

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 205

Panamá, 30 de enero de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Recurso de Apelación.
(Promoción y Sustentación).**

Expediente 527612023.

El Licenciado Diomedes Amores Amores, actuando en nombre y representación de **Hercilia Camarena Moreno y Elías Batista**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DN-9-UTOSAN-04391-08 del 14 de agosto de 2008, 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 ocho (08) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), visible a foja 32 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. Los demandantes no cumplen 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 **Hercilia Camarena Moreno y Elías Batista** 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 los apartados de la acción en los cuales se señala "2. LO QUE SE DEMANDA, ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO DE ILEGAL" y "3. PRESTACIONES QUE SE PRETENDEN", los actores peticionan lo que a seguidas se anota:

"
 ...

2. LO QUE SE DEMANDA, ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO DE ILEGAL:

Es la **Resolución No. DN-9-UTOSAN-04391-08 de 14 de agosto de 2008**, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que en su parte resolutive se lee así:

RESUELVE:

1°. Adjudicar definitivamente a título oneroso a EUSTACIO BATISTA CUEVAS, HERCILIA CAMARENA MORENO, ELIAS BATISTA CUEVAS, SABINA BATISTA CUEVAS, ELISEO BATISTA CUEVAS, BASILIO BATISTA CUEVAS, MARTINA BATISTA CUEVAS, LEONICIO BATISTA CUEVAS, OBDULIA BATISTA DE RODRIGUEZ, ISIDRA BATISTA CUEVAS, de generales expresadas, una (1) parcela de terreno baldía ubicada en LA PIFA, Corregimiento de RIO GRANDE, Distrito de SONA, Provincia de VERAGUAS, con una superficie de CIENTO VEINTIDOS HECTAREAS MAS CINCO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y UN METROS CUADRADOS. (122HAS+5741 m2) comprendida dentro de los siguientes linderos, según Plano No. 765085020005 de 02 de julio de 1999, aprobado por esta Dirección Nacional así:

NORTE: ASENTAMIENTO 30 DE ENERO, ASENTAMIENTO CAMPESINO CARRIZALEÑOS UNIDOS.

SUR: CARRETERA NUEVO CHORRILLITO A TIGRE DE LOS AMARILLOS.

ESTE: ASENTAMIENTO 30 DE ENERO, WALDO GARCIA FERNANDEZ.

OESTE: JULIANA RODRIGUEZ DE DUTARI, OFILIO MORENO BATISTA, JOSE DE LA ROSA CAMARENA MORENO,

HERCILIA CAMARENA MORENO, QUEBRADA DE LOS MACHOS Y QUEBRADA EL BERRIO.

...

3. PRESTACIONES QUE SE PRETENDEN:

- Que se declare **NULA, POR ILEGAL** la **Resolución No. DN-9-UTOSAN-04391 08 de 14 de agosto de 2008**, emitida por emitida (sic) por la Dirección Nacional de Reforma Agraria de la Provincia de Veraguas del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en la actualidad, **ANATI** y, por consiguiente, su acto confirmatorio y a su vez se revoquen todos sus efectos, por violar el Artículo 345 y 432 del Código Civil, Artículo 52, 56, 68 y 84 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962.
- Que se restablezca el derecho subjetivo lesionado a **ELIAS BATISTA CUEVAS, HERCILIA CAMARENA MORENO y ELISEO BATISTA CUEVAS** revocando el acto administrativo impugnado.
- se reconozca en el Registro Público como únicos propietarios de la Finca 60321 con código de ubicación 9A09 a **ELIAS BATISTA CUEVAS, HERCILIA, HERCILIA CAMARENA MORENO, EUSTACIO BATISTA, LEONICIO BATISTA Y ELISEO BATISTA**, quienes son los que han trabajado, ocupado y tienen el Reconocimiento de Derecho Posesorio de dicha finca por más de 40 años y sean eliminados los otros copropietarios que nunca han trabajado ni ocupado dicha finca.

..." (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

1.1 La demanda presentada por los actores 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 apoderado judicial de los recurrentes, **aunado a que solicita que se restablezca el derecho subjetivo lesionado de sus representados**, solicita a la Sala Tercera, además de la nulidad del acto administrativo impugnado, "*se reconozca en el Registro Público como únicos propietarios de la Finca 60321 con código de ubicación 9A09 a **ELIAS BATISTA CUEVAS, HERCILIA, HERCILIA CAMARENA MORENO, EUSTACIO BATISTA, LEONICIO BATISTA Y ELISEO BATISTA**,...*", 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, tal como sucede en el caso que nos ocupa.**

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 abogado de los demandantes en el apartado "**HECHOS U OMISIONES FUNDAMENTALES DE LA ACCIÓN**", se colige que los recurrentes tienen un claro interés particular en que se declare la nulidad de la resolución impugnada, por razón que, a través de la misma, manifiestan que se adjudicó una parcela de terreno baldío a título oneroso a Sabina Batista Cuevas, Isidra Batista Cuevas, Basilio Batista Cuevas, entre otros. Veamos:

"

...

SEGUNDO: Que la parcela de terreno descrita en el hecho Primero, adjudicado a Sabina Batista Cuevas, Isidra Batista Cuevas, Basilio Batista Cuevas, Leonicio Batista Cuevas, Eliseo Batista Cuevas, Eustacio Batista Cuevas, Obdulia Batista de Rodriguez, Martina Batista Cuevas, Elías Batista Cueva y Hercilia Camarena Moreno, es un terreno que ocupan hasta la actualidad únicamente los señores **ELIAS BATISTA CUEVAS, HERCILIA CAMARENA MORENO, EUSTACIO BATISTA, LEONICIO BATISTA Y ELISEO BATISTA**, por más de 40 años y únicamente estos últimos

señores mencionados son los que tienen un Reconocimiento de Derecho Posesorio de 90 HAS+4437 M2 de dicha parcela que en la actualidad conforma la Finca No. 60321 y Código de ubicación 9A09, inscrita en el Registro Público Sección de Propiedad de la Provincia de Veraguas. como lo hace constar en la Resolución No. D.N.-092-03 de 20 de febrero de 2003 emitido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA.

TERCERO: Que el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario, DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA**, mediante Resolución No. DN-9 UTOSAN-04391-08 de 14 de agosto de 2008, adjudica la parcela de tierra que en la actualidad conforma la Finca No. 60321 código de ubicación 9A09, como una tierra baldía, y dicha parcela adjudicada no era tierra baldía porque ya tenían Derecho Posesorio sobre dicha parcela los señores **ELIAS BATISTA CUEVAS, HERCILIA CAMARENA MORENO, EUSTACIO BATISTA, LEONICIO BATISTA Y ELISEO BATISTA** años atrás de la resolución que adjudica ya había un Reconocimiento de Derecho Posesorio de **90 HAS+4437 M2** sobre dicha parcela, dicha parcela no podía ser adjudicable a otras personas distintas a las que ya tenían el derecho posesorio dado por la misma institución del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario, DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, con la Resolución No. D.N.-092-03 de 20 de febrero de 2003.**

..." (El resaltado corresponde a la fuente citada) (Cfr. foja 4 del expediente judicial)

De lo antes expuesto, estimamos que el apoderado judicial de **Hercilia Camarena Moreno y Elías Batista**, 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).

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)

Por otra parte, la Magistrada de la Sala Tercera María Cristina Chen Stanziola, a través del 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).

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

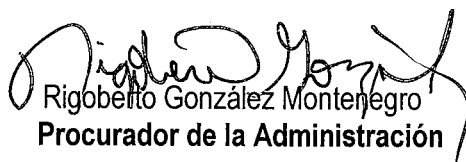
interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción"
(El resaltado es del Despacho).

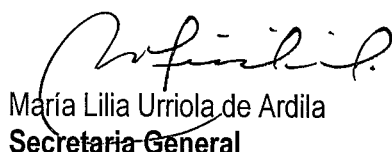
Tal como se desprende del artículo arriba citado, se observa que ante la omisión de alguna de las formalidades que dispone la normativa jurídica, el Tribunal no deberá dar curso a la demanda que ante ellos haya sido presentada, motivo por el cual, solicitamos, atendiendo a lo ahí establecido, que se 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 ocho (08) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), visible a foja 32 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 Monterregro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General