

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1453

Panamá, 31 de agosto de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Recurso de Apelación.
(Promoción y Sustentación).

Expediente 89872022.

La Licenciada Aura Gilda Mora R., actuando en nombre y representación de **Fidel Calorie Mackay Mena**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 8-7-0131 del 30 de enero de 2004, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar el presente recurso de apelación en contra de la Providencia de tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022), visible a foja 31 del expediente judicial, 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.

1. El demandante no cumple a cabalidad con el requisito de admisibilidad previsto en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

La oposición de esta Procuraduría respecto a la admisión de la demanda, se fundamenta en que la acción propuesta por **Fidel Calorie Mackay Mena** no cumple en debida forma con el presupuesto procesal dispuesto en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, que se refiere a "**lo que se demanda**"; en concordancia con el artículo 43a de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 29 de la Ley 33 de 1946, normas las cuales disponen siguiente:

"Artículo 43: Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá:

...

2. Lo que se demanda."

(Lo destacado es nuestro).

"Artículo 43a. Si la acción intentada es la de 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.

... " (El resaltado es del Despacho).

Sobre este particular, al observar el apartado de la acción en el cual se señala "lo que se demanda", el actor peticiona lo que a seguidas se anota:

"

...

II. Lo que se Demanda:

Se demanda que, previo el trámite que señala la Ley, la **Sala Tercera (de lo Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia**, declare lo siguiente:

PRIMERO: Que es NULA por ilegal, Resolución No. D.N. 8-7-1031 de 30 de enero de 2004 emitida por el Director Nacional de Reforma Agraria, por medio de la cual se resolvió:

1. Adjudicar definitivamente, a título oneroso a CELENIA IDAIS CHÁVEZ DOMINGUEZ, una (1) parcela de terreno baldío, ubicado en el Corregimiento de Pacora, Distrito de Panamá, con una superficie de CINCO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO METROS CUADRADOS Y SETENTA Y SIETE DECÍMETROS CUADRADOS (0HAS5685.77 M2) comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según plano No.808-17-16849 del 21 de noviembre de 2003, aprobado por la Dirección de Reforma Agraria.

NORTE: CALLE

SUR: CALLE A OTROS LOTES

ESTE: DAVID VENDERBELEHY EVELIA MARIA GIL DE CHÁVEZ

OESTE: SOFÍA QUEZADA

La parcela anteriormente descrita forma parte de la finca No.2693 inscrita a tomo 182, folio 164, Sección de Propiedad, Provincia de Panamá.

2. El valor del terreno adjudicado, es de MIL CUATROCIENTOS VEINTIUN BALBOAS CON CINCUENTA CENTÉSIMOS DE BALBOAS (B/.1,421.50), suma que pagó la compradora, según los recibos que consta en el expediente.

3. Esta adjudicación queda sujeta a las restricciones legales del Código Agrario, Código Administrativo, Ley 1 de 3 de febrero de 1994, Ley 41 del 1 de julio de 1998 de la Autoridad Nacional del Ambiente, Decreto de Gabinete 35 del 6 de febrero de 1969 y demás disposiciones que le sean aplicables.

SEGUNDO: Que se anule la inscripción en el Registro Público de Panamá, de la Finca No.234590 con Código de Ubicación 8716, de fecha 3 de mayo de 2004.

...” (El resaltado corresponde a la fuente citada y el subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

1.1 La demanda presentada por el actor se aparta a todas luces de la naturaleza de las acciones de nulidad, toda vez que su viabilidad, no solo depende de no invocar o solicitar el restablecimiento de un derecho subjetivo, sino que el juzgador debe evaluar de manera íntegra y no individualizada, todas las características inherentes a la litis que se quiere instaurar.

Bajo este panorama, se aprecia que el recurrente solicita a la Sala Tercera, además de la nulidad del acto administrativo impugnado, ***“Que se anule la inscripción en el Registro Público de Panamá, de la Finca No.234590 con Código de Ubicación 8716, de fecha 3 de mayo de 2004”***, siendo así que, ante esta petición, nos encontramos frente a pretensiones que debieron haber sido encausadas a través de otro tipo de acción y no una de nulidad, tal como ha sido ensayada.

Sobre este contexto, este Despacho debe resaltar que en una situación similar, la Sala Tercera, mediante el Auto de 4 de diciembre de 2019, no admitió una acción de nulidad presentada principalmente por considerar que la parte actora dirigió el objeto de su pretensión, más allá de la declaración de nulidad del acto administrativo, pues solicitó que la Sala Tercera emitiera un criterio en el que se ordenase la cancelación de títulos expedidos y/o cualesquiera inscripciones hechas en el Registro Público.

Para mayor ilustración, nos permitimos reproducir un extracto de la referida resolución, es decir, el Auto de 4 de diciembre de 2019, el cual señaló lo que a seguidas se anota:

“En atención a lo indicado en el párrafo anterior, el Magistrado Sustanciador considera que la demanda no debe admitirse, **ya que la parte actora dirige el objeto de su pretensión más allá de la declaración de nulidad de un acto administrativo**, pues solicita que la Sala haga una declaración en la que se ordene ‘... a los representantes del Esto (sic) que demanden la cancelación de títulos expedidos y/o cualesquiera inscripciones hechas en el Registro Público puesto que su

expedición deriva de una adjudicación y posterior venta de tierras estatales realizadas en contravención de la Ley.'

...
En consecuencia, 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 nulidad interpuesta por la firma forense FDR LEGAL ADVICE AND CONSULTING, actuando en nombre y representación de SEMPER FIDELIS DEVELOPMENT, S.A., dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 1-0282 de 29 de marzo de 1979, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (ahora Autoridad Nacional de Administración de Tierras)." (El resaltado es nuestro).

Como corolario a todo lo anterior, el resto de los Magistrados que componen la Sala Tercera, al resolver un recurso de apelación interpuesto en contra del referido Auto de 4 de diciembre de 2019, mediante la Resolución de 23 de junio de 2020, expresaron lo siguiente:

"En este sentido, el Tribunal de alzada constata que **en el caso que nos ocupa le asiste la razón al Magistrado Sustanciador** puesto que en la demanda in examine en el apartado denominado 'lo que se demanda' se desprende con claridad notable que **la pretensión de la demandante no se limita a la declaración de nulidad de la Resolución D.N. 0282 de 29 de marzo de 1979, sino que su pretensión requiere junto con la declaratoria de nulidad del acto impugnado una reparación subjetiva**, característica de las demandas contencioso administrativa de plena jurisdicción; incumpliendo de esta forma con el artículo 43 A de la Ley 135 de 1943, que señala que 'si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará este con toda precisión ...'.

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, **CONFIRMAN** el Auto de 9 de diciembre de 2019 que no admite la demanda promovida por la firma forense FDR LEGAL ADVICE AND CONSULTING, en representación de SEMPER FIDELIS DEVELOPMENT, S.A., dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 1-0282 de 29 de marzo de 1979, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (ahora Autoridad Nacional de Administración de Tierras)" (El énfasis es nuestro).

Ante todo lo antes expuesto, basta recordar que la finalidad de la demanda contencioso administrativa de nulidad es restablecer el orden jurídico abstracto; y que lo fundamental en este tipo de acción es determinar si el acto que se ataca realmente vulnera el ordenamiento jurídico, sin entrar a examinar si afecta o podría afectar derechos subjetivos.

1.2 De igual forma la acción en estudio se aparta de la naturaleza de las acciones de nulidad, puesto que de las pretensiones descritas por parte del demandante en el apartado "Hechos en que se fundamenta la presente demanda", se colige que el recurrente tiene un claro interés particular en que se declare la nulidad de la resolución impugnada, por razón que, a través de la misma, manifiesta que se adjudicó una parcela de terreno baldío a Celenia Idais Chavéz Domínguez.

Veamos:

"

...

NOVENO: La Finca No.88683 fue adquirida por medio de una compra a la Nación, específicamente al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en el año 1984 y la misma fue inscrita a favor del señor Fidel Mackay desde el 3 de enero de ese año, según consta en el Certificado del Registro Público, y en virtud del plano catastral No.87-5031 de 21 de agosto de 1981. Por otro lado, la Finca No.234590 fue adquirida a título oneroso por la señora Celenia Idais Chávez Domínguez, en virtud de la Resolución No.8-7-0131 de 30 de enero de 2004 proferida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la cual se basó en el plano catastral No.808-17-16849 de 21 de noviembre de 2003. Ambos planos hacen alusión a las fincas nacidas de la misma finca madre No.2693 propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. El traslape que nos ocupa, tuvo lugar, toda vez que al momento de realizar la investigación del lote, se obvió la titularidad de ese espacio de terreno, siendo que el mismo correspondía a la Finca No.88683 propiedad del señor Fidel Mackay, lo cual parece indicar que el plano legítimo y original del lote fue manipulado a fin de beneficiar a la compradora.

..." (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial)

De lo antes expuesto, estimamos que la apoderada judicial de **Fidel Calorie Mackay Mena**, ha errado al interponer una acción contencioso administrativa de nulidad; ya que no tomó en consideración las características de la demanda propuesta y sus particularidades, puesto que nos encontramos evidentemente ante un acto individual, personal y subjetivo, que debió ser recurrido en su momento por medio de los recursos que establece la Ley para luego, una vez agotada la vía gubernativa, impugnarse a través de una acción de plena jurisdicción, dentro del plazo de los dos (2) meses a los que se refiere el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946, que puntualiza:

"Artículo 42b. La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda."

Sobre este contexto, en un proceso similar, la Sala Tercera a través del Auto de 18 de febrero de 2019, ante un examen de los presupuestos procesales de una acción de nulidad, manifestó lo siguiente:

“En base al sustento presentado por la Procuraduría esta Magistratura coincide en que la naturaleza del acto atacado, no es susceptible de un proceso contencioso de nulidad.

Por ello corresponde hacer un análisis de estos aspectos observados.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico la demanda de nulidad van dirigidas para impugnar actos de carácter generales e impersonales y objetivos, es decir, que no están dirigidas exclusivamente a una persona, sino que afectan a la colectividad y las demás de Plena Jurisdicción van dirigidas para impugnar actos que sólo tienen efecto o trascendencia para el particular afectado por la decisión, además tienen diferencias tanto en los requisitos exigidos para su presentación como en las consecuencias o efectos que las mismas producen.

...

En base a lo expuesto podemos observar que la resolución atacada solo se limita al señor Abdiel Alexis Gallardo Santamaría, **sin afectar de manera colectiva, por ende, el recurrente equivocó la vía al interponer una demanda de nulidad, ya que lo procedente era promover una demanda de plena Jurisdicción de conformidad con el contenido del acto impugnado**, éste afecta derechos subjetivos propios del señor Abdiel Alexis Gallardo Santamaría...” (El resaltado es del Despacho).

Por otra parte, la Magistrada sustanciadora de la presente causa, a través del reciente Auto de 9 de marzo de 2022, mantiene similar criterio al precedente jurisprudencial antes citado, expresando lo siguiente:

“Analizado el libelo de la demanda, **es evidente que la parte actora, más allá de pretender preservar el Orden Jurídico, intenta, a través de la presente Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, reestablecer un derecho subjetivo vulnerado, en virtud de la decisión de adjudicación emitida por la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).**

...

En atención a las consideraciones expuestas, respecto de las diferencias entre la Demanda de Nulidad y la Demanda de Plena Jurisdicción; en el presente caso se observa que la parte actora cuestiona la legitimidad del acto administrativo acusado, en vías de lograr el restablecimiento de las condiciones previas a su expedición, entre ellas, la modificación del plano que constituye la finca adjudicada, y que según señala la demandante, es parte de los terrenos dados en garantía del fideicomiso antes mencionado, sobre el cual la recurrente mantiene un interés particular.

...

En relación al contenido citado, **es pertinente indicar que la jurisprudencia de la Sala ha reiterado que la solicitud de declaratoria de**

nulidad de actos administrativos que afecten intereses particulares, y que intenten el restablecimiento de los derechos subjetivamente infringidos, debe peticionarse debidamente.

Con base en lo antes expuesto, **este Tribunal es del criterio que el actor equivoca la vía en lo que respecta a su causa de pedir, ya que se evidencia con claridad que lo que pretende el demandante, al solicitar no solo la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, sino también la anulación del plano originado por el acto de adjudicación; con ello pretende el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, petición que no es atendible a través de una demanda contenciosa administrativa de nulidad.**

Por lo anterior, y con fundamento en las razones jurídicas que preceden, **no es posible darle trámite a una acción que evidentemente responde a un interés particular y a un derecho individualizado, ya que no es posible atender esta pretensión a través de la demanda de nulidad.** (El resaltado es nuestro).

En abono a lo anterior, la Sala Tercera a través de la Resolución del 20 de noviembre de 2020, bajo la ponencia del Magistrado Carlo Alberto Vásquez Reyes, señaló lo siguiente:

“

...

1. La actora equivocó la vía para impugnar la resolución acusada de ilegal.

De inicio, esta Máxima Corporación de Justicia, ha de advertir que, tal como lo indica el Magistrado Sustanciador en la Resolución primigenia, la recurrente equivocó la vía para solicitar la nulidad del acto impugnado.

...

Como hemos visto, aquellas demandas de Nulidad van dirigidas a que la Sala Tercera declare la nulidad de un acto administrativo de carácter general, sin que se pueda hacer declaración alguna sobre reconocimiento de derechos que se consideren vulnerados por el acto; mientras que las acciones de Plena Jurisdicción, además de tener por objeto la nulidad del acto impugnado, también aspiran al restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados.

...

Hemos hecho la anterior afirmación, toda vez que queda plenamente evidenciado **de la lectura de la Demanda que la intención de la parte accionante no va encaminada a que se tutele el ordenamiento jurídico abstracto, sino a que se delibere sobre una situación que afecta los derechos subjetivos de quien recurre la Resolución acusada de ilegal.**

...

Lo anterior, pone de relieve que la accionante, a través de una Demanda de Nulidad ha pretendido la impugnación de un acto administrativo por supuestas afectaciones de derechos subjetivos de su persona, aunado al hecho, que, como se observa, pretende con dicha declaratoria el restablecimiento fáctico de un derecho subjetivo, situación que no es posible en este tipo de acciones, en virtud que, por una parte, no se

trata de un tipo de resolución impersonal y orden social que permita la interposición de la Acción popular, y por la otra, ha quedado acreditada la desvirtuación del interés legítimo que están llamados a tener los impugnantes de estas Demandas. **De ahí que es claro que el demandante ha equivocado la vía para activar la Vía Contencioso Administrativa.**

...

Nuestros anteriores razonamientos permiten demostrar la equivocación en que ha incurrido la demandante al confundir la vía para impugnar la Resolución acusada de ilegal, siendo que interpuso una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, cuando lo procedente hubiese sido la interposición, en término oportuno, de una de Plena Jurisdicción; motivo por el que resulta claro para el Tribunal de Apelación que la Acción no puede ser admitida.

...

Siendo así, **es deber de la Sala acatar y velar el cumplimiento de las directrices que en materia de admisibilidad contempla la Ley 135 de 1943, sus modificaciones contenidas en la Ley 33 de 1946, las Leyes Especiales y la jurisprudencia.**

...

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMAN** la Providencia de 21 de julio de 2020, expedida por el Magistrado Sustanciador, **que NO ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad.**

..." (El resaltado es nuestro)

Es así que, en atención a las consideraciones antes planteadas, cobra relevante importancia el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por el artículo 51 de la Ley 33 de 1946, el cual establece lo 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" (El resaltado es del Despacho).


Tal como se desprende del artículo arriba citado, se observa que ante la omisión de alguna de las formalidades que dispone la normativa jurídica, el Tribunal no deberá dar curso a la demanda que ante ellos haya sido presentada, motivo por el cual, solicitamos, atendiendo a lo ahí establecido, que se proceda de conformidad a lo que el propio artículo establece.


Finalmente, solicitamos que al momento en que se tome una decisión, se tenga en cuenta que, conforme lo ha indicado esa Alta Corporación de Justicia a través de reiterada jurisprudencia, una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa el deber que tiene toda persona que acuda ante la

Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos, de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que la norma procesal dispone.

En virtud de las razones antes expuestas, consideramos procedente solicitar a la Sala Tercera, mediante la aplicación de 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 tres (3) de marzo de dos mil veintidós (2022), visible a foja 31 del expediente judicial, que admite la demanda contencioso administrativa de nulidad, y en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General