

9 de septiembre de 2002

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

La Licda. Alma L. Cortés A., en representación de **Productos Sonaños, S.A.** para que se declare nula, por el ilegal, el Acta de Reunión N°10-2001 de la Reunión Extraordinaria de la Comisión Nacional de la Carne, celebrada el 27 de diciembre de 2001, por la **Comisión Nacional de la Carne del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

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

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

Concurro respetuosamente ante su despacho, con el fin de promover y sustentar Recurso de Apelación contra la Resolución del veintiuno de mayo de dos mil (visible a f.77), que admite la demanda descrita en el margen superior del presente escrito, teniendo como fundamento legal lo dispuesto por los artículos 109, 1132, 1137, 1147 y concordantes del Código Judicial.

El motivo de nuestra alzada es que la demanda de nulidad presentada por la parte actora no está dirigida contra un acto de carácter general e impersonal, ni es la apropiada para que la Sala pueda acceder a la pretensión de resolver una situación particular que la empresa demandante considera la afecta, por lo que en todo caso, la vía apropiada era la demanda de plena jurisdicción para pedir la revisión del acto acusado de ilegal.

En efecto, la Licenciada Alma L. Cortés, actuando en nombre y representación de Productos Sonaños, S.A., presentó

ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de nulidad, contra el Acta de Reunión N°10-2001 de la Reunión Extraordinaria de la Comisión Nacional de la Carne, celebrada el 27 de diciembre de 2001, por la Comisión Nacional de la Carne del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Mediante este acto no se toman medidas de carácter general y menos reglamentarias, que pudieran afectar a un conjunto de personas. Más bien se trata de un Acta que recoge incidencias y opiniones de los miembros de la Comisión Nacional de la Carne sobre diferentes aspectos de la situación real por la que atraviesa la clasificación de la carne, ordenada por medio de la Ley N°25 de 1998. Al final del Acta sí queda constancia de la decisión tomada por la CNC de dar respuesta a una consulta hecha por el señor Mario Martinelli, en representación de Productos Sonaños, es decir, se toma una decisión de carácter particular que vino a concretarse en la Nota DG-241, del 27 de diciembre de 2001, emitida por el Presidente de la CNC, mediante la cual responde al Señor Martinelli sobre su interrogante.

Contra esta Nota, Productos Sonaños interpuso recurso de reconsideración, que fue resuelto a través de la Resolución N°CNC-02-02, por la cual la Comisión Nacional de la Carne resuelve mantener en todas sus partes lo dispuesto en la Nota mencionada, pero además, le advierte a la recurrente que dicha resolución admitía recurso de apelación ante el Ministro de Desarrollo Agropecuario, sin que Productos Sonaños hiciera uso de este derecho, según podrá comprobarse, con la certificación debidamente autenticada que

aparece en la foja 81 del expediente contencioso administrativo.

Ahora bien, de la demanda presentada se desprende claramente que fue a instancia de la parte actora, a través del Señor Mario Martinelli, directivo de la empresa Productos Sonaños, que la Comisión Nacional de la Carne se pronuncia y le contesta, sobre la obligatoriedad de efectuar la clasificación de la carne en canal, toda vez que es la que más interesada para la protección del consumidor. Esta comunicación se hizo, en forma particular y no general, cuando el Dr. Hatuey Castro Barona, en su condición de Presidente de la Comisión Nacional de la Carne, mediante Nota DG-241, del 27 de diciembre de 2001, le informa al señor Martinelli el criterio adoptado por esa Comisión, al "tratar lo referente a la clasificación de ganado vacuno en pie, de acuerdo a la posición que ha adoptado su empresa (*Productos Sonaños*) en cuanto a esta función regulada por la Ley 25 de 1998, según las distintas notas dirigidas por Usted (*Martinelli*) al Secretario de esta Comisión."

Es evidente que la Comisión Nacional de la Carne, actuando por medio de su Presidente, emitió la respuesta contenida en la Nota DG-241, del 27 de diciembre de 2001, debido a la petición hecha por el señor Martinelli, y por la posición particular que adoptó la empresa que representa, Productos Sonaños, en cuanto a la clasificación de la Carne, pero en ningún momento sus consideraciones en cuanto a este tema, contenidas en el Acta de Reunión Extraordinaria N°10-2001, deben tomarse con carácter general puesto que se trataba de absolver una petición individualizada, no de sentar alguna norma general o reglamentaria sobre el tema de

la clasificación de la carne. Prueba de esto es el contenido del Acta citada, en donde se dice:

"Con respecto a la nota enviada por el Lic. Martinelli al Ministro del MIDA y que firmara el Lic. Díaz, el Sr. Pitti manifestó que ellos dieron su opinión en la reunión de ANAGAN y el resultado es conocido.

...

Siguiendo con la solicitud hecha por el Lic. Martinelli, el Dr. Castro informa que sus abogados diseñaron una Resolución que someterá a aprobación y con ello se dará respuesta.

La resolución fue leída y se recomendaron cambios en su redacción.

El Dr. Sáenz informa que consultó con abogados y que no puede existir analogía en una misma Ley, por lo tanto los argumentos del Lic. Martinelli no tienen sustento. Manifiesta que si bien la clasificación en pie está en la Ley, ésta no es desarrollada, por lo que la CNC no interviene en nada sobre este tipo de clasificación.

El Dr. Salas hace referencia a las reuniones sostenidas para reglamentar la Ley 25 de 1998 y junto al Dr. Sáenz inician una explicación de la reglamentación.

A solicitud de los comisionados el tema de la reglamentación queda para próximas reuniones y solicitan centrarse al tema de clasificación en pie que es el objeto de la reunión.

Se vierten diferentes opiniones sobre la clasificación en pie y se discuten los pro y los contras de aceptar realizar este tipo de clasificación.

El Dr. Ayala da lectura a la nota S.E. C.N.C.-235-2001 que envió al Dr. Castro donde da su opinión profesional de las desventajas de hacer la clasificación en pie, sin realizar la tipificación de la canal bovina y los riesgos que conlleva realizar este tipo de clasificación.

Luego de múltiples opiniones sobre el tema de la clasificación en pie, la CNC decide no realizarla y limitarse a la tipificación de canales, tal como se

está haciendo en los mataderos que están cumpliendo con la Ley 25 de 1998.

...

Debido a que existen las propuestas de dar respuesta al Lic. Martinelli por medio de una Resolución o de una Nota, el Dr. Castro somete a discusión este punto y los comisionados deciden enviar una nota basándose en la nota CP-143/RLL/MR/ba enviada por el Lic. René Luciani, Comisionado Presidente de CLICAC, relacionada con la clasificación del ganado bovino en pie y su ejecución por analogía, la cual se adjuntará.

Agotados todos los temas el Dr. Castro da por finalizada la reunión a las 4:00 p.m." (Cf. f. 2 - 4)

Es evidente en el Acta de Reunión Extraordinaria, demandada por vía de nulidad, la alusión permanente al caso particular del Licdo. Martinelli, representante de Productos Sonaños, más que a la determinación de dictar un acto de carácter general en el tema de la clasificación de la carne. Lo que ha sucedido es que a la parte actora se le ha imposibilitado jurídicamente utilizar la demanda de plena jurisdicción por haber dejado de agotar la vía gubernativa, y pretende disfrazar su inconformidad con la Nota DG-241 del 27 de diciembre de 2001, emitida por el Presidente de la Comisión Nacional de la Carne, dirigiendo su demanda de nulidad contra el Acta de Reunión Extraordinaria N°10-2001, que en realidad no es un acto acusable por esta vía porque no contiene disposiciones dirigidas a la colectividad, sino que en todo caso recoge la decisión de dar una respuesta a las inquietudes del representante de Productos Sonaños.

Tal como ha sostenido la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, existen diferencias fundamentales entre las demandas contencioso administrativas de nulidad y de plena jurisdicción. Así, por ejemplo, en su resolución del

diecisiete (17) de enero de mil novecientos noventa y uno (1991) ha sostenido ese Tribunal:

"A juicio de la Sala el apoderado judicial de la parte actora incurre en un grave error al confundir la demanda contencioso administrativa de nulidad con la de plena jurisdicción. Ello es así por cuanto que el acta que se pretende registrar y la demanda presentada en su contra tienen como objeto la protección de intereses de carácter particular o subjetivo solamente susceptible de impugnación por medio de una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción y no a través de una demanda contencioso administrativa de nulidad, por lo cual la vía utilizada, a juicio de quienes suscriben, no es la correcta.

Se debe Precisar, ante todo que, si bien ambos tipos de demanda Persiguen la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, la demanda contencioso administrativa de nulidad y la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentan diferentes características, las cuales se Pueden describir en los siguientes términos.

a) Finalidad: La demanda de nulidad cuestiona la legalidad del acto protegiendo dicha legalidad desde un punto de vista objetivo. Preserva el orden jurídico abstracto. La demanda de plena jurisdicción cuestiona la legalidad del acto administrativo protegiendo el derecho subjetivo del demandante lesionado por el acto de la administración en vías a la declaración de nulidad de dicho acto y el restablecimiento de ese derecho. Nuestra jurisprudencia ha aceptado que se formulen demandas de nulidad contra actos que crean situaciones jurídicas individuales tratándose de actos condición (por ejemplo, decretos de nombramiento de servidores públicos).

b) Demandante: En la demanda de nulidad puede demandar cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, domiciliada en Panamá. En la demanda de plena jurisdicción sólo puede demandar la persona cuyo derecho se vea lesionado por el acto administrativo impugnado.

c) La pretensión: En la demanda de nulidad se pide únicamente la declaración de nulidad del acto administrativo. En la demanda de plena jurisdicción, además de la nulidad del acto, se demanda el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado.

d) Intervención de terceros en el proceso. En la demanda de nulidad cualquiera puede intervenir como tercero. En la demanda de plena jurisdicción sólo se le permite intervenir como tercero a quien demuestre un interés directo en el proceso.

e) Facultades del juez: En la demanda de nulidad se confronta el acto impugnado con la norma infringida estando el juez facultado solo para decretar la nulidad del acto impugnado y para dictar disposiciones en reemplazo de las anuladas. En la demanda de plena jurisdicción confronta el acto impugnado, el derecho subjetivo lesionado y la norma infringida estando el juez facultado para decretar la anulación del acto y, además, para ordenar el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado.

f) Prescripción: En la demanda de nulidad no hay término de prescripción, puede interponerse en cualquier momento a partir de la notificación, expedición o publicación del acto administrativo. La demanda de plena jurisdicción prescribe dos meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto administrativo impugnado.

g) Suspensión provisional: En la demanda de nulidad la jurisprudencia reciente ha sostenido que procede esta medida, cuando el acto impugnado en forma manifiesta pueda causar perjuicios a la colectividad, y si no respeta el principio constitucional que establece la separación de las funciones ejecutivas, legislativa y judicial. En la demanda de plena jurisdicción es necesario probar la existencia de un perjuicio grave y actual para el demandante o que el acto sea manifiestamente contrario a la ley para que sea procedente la suspensión provisional del acto impugnado.

h) Carácter del acto impugnado: La demanda de nulidad se interpone contra actos de carácter general o abstracto. La demanda de Plena jurisdicción se interpone contra actos de carácter particular que afectan situaciones jurídicas individuales o concretas.

i) Naturaleza de la sentencia: En la demanda de nulidad la sentencia anulatoria es declarativa. En la demanda de plena jurisdicción, si se acoge la pretensión, la sentencia es de condena.

j) Efectos de la sentencia: En la demanda de nulidad la sentencia anulatoria produce efectos erga omnes, es decir, contra todos en general. La demanda de plena jurisdicción afecta únicamente a quienes la interponen, es decir, tiene efectos inter-partes, al menos en lo que se refiere al restablecimiento del derecho.

La jurisprudencia ha sostenido igual criterio en referencia a la interposición de estas demandas a saber:

"19. LOS RECURSOS DE NULIDAD Y DE PLENA JURISDICCION. SUS DIFERENCIAS CARACTERISTICAS.

El recurso de nulidad puede proponerse únicamente contra actos de la administración, tales como Decretos, Resoluciones, Acuerdos y Resoluciones que contemplen situaciones generales. El contencioso de plena jurisdicción puede proponerse contra de actos administrativos que afecten o vulneren derechos subjetivos. La 'acción popular, puede ejercerla cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera; la de plena jurisdicción pueden proponerla las personas afectadas por el acto. La primera puede ejercitarse en cualquier tiempo; la segunda, sólo dentro de los dos meses siguientes a la publicación, notificación o ejecución del acto. En la demanda de anulación solo cabe pedir la declaratoria de ilegalidad del acto acusado; en la de plena jurisdicción cabe con la declaratoria de ilegalidad pedir, a la vez, las prestaciones a que se aspira. La sentencia que le pone fin a al recurso de nulidad, se limita a declarar la ilegalidad o legalidad



del acto acusado; la sentencia que decide el recurso de plena jurisdicción, llamado también acción privada, declara nulo el acto acusado con la finalidad de restablecer el derecho vulnerado. De todo ello se sigue que el recurso en que se pidió no solo la ilegalidad del acto, sino también la indemnización o reparación de los daños que el acto ha ocasionado o pueda ocasionar, configura el - recurso de plena jurisdicción; 'a acción popular', en cambio, está limitada a obtener la declaratoria de ilegalidad del acto, con lo cual se restablece el orden jurídico. (V. Sentencia de 6 de septiembre de 1961. "Repertorio Jurídico." Año 1961, N°9. Abril-Diciembre. Página 621)."  
(MORGAN, Eduardo. Los Recursos Contencioso Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño).

Por todo lo expuesto, solicitamos respetuosamente a los Magistrados que integran el resto de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, revocar la resolución que admite la demanda en referencia, dictada por el Magistrado Sustanciador, y en su lugar, no admitirla por improcedente, siendo consecuentes con las decisiones emanadas de ese tribunal al establecer las diferencias entre las demandas contencioso administrativas de nulidad y de plena jurisdicción.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/10/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

**MATERIA:**

Demanda de Plena Jurisdicción y de Nulidad (sus diferencias)  
Comisión Nacional de la Carne