

Entrada No.778472021

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE LAU & DUDLEY ABOGADOS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD **CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A.**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ADMG-596-2020 DE 2 DE DICIEMBRE DE 2020, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El resto de los Magistrados integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en calidad de Tribunal de Segunda Instancia, conocen del Recurso de Apelación promovido por la Firma de Abogados Lau & Dudley Abogados, actuando en nombre y representación de la Sociedad **CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A.**, en contra de la Providencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil veintidós (2022), emitida por la Magistrada Sustanciadora, actuando en Sala Unitaria, mediante la cual no se admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, promovida por la parte Recurrente, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.ADMG-596-2020 de 2 de diciembre de 2020, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y se hagan otras declaraciones.

I. RECURSO DE APELACIÓN

La representación judicial de la parte actora, interpuso formal Recurso de Apelación (fojas 36-37 del Expediente Judicial) en contra de la Providencia emitida el veintiuno (21) de febrero de dos mil veintidós (2022), por la Magistrada

Sustanciadora, mediante la cual no se admitió a trámite la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la Sociedad **CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A.**, con el fin de declarar nula, por ilegal, la Resolución No.ADMG-596-2020 de 2 de diciembre de 2020, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Señala la parte recurrente, que la Magistrada Sustanciadora motivó jurídicamente la decisión de no admitir a trámite la Acción Administrativa de Nulidad, en el hecho que la parte Demandante, incluyó pretensiones adicionales a solicitar la nulidad del Acto impugnado, lo que es contrario al fin de las Demandas Contencioso Administrativas de Nulidad, sin embargo, a criterio de la parte Demandante, este fundamento jurídico es incorrecto.

Al respecto, se aduce que contrario a lo que expuso la Magistrada Sustanciadora, se aprecia que en el Libelo de la Demanda se ha individualizado con toda precisión, el Acto Administrativo del cual se pretende su nulidad, por lo que según la parte recurrente, las peticiones hechas en la Demanda se ajustan a la naturaleza de este tipo de Acciones, solicitando así que la decisión emitida, sea revocada.

II. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN

El Procurador de la Administración mediante su Vista Fiscal No.687 de 30 de marzo de 2022, visible a fojas 39-43 del Expediente Judicial, señaló que no le asiste la razón a la parte recurrente, pues, de la lectura de la Demanda, se aprecia que la pretensión de la Sociedad **CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A.**, va más allá de la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo impugnado, al realizarse una serie de declaraciones adicionales, por consiguiente, solicita sea confirmada la decisión recurrida.

III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIÓN

Una vez analizados los argumentos vertidos por el apoderado judicial de la parte Demandante y la Procuraduría de la Administración, el resto de los

Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, como Tribunal de Segunda Instancia procede a resolver el Recurso de Apelación incoado, de la siguiente manera:

Observa este Tribunal que, a través de la Providencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil veintidós (2022), la Magistrada Sustanciadora no admitió a trámite la Demanda incoada por la Sociedad **CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A.**, toda vez que, a su criterio, el objeto de la pretensión se extendió a solicitar actos declaratorios que riñen con el objetivo de este tipo de Acciones, argumentándose en la Resolución apelada, que en las Demandas de Nulidad ante la Jurisdicción Administrativa, únicamente se debe pedir la declaratoria de nulidad del acto acusado, sin ninguna declaración adicional.

Ahora bien, del cuidadoso análisis del Recurso de Apelación, así como de la opinión vertida por el Procurador de la Administración, esta Sala estima que, si bien es cierto, compartimos la decisión emitida en primera instancia, en referencia a que la Acción ensayada no debe ser admitida a trámite, consideramos que ello debe ser por razones diferentes a las ensayadas por la Magistrada Sustanciadora.

Lo anterior lo señalamos, pues, de la lectura del Libelo de la Demanda (fojas 1 a 18) se aprecia que la parte Demandante fue específica al señalar cuál era el Acto Administrativo impugnado, así como su pretensión, es decir, que se declarase nula la Resolución No.ADMG-596-2020 de 2 de diciembre de 2020, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), mediante la cual se adjudicó a favor de Ruggiere Gálvez Marcucci, una parcela de terreno, a título oneroso, perteneciente a la Finca No.87, ubicada en Playa Blanca, Corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de. Lo anterior, deja en evidencia que, en este sentido, lo solicitado por la parte Demandante, se ajusta a los requerimientos de una Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad.

Sin embargo, al examinar los hechos que originan la pretensión, así como el efecto jurídico que surte la Resolución Administrativa impugnada, resalta que la parte actora persigue con la interposición del negocio jurídico bajo análisis, la protección de un Derecho particular y no de un interés público, lo que supone un requisito indispensable para que prosperen este tipo de Acciones propuestas ante Jurisdicción Administrativa. Para sustentar esta postura, citaremos específicamente el numeral noveno de la Demanda, el cual señala:

“Noveno: ...

Este Globo de Terreno y los Derechos Posesorios que del mismo derivan, **son de titularidad de nuestra representada CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A.**, y estaban incluidos dentro de los bienes cedidos a Fideicomisos de Garantías para garantizar el pago de Documentos Negociables emitidos.”

(El resaltado es nuestro) (Cfr. Página 8 del Expediente Judicial)

De igual forma, para sustentar nuestra tesis, es conveniente citar que, entre las normas que se consideran infringidas, específicamente en lo referente al artículo 63 de la Ley No.80 de 31 de diciembre de 2009, “Que reconoce Derechos Posesorios y regula la Titulación en las Zonas Costeras y el Territorio Insular” la parte Demandante indica lo siguiente:

“Esta norma ha sido violada de forma directa por comisión, ya que la adjudicación de la parcela de terreno solicitada por el peticionario original, se efectuó en base a la falsa declaración de posesión del predio, por el espacio que la ley indica, **cuando dicho globo de terreno estaba siendo poseído por la Sociedad CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A., y que el mismo estaba incluido en propiedad fideicomisaria**, garantizando una emisión de valores o bonos comerciales autorizados por la Entidad competente y que mantienen deuda frente a terceros.”

(El resaltado es nuestro) (Cfr. Página 11 del Expediente Judicial)

De los extractos de la Demanda que hemos citado, se aprecia que la parte Demandante pretende que esta Sala declare la nulidad de un Acto Administrativo que a todas luces tiene un carácter particular, pues se trata de la adjudicación de globos de terrenos a favor de una persona natural, en donde se denuncia como principal afectación, que los mismos pertenecen a la Sociedad **CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A.**, lo que deja en evidencia, que la parte

Demandante a través de la Acción de Nulidad, persigue la protección de un Derecho individual.

Al respecto, considera el resto de los Magistrados que, de la revisión del acto demandado cuya ilegalidad se requiere, se puede corroborar que el mismo no constituye un acto general que afecta a la población, sino que se caracteriza por ser un acto particular, dirigido a una persona individualizada, con el fin de solicitar el reconocimiento de un Derecho Subjetivo, por lo que la Acción Contencioso Administrativa de Nulidad presentada, no es la vía idónea para solicitar la nulidad de dicho Acto Administrativo.

Para sustentar nuestra postura, nos corresponde citar en primer lugar, un extracto del Fallo emitido por esta Sala el 20 de noviembre de 2020¹, el cual señala:

“(…)

El bloque jurisprudencial recién transcrito, en concordancia con la normativa aplicable, **pone de relieve la vital importancia de la correcta escogencia de la vía a través de la cual se quiera atacar un Acto Administrativo**, puesto que nuestro sistema Contencioso Administrativo deja marcada la diferencia entre las demandas de Plena Jurisdicción, tendientes a solicitar la ilegalidad del acto con el fin de reparar un derecho particular violado; y la de Nulidad, **cuyo fin es tutelar el ordenamiento jurídico abstracto, atacando actos impersonales, enfocados en el orden social y no la protección de una situación jurídica concreta o un derecho particular violado, que es lo que realmente pretende el accionante con la interposición de la presente Acción.**

Hemos hecho la anterior afirmación, toda vez que queda plenamente evidenciado de la lectura de la Demanda que la intención de la parte accionante no va encaminada a que se tutele el ordenamiento jurídico abstracto, sino a que se delibere sobre una situación que afecta los derechos subjetivos de quien recurre la Resolución acusada de ilegal.

(…)”

(El resaltado es de la Sala)

¹ Sentencia del 20 de noviembre de 2020, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad incoada en contra de la Resolución No.1342 de 25 de septiembre de 2019, emitida por el Patronato del Instituto Oncológico Nacional.

La jurisprudencia transcrita, se complementa con el reiterado criterio que ha emitido esta Superioridad en casos similares al que ocupan nuestra atención, para ello citaremos la Sentencia emitida el 22 de febrero de 2018²:

“(…)

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 propios de Ana María de León Medina razón por la cual lo que cabía era una Demanda de Plena Jurisdicción.**

…

Esta superioridad ha expresado, en cuanto a la diferencia de los procesos de nulidad y Plena Jurisdicción, lo siguiente:

“Dentro del este contexto es preciso destacar que, en principio **la Acción Pública o de Nulidad se refiere al interés público o social de la conservación del orden público y en la privada o de Plena Jurisdicción, hace relación al particular sujeto del derecho lesionado, como es el presente caso.** Asimismo, por sus consecuencias, estas acciones se diferencian, en que la nulidad declarada en acción objetiva o pública, por la naturaleza impersonal del acto acusado, produce efectos `erga omnes´, como se ha dicho, liquida jurídicamente el acto. **Mientras que la nulidad que surge en la de Plena Jurisdicción o privada, no sólo destruye el acto demandado, sino que ordena el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. He aquí la diferencia´.** (Auto de 12 de enero de 2000).

“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 tiene 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´ (Auto de 17 de enero de 1991).

…

Habiéndose determinado que la Demandante ha confundido las acciones contenciosas de nulidad y Plena Jurisdicción, y que **pretende hacer uso del Recurso de Nulidad, con miras a**

² Sentencia del 22 de febrero de 2018, emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad incoada en contra de la Resolución No.DN-9-1524 de 11 mayo de 2011, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

lograr el restablecimiento de un derecho subjetivo, propio de una demanda de Plena Jurisdicción, mal podría ésta Corporación de Justicia admitir la demanda de nulidad presentada por Ana María de León de Medina a través de apoderada judicial, cuando la demandante lo que debió presentar fue una demanda de Plena Jurisdicción, por lo que se procede a **REVOCAR** la providencia de 22 de febrero de 2017, que admite la precitada demanda.

(...)"

(El resaltado es de la Sala)

Los fallos transcritos únicamente confirman nuestra postura, pues, la presente Demanda Administrativa de Nulidad, promovida por la Sociedad **CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A.**, pretende la impugnación de un Acto Administrativo, cuyo contenido lesiona un interés exclusivamente particular, lo que se aleja del fin que conllevan este tipo de Acciones, es decir, la conservación del orden público.

Esta postura se sustenta claramente en las pretensiones que ha esgrimido la parte actora, al señalar que la Propiedad que fue adjudicada a título oneroso, le pertenecía a la Sociedad **CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A.**, en su calidad de acreedora de la persona beneficiada con la adjudicación, añadiendo, que la Finca objeto del litigio, había sido dada como garantía fiduciaria, lo que demuestra la intención de la parte actora, de interponer la presente Acción Administrativa con un fin exclusivamente particular.

Por las consideraciones expuestas, esta Superioridad es del criterio que jurídicamente procede confirmar la Resolución venida en grado de apelación, pero, por razones distintas a las anotadas por la Magistrada Sustanciadora, actuando en Sala Unitaria.

IV. PARTE RESOLUTIVA.

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 de Panamá y por Autoridad de la Ley, **CONFIRMA** la Resolución de veintiuno (21) de febrero de dos mil veintidós (2022), emitida por la Magistrada

Sustanciadora, actuando en Sala Unitaria, dentro de Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la Firma de Abogados Lau & Dudley Abogados, actuando en nombre y representación de la Sociedad **CASA DE CAMPO FARALLÓN, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.ADMG-596-2020 de 2 de diciembre de 2020, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y se hagan otras declaraciones.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**