

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1181

Panamá, 25 de octubre de 2010

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Jurisdicción**

La firma forense Rodríguez, Pérez & Rodríguez, en representación de **Desarrollo Country, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución ADRPM-AL-APA-D-S-171-2009 del 26 de febrero de 2009, emitida por la Administración Regional Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente, el acto confirmatorio y que se haga otra declaración.

**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, en concordancia con el artículo 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la providencia de 9 de agosto de 2010, visible a foja 34 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, se sustenta en el hecho que la misma **no ha sido acompañada del original o de una copia autenticada del acto acusado**, con las constancias, en este caso, de su notificación, incumpléndose de esta manera con lo que disponen los artículos 44 y 46 de la ley 135 de 1943, en concordancia con los artículos 786 y 833 del Código Judicial.

Al examinar el libelo correspondiente, se observa que el acto acusado de ilegal está contenido en la resolución ADRPM-AL-APA-D-S-171-2009 de 26 de febrero de 2009, emitida por el administrador de la Administración Regional

Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente, en cuyo primer punto se resuelve sancionar a la empresa Desarrollo del Country, S.A., con una multa de seis mil balboas (B/.6,000.00), por transgredir la legislación ambiental vigente. En su segundo punto, se resuelve ordenar que se suspenda toda actividad de construcción, hasta tanto cuente con el estudio de impacto ambiental correspondiente. Dicho acto, en virtud de un recurso de reconsideración presentado en su contra, fue mantenido en todas sus partes a través de la resolución ADRPM-AL-146-2010 de 7 de mayo de 2010, la cual también ha sido demandada como ilegal.

No obstante, este Despacho advierte que la parte actora se limitó a aportar con su demanda copias simples de los actos antes descritos, según consta en las fojas 10 a 13 del expediente judicial, lo que contraría los citados artículos 44 y 46 de la ley que regula la jurisdicción contencioso administrativa, y 786 y 833 del Código Judicial, los cuales, en ese orden, disponen 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.”

“Artículo 46. Cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o la 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.”

“Artículo 786. Toda ley, decreto ley, decreto de gabinete, acuerdo, ordenanza, reglamento, resolución, dictamen, informe, fallo, documento o acto de cualquier género, emanado de alguna autoridad o funcionario de cualquier Órgano del Estado o de un municipio de cualquier entidad autónoma, semiautónoma o descentralizada y publicado en los Anales del Órgano Legislativo, en la Gaceta Oficial, en el Registro Judicial, en el Registro de la Propiedad Industrial, en cualquier recopilación o edición de carácter oficial o de la Universidad Nacional, hará plena prueba en cuanto a la existencia y contenido del documento. Se presumirá que los jueces tienen

conocimiento de los actos o documentos oficiales así publicados y valdrán en demandas, peticiones, alegatos y otras afirmaciones de las partes, sin necesidad de que consten en el proceso. El juez podrá hacer las averiguaciones que desee para verificar la existencia o contenido de tales actos.

Las partes podrán, no obstante, aportar el respectivo documento o acto si así lo desearan.

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

“Artículo 833. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código. Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la ley disponga otra cosa.” (subrayado de la Procuraduría de la Administración).

La normativa antes citada ha sido aplicada en innumerables ocasiones por ese Tribunal, en el sentido que es obligación de todo actor que presenta una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, como la que nos ocupa, acompañar la misma con el original o una copia debidamente autenticada del acto acusado; que tal requisito no debe exceptuarse ni siquiera cuando el acto demandado ha sido publicado por los medios oficiales; y, finalmente, que en caso de demostrarse que dicho acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o la certificación sobre publicación, se expresará así en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original, a fin de que se solicite por el sustanciador antes de admitir la demanda.

A pesar de lo anterior, la demanda de cuya admisión apelamos no ha sido acompañada del acto acusado, presentado en la forma antes indicada, y tampoco expresa, ni mucho menos prueba, que no se pudo obtener de la Administración

la copia autenticada del citado acto, a fin de que fuese requerida por el magistrado sustanciador antes de admitir la demanda.

Al respecto, resulta importante traer a colación lo expresado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en sus autos de 25 de octubre de 2005 y 15 de mayo de 2008, en cuya parte medular se lee lo siguiente:

“De acuerdo con el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, toda demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción deberá ir acompañada de una “copia autenticada del acto acusado”. Sin embargo, el demandante no presentó copia autenticada del acto original impugnado, que en el presente caso, es la Resolución No. 281 de 12 de julio de 2001, dictada por la Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

El incumplimiento de este requisito hace inadmisibile la demanda, toda vez que para que las copias de los documentos tengan valor probatorio en un proceso, deben estar autenticadas de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 833 del Código Judicial.

...

De igual forma, es importante señalar que el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, regula el supuesto de que por razones no imputables al accionante éste no pueda presentar la copia del acto acusado, debido por ejemplo, a la no publicación del acto, a la negativa de la Administración en la expedición de la copia o certificación sobre la publicación del acto. En ese sentido, dicha excerta legal ha sido interpretada por la Sala en el sentido de que el Magistrado Sustanciador puede solicitar, antes de admitir la demanda, y cuando así lo solicite el recurrente con la debida indicación de la oficina correspondiente, copia del acto impugnado o certificación sobre su publicación, en aquellos casos en los cuales el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o la certificación sobre su publicación, y el petente prueba que gestionó la obtención de dicha copia o certificación.

En razón de lo expuesto, advierte este Tribunal que el actor no sólo omitió pedir al Sustanciador que solicitara copia autenticada del acto impugnado con la constancia de su notificación sino que tampoco probó que hizo las gestiones tendientes a obtener la misma.

Las omisiones mencionadas infringen lo dispuesto en las normas legales arriba explicadas, por lo cual lo

procedente es revocar el auto apelado y a ello se procede.

Por consiguiente, el resto de los Magistrados que integran la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, PREVIA REVOCATORIA del Auto de 23 de agosto de 2001, NO ADMITEN la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la licenciada Erayda Yaiseth Simiti Herrera, actuando en representación de FORESTROPYC, S.A.”

.....

“Este Tribunal de Segunda Instancia observa que el demandante no adjunta al libelo de demanda copia debidamente autenticada del acto administrativo que contiene las frases acusadas de ilegalidad. A este respecto, la Sala Tercera ha señalado de manera reiterada que al interponer una demanda la parte actora debe cumplir, dentro de las formalidades requeridas por la Ley para interponer acciones ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 786 del Código Judicial, que a la letra dicen:

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.

Artículo 786. ...

De esto se colige que lo señalado por el artículo 44 de la ley 135 de 1943 es un requisito que no hace distinción en cuanto al tipo de acción que se instaure sino que estrictamente señala que la demanda deberá acompañarse con la copia autenticada del acto acusado, elemento que omitió presentar la demandante.

Sustentamos lo anterior con la siguiente jurisprudencia:

Auto de primero (1º) de agosto de 2005.

(Ponente: Magdo. Hipólito Gill Suazo.)

Al examinar la demanda para su admisibilidad, se advierte que la parte actora omitió la presentación de la copia del acto acusado, incumpliendo de esta forma con el requisito establecido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943 que señala que *"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 esta misma línea de pensamiento, es conveniente señalar lo que estipula el artículo 786 del Código Judicial que a la letra dice:

...

Por tanto, si bien el demandante manifestó a la Sala que la Resolución 5-2004 de 7 de mayo de 2004 que fue impugnada, aparece publicada en la Gaceta Oficial 25,076, el hecho de que la aportación de la copia del acto acusado sea un requisito para la presentación de la demanda, ello impide a esta Superioridad darle curso a la misma, de conformidad con lo señalado el artículo 50 de la Ley 135 de 1943 que dice: "*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*".

En virtud de las consideraciones señaladas y con fundamento en lo anteriormente expuesto, lamentablemente, lo procedente es negarle el trámite a la presente demanda.

Auto de veinticinco de mayo de 2007.

(Ponente: Magdo. Victor L. Benavides Pinilla.)

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, 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 publica 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.

De igual manera, consideramos prudente citar el Auto de 5 de marzo de 2008 en donde se indicó lo siguiente:

En razón de todo lo detallado, quien suscribe estima que el negocio bajo estudio no puede ser admitido, pues adolece de uno de los requisitos indispensables, exigidos legal y jurisprudencialmente, que debe cumplir toda acción contencioso-administrativa que se formule ante esta jurisdicción, toda vez que omitió presentar copia autenticada del Decreto N° 203 de 27 de septiembre de 1996, cuyos artículos 5 y 6 son objeto de advertencia de ilegalidad en el presente proceso, incumpliendo de esta manera con lo

dispuesto por el artículo 44 de la ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial.

(Advertencia de ilegalidad interpuesta por Liliana Camargo contra los artículos 5 y 6 del Decreto N° 203 del 27 de septiembre de 1996, dictado por el Ministro de Educación).

Por lo antes expuesto, este Tribunal de Segunda Instancia estima que no debe dársele curso legal a la demanda presentada. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, lo procedente es revocar el auto venido en apelación.

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 doce (12) de febrero de 2008, NO ADMITEN la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por licenciado Vicente Archibold, actuando en representación de Gustavo García de Paredes.”

Por las razones antes expuestas, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se aplique lo que señala el artículo 50 de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la ley 33 de 1946, conforme al cual no se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las formalidades establecidas en sus artículos anteriores, y en consecuencia, **REVOQUEN** la providencia de 9 de agosto de 2010, visible a foja 34 del expediente judicial, que admite la demanda y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

Fundamento de Derecho: artículos 44, 46, 50 y 57c de la ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946; y los artículos 109, 786, 833 y 1147 del Código Judicial.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 776-10