REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 557

Panamá, 29 de octubre de 2012

Proceso contencioso administrativo de nulidad

Recurso de Apelación. (Promoción y sustentación)

El licenciado Melquisidec Bernal Domínguez, actuando en representación de **Alfredo Hernández Sánchez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N. 2-1316 de 9 de septiembre de 2005, emitida por la antigua **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario,** y que se hagan otras declaraciones.

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 13 de junio de 2011, consultable a foja 53 del expediente, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior, solicitando ese Tribunal, que conforme el criterio utilizado al proferir su resolución de 1 de diciembre de 2009, se conceda este recurso en el efecto suspensivo.

I. Consideraciones Previas.

De acuerdo con las constancias del expediente judicial, el 22 de marzo de 1996, Ana Teresa de Vargas solicitó a la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario la adjudicación de un globo de terreno, con una superficie aproximada de 5,548.18 m^2, ubicado en el poblado de Toabré, distrito de Penonomé, provincia de Coclé; sin embargo, la misma falleció el 7 de junio de 1999, sin haber culminado el trámite de adjudicación.

Producto de esta circunstancia, Daniel Vargas Suárez, esposo de la fallecida, solicitó la autorización de dicha entidad a fin de continuar con los trámites iniciados por su esposa, razón por la cual se emitió la resolución 02-2000 de 26 de enero de 2000, a través de la cual la Dirección de Reforma Agraria accedió a tal petición (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Luego de lo anteriormente expuesto, José Nicanor Hernández, Alfredo Hernández Sánchez y otros, en su condición de padre y hermanos, respectivamente, de Ana Teresa de Vargas (q.e.p.d.), presentaron una solicitud ante la directora regional de la Reforma Agraria de la provincia de Coclé, con el objeto que se paralizaran los trámites de adjudicación iniciados por Daniel Vargas Suárez y se adjudicara ese globo de terreno a favor de los hijos de Ana de Vargas, en calidad de patrimonio familiar; no obstante, dicha solicitud fue negada por el entonces director nacional de dicha institución, a través de la resolución D.N.223-2001 de 8 de junio de 2001, puesto que la misma había sido presentada de manera extemporánea, es decir, vencido el término de oposición que establece la Ley (Cfr. fojas 19 a 23 del expediente judicial).

Debido a esta decisión, José Nicanor Hernández, Alfredo Hernández Sánchez y otros promovieron un recurso de reconsideración en su contra, dando lugar a la expedición de la resolución D.N.505-2001 de 16 de noviembre de 2001, por cuyo conducto se confirmó en todas sus partes el acto recurrido (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

No conforme con lo anterior, los afectados anunciaron la interposición de un recurso de apelación; sin embargo, éste no fue sustentado, de allí que se declaró desierto mediante la resolución 132-R.A.-2003 de 6 de noviembre de 2003 (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

Posteriormente, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria emitió la resolución D.N. 2-1316 de 9 de septiembre de 2005, a través de la cual adjudicó

definitivamente, a título oneroso, a favor de Daniel Vargas Suárez, una parcela de terreno baldía, ubicada en el corregimiento de Toabré, distrito de Penonomé, provincia de Coclé, con una superficie de 5,548.18 m^2, según corresponde al plano número 205-09-6443 de 27 de abril de 1996, aprobado por dicha entidad (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

En virtud de lo dispuesto en esta resolución, el 29 de abril de 2011, el licenciado Melquisidec Bernal Domínguez, en su condición de apoderado judicial de Alfredo Hernández Sánchez, presentó la acción de nulidad bajo estudio, manifestando que el acto acusado de ilegal infringe de manera directa, por comisión, los artículo 53, 108 y 133 de la ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que en su orden, guardan relación con: los requisitos que debía cumplir quien solicitara ante la antigua Dirección de Reforma Agraria la adquisición de una parcela de terreno a título oneroso; el trámite que le tenía que dar el funcionario provincial al expediente contentivo de la respectiva solicitud y al término en el cual se presenta la oposición en contra de alguna solicitud de adjudicación (Cfr. fojas 6 a 9 del expediente judicial).

II. Sustentación de nuestro recurso.

Esta Procuraduría se opone a la admisión de la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, debido a que el recurrente equivocó la vía para su interposición, puesto que lo procedente era promover una demanda de plena jurisdicción, ya que el acto acusado de ilegal, es decir, la resolución D.N. 2-1316 de 9 de septiembre de 2005, afecta los intereses que el hoy demandante ya planteó en la etapa administrativa, lo que puede traducirse en la infracción de los derechos subjetivos que reclama.

Lo anterior es así, debido a que, tal como se desprende de las constancias procesales, el demandante, una vez tuvo conocimiento del proceso de adjudicación, presentó objeción a la solicitud efectuada por Daniel Vargas Suárez,

así como también propuso los recursos que la ley le confería, lo que nos permite establecer, sin lugar a dudas, que al oponerse al trámite de adjudicación el recurrente pretendía que la entidad demandada tomara en consideración su derecho para adquirir el mencionado globo de terreno, lo que evidencia que el accionante participó del proceso en el que finalmente se adjudicó el bien inmueble a Vargas Suárez y deja claro el interés particular que tiene sobre el referido lote.

De lo previamente anotado, se colige igualmente que Alfredo Hernández Sánchez ahora intenta utilizar la vía de la nulidad, a sabiendas de que el acto administrativo impugnado de manera alguna infringe el ordenamiento jurídico, puesto que únicamente se limita a reconocer a favor de un tercero, el mismo derecho subjetivo e individual que él pretende.

Aunado a lo que precede, es necesario destacar que existen constancias que reflejan dentro del expediente judicial y administrativo del caso bajo estudio, que Alfredo Hernández Sánchez participó en el desarrollo del procedimiento de adjudicación al cual hemos hecho referencia, ya que se opuso a la misma, sustentó el recurso de reconsideración en contra del acto administrativo que le negó la oposición y, por último, presentó un recurso de apelación, el cual no sustentó; actuaciones que, a todas luces, evidencian el interés manifiesto del recurrente para reactivar, a través del ejercicio de esta acción de nulidad, una pretensión ya agotada en la vía gubernativa en el año 2005, luego de la emisión de la resolución D.N. 2-1316 de 9 de septiembre de ese año (Cfr. fojas 19-23 del expediente judicial y fojas 47-49, 87-88, 96 y 99-100 del expediente administrativo).

En cuanto a la errónea interposición de la demanda de nulidad, este Despacho considera importante destacar 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, es decir, la de **plena jurisdicción**, persigue no sólo la declaratoria de nulidad del acto impugnado, sino el restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados; mientras que la **demanda de nulidad** únicamente tiene como objeto 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.

En este sentido, no podemos perder de vista, que el recurrente reconoció que en efecto, el acto atacado nada más lo afectó a él (Cfr. foja 7 del expediente judicial) por lo que debió encaminar su pretensión por la vía de la plena jurisdicción y no, como erróneamente hizo, a través de la presente demanda contenciosa de nulidad.

En relación con esta materia esa Sala ha señalado en fallo de 6 de febrero de 2012, lo siguiente:

> *"…*
>
> *Al analizar el libelo de demanda, esta Superioridad encuentra elementos que permiten determinar, de manera clara, que la vía adecuada para accionar no es la contencioso administrativa de nulidad.*
>
> *…*
>
> *Del contenido del libelo se advierte que el licenciado Barría Santamaría, encaminó la pretensión hacia una demanda contenciosa de nulidad, manifestando la defensa objetiva del ordenamiento jurídico patrio. No obstante lo anterior, conforme se desprende de los hechos que motivaron la presentación de la demanda, se aprecia que están encaminados a la afectación de derechos subjetivos y no a la afectación de intereses generales o abstractos, por lo que nos encontramos ante actos administrativos que son de índole particular.*
>
> *…*
>
> *Por lo antes expuesto, este Tribunal de Segunda Instancia estima que no debe dársele curso legal a la demanda presentada. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, lo procedente es revocar el auto venido en apelación.*

> *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, PREVIA REVOCATORIA del Auto de veintisiete de abril de 2010, NO ADMITEN la demanda contencioso administrativa de nulidad promovida por el licenciado Israel Barría Santamaría, actuando en su propio nombre y representación para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 1032 de 27 de diciembre de 2006, emitida por la Viceministra de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas."* (Lo subrayado es nuestro).

Del fallo citado 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 el actor; de allí que solicitamos a ese 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 13 de junio de 2011 (foja 53 del expediente judicial) que admite la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 302-11