

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."

De esto se colige que los documentos que se aporten al proceso deberán presentarse en original o en copia debidamente autenticada, y que en este último caso, las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original.

En este mismo orden de ideas, se advierte que el demandante no hizo uso de la gestión establecida en el artículo 46 de la Ley N° 135 de 1943, para que, en caso de haber sido infructuosa la obtención de la autenticación de dichos documentos con su constancia de notificación, el Magistrado Sustanciador elevara solicitud especial, a fin de que se los requiriera al funcionario, antes de decidir sobre la admisibilidad de la demanda, previa comprobación de la diligencia infructuosa.

Por otro lado, la presente demanda es extemporánea, toda vez que la parte actora se notificó el día 30 de julio de 2010, de la Resolución Número 715 de 3 de junio de 2010, emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se niega el recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora y se agota la vía gubernativa, e interpuso demanda ante este Tribunal el día 6 de octubre de 2010, es decir, pasados los (2) meses a que hace referencia el artículo 42 b de la Ley 135 de 1943. Lo anterior consta en el sello de notificación visible a foja 12 del expediente.

Por lo antes expuesto, con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, quien suscribe estima que no debe dársele curso a la presente demanda.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Manuel Bermúdez, en representación de Griselda Castellero, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal No. 140 del 9 de abril de 2010, emitido por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese,

ALEJANDRO MONCADA LUNA

KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS E. CARRILLO GOMILA, EN REPRESENTACIÓN DE INMOBILIARIA VACAMONTE, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA NOTA N. 14.1003.184-2012 DE 13 DE MAYO DE 2012, EMITIDA POR EL DIRECTOR DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES PINILLA. PANAMA, VEINTIDOS (22) DE OCTUBRE DE DOS MIL DOCE (2012).

Tribunal:

Corte Suprema de Justicia, Panamá

Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Víctor L. Benavides P.
Fecha: lunes, 22 de octubre de 2012
Materia: Acción contenciosa administrativa
Plena Jurisdicción
Expediente: 574-2012

VISTOS:

El licenciado Carlos Carrillo, quien actúa en representación de INMOBILIARIA VACAMONTE, S.A., ha comparecido ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a fin de promover Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, por silencio administrativo, para que se declare nula, por ilegal, la Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, emitida por el Director de Ordenamiento Territorial, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Encontrándose el presente proceso en etapa de admisibilidad, el Magistrado Sustanciador procede a revisar la demanda, con el fin de verificar que cumple con los requisitos necesarios para ser admitida.

En este sentido debemos mencionar que toda demanda contencioso administrativa debe cumplir con ciertas exigencias formales para que dichas acciones puedan ser consideradas por la Sala Tercera; así las cosas, esta Superioridad advierte que la acción instaurada ante la vía jurisdiccional adolece poderosamente de un número plural de errores, omisiones e inconsistencias gravísimas, las cuales procedemos a enunciar, en el mismo orden en que fueron observadas.

I. EL LIBELO DE LA DEMANDA Y, EL SUPUESTO ACTO DEMANDADO:

A foja 3, 5 y 7 del expediente judicial, se puede observar que el demandante enuncia en el libelo de la demanda y en los puntos PRIMERO (Lo que se Demanda) y UNDÉCIMO (Hechos que Fundamentan la presente Demanda) respectivamente, que la acción que interpone es una:

“DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, POR SILENCIO ADMINISTRATIVO PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL LA NOTA No.14.1003-184-2012 FECHADA DEL 13 DE MARZO DE 2012, EMITIDA POR EL DIRECTOR DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.” (El subrayado es de la Sala).

Veamos el punto PRIMERO de la demanda:

“ II- LO QUE SE DEMANDA.

Con la presente demanda se pretende lo siguiente:

PRIMERO: Que se DECLARE NULO POR ILEGAL la Nota No.14-511/865-00 de 5 de julio de 2000, emitida por el Director general (sic) de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda. (Lo resaltado es de la Sala).

Veamos el punto UNDÉCIMO de la demanda:

“ III- HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA PRESENTE DEMANDA.

...

UNDÉCIMO: Dicha solicitud de restablecimiento fue presentada el día 10 de mayo de 2012, hasta el día de hoy no ha sido contestada como en derecho corresponde, al haber transcurrido los DOS (2) (sic) para que el ministerio de vivienda (sic) y Ordenamiento Territorial se pronunciara, se ha configurado la figura jurídica denominada SILENCIO ADMINISTRATIVO y por consiguiente da lugar a la negativa tacita (sic) del mismo, lo que hace viable la presentación de esta demanda, por lo que recurrimos ante vuestro despacho a efecto de hacer valer los derechos de nuestro representado.”

Advierte el suscrito, que la acción incoada no debe ser admitida dado que ha sido enderezada contra varios actos a saber:

- 1- La Nota No.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, emitida por el Director de Ordenamiento Territorial;
- 2- La Nota No.14-511/865-00 de 5 de julio de 2000, emitida por el Director general (sic) de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda; y
- 3- Por el fenómeno conocido como Silencio Administrativo.

A. Nota No.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102:

En este sentido debemos mencionar que en su novedosa acción, de demandar simultáneamente en un solo escrito los tres actos arriba mencionados, no figura entre aquéllas que el ordenamiento positivo permite acceder vía jurisdiccional de forma conjunta, habida cuenta que, para poder ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es forzosamente necesario en el caso que nos ocupa, se individualicen los actos en demandas separadas si es el caso y, que se haya agotado la vía gubernativa (ya sea a través de la interposición de los recursos ordinarios o vía silencio administrativo), situación que en este proceso, el demandante no probó. De igual forma, la legislación actual y vigente en materia contencioso administrativa (Ley No.135 de 1946, modificada por la Ley No.33 de 1946) establece categóricamente que toda demanda deberá estar acompañada de una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución según los casos.

El primer acto demandado de ilegal, según el apoderado judicial de la sociedad INMOBILIARIA VACAMONTE, S.A., lo es la Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, emitida por el Director de Ordenamiento Territorial, según el orden en que fueron expresadas y/o señaladas por la parte actora en la demanda (véase foja 3), constituye un acto no recurrible, de mero trámite y, que por su propia naturaleza no constituye un acto definitivo.

Ahora bien, es necesario antes de analizar el sentido y alcance la ut supra citada Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, destacar el hecho, que la misma esta dirigida al señor RUBÉN CASTREJO CAMARENA persona natural que no figura como titular y/o propietario, ni bajo ningún cargo dentro de la Certificación de constitución de la Sociedad INMOBILIARIA VACAMONTE S.A.

En base a lo anterior y, siendo que, el señor RUBÉN CASTREJO CAMARENA, no figura ni se constituye como parte en este proceso, lo que deviene como resultado que el hoy recurrente, no tenga legitimación en la causa para poder demandar la ilegalidad de la Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102.

Así las cosas, la Sala estima que existe falta de legitimación activa en la causa, por parte de la Sociedad INMOBILIARIA VACAMONTE S.A., para solicitar a este Tribunal la declaratoria de nulidad de la Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, por no estar dirigida a la misma, sino a un tercero que no es parte del proceso como lo es el señor RUBÉN CASTREJO CAMARENA.

Esta Superioridad observa que, en esta acción constitucional la legitimación activa de la Sociedad demandante, no se encuentra acreditada, ya que no consta en el expediente que, el señor RUBÉN CASTREJO CAMARENA es parte en el Proceso, lo que demuestra sin lugar a la ilegitimación en la causa de la activista.

Retomando el tema del posible derecho conculcado con la emisión de la Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, también debemos recordar necesariamente, que en la demanda de plena jurisdicción se solicita la nulidad de un acto administrativo, acusado de ilegal y que haya lesionado un derecho subjetivo determinado o determinable.

En este sentido el artículo 201, numeral 1 de la Ley No.38 de 2,000 define que Acto administrativo es la declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica.

Pero resulta ser que en el caso que nos ocupa, la Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, no:

- 1.Lesiona ningún derecho subjetivo del demandante (Sociedad INMOBILIARIA VACAMONTE S.A.)
- 2.
 - Crea, modifica, transmite o extingue ninguna relación jurídica, respecto a quien ostenta la capacidad legal para demandar y quien otorgó poder para ser representado en este proceso, como lo es el señor DAVID JOSEPH HARARI, puesto que la misma no causa estado, es decir, debe tratarse de un acto definitivo, pero no lo es.

Tal como lo señala la reconocida jurista panameña, MARUJA GALVIS, en su obra Requisitos formales de la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción (análisis legal, doctrina y jurisprudencial) a fojas 59 y siguientes, la doctrina, la ley y la jurisprudencia de la Sala Tercera han señalado que sólo son recurribles los actos principales, definitivos o resolutorios, definidos como los que contienen una resolución final que deciden el fondo del asunto, y los actos de trámite solamente cuando pongan fin a una actuación o cuando hagan imposible continuarla.

La Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, no tiene la característica ni el rango de una Resolución que ponga fin o decida un asunto; en ese sentido, solo pueden ser impugnados los actos administrativos que sean actos o resoluciones definitivos o de providencias de trámites, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto.

Como podemos observar la parte actora, contra dicha Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102 nunca la recurrió, por vía de los recursos ordinarios que la ley establece (reconsideración y apelación)

agotando de esta manera la vía gubernativa y, luego si era del caso, ocurrir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Lo anterior, en base al artículo 163 de la Ley 38 de 2,000 que señala que las resoluciones que decidan el proceso en el fondo y aquellas de mero trámite que, directa o indirectamente, conlleven la misma decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, serán susceptibles de ser impugnados por las personas afectadas por ellas, mediante los recursos de ley.

Al analizar juiciosamente la Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, hoy impugnada de ilegal, hemos podido determinar que la misma resulta ser un acto no recurrible ni definitivo, considerando que éste, es el que resuelve sobre el fondo del problema planteado por la necesidad administrativa o la petición del particular, y produce efecto externo, creando una relación entre la administración y las demás cosas o personas. Su nota fundamental está en su autonomía funcional, que le permite producir derechos y obligaciones y lesionar o favorecer por sí mismo al particular. Se trata siempre de manifestaciones de voluntad que en forma definitiva definen el negocio planteado a la administración, sin supeditar su efecto a condiciones o plazos suspensivos. El acto definitivo es el único normalmente impugnabile por sí mismo porque es el único capaz por sí para producir el agravio al derecho subjetivo y al interés del administrado.

--Continúa señalando la autora--, y el artículo 201 de la Ley 38 de 2,000 establece que una resolución de mero trámite es “aquella interlocutoria que dispone sobre el curso normal de la tramitación y que no dispone sobre el curso normal de la tramitación y que no decide el fondo de la causa; como es el caso que nos ocupa.

Estos actos de trámite sostienen los autores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, que: “resultan recurribles cuando aún bajo la apariencia de los actos procedimentales no resolutorios del fondo del asunto, de hecho vienen a decidirlo, por poner término al procedimiento o suspender o hacer imposible su continuación.

En reiteradas ocasiones la Sala Tercera no ha admitido demandas de plena jurisdicción por considerar que el acto impugnado no es un acto definitivo, es decir, que contra él cabían recursos ante la vía gubernativa, o que solo eran actos preparatorios que hacen el camino para que se constituya el acto definitivo, tal como es el caso objeto de la presente demanda.

B. La Nota No.14-511/865-00 de 5 de julio de 2000:

En cuanto a la segunda Nota a la que hace alusión la demandante, en el aparte de: “LO QUE SE DEMANDA”, como un requisito formal de la acción, esta Judicatura observa, que de la misma no se aportó copia del acto acusado. Veamos:

“ II- LO QUE SE DEMANDA.

Con la presente demanda se pretende lo siguiente:

PRIMERO: Que se DECLARE NULO POR ILEGAL la Nota No.14-511/865-00 de 5 de julio de 2000, emitida por el Director general (sic) de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda. (Lo resaltado es de la Sala).

A foja 4 y 5 del expediente contentivo, la activista señaló expresa y categóricamente en su escrito que se declare nulo, por ilegal la Nota No.14-511/865-00 de 5 de julio de 2000; no obstante, omitió presentar copia

autenticada del acto acusado; así como la solicitud efectuada a la Sala Tercera, para que a través de esta Judicatura se requiera la copia del acto administrativo que se impugna antes de admitir la demanda, tal como lo exige el artículo 44 de la Ley 135 de 1943 que establece lo siguiente:

"Artículo 44. A la demanda deberá acompañar una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos."

Nuestra legislación contencioso administrativa exige como requisito de la demanda que ésta, esté acompañada de una copia del acto acusado.

La Corte Suprema de Justicia, ha sido reiterativa al sostener que la razón de ser del requisito de la copia del acto acusado, viene a ser la demostración a esta Sala, que el accionante agotó la vía gubernativa, es decir que en el ámbito administrativo hizo uso de todos los recursos para hacer efectivo su derecho subjetivo, dándole la oportunidad con ello a la Administración de corregir sus propios errores.

De manera prevista en la Ley 135 de 1943, en su artículo 46, se regula el supuesto de que por razones no imputables al accionante este no pueda presentar la copia del acto acusado, debido por ejemplo, a la negativa de la Administración en la expedición de la copia; esta disposición literalmente expresa que:

"Artículo 46. Cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o la certificación sobre la 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". (El subrayado es nuestro).

En el proceso "subjudice" la demandante no ha cumplido con el requisito de presentación de la copia autenticada del acto acusado; de igual forma, no consta gestión alguna tendiente a obtener la referida copia, así como tampoco solicitud efectuada ante la Sala Tercera, para que a través del Magistrado Sustanciador se requiera la copia del acto administrativo que se impugna, antes de admitir la demanda.

Sobre el punto, son pertinentes los Autos de 14 de diciembre de 2004 y de 23 de mayo de 2002, que en su parte medular exponen lo siguiente:

"Quien sustancia se percató, que la demanda que nos ocupa no puede ser admitida, en virtud de que el apoderado judicial de la parte actora no aportó copia autenticada del acto impugnado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 44 de la ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial." (APROC e INVERSIONES LA FRONTERA, S. A. vs. A.R.I.).

"... la presente demanda es inadmisibles, puesto que el apoderado judicial de la parte actora no cumplió el requisito contenido en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943 que preceptúa que "a la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado.

...

El suscrito advierte que el demandante no cumplió con los requisitos señalados en el párrafo precedente, toda vez que no adjunto al libelo de la demanda la copia autenticada de uno de los actos demandados..." (Asociación Nacional de Asegurados, Pensionados y Jubilados de la C.S.S. vs. MINSAs).

C. El alegado Silencio Administrativo:

Otrora mencionábamos, que a foja 7 del expediente judicial, la activista expresó en el punto ÚNDECIMO de la demanda, que: “dicha solicitud de restablecimiento fue presentada el día 10 de mayo de 2012, hasta el día de hoy no ha sido contestada como en derecho corresponde, al haber transcurrido los DOS (2) (sic) para que el ministerio de vivienda (sic) y Ordenamiento Territorial se pronunciara, se ha configurado la figura jurídica denominada SILENCIO ADMINISTRATIVO y por consiguiente da lugar a la negativa tácita (sic) del mismo, lo que hace viable la presentación de esta demanda, por lo que recurrimos ante vuestro despacho a efecto de hacer valer los derechos de nuestro representado.”

La Sala advierte, que el recurrente nuevamente comete el error de pretender en la misma demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, donde está demandando dos actos distintos simultáneamente (La Nota No.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, emitida por el Director de Ordenamiento Territorial y, la Nota No.14-511/865-00 de 5 de julio de 2000, emitida por el Director general (sic) de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda), ahora incluir otra acción o figura jurídica distinta a las anteriores como lo es el SILENCIO ADMINISTRATIVO.

En este sentido le indicamos al hoy demandante licenciado, CARLOS E. CARRILLO GOMILA, apoderado legal de la Sociedad INMOBILIARIA VACAMONTE S.A., que no es correcto lo señalado por él, en su escrito de demanda, por cuanto que, si ya solicitó la nulidad de un acto administrativo, no puede éste ahora, en la misma acción solicitar la negativa tácita por silencio administrativo en función a otros hechos, como la solicitud de restablecimiento presentada el día 10 de mayo de 2012, sobre la base que esto hace viable la presentación de su demanda.

A manera de docencia para ilustrar correctamente al activista, le queremos indicar, que si se van a demandar diferentes actos administrativos aunque estén relacionados entre sí, debe presentarse la demanda de manera individual o separada contra cada uno de ellos; entendiéndose con ello, que sólo la Sala Tercera tiene potestad privativa de acumular acciones.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en reiteradas ocasiones ha sostenido que no pueden ser demandados distintos actos administrativos mediante una sola demanda contenciosa-administrativa, una vez agotada la vía gubernativa, más solamente esta Corporación tiene la potestad de decidir, de existir un elemento en común, si procede la acumulación de dos o más demandas. En el caso que nos ocupa, la parte actora debió si procedía, presentar dos demandas distintas impugnando por separado cada uno de los actos administrativos acusados de ilegalidad.

Por ello, esta Sala es de la opinión que el actor debió recurrir contra un solo acto, y no contra varios actos administrativos (la Nota No.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, emitida por el Director de Ordenamiento Territorial; la Nota No.14-511/865-00 de 5 de julio de 2000, emitida por el Director general (sic) de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y, la figura jurídica del Silencio Administrativo), tal y como se aprecia en la marginal superior derecho del escrito de demanda, visibles a foja 3, así como del contenido de la demanda, específicamente en el apartado II- LO QUE SE DEMANDA, fojas 4, 5 y el punto UNDÉCIMO, en la cual se observa que es recurrida por silencio administrativo y a la vez, por ilegal la Nota No.14.1003-184-2012 de 13 de mayo de 2102 y la Nota No.14-511/865-00 de 5 de julio de 2000, tal y como se lee del contenido de la misma foja 5.

Es necesario manifestar que es a la Sala a la que le compete, en caso de existir elementos en común decidir respecto de la acumulación de dos o más demandas, reiterando que el actor debió presentar demandas distintas impugnando por separado cada uno de los actos que se estiman ilegales.

Se desprende con meridiana claridad, que la presente acción de plena jurisdicción adolece de serias deficiencias procesales que hacen inadmisibile su presentación.

En atención a lo expuesto, debe considerarse que la demanda incoada no ha cumplido con los requisitos formales previstos en las leyes rectoras de los procesos contencioso-administrativos, por lo que lo procedente es negarle el curso legal, tal como lo dispone el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, por silencio administrativo, para que se declare nula, por ilegal, la Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, emitida por el Director de Ordenamiento Territorial, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese.

VICTOR L. BENAVIDES P.

KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS E. CARRILLO GOMILA, EN REPRESENTACIÓN DE INMOBILIARIA VACAMONTE, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA NOTA N .14.1003.184-2012 DE 13 DE MAYO DE 2012, EMITIDA POR EL DIRECTOR DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES PINILLA. PANAMÁ, VEINTIDÓS (22) DE OCTUBRE DE DOS MIL DOCE (2012).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	22 de octubre de 2012
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	574-012

VISTOS:

El licenciado Carlos Carrillo, quien actúa en representación de INMOBILIARIA VACAMONTE, S.A., ha comparecido ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a fin de promover Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, por silencio administrativo, para que se declare nula, por ilegal, la Nota N°.14.1003.184-2012, de 13 de mayo de 2102, emitida por el Director de Ordenamiento Territorial, los actos confirmatorios, y para que se hagan otras declaraciones.