

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 074

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 25 de febrero de 2014

**Proceso contencioso  
administrativo de  
nulidad**

**Recurso de Apelación.  
Promoción y sustentación.**

La firma forense Morgan y Morgan, actuando en representación de **Norberto Pinedo Aguirre y otros**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI-4-0252 de 14 de diciembre de 2011, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

**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 26 de diciembre de 2013, consultable a foja 130 del expediente, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal, que conforme el criterio utilizado al proferir su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se conceda este recurso en el efecto suspensivo.

**I. Consideraciones Previas.**

De acuerdo con las constancias del expediente judicial, el 26 de enero de 2000 Max Castellón Oller y Elsa María Herrera de Castellón solicitaron a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Región I, provincia de Chiriquí, la adjudicación, a título oneroso, de un globo de terreno, con una superficie aproximada de 6 HAS+ 5,542.34 m<sup>2</sup>, ubicado en Tisingal, corregimiento de Volcán, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, según el procedimiento vigente a la

fecha, contenido en el artículo 96 de la Ley 37 de 1962 (Cfr. foja 133 del expediente judicial).

Posteriormente, se procedió con la apertura de trocha y se les notificó a los colindantes el trámite de la referida solicitud de adjudicación, de conformidad con lo que al efecto establecían los artículos 98 y 101 de la Ley 37 de 1962, este último modificado por el artículo quinto del Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966 (Cfr. foja 134 del expediente judicial).

Luego de lo anteriormente expuesto, Norberto Pinedo Aguirre presentó ante el funcionario sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Región 1, de la provincia de Chiriquí, formal oposición a la solicitud de adjudicación formulada por Max Castrellón y Elsa Herrera de Castrellón; misma que fue remitida al Juzgado Séptimo del Circuito de Chiriquí, Ramo Civil, despacho que por medio de la Sentencia 4 de 16 de febrero de 2007 decidió negar las pretensiones promovidas por el actor y ordenó a la institución continuar con el trámite correspondiente (Cfr. fojas 134-135 del expediente judicial).

Cabe mencionar, que Norberto y Martín Pinedo Aguirre interpusieron un recurso de apelación en contra de la decisión adoptada en primera instancia por el Juzgado Séptimo del Circuito de Chiriquí, Ramo Civil, el cual fue resuelto por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial a través de la Sentencia Civil de 21 de febrero de 2008, en la que confirmó la resolución recurrida (Cfr. foja 135 del expediente judicial).

No conformes con las decisiones adoptadas, los demandantes, a través de su apoderado judicial, anunciaron recurso de casación en contra de la sentencia de segunda instancia; sin embargo, la Sala Civil, por medio de la Resolución de 9 de marzo de 2009 declaró inadmisibile dicho recurso (Cfr. foja 135 del expediente judicial).

Por otra parte, Paulina Rosa Pinedo Morel promovió formal oposición a la solicitud de adjudicación de terreno formulada por Max Castrellón y Elsa Herrera de Castrellón, por lo que la Dirección Nacional de Reforma Agraria remitió el expediente al Juzgado Sexto del Circuito de Chiriquí, Ramo Civil, el cual, a través del Auto número 2 de 3 de enero de 2011, negó a la actora el término de quince días para la formalización de la demanda de oposición; situación que motivó que la accionante anunciara y sustentara recurso de apelación en contra de dicha decisión, medio de impugnación que fue resuelto por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial mediante el Auto de 5 de abril de 2011, por cuyo conducto confirmó la resolución recurrida (Cfr. foja 136 del expediente judicial).

Finalmente, y en atención a las decisiones adoptadas por los tribunales de la jurisdicción civil ordinaria, la entidad demandada procedió a emitir la Resolución ANATI-4-0252 de 14 de diciembre de 2011, a través de la cual adjudicó definitivamente, a título oneroso, a favor de Max Castrellón Oller y Elsa María Herrera de Castrellón, una parcela de terreno baldío, ubicada en el corregimiento de Volcán, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, con una superficie de 6HAS+5, 623 m<sup>2</sup>.90DC<sup>2</sup>, según corresponde al plano número 405-12-22981 de 16 de julio de 2010, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (Cfr. fojas 18-21 del expediente judicial).

El 20 de junio de 2012, la firma forense Morgan y Morgan, en su condición de apoderada judicial de Norberto y Martín Pinedo Aguirre y de Paulina Rosa Pinedo Morel, presentó la acción de nulidad bajo estudio, manifestando que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 337, 338 (ambos reformados por la Ley 43 de 1925), 1227 y 1767 del Código Civil; 96 y 102 de la Ley 37 de 1962; y 55 de la Ley 38 de 2000 (Cfr. fojas 95-97 del expediente judicial).

## II. Sustentación de nuestro recurso.

Esta Procuraduría se opone a la admisión de la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, debido a que los recurrentes equivocaron la vía para su interposición, puesto que lo procedente era promover una demanda de plena jurisdicción, ya que el acto acusado de ilegal, es decir, la Resolución ANATI-4-0252 de 14 de diciembre de 2011, afecta los intereses que los demandantes ya plantearon en la etapa administrativa, lo que puede traducirse en la infracción de los derechos subjetivos que reclaman.

Lo anterior es así, debido a que, tal como se desprende de las constancias procesales, desde su inicio los actores tuvieron conocimiento de la solicitud de adjudicación de un globo de terreno presentada por Max Castrellón Oller y Elsa María Herrera de Castrellón, a la que se opusieron. Además, propusieron y sustentaron, de manera respectiva, recursos de apelación y casación en contra de la Sentencia 4 de 16 de febrero de 2007, emitida por el Juzgado Séptimo del Circuito de Chiriquí, Ramo Civil, y de la Sentencia Civil de 21 de febrero de 2008, dictada por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial; actuaciones que permiten establecer, sin lugar a dudas, que éstos tienen un interés particular sobre el referido inmueble (Cfr. fojas 133-137 del expediente judicial).

Por consiguiente, la Resolución ANATI-4-0252 de 14 de diciembre de 2011, cuya declaratoria de ilegalidad persiguen los demandantes, no constituye un acto de carácter general, impersonal u objetivo y, por tanto, impugnabile a través de una acción de nulidad; sino que se trata de un acto individual, personal y subjetivo, cuya impugnación debe darse mediante una acción de plena jurisdicción.

En nuestro ordenamiento positivo, las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción y de nulidad tienen diferencias, tanto en los requisitos exigidos para su presentación, como en las consecuencias o efectos que las mismas producen. La primera de ellas, es decir, la de **plena jurisdicción**,

persigue no sólo la declaratoria de nulidad del acto impugnado, sino el restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados; mientras que la **demanda de nulidad** únicamente tiene como objeto que la Sala Tercera declare la nulidad del acto acusado, sin que se pueda hacer ninguna declaración o reconocimiento de derechos que se consideren vulnerados por el acto.

Al conocer un proceso en el que se discutió esta temática, la Sala en Auto de 6 de febrero de 2012, señaló lo siguiente:

*“Al analizar el libelo de demanda, esta Superioridad encuentra elementos que permiten determinar, de manera clara, que la vía adecuada para accionar no es la contencioso administrativa de nulidad.*

*...  
Del contenido del libelo se advierte que el licenciado Barría Santamaría, encaminó la pretensión hacia una demanda contenciosa de nulidad, manifestando la defensa objetiva del ordenamiento jurídico patrio. No obstante lo anterior, conforme se desprende de los hechos que motivaron la presentación de la demanda, se aprecia que están encaminados a la afectación de derechos subjetivos y no a la afectación de intereses generales o abstractos, por lo que nos encontramos ante actos administrativos que son de índole particular.*

*...  
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 veintisiete de abril de 2010, NO ADMITEN la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por el licenciado Israel Barría Santamaría, actuando en su propio nombre y representación para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 1032 de 27 de diciembre de 2006, emitida por la Viceministra de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas.” (Lo subrayado es nuestro).*

En adición, estimamos importante señalar que aún cuando los recurrentes hubiesen promovido una demanda de plena jurisdicción, este Despacho

igualmente se hubiese opuesto a su admisión, ya que Norberto y Martín Pinedo Aguirre y Paulina Rosa Pinedo Morel no promovieron ante las instancias administrativas correspondientes los recursos de reconsideración y de apelación a través de los cuales debían oponerse a la resolución acusada de ilegal, de lo que se infiere que no agotaron la vía gubernativa, incumpliendo de esta manera el contenido del artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946.

De todo lo expuesto, se concluye, que tratándose de derechos subjetivos lesionados, lo procedente es la interposición de una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción y no una de nulidad como la propuesta por los actores; de allí que solicitamos al Tribunal, en atención a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946, **REVOQUE** la Providencia de 26 de diciembre de 2013, visible en la foja 130 del expediente judicial que admite la presente demanda contencioso administrativa de nulidad y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 370-12