

75017-2020

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN**, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ARIOSTO F. RAMOS G., ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **CONSTRUCTORA ALFA, S.A.**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N°0321-2015 DE 28 DE AGOSTO DE 2015, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE, ASÍ COMO SU ACTO CONFIRMATORIO.

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS VÁSQUEZ REYES**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, dos (02) de diciembre de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

El Licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en nombre y representación de la sociedad **CONSTRUCTORA ALFA, S.A.**, ha promovido ante esta Superioridad, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°0321-2015 de 28 de agosto de 2015, emitida por el Ministerio de Ambiente, así como su acto confirmatorio.

En este punto, el Magistrado Sustanciador procede a examinar la Acción Contencioso Administrativa ensayada a fin de determinar si la misma cumple con los requisitos legales que le permitan 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 y, en tal sentido, determina que de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del citado cuerpo normativo, a la misma no se le debe dar curso debido a que adolece de un defecto insubsanable que impide su admisión. Veamos:

**1. No se ha logrado acreditar la Personería Jurídica del demandante dentro del proceso.**

De una atenta lectura de la Demanda en cuestión y de las pruebas que se adjuntaron a ésta, quien sustancia puede observar que con el fin de acreditar su personería para demandar ante esta Sala, **el apoderado judicial de la parte actora ha presentado copia simple del Certificado del Registro Público de la sociedad CONSTRUCTORA ALFA, S.A., no siendo éste el documento idóneo para acreditar la legitimidad de su poderdante, motivo por el cual incumple con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con los artículos 593 y 637 del Código Judicial, que en su parte pertinente establecen lo siguiente:**

**"Artículo 47. Deberá acompañarse también el documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta en el juicio,** cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título."

"Artículo 593. El Estado, las entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas comparecerán en proceso por medio de sus representantes autorizados, conforme a la Ley. Las personas jurídicas de derecho privado, comparecerán en proceso por medio de sus representantes con arreglo a lo que disponga el pacto constitutivo, los estatutos y la Ley. Salvo que conste en el Registro Público otra designación, la representación de las personas jurídicas la tendrá el Presidente; por su falta, el Vicepresidente o el Secretario y por falta de ellos el Tesorero; o la persona que respectivamente haga sus veces si tuvieren otro título.

En caso de demanda dirigida contra una persona jurídica, el demandante deberá presentar documento del Registro comprobatorio de la representación." (El destacado es de la Sala).

**"Artículo 637. Para comprobar la existencia legal de una sociedad, quién tiene su representación en proceso, o que éste no consta en el Registro, hará fe el certificado expedido por el Registro Público dentro de un año inmediatamente anterior a su presentación."** (El destacado es de la Sala).

En efecto, si **bien se constata a foja 9 del expediente un documento que alude a la posible certificación de existencia de dicha sociedad**

**demandante, la realidad es que el mismo fue aportado en copia simple,** por tanto no reúne los requisitos que le permite ser considerado como válido dentro del Proceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial, que a su letra dice:

**“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.”

**Tal como se desprende de las normas traídas a colación, resulta imperioso que quien demande acredite la personería jurídica de las partes dentro del Proceso en la forma preceptuada por Ley, lo cual se realiza con la presentación de la Certificación del Registro Público (en original), que brinde certeza jurídica de la existencia y representación legal de las personas jurídicas que comparecen ante la Autoridad Judicial.**

Así las cosas, tenemos que la situación descrita en el párrafo anterior no ha ocurrido en el negocio jurídico en estudio, puesto que, reiteramos, no se presentó la debida certificación del Registro Público que acreditara la existencia de la aludida sociedad **CONSTRUCTORA ALFA, S.A.**, en la forma prevista en nuestro ordenamiento jurídico.

Para un mejor entendimiento y alcance de lo hasta aquí planteado, nos permitimos traer a colación, la Resolución de 13 de febrero de 2019, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como Tribunal de Segunda Instancia, en la que, en un caso muy similar al que ocupa nuestra atención se decidió mantener la Resolución de Primera Instancia que resolvió no admitir la Demanda presentada, debido a que ésta no fue acompañada de la Certificación del Registro Público que acreditara la existencia de la

sociedad demandante, sino copia simple de la misma. El contenido de dicha Resolución es el citado a continuación:

“En grado de apelación conoce el resto de la Sala Tercera de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Lcdo. Jorge Díaz Ordoñez en representación de BARREN SERVICE CORPORATION, para que se declare nula por ilegal la Resolución J.D. No.012-2008 del 21 de enero de 2008, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida por el Magistrado Sustanciador, mediante Resolución de fecha 12 de agosto de 2008, visible a foja 17, y una vez corrido el traslado al Procurador de la Administración, previo examen de la demanda, promovió y sustentó Recurso de Apelación contra dicha resolución, solicitando al resto de los Magistrados de esta Sala que no se admita la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción enunciada en el párrafo anterior.

...

#### CONSIDERACIONES DE LA SALA

A fin de resolver el fondo de la apelación, el resto de los Magistrados proceden de acuerdo a las siguientes consideraciones:

La presente controversia tiene su origen en la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el Lcdo. Jorge Díaz Ordoñez, en representación de BARREN SERVICE CORPORATION, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución J.D. No.012-2008 del 21 de enero de 2008, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá y para que se hagan otras declaraciones. (fs.9-15)

**En su escrito de presentación de la demanda, el licenciado Jorge Díaz Ordoñez aportó copia simple del Certificado del Registro Público sobre la existencia de la sociedad y de quien ejerce su representación.**

**La inconformidad del señor Procurador de la Administración, estriba en que la parte actora no demuestra que quien le otorga poder este realmente autorizado por la sociedad demandante para que le represente, ya que sólo aportó una copia simple de un certificado del Registro Público, lo cual no hace fe de este hecho.**

Esta Sala así lo ha señalado en innumerable jurisprudencia:

Resolución de 27 de junio de 2007

‘Advierte el Magistrado Sustanciador, que al examinar la demanda para determinar si cumple con los requisitos formales que la hacen admisible, se avista la parte actora no aportó la certificación del Registro Público que acredita la existencia y representación legal de la sociedad denominada SHING DA, S. A. (WA SING).

Acorde a lo contemplado por el artículo 637 del Código Judicial, para comprobar la existencia y representación legal de una sociedad y quién tiene su representación en un proceso, hará fe de la respectiva certificación del Registro Público dentro de un (1) año inmediatamente anterior a su presentación.

En concordancia con la norma en comento, el artículo 47 de la Ley 135 de 1943 contempla que la demanda contenciosa administrativa se debe acompañar del documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta en el juicio, cuando tenga la representación de otra persona.

La anterior omisión, produce la declaratoria de inadmisibilidad de la demanda, conforme al artículo 31 de la Ley 33 de 1946, que dispone que no se dará curso a la demanda que carezca de alguno de los requisitos a que aluden los artículos anteriores a éste.

...

#### DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA

**Al no cumplirse con lo estipulado en el artículo 47 de la ley 135 de 1943, es imposible determinar con certeza si la parte actora tiene legitimidad en su participación dentro del proceso, por ello lo procedente es no admitir la presente demanda, de conformidad con el artículo 50 de la ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la ley 33 de 1946.**

Por todo lo anteriormente expuesto, el Resto de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, PREVIA REVOCATORIA de la Resolución de fecha 12 de agosto de 2008, NO ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa...” (El resaltado es nuestro).

Los razonamientos expuestos evidencian que, ante el incumplimiento del accionante del requisito esencial de admisión previsto artículo 47 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con los artículos 593 y 637 del Código Judicial; resulta claro para el Sustanciador que nos encontramos ante un vicio que por sí sólo impide la admisibilidad de la demanda.

#### **2. No se solicita la restitución del derecho lesionado.**

Por otra parte y sin perjuicio de lo anterior, se observa que si bien, la Demanda va dirigida a la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, es decir, de la Resolución No.0321-2015 de 28 de agosto de 2015, y su acto confirmatorio, contenido en la Resolución No.0158-2019 de 7 de

noviembre de 2019, ambas proferidas por el Ministerio de Ambiente, **se advierte que el apoderado judicial de la actora no solicitó el restablecimiento o reparación del derecho subjetivo supuestamente lesionado.**

Al respecto, vale la pena decir que el ejercicio de las pretensiones de los accionantes en el marco de las Demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción, debe ejercerse atendiendo los presupuestos para la admisibilidad de las mismas, tal y como lo establece el artículo 43-A de la Ley 135 de 1943, que señala lo siguiente:

**"Artículo 43A.** Si la acción intentada es la nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión; y si se demanda el restablecimiento de un derecho, **deberán indicarse las prestaciones que se pretenden, ya se trate de indemnizaciones o de modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda.**" (La Sala subraya).

De la lectura de la norma, se infiere que en aquellos casos donde el actor procura el restablecimiento de algún derecho subjetivo que considera violado, lo que sólo es viable en las acciones de Plena Jurisdicción, es indispensable que se indique claramente cuáles son las "prestaciones" que pretende con su Demanda.

Este requisito resulta esencial en la medida en que, la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, no conlleva la reparación automática del derecho subjetivo que la afectada estima violada.

La indicación de las prestaciones que se pretenden con la Demanda cumple además otra función, ya que establece los límites dentro de los cuales ha de pronunciarse el Tribunal al emitir su Sentencia.

Ello explica por qué cuando el acto acusado implique una sanción pecuniaria, la solicitud de restablecimiento de derechos subjetivos que se estime violados juega un rol preponderante, pues permite a esta Corporación de Justicia pronunciarse en este sentido. Y es que, en aquellos casos, la mera declaratoria de ilegalidad de la Resolución demandada en ninguna forma le

restituiría las sumas que hubiese cancelado o las que hubieren sido compensadas por la Autoridad administrativa.

Resulta entonces, que si la demandante incumple este requisito, mal podría este Tribunal servir de medio para restablecer el derecho subjetivo que se estima violado, pronunciándose sobre cuestiones que no fueron pedidas con la Demanda.

Sobre el particular, resulta oportuno anotar que esta Sala Tercera, ha mantenido un criterio uniforme y constante, que se ha visto traducido en innumerables pronunciamientos en los que ha recalcado la importancia de este requisito como presupuesto de admisibilidad, pues, ha dicho que la declaración de nulidad de un acto, no lleva consigo la reparación del derecho subjetivo por sí mismo.

Para los efectos, son consultables, entre otros, los Autos que citamos a continuación:

Auto de 30 de noviembre de 2001

"Por otra parte, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 43a de la Ley 135 de 1943, en este tipo de demandas es necesario, en el apartado de lo que se demanda, además de pedir la nulidad del acto impugnado, solicitar el restablecimiento del derecho subjetivo que se estima lesionado indicando las prestaciones que se pretenden." (*Auto de 30 de noviembre de 2001*)

Auto de 27 de noviembre de 2001

"En ese orden de ideas, quien suscribe observa que en el apartado de lo que se demanda, el demandante se limita a solicitar la nulidad de las resoluciones impugnadas, obviando pedir a la Sala el restablecimiento del derecho subjetivo que se estima lesionado, a tenor de lo dispuesto por el artículo 43a de la Ley 135, de 1943." (*Auto de 27 de noviembre de 2001*)

Auto de 14 de junio de 2007

"A este respecto, esta Superioridad ha señalado en diversas ocasiones que en las acciones de plena jurisdicción es un requisito formal, solicitar, además de la declaratoria de nulidad del acto acusado, el restablecimiento del derecho subjetivo conculcado, tal como lo preceptúa el artículo 43a de la Ley 135 de 1043."

Auto de 27 de mayo de 2009

"Efectivamente, la parte actora que en este caso es la empresa K.M.R.G. no sólo debe pedir la nulidad de los actos de ilegales ante este Tribunal, sino también debe manifestar claramente el derecho conculcado y que el mismo le sea restablecido. La declaratoria de nulidad de un acto por parte de esta Sala no conlleva consigo la reparación del derecho subjetivo per se. En otras palabras la nulidad no va acompañada del restablecimiento del derecho subjetivo lesionado por el acto administrativo ilegal. El fallarlo sólo en lo que respecta a la nulidad, sería inocuo, dado que esto implicaría adelantar un proceso inconducente, (ver Auto de 2 y 23 de diciembre de 1993). La restitución del derecho debe solicitarse tal como lo prevé el artículo 43 de la Ley 135 de 1943,...

La parte actora sólo ha pedido en este proceso que se declare la nulidad de las Notas No 701-01-1219 DGA de 7 de diciembre de 1993 y No. 701-01-269 DGA de 14 de marzo de 1994, suscritas por el director General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y tesoro, lo que nos conduce a no admitir la presente acción."

El Bloque Jurisprudencial invocado, en concordancia con la normativa aplicable, pone de relieve que es una omisión no peticionar el restablecimiento del derecho subjetivo en una Demanda de Plena Jurisdicción, situación que sucede este caso, toda vez que se advierte que la parte actora solamente ha solicitado la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución impugnada, y su acto confirmatorio; lo que por sí solo, considera este Sustanciador, no puede acarrear de manera inmediata el restablecimiento del estatus que ostentaba, ni tampoco reconocería los perjuicios derivados.

Por lo tanto, al no haber solicitado la actora el restablecimiento de los derechos subjetivos, incumplió el requisito esencial de admisión previsto en el artículo 43-A de la Ley 135 de 1943, motivo por el cual resulta claro para el Tribunal de Alzada que la Acción no puede ser admitida, máxime si se toma en cuenta que toda Demanda debe cumplir con ciertos requisitos de forma y fondo esenciales para que puedan ser consideradas por la Sala Tercera, no pudiendo pasar por alto que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se activa en base

al principio de **justicia rogada**, en el sentido que las partes son las que delimitan la materia y las pretensiones que deben ser objeto de análisis por parte del Juzgador.

Por consiguiente, las deficiencias que presenta la Demanda revisada impiden que se le imprima el curso normal, con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, y en esos términos nos pronunciaremos.

Finalmente, consideramos pertinente señalar que una cosa es el derecho a la Tutela Judicial Efectiva y otra es el deber que tiene todo el que concurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que prescribe la normativa procesal, por ello no debe interpretarse que dicha tutela constituye acceso desmedido a la Justicia, puesto que no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, actuando 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 Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en nombre y representación de la sociedad **CONSTRUCTORA ALFA, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°0321-2015 de 28 de agosto de 2015, emitida por el Ministerio de Ambiente, así como su acto confirmatorio.

NOTIFIQUESE;

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA