

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 586

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de marzo de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.

El Licenciado Ibrahin Eddie Binns Aguilar, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 1-1461 de 18 de agosto de 2004, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), y para que se hagan otras declaraciones.

Recurso de Apelación
(Promoción y Sustentación).

Expediente 639-16.

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

Acudo ante usted conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con lo establecido en los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra del Auto de veinte (20) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita al 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 (Cfr. foja 196 del expediente judicial).

I. Fundamento del Recurso de Apelación.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la presente demanda se fundamenta en que la acción propuesta por Ibrahin Eddie Binns Aguilar, no cumple en debida forma con los presupuestos de admisibilidad establecidos por la Ley Contencioso Administrativa, pues del examen atento de las constancias procesales, se advierte que el acto objeto de controversia, esto es, la Resolución N° D.N. 1-1461 de 18 de agosto de 2004, ha sido aportada sin las constancias de su notificación, lo cual evidencia que el activador judicial no recurrió

oportunamente en sede gubernativa, de ahí que pretende reactivar la vía mediante una petición de revocatoria, para poder acudir a esta jurisdicción, pero de forma extemporánea; así las cosas, el demandante aspira que esa Magistratura analice un tema ya ejecutoriado y en firme en la esfera administrativa, específicamente desde el año 2004, y que no fue impugnado de forma eficaz y adecuada, de conformidad con la norma vigente (Cfr. fojas 61-63 del expediente judicial).

1.1. Tal como lo preceptúa el artículo 44 de la Ley Número 135 de 1943, modificada por la Ley Número 33 de 1946, es un requisito fundamental que quien acude al Tribunal aporte junto con la demanda, la copia debidamente autenticada del acto acusado, en el cual deberá aparecer la constancia de su publicación, notificación o ejecución, según corresponda.

Al verificar si el libelo cumple con este requisito formal de admisibilidad de la demanda, este Despacho advierte que el accionante aportó la copia autenticada de la Resolución N° D.N. 1-1461 de 18 de agosto de 2004, la cual fue emitida por la extinta Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras); pero sin las constancias de su notificación, tal como lo exige el artículo 44 de la Ley Número 135 de 1943 (Cfr. fojas 61-63 del expediente judicial).

Sobre el particular, debemos destacar que la Sala Tercera ha señalado en reiteradas ocasiones la importancia de cumplir con este requisito, de forma que se pueda determinar no sólo la existencia del mismo, sino que: a) se encuentra en firme; b) se agotó la vía gubernativa; y c) la presentación de la acción en tiempo oportuno, es decir, al cabo de dos (2) meses contados a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto, o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda, tal como lo establece el artículo 42-B de la Ley Número 135 de 1943; situación que no se cumplió en el presente caso, por lo que, éste es uno de los elementos que impide darle curso legal a la misma.

1.2. Con base en la deficiencia anotada en líneas anteriores, este Despacho observa que el acto recurrido por Ibrahin Eddie Binns Aguilar, cuya nulidad pretende a través de una demanda de plena jurisdicción, fue emitido por la autoridad en el año 2004, por tanto, resulta claro que el mismo quedó ejecutoriado mucho antes de la nueva petición de revocatoria promovida por el administrado.

En consecuencia, cualquier acción de esta naturaleza que el hoy recurrente pretenda demandar ante esta vía jurisdiccional, conforme lo dispone el artículo 42-B de la Ley Número 135 de 1943, adicionado por el artículo 27 de la Ley Número 33 de 1946, se encuentra prescrita, porque ha transcurrido en demasía el término de dos (2) meses contemplados en la norma mencionada para promover ese tipo de mecanismos procesales.

Decimos esto, pues del examen de las constancias que obran en autos, se advierte que el 28 de mayo de 2015, es decir, once (11) años después que el acto acusado quedó en firme y ejecutoriado, el accionante acude a esta instancia jurisdiccional solicitando la declaratoria de nulidad de la Resolución N° D.N. 1-1461 de 18 de agosto de 2004, argumentando el agotamiento de la vía gubernativa mediante la Providencia N° 194 de 17 de mayo de 2016, por la cual la Administración General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, resolvió no admitir la solicitud de revocatoria administrativa, y la Resolución N° 262 de 26 de julio de 2016, que confirmó dicha decisión (Cfr. fojas 163-165 y 180-182 del expediente judicial).

Conforme a lo expuesto, estimamos que la acción que nos ocupa no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Número 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley Número 33 de 1946, en la medida que la Resolución N° D.N. 1-1461 de 18 de agosto de 2004, se encuentra en firme y ejecutoriada, situación que es aceptada y reconocida por Ibrahin Eddie Binns Aguilar al pretender reactivar la vía gubernativa sobre la base de una solicitud de revocatoria efectuada ante la

Autoridad Nacional de Administración de Tierras, lo que resulta a todas luces impropio y atentatorio a los principios de seguridad jurídica y de legalidad.

En un proceso similar, la Sala Tercera se pronunció, mediante el Auto de veintisiete (27) de marzo de dos mil diecisiete (2017), de la siguiente manera:

“...pretende con esa solicitud de revocatoria reactivar la vía gubernativa para propiciar una activación de la vía contenciosa administrativa contra el acto de negativa a su requerimiento...Es necesario indicar que somos del criterio que los procesos no pueden quedar abiertos indefinidamente para que las partes o terceros, interesados o no, realicen actos procesales cuando a bien lo consideren, o intenten acciones distintas a las establecidas en la Ley, con el objeto de desestabilizar el acto administrativo ya ejecutoriado, pues el proceso ha de regirse por un principio de orden hasta llegar a la definición de la pretensión de quien accede a la jurisdicción.

Es por ello que, el legislador señaló un término perentorio dentro del cual sea posible ejercer oportunamente el derecho de acción contencioso administrativa, para que la persona que se sienta afectada, promueva oportunamente su reclamación, pues la indeterminación y la incertidumbre colisionan con los fines del derecho como herramienta para lograr la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones sociales, por un lado; y por el otro, para salvaguardar la ejecutoriedad y eficacia del acto administrativo, ya que la administración no puede caer en la inestabilidad producida por una ilimitada cadena de recursos. Entonces, el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto pues puede ser condicionado legalmente a que la promoción de la demanda sea oportuna y las acciones se inicien dentro de los plazos que señala el legislador.

Por lo tanto, al no recurrir oportunamente en la vía gubernativa y jurisdiccional contra el Convenio de Transacción, y dejar vencer los plazos legales perentorios ante la respuesta que no satisfacía sus intereses como accionista, al suscribirse el convenio, no es procedente entablar nuevamente la misma reclamación ante la Administración, reactivando la vía gubernativa, para poder acudir a la vía judicial de forma extemporánea; pretendiendo que se analice un tema ya ejecutoriado en la esfera administrativa y que no fue impugnado de forma eficaz y oportuna, de conformidad con la norma vigente, por quienes tienen la legitimidad para ello, con la única finalidad de presentar un control judicial extemporáneo.

...

Ante tales circunstancias, quien sustancia considera que no queda otra alternativa que negarle curso legal a la presente demanda, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley No. 33 de 1946,..." (Lo destacado es del Despacho).

A la luz de lo reseñado, la demanda presentada no ha cumplido con el presupuesto de agotamiento de la vía gubernativa, en consecuencia, deviene en extemporánea, dado que la resolución sobre la cual el recurrente pretende que ese Tribunal emita una decisión de fondo, es en realidad un acto administrativo ejecutoriado; por tal razón, esta Procuraduría siendo consecuente con la jurisprudencia sentada a través de innumerables precedentes, arriba a la conclusión que no es viable la admisión de la acción que se analiza, ante el incumplimiento de uno de los presupuestos esenciales para recurrir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa en demanda de plena jurisdicción.

1.3. Por otro lado, conforme se aprecia en el libelo, específicamente en el apartado *“III. Hechos u omisiones fundamentales de la acción”*, el recurrente expone sus alegaciones y argumentos jurídicos; hace una serie de señalamientos en torno a presuntas lesiones, e incluso despliega sus pretensiones; y, además, hace referencia a cada una de las supuestas actuaciones ilegales realizadas por la autoridad y que obran en el expediente administrativo relacionado con el acto impugnado, incumpliendo, en consecuencia, con lo previsto en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley Número 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley Número 33 de 1946; por lo que a nuestro juicio el actor incurre en una censurable falla al confundir el desarrollo de esta sección con estadios procesales posteriores (Cfr. fojas 5-13 del expediente judicial).

1.4. Por último, en relación con lo que el demandante solicita, debemos indicar que entre las atribuciones que le han sido concedidas a la Sala Tercera, las cuales se encuentran contenidas en el artículo 97 del Código Judicial, no se encuentra la de ordenar la anotación o cancelación de las inscripciones registrales; pues esta competencia recae en los juzgados civiles, y no en este Tribunal, por tal motivo, somos del criterio que las prestaciones que se pretenden con la acción ensayada, vulneran lo preceptuado en el artículo 43 (numeral 2) de la Ley Número 135 de 1943, modificada por la Ley Número 33 de 1946, que se refiere a *“lo que se*

demanda”, en concordancia con el artículo 43-A del mismo cuerpo normativo (Cfr. fojas 3-5 del expediente judicial).

En virtud de lo antes expuesto, debemos resaltar que los requisitos establecidos en la Ley Número 135 de 1943, modificada por la Ley Número 33 de 1946, son indispensables para la presentación de las demandas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en razón de la materia que regula, por ello, no puede quedar sujeta a la discrecionalidad de las partes en el proceso, si decide cumplir o no con los presupuestos señalados por el legislador.

Por tanto, debe concluirse que la acción en comento no cumple con los presupuestos establecidos en la Ley Número 135 de 1943, modificada por la Ley Número 33 de 1943, para acudir a esta vía jurisdiccional, por lo que resulta improcedente con fundamento en el artículo 50 de la misma excerta legal que dicta que: *“...no se le dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades...”*.

En el marco de lo antes expuesto, es importante señalar que esta posición más allá de poder ser considerada como excesivamente formalista, debe entenderse como el medio a través del cual es posible garantizar el contradictorio, tomando en cuenta que el objeto de la causa es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley sustancial; lo que hace indispensable la aplicación de los principios normativos del derecho procesal, que regulan los requisitos, el desarrollo y los efectos del proceso.

Finalmente, solicitamos que al momento en que se tome una decisión se tenga lo que ha indicado esa Alta Corporación de Justicia a través de reiterada jurisprudencia sobre la Tutela Judicial Efectiva y el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad para concurrir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. A este respecto, la Sala Tercera, en el Auto de veintiuno (21) de octubre de dos mil diecinueve (2019), manifestó lo que a continuación transcribimos:

“Antes de finalizar, vale dejar constancia que una cosa es la *Tutela Judicial Efectiva* y otra cosa es el deber que tiene todo el que concurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus Derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido, por ello no se debe interpretar que la tutela judicial efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia.” (La subraya es del Tribunal y el destacado de este Despacho).

En atención a las consideraciones anotadas, consideramos procedente solicitar al Tribunal la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley Número 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley Número 33 de 1946 y, que en consecuencia, se **REVOQUE** el Auto de veinte (20) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), que admite la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción 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