a la oficina donde se encuentra el documento original que contiene el acto acusado, que se expidiera la correspondiente copia autenticada de éste para incorporarla al expediente judicial, si era el caso de habersele denegado su expedición a dicha parte, mecanismo que opera previa acreditación de que la interesada realizó las gestiones pertinentes a tal fin.

También cabe dejar sentado, que en el expediente judicial no existe constancia documental que refleje que la parte actora le haya solicitado a la entidad demandada la copia autenticada del acto acusado con la constancia de su notificación o haya efectuado las gestiones necesarias para aportar la gaceta oficial debidamente autenticada en la que conste su publicación.

Sobre la forma correcta y válida de aportar al proceso contencioso administrativo las copias de los actos que han sido publicados en la gaceta oficial, ese Tribunal en resolución reciente de **6 de agosto 2007**, sostuvo de manera clara lo siguiente:

“El resto de los Magistrados que integran la Sala consideran que le asiste la razón al señor Procurador de la Administración, puesto que se advierte que el actor omitió aportar la copia debidamente autenticada de la Gaceta Oficial No 23,882 de 9 de septiembre de 1999, contentiva del acto impugnado, y simplemente adjuntó al expediente

la Gaceta Oficial en referencia, en la que fue publicado el Decreto Ejecutivo No 194 de 25 de agosto de 1999, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia, cuyo artículo 15 se impugna. (Fs. 1 a 43).

En atención al defecto indicado, los artículos 44 y 45 de la ley 135 de 1943, señalan lo siguiente:

...

De igual forma, el artículo 786 del Código Judicial estatuye al respecto, que toda resolución emanada de alguna autoridad o funcionario de cualquier Órgano del Estado o Municipio publicada en la Gaceta Oficial hará plena prueba en cuanto a su existencia, sin necesidad de que conste en el proceso, pero exceptúa expresamente de esa regla los casos en que la resolución publicada sea objeto de la demanda, en los que deberá aportarse 'conforme a las reglas comunes'.

La finalidad que se persigue al requerirse que la documentación que se presenta ante la Sala conste debidamente autenticada, es considerar como fidedignos los escritos presentados. El Código Judicial posee todo un articulado sobre la validez de los documentos, sean públicos o privados, y en ellos se resalta la importancia jurídica de la autenticación de documentos para que éstos puedan admitirse como constancias verdaderas de los hechos.

Ante lo expuesto, en precedentes de esta Magistratura hubo pronunciamientos sobre el tema, veamos:

1. Auto de 25 de julio de 2001.

'...

El licenciado Ramón Mendoza, en representación de RODOLFO GUILLÉN, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula por ilegal, la Resolución No 3 de 30 de agosto de 2000, dictada por la Junta Técnica de Contabilidad del Ministerio de Comercio e Industrias.

En su libelo, el representante judicial de la parte actora pidió a la Sala la suspensión provisional de los efectos del acto acusado. No obstante, la Magistrada Sustanciadora, después de examinar la demanda para determinar si cumple los requisitos de forma, considera que ésta no debe admitirse por las razones que a continuación se expresan.

Al respecto, observa quien suscribe que la parte actora acompañó a su demanda copia de la Gaceta Oficial No 24,161 de 16 de octubre de 2000, en que se publicó el acto acusado, copia que no tiene el sello de autenticación de la Dirección General de la Gaceta Oficial.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley No 135 de 1943, para que las publicaciones del acto acusado hechas en los periódicos oficiales (v.gr. La Gaceta

Oficial) se reputen copias hábiles, es necesario que estén debidamente autenticadas por el funcionario correspondiente.

En concordancia con el precepto citado, el artículo 775 (ahora 786) del Código Judicial señala que los documentos o actos de cualquier género, emanados de autoridad o funcionario de cualquier Órgano del Estado, publicados en la Gaceta Oficial, constituirán plena prueba en cuanto a su existencia y contenido, salvo que el documento en cuestión sea objeto de la demanda, en cuyo caso se aportará conforme a las normas comunes.

...

Por las razones expuestas, la Magistrada Sustanciadora, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Ramón Mendoza, en representación de RODOLFO GUILLÉN, para que se declare nula por ilegal la Resolución No 3 de 30 de agosto de 2000, dictada por la Junta Técnica de Contabilidad del Ministerio de Comercio e Industrias.

...

2. Auto de 30 de mayo de 2003.

...

En tal sentido, observa esta Superioridad que el demandante señala que el acto impugnado está contenido en la Gaceta Oficial No 23,863 de 13 de agosto de 1999, sin embargo, no presentó copia autenticada de dicha Gaceta, esta copia autenticada es indispensable para la admisión de la demanda, pues, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 45 de la misma, las publicaciones en los periódicos oficiales, contentivas del acto acusado, deben presentarse *“debidamente autenticadas por los funcionarios correspondientes, para que se reputen copias hábiles”* PEDRO MORENO CÉSPEDES Y GABRIEL D'ANNUNZIO ROSANIA contra Decreto Ejecutivo No 70 de 6 de agosto de 1999, emitido por el Órgano Ejecutivo en Auto de 27 de marzo de 2000, con ponencia de la Magistrada MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA.

Igualmente, en fallo fechado 22 de noviembre de 1999, la Sala expresa lo siguiente:

...

Por lo anteriormente expresado y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, no es posible darle curso a la presente demanda...'

3. Auto de 25 de mayo de 2007.

...

El licenciado ROBERTO RUIZ DIAZ, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante

la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución de Gabinete No 28, del 16 de marzo de 2007, emitida por el Consejo de Gabinete de la República de Panamá.

...

En primer lugar, resulta necesario señalar que de conformidad con lo establecido en la Ley 135 de 1943, Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y lo manifestado por nuestra jurisprudencia, toda demanda presentada ante esta jurisdicción deberá ser acompañada de una copia autenticada del acto acusado.

En el presente caso, el demandante acompaña su demanda de una copia simple del acto conculcado (sic), por considerar que *“la misma por ser de conocimiento público, no es necesaria su aportación en original y puede ser consultada y corroborada en la página Web de la Gaceta Oficial, conforme a la Ley que estableció el sistema digital”* (foja 21).

Ante lo expuesto, para esclarecer el tema y con fines docentes este Tribunal procede a emitir las siguientes consideraciones.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 2 de la Ley No 53 de 28 de diciembre de 2005, “Que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial y adopta otras disposiciones”, se reconoce validez jurídica a la publicación de la Gaceta Oficial por Internet.

Asimismo, el artículo 786, del Código Judicial, establece que toda resolución publicada en la Gaceta Oficial hará plena prueba en cuanto a la existencia y contenido del documento. No obstante lo anterior, la citada excerta legal en su segundo párrafo preceptúa lo siguiente:

‘Artículo 786...

Exceptuase el caso en que el acto en cuestión sea objeto de la demanda, en el cual se aportará conforme a las normas comunes.’

Frente a lo detallado, este Tribunal estima que la demanda presentada no puede ser admitida toda vez que aunque el acto acusado fue aportado por el medio tecnológico consagrado a través de la Gaceta Oficial Digital, resulta imperativo que la demanda venga acompañada del acto debidamente autenticado.

Ahora bien, para una mejor comprensión del negocio bajo estudio, quien sustancia debe señalar que aún cuando el artículo 57-C de la Ley 135 de 1943, establece la facilidad de suplementar los vacíos de ella con los preceptos del Código Judicial, no pueden tomarse preceptos que no le sean compatibles. La supletoriedad que comenta la norma cabe cuando la legislación se encuentra ausente de determinada

regulación que sea necesaria para su eficaz aplicación. En torno a la legislación contencioso administrativa patria, no existe tal ausencia ya que se señala en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, que la demanda deberá ser presentada con una copia autenticada del acto acusado.

El requisito formal antes mencionado debe ser acatado, imperativamente, por quienes concurren a poner en acción la función jurisdiccional del Tribunal, tal como la Sala Tercera ha reiterado en numerosas ocasiones.

En atención a las consideraciones expuestas, debe negársele curso legal a la demanda instaurada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, y a ello se procede.

...”

...

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **PREVIA REVOCATORIA** del Auto de 20 de diciembre de 2005, **NO ADMITEN** la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Dionisio De Gracia, en representación de GILBERTO ALCIDES ÁLVAREZ TRUJILLO,..., para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 15 del Decreto Ejecutivo No 194 del 25 de agosto de 1999, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia.”

Sobre la base de las consideraciones jurídicas planteadas, esta Procuraduría estima que debe revocarse la providencia que admite la demanda, ya que la jurisprudencia reiterada de ese Tribunal sobre esta materia ha sido que ante el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la ley 135 de 1943 y al no haberse efectuado la solicitud al Magistrado Sustanciador de conformidad con el artículo 46 de la misma ley, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 50 de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la ley 33 de 1946, que es del tenor siguiente:

“Artículo 50: No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción.”

Por lo expuesto, este Despacho solicita a ese Tribunal que REVOQUE la providencia de 21 de junio de 2007 (foja 100 del expediente judicial) mediante la cual admite la demanda y, en su lugar, NO ADMITA la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/10/iv