

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 998

Panamá, 22 de septiembre de 2016

**Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.**

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

El Licenciado Johnny Alexander Chavarría, actuando en nombre y representación de **Esther Carrera Muñoz**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 97-2000 de 16 de octubre de 2000, emitida por la **Alcaldía Municipal del distrito de David**.

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 2 de octubre de 2015, consultable a foja 49 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.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda se fundamenta en las siguientes razones:

1. La actora ha equivocado la vía al interponer una acción de nulidad para impugnar un acto administrativo de contenido individual o de interés particular.

Conforme advierte este Despacho, la demandante, **Esther Carrera Muñoz**, por medio de su apoderado judicial, el Licenciado Johnny Alexander Carrera, ha presentado una acción de nulidad con el propósito que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la **Resolución 97-2000 de 16 de octubre de 2000**, por medio de la cual la Alcaldía Municipal del distrito de David resolvió expedir un Título de Propiedad Municipal a nombre de Inversiones y Finanzas Scorpio, S.A., sobre un lote de terreno inscrito a la ficha 345875,

rollo 60052, imagen 0025, de la Sección de Personas Mercantiles del Registro Público, el cual tiene una superficie de quinientos once con diecinueve metros cuadrados, (511.19 mts), cuyos linderos y medidas son las siguientes: Norte, mide 35.30 mts y colinda con Deyanira Ortiz de Williams; Sur, mide 35.00 mts y colinda con Rubén Delgado; Este, mide 14.30 mts y colinda con Avenida B; Oeste, mide 14.80 mts y colinda con José Vargas Ruiz Morales, ubicado en la barriada San José, corregimiento de Pedregal, distrito de David, provincia de Chiriquí.

En los hechos primero y segundo de la demanda, la actora manifiesta que su madre, Rosa Mélida Muñoz (nombre usual) o Silvia Muñoz (nombre legal), era la legítima “propietario” del terreno descrito en el párrafo anterior, por más de cuarenta y cinco (45) años y que había efectuado la solicitud para que ese inmueble fuera titulado a su nombre (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

De lo expuesto, se desprende con meridiana claridad **que la 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 de los hechos de la demanda y del acto impugnado, éste afecta **derechos subjetivos de Esther Carrera Muñoz**, razón por la cual lo que cabía era la interposición de una demanda de plena jurisdicción, cuya característica se le exige a las actuaciones de la Administración Pública que son impugnadas a través de ese tipo de acciones (Cfr. fojas 3 a 5 del expediente judicial).

Así lo ha reconocido el Tribunal en reiterados pronunciamientos, entre éstos, los Autos de 12 de mayo de 1993, 7 de agosto de 1995, 12 de enero de 2000, 21 de febrero de 2014 y 16 de agosto de 2016, en los cuales ha puntualizado que el objeto de la demanda contencioso administrativa de nulidad es el de **impugnar la legalidad del acto de carácter general**, protegiendo dicha legalidad desde un punto de vista objetivo, en vías de preservar el orden jurídico abstracto.

En adición, debemos manifestar que en este caso la recurrente estaba en la posibilidad de promover un Proceso Declaratorio de Nulidad de Título, tal como lo señaló la Sala Tercera en el **Auto de fecha 16 de agosto de 2016**, en el que se analizó un proceso similar al que ocupa nuestra atención, veamos:

“...

En relación con lo anterior, es necesario recalcar que dentro de 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 persigue, no sólo la declaratoria de nulidad del acto impugnado, sino el restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerables, no importa si son de particulares o del Estado en su sentido más amplio; mientras que la demanda de nulidad tiene como objeto únicamente 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.

La importancia de este requisito legal es básico, toda vez que nuestro sistema de lo contencioso administrativo adopta la clasificación entre demandas de plena jurisdicción tendientes a reparar el derecho particular violado además de la pretensión de nulidad del acto, y la demanda de nulidad, cuyo objeto central es la tutela del ordenamiento jurídico abstracto y no la protección de una situación jurídica concreta o derecho particular violado, como lo es el caso objeto de la presente acción.

Se desprende con meridiana claridad, que 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 únicamente derechos subjetivos de María Del Carmen Cruz De León y su hermano Ramón Cruz De León, razón por la cual lo que cabía era una demanda de plena jurisdicción.

Las demandas de plena jurisdicción conocen de situaciones concretas en donde la persona afectada por el acto puede ejercer la acción. En esta oportunidad, los hermanos Cruz De León, son las personas que presuntamente han sido alcanzadas en sus derechos subjetivos por el acto administrativo impugnado.

Luego de analizar el contenido de los actos impugnados y el contenido de la demanda, es obvio que el demandante equivocó la vía judicial, ya que los actos impugnados no constituyen actos generales, impersonales u objetivos y por tanto, impugnables a través de una acción de nulidad; sino que se trata de actos individuales, personales y subjetivos, cuya impugnación debe

darse mediante acción de plena jurisdicción, para lo cual la demandante debió cumplir con los requisitos siguientes: Haber agotado la vía gubernativa y presentar la demanda dentro de los dos (2) meses, tal como lo establecen los artículos 42 y 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Por otro lado, las declaraciones que la ley permite hacer al Tribunal en las acciones donde se ventilan derechos subjetivos son distintas a las que se permite hacer en acciones que pretenden la reestructuración del orden jurídico positivo, donde interesa de manera concreta y exclusiva proteger y conservar el imperio de la legalidad. Además, en las acciones de nulidad, no es necesario agotar la vía gubernativa, ni existe término de prescripción, como ya lo explicamos en párrafos anteriores.

...

Aunado a lo anterior, también constata el Magistrado Sustanciador que en el expediente judicial constan evidencias que denotan que la parte que se considera afectada tuvo oportunidad de promover el proceso de Oposición Agraria correspondiente, Proceso Declarativo de Nulidad de Título, el cual a través del auto 108 de 26 de febrero de 2013, deja sin efecto la Resolución que admite la demanda presentada por el Lcdo. José Herrera apoderado judicial del señor Ramón Cruz De León y la señora María Del Carmen Cruz De León y se ordena el archivo del expediente y Recurso de Apelación dentro del Proceso Ordinario Declarativo de Nulidad de Título, que a través de sentencia de 15 de mayo de 2013 confirma el auto número 108 de 26 de febrero de 2013, expedido por el Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Veraguas.

...

Habiéndose determinado que el demandante ha confundido las acciones contenciosas de nulidad y plena jurisdicción, y que pretende hacer uso del recurso de nulidad, con miras a lograr el restablecimiento de un derecho subjetivo, propio de una demanda de plena jurisdicción, se procede a negarle su curso de conformidad con lo preceptuado en el artículo 50 de la ley 135 de 1943.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado José E. Herrera C., en representación de MARÍA DEL CARMEN CRUZ DE LEÓN, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N 9-UTO-05110 de 17 de agosto de 2004, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (Hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)...”

Finalmente, solicitamos que al momento en que se decida esta apelación se tenga en cuenta que, conforme lo ha sostenido esa Alta Corporación de Justicia a través de diversos fallos, una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra 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 establece (Cfr. Auto de 23 de junio de 2010).

En adición a los planteamientos que anteceden, cabe advertir que **la anulación o la cancelación de la inscripción registral de la propiedad que pretende la recurrente entre las pretensiones de su demanda, refiere una situación que, como ha dicho la Sala Tercera en reiteradas ocasiones, es competencia de la vía ordinaria civil.** Veamos la Resolución de 16 de diciembre de 2011, en donde expuso lo que a continuación transcribo:

“Si bien el acto demandado es dictado por una autoridad administrativa en ejercicio de la función administrativa, y el artículo 97 del Código Judicial le atribuye a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia los procesos que se originen, por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que se ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando de ejercerlas los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades autónomas o semiautónomas; **los actos registrales efectuados por el Registro Público se rigen por una regulación especial que le atribuye a la jurisdicción ordinaria la competencia privativa para atender las impugnaciones de estos actos.**

Así, se observa que en los artículos 1788 y 1795 del Código Civil se le atribuyen al Director del Registro Público, respectivamente, las facultad de rectificar por sí y bajo su responsabilidad, los errores u omisiones contenidos en los asientos principales de inscripción, cuando en su despacho exista algún título y, a calificar la legalidad de los títulos que se presenten para su inscripción y, en consecuencia para negarla o suspenderla. Por su parte, el artículo 1790 del mismo Código, señala que cuando se trate de un error que no se puede rectificar el registrador o director pondrá una nota marginal de advertencia, pero esto no anula ni cancela la inscripción.

De acuerdo con el artículo 1784 del cuerpo legal en mención, la cancelación de una inscripción no procede sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación, la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción.

Por su parte, cabe señalar que, de acuerdo en el numeral 2 del artículo 93 del Código Judicial se le atribuye a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para conocer de las apelaciones contra las resoluciones que dicta el Director General del Registro Público.

Pese a que el artículo 159 del Código Judicial expresamente no le atribuye la competencia a los jueces de circuito de cancelar o anular las inscripciones en el Registro Público, podemos ubicarlo dentro de lo estipulado en el numeral 14 de esa norma que dispone que es competencia de dichos funcionarios judiciales conocer en primera instancia de los procesos civiles que no están atribuidos expresamente a otra autoridad.

Siendo así las cosas este Tribunal debe concluir que la controversia en cuestión para que se anulen las inscripciones de unos títulos de propiedad no pueden ser examinadas por esta Sala, ya que por su naturaleza es una materia de competencia de la vía ordinaria civil.” (Lo subrayado es de la Sala Tercera y lo resaltado es nuestro).

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 la actora; 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 2 de octubre de 2015, visible en la foja 49 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,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General