

ENTRADA N° 620-2019

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO EDILBERTO VILLAR B., ACTUNDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL LA RESOLUCIÓN No. ANATI. 3-0611- DE 30 DE MARZO DE 2012, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE TITULACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI).

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, treinta (30) de septiembre de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

Conoce el resto de los Magistrado que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, el Recurso de Apelación presentado por el Licenciado Francisco Antonio Castillo Buenaño, actuando en nombre y representación de Héctor Eugenio Parra Amaya, en su calidad de Tercero Interesado en el Proceso, en contra de la Providencia de siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), por medio de la cual se admite la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado, Edilberto Villar B., actuando su propio nombre y representación, con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ANATI. 3-0611- de 30 de marzo de 2012, emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

I. RECURSO DE APELACIÓN.

Los argumentos en que el Tercero Interesado fundamenta el Recurso de Apelación que ocupa nuestra atención, consultable a fojas (48-51) del Expediente Judicial, se dirigen a que se **REVOQUE**, la Providencia de siete (7) de noviembre

de dos mil diecinueve (2019), mediante la cual se admite la Acción Contenciosa Administrativa Nulidad bajo estudio.

Al respecto, el apelante manifiesta que dicha acción no se ajusta a las formalidades legales para su admisión, en atención a los requerimientos generales establecidos en la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946, que regula la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Entre otros aspectos, se expone que lo anterior es así, en cuanto a que se solicita la declaratoria de nulidad del acto administrativo que contiene la adjudicación definitiva a título oneroso a Héctor Eugenio Parra Amaya, de una (1) parcela de terreno baldío, ubicado en el corregimiento de María Chiquita, distrito de Portobelo, provincia de Colón, con una superficie de veintitrés hectáreas con siete mil novecientos catorce metros con treinta y tres decímetros cuadrados (23 HAS + 7,914.33 M²) (Cfr. fjs. 14-15 del expediente).

Seguidamente, indica que, en todo caso, no es viable la admisión de la Demanda ensayada, debido a que el actor procura la Nulidad de un acto que únicamente es impugnabile a través de la Acción de Plena Jurisdicción en cuanto a que se persigue el restablecimiento de un derecho subjetivo, por lo que es imposible su continuación.

Entre otros argumentos, destaca el Tercero Recurrente, que la parcela de terreno, antes indicada comprende la finca 383984, inscrita al documento redi 2168497, código de ubicación 3305 de la Sección de la Propiedad, provincia de Colón, Registro Público de Panamá, la cual fue cedida por el señor Héctor Eugenio Parra Amaya, mediante traspaso a título oneroso a favor de la sociedad Bienes Raíces Gatún, S.A., razón por la cual se configura la vulneración de derechos subjetivos, desnaturalizando totalmente el sentido de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad (Cfr. fj. 50 del expediente judicial).

II. POSICIÓN DE LA PROCURADORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

A fojas 71 a 75 del expediente judicial, se encuentra visible la Vista Número 530 de 17 de julio de 2020, contentiva del concepto de Ley, en la cual, el

Representante del Ministerio Público expone que la Demanda presentada cumple con las formalidades y requisitos de Ley para ser admitida y, en consecuencia, solicita a la Sala Tercera, NO ACCEDER al Recurso de Apelación interpuesto por el Tercero Interviniente en contra de la Providencia de siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), que admite la Acción Contencioso Administrativa de Nulidad, y en su lugar, se confirme su admisión.

En efecto, como se ha podido constatar de las piezas procesales, la parte demandante en el Proceso, no hizo uso de su Derecho de presentar Oposición al Recurso de Apelación en forma oportuna.

III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL.

Una vez examinadas las consideraciones del apelante en calidad de Tercero Interviniente en el Proceso el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, proceden a resolver el Recurso de Apelación incoado, a partir de lo cual debe expresar lo siguiente:

Observa este Despacho que, a través de la Providencia de siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), se admite la acción Contencioso Administrativa de Nulidad, entendiéndose que la misma cumple con los requisitos de admisibilidad de toda demanda que se interponga ante esta Jurisdicción.

Como se aprecia en el libelo de Demanda presentada, la Acción ensayada se encuentra dirigida contra el acto administrativo que contiene la adjudicación definitiva a título oneroso a Héctor Eugenio Parra Amaya, de una (1) parcela de terreno baldío, ubicado en el corregimiento de María Chiquita, distrito de Portobelo, provincia de Colón, con una superficie de veintitrés hectáreas con siete mil novecientos catorce metros con treinta y tres decímetros cuadrados (23 HAS + 7,914.33 M²), contenida en la Resolución No. ANATI. 3-0611- de 30 de marzo de 2012, emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Cabe mencionar que, que los presupuestos específicos para presentar Demandas de Nulidad, se encuentra regulado en el artículo 22 de la Ley N° 135 de 1943 modificada por la Ley N° 33 de 1946.

La referida disposición legal refiere:

"Artículo 22. Podrán demandar la revisión las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción popular, cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, en cualquier caso en que la Administración haya incurrido en injuria contra derecho.

En este sentido, en concordancia con el artículo previamente citado, el artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946.

La norma en referencia es del siguiente tenor:

"Artículo 43: Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes;
2. Lo que se demanda;
3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;
4. La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de violación."

Al examinar el contenido de las disposiciones legales antes transcritas, resulta claro que el acto que ahora se recurre puede ser demandado por medio de una Acción de Nulidad por cualquier persona, excepto por aquella que intervenga directamente en el acto administrativo, siempre y cuando se haga en defensa del orden jurídico legal establecido, es decir, que se persiga un fin de orden público y no buscando el restablecimiento o reparación de un derecho subjetivo.

En adición a lo expuesto, debemos precisar que el interés que muestre el demandante en las Acciones Contencioso Administrativas, constituye también un elemento importante de diferenciación del tipo de acción que se debe ejercer, toda vez que la Acción de Nulidad se interpone por un ciudadano que muestra interés de que los entes públicos actúen conforme al orden legal; en cambio, la Acción de

Plena Jurisdicción, es interpuesta cuando hay un derecho subjetivo lesionado o al menos un interés directo del agraviado por el acto administrativo impugnado.

Dentro de este contexto, según se expone en el libelo de Demanda, la misma se dirige a proteger el ordenamiento jurídico, en virtud de que el acto atacado, supuestamente, atenta contra Derechos de la Colectividad, cuyo carácter impersonal persigue la tutela judicial de los Derechos de los ciudadanos, visto de esta manera la acción presentada no persigue el restablecimiento o resarcimiento de algún derecho subjetivo vulnerado, sino que de su contenido se desprende que la pretensión es el restablecimiento del ordenamiento legal.

Cabe mencionar, que unos de los elementos que generalmente contribuye a diferenciar entre las Demandas de Nulidad y las de Plena Jurisdicción, es si el acto es de carácter general o individual; sin embargo, esta diferenciación no tiene carácter absoluto, pues la jurisprudencia y la doctrina aceptan la posibilidad de demandar un acto de carácter particular cuando esto no implique el restablecimiento de un Derecho sino que tenga como finalidad salvaguardar el Orden Jurídico, y cuando quien demande no sea la persona a quien el acto le ha creado una situación jurídica en particular; máxime cuando dicho acto le otorga a una persona, natural o jurídica, algún estatus legal que le permite ejercer una actividad que repercute sobre la colectividad, como lo es en este caso.

Ante este escenario, tenemos que la parte actora ha cumplido con lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, adicionado por el artículo 28 de la Ley N° 33 de 1946, que establece los requisitos que deben reunir toda Demanda que se interponga ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Las circunstancias expuestas hacen concluir que la parte actora cumplió adecuadamente con los requisitos de Ley, razón por la cual este Tribunal de Apelación, considera que lo consecuente es confirmar la decisión proferida por éste, y en ese sentido nos pronunciamos.

Sobre lo indicado, citamos un extracto de la Resolución de veintiséis (26) de abril de dos mil dieciséis (2016), en la cual la Sala Tercera de lo Contencioso

Administrativo, en relación a un negocio jurídico similar al que ocupa nuestra atención, dispuso lo siguiente:

“... ”

No obstante, este Tribunal de Apelación procede a atender lo dispuesto en la normativa vigente, cuando señala que entre los presupuestos específicos que la norma prevé para presentar demandas de nulidad, además de los requisitos comunes a todo tipo de demanda, en la jurisdicción contencioso, mediante la Ley 135 de 1943 señala que: podrá ser presentada por cualquier persona en caso en que la Administración haya incurrido en injuria contra derecho (artículo 22); en cualquier tiempo (artículo 42^a), el acto debe ser individualizado (artículo 43^a).

En este mismo orden de ideas, al referirnos a la finalidad de la interposición de una demanda de nulidad, es pertinente citar al autor Heriberto Araúz, quien en su obra Curso de Derecho Procesal Administrativo, manifiesta lo siguiente:

‘Generalmente se presenta contra actos administrativos de carácter general. No obstante, según jurisprudencia de la SCA también puede presentarse contra actos de carácter individual, cuando no se persiga la reparación subjetiva de un derecho sino la defensa objetiva del ordenamiento jurídico.’ (ARAÚZ, Heriberto. Derecho Administrativo Procesal - La Jurisdicción Contencioso Administrativa de Panamá. Universal Books, Panamá. 2004. P.124).

Con referencia a lo anterior, el jurista Araúz, complementa su razonamiento, considerando la pretensión de la demanda, como un elemento imprescindible para determinar si la acción a promover es de nulidad o de plena jurisdicción, señalando que: ‘Creo oportuno reiterar lo expresado en líneas anteriores: lo que realmente determina o distingue a un proceso contencioso administrativo de otro es lo que se pide o la pretensión ejercida. La pretensión es lo fundamental.’ (Idem)

Hecha las observaciones resaltadas, nos permite tener un criterio doctrinal y normativo para diferenciar entre las demandas de nulidad y de plena jurisdicción, y no delimitar al juicio si el acto es de carácter es general o individual, ya que se ha visto, que tanto la doctrina como la jurisprudencia, aceptan la posibilidad de demandar un acto de carácter particular cuando esta demanda no implique el restablecimiento de un derecho sino que tenga que salvaguardar el orden jurídico, como es el caso que nos ocupa. (Cfr. Sentencia de 29 de marzo de 2016, Sentencia de 29 de agosto de 2017).

...”.

El resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMAN** la Providencia de siete (7) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), emitida por el Magistrado Sustanciador, que ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Licenciado Edilberto Villar B., actuando su propio nombre y representación, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ANATI. 3-0611- de 30 de marzo de 2012, emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

NOTIFIQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**