# REPÚBLICA DE PANAMÁ



Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Recurso de apelación en contra de la admisión de la demanda. (Promoción y sustentación).

Expediente 205602022.

Vista Número 2066

Panamá, 16 de diciembre de 2022

La Firma Forense Camaño & Co. Abogados, actuando en nombre y representación de **Maximiliana Pérez Arroyo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 180 de 9 de septiembre de 2021, emitida por la **Alcaldía Municipal del distrito de Santa Fe**, provincia de Veraguas, y para 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 los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la Resolución de once (11) de mayo de dos mil veintidós (2022), visible a foja 43 del expediente judicial, por la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio adoptado en su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se confiera este recurso en el efecto suspensivo.

Al observar la demanda interpuesta por **Maximiliana Pérez Arroyo**, corresponde a este Despacho enfatizar que en toda acción contencioso administrativa, es esencial la determinación de lo que se pide, porque es ésta, en último análisis, la que determina el contenido de la Sentencia, misma que no podrá rebasar las pretensiones señaladas por los recurrentes, pues el rol del Juez se construye a partir de un ejercicio imparcial.

En ese mismo sentido, debemos señalar que la Sala Tercera, como máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa, tiene atribuciones y competencias establecidas tanto en la Constitución Política; en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, como ley especial, así como en el Código Judicial y la Ley 38 de 2000, aplicados supletoriamente; razón por la cual, todo

accionante debe exponer sus pretensiones conforme a los parámetros determinados en el ordenamiento jurídico y no excederse en lo que pide, pues al hacerlo, le impide al Tribunal pronunciarse sobre dichas pretensiones debido a la falta de competencia legalmente establecida.

De lo anterior, podemos enfatizar, como primer aspecto, que las atribuciones del Tribunal se establecen en la Constitución Política, específicamente en el artículo 206 (numeral 2), veamos:

#### "Artículo 206...

- 1...
- 2. La jurisdicción contencioso-administrativa...podrá <u>anular</u> los actos acusados de ilegalidad; <u>restablecer</u> el derecho particular violado; <u>estatuir</u> nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y <u>pronunciarse</u> prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal...
  - 3..." (Lo destacado es de este Despacho).

De ahí que podamos señalar que cuando se recurra ante la Sala Tercera, las pretensiones deberán ser enfocadas en la anulación de un acto administrativo por considerarse que se ha emitido de manera ilegal, y que como consecuencia de ello, se restablezca el derecho que haya sido vulnerado; por otra parte, cuando se pida la declaratoria de ilegalidad de artículos contenidos en reglamentaciones o textos de inferior jerarquía a las leyes nacionales, se le podrá peticionar al Tribunal que también estatuya nuevas disposiciones ejerciendo su potestad modificatoria, y además, que emita la interpretación jurídica de las normas, cuando éstas aún no se hayan aplicado; o, establecer su valor legal en los casos que se requiera, según la naturaleza jurídica de los procesos.

Es decir, que el Tribunal Contencioso Administrativo solamente efectúa el análisis de legalidad de los actos administrativos para determinar si los mismos se expidieron conforme al orden jurídico, por consiguiente, la sentencia se encuentra limitada a la declaración de la legalidad o no del acto, y el restablecimiento del derecho vulnerado es la consecuencia de la anulación por declararse ilegal; de manera que, resultará improcedente que quien demande pretenda que la Sala Tercera emita una decisión sobre temas que se excedan a la anulación del acto administrativo, pues el conocimiento de tales peticiones no le han sido atribuidas legalmente.

Lo expuesto por esta Procuraduría en líneas anteriores, guarda relación al apartado denominado lo que se demanda, de la acción de plena jurisdicción presentada por la actora a través

de su apoderada legal, misma que para mejor comprensión nos permitiremos citar de manera conjunta, a nuestras consideraciones:

"PRIMERO: Que es <u>nulo por ilegal</u> el acto administrativo contenido en la <u>Resolución N°180 de fecha 09 de septiembre de 2021</u>, proferida por el señor JORGE ENRIQUE CARDENAS RODRÍGUEZ, en su condición de ALCALDE MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTA FE, PROVINCIA DE VERAGUAS, por medio del cual adjudica a título oneroso un lote de terreno Municipal...; a favor de MARCIANA ARROYO PÉREZ..." (Cfr. foja 5 del expediente judicial) (La negrita y la subraya es de este Despacho).

En el primer numeral, observamos que la pretensión principal consiste en declarar nula la Resolución 180 de 9 de septiembre de 2021, visible a fojas 10-11 del expediente administrativo, misma que fue emitida por el Alcalde del Municipio de Santa Fe, de la provincia de Veraguas, y que cuyo contenido consiste en la decisión de adjudicar un lote de terreno municipal, a favor de Marciana Arroyo Pérez; sin embargo, al momento en que esta Procuraduría analiza la referida decisión, se percata que carece de las constancias de notificación y agotamiento de la vía administrativa, por parte de quien demanda, requisitos de admisibilidad que desarrollaremos en líneas posteriores.

"SEGUNDO: Se <u>declare Nula por ilegal la Escritura Pública N°3372</u> de fecha, 13 de diciembre de 2021, de la Notaría Pública del Circuito de Veraguas, por medio del cual <u>protocoliza la Resolución N°180 de 09 de septiembre de 2021</u>..." (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial) (Lo resaltado es nuestro).

En segundo lugar, se analiza que la apoderada especial de **Maximiliana Pérez Arroyo**, solicita que también sea declarada ilegal una Escritura Pública expedida por la Notaría Pública del Circuito de Veraguas, lo que constituye el análisis de dos (2) actuaciones administrativas de naturalezas distintas en una (1) sola acción, siendo improcedente tal pretensión, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 14 de la Ley 33 de 1946, que desarrollaremos en párrafos siguientes.

"TERCERO: Que se <u>ordene</u> al Director General del Registro Público, la <u>cancelación de la inscripción</u> de la Resolución N°180 de fecha 09 de septiembre de 2021, efectuada el día 06 de enero de 2022..." (Cfr. foja 6 del expediente judicial) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Como tercer punto, se evidencia que la actora solicita que mediante sentencia, la Sala Tercera, le ordene al Registro Público cancelar la inscripción de una escritura pública, resultando improcedente

por falta de competencia, ya que la naturaleza de los temas registrales corresponden a la jurisdicción civil y no a la contencioso administrativa, lo cual detallaremos en líneas posteriores.

"CUARTO: Como consecuencia de la declaratoria de nulidad por ilegal del acto administrativo, <u>se declare y ordene</u> al Municipio de Santa Fe, Provincia de Veraguas; por intermedio del Alcalde Municipal, le <u>adjudique</u> a MAXIMILIANA PÉREZ ARROYO, <u>el predio o lote de terreno</u>..." (Cfr. foja 6 del expediente judicial) (La subraya y la negrita es nuestra).

Por último, la accionante peticiona que el Tribunal declare y ordena a la entidad demanda, la adjudicación del predio objeto de controversia, lo que implicaría la omisión del procedimiento administrativo establecido en la ley, cuya competencia no corresponde a la Sala Tercera, sino al propio Municipio, o a la jurisdicción agraria, en caso de oposiciones.

Del análisis y la lectura del texto transcrito, se infiere con claridad que **Maximiliana Pérez Arroyo**, en su libelo incluye pretensiones que pese a ser convergentes entre sí, en realidad corresponden a otras jurisdicciones, y debido a ello, esta Procuraduría es del criterio que la recurrente distorsiona la naturaleza jurídica de la acción de plena jurisdicción, así como la función jurisdiccional del máximo Tribunal Contencioso Administrativo, por lo que la admisión de la demanda interpuesta debe ser revocada.

En este sentido, es indispensable poner de relieve el contexto jurídico del proceso de plena jurisdicción, así como su finalidad, que entre otras cosas, consiste en probar que la decisión tomada mediante un determinado acto haya sido emitida al margen del procedimiento legal, tal como indicamos en nuestras primeras líneas; sin embargo, **Maximiliana Pérez Arroyo**, al presentar sus pretensiones, le sugiere al Magistrado Sustanciador que elija cómo tramitará el proceso contencioso administrativo, lo que se aparta de las facultades del operador de justicia y contraviene el principio de imparcialidad, además, releva de responsabilidad a la apoderada judicial de la demandante de interponer una acción con el debido cumplimiento de los requisitos indispensables para su admisión.

En este orden de ideas, la Procuraduría de la Administración procederá a explicar de manera específica, cada uno de los aspectos en los que sustenta su oposición a la admisión de la demanda, en el orden siguiente:

a) La demandante peticiona un asunto de naturaleza distinta al conocimiento del Tribunal.

Dentro del apartado denominado "lo que se demanda" el apoderado especial de **Maximiliana Pérez Arroyo**, solicita al Tribunal que ordene al Registro Público cancelar una inscripción; y, que además adjudique el terreno objeto de controversia a favor de la demandante, lo que resulta improcedente, pues queda claro, como primer aspecto, que las cancelaciones registrales corresponden a presupuestos específicos determinados en la ley y cuya competencia recae sobre la Jurisdicción Civil y no en la Jurisdicción Contencioso Administrativa; por otra parte, pretende que la Sala Tercera efectúe un procedimiento municipal de adjudicación de terreno, como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad del acto que reconoció el título de dicho lote, lo que en definitiva representa un exceso en la competencia atribuida al Tribunal Contencioso Administrativo.

Con relación a la petición de cancelación de inscripción en el Registro Público, esta Procuraduría estima oportuno citar el contenido del artículo 1762 del Código Civil, en concordancia con el artículo 1782, de la misma excerta legal, pues sin ánimos de adentrarnos en aspectos de fondo, queremos enfatizar los aspectos registrales son de naturaleza civil, veamos:

"Artículo 1762. La inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que sean nulos o anulables conforme a la ley. Sin embargo, los actos o contratos que se ejecuten u otorguen por persona que en el Registro aparezca con derecho para ello, una vez inscritos, no se invalidarán en cuanto a tercero, aunque después se anule el derecho del otorgante en virtud de título no inscrito o de causas implícitas o de causas que aunque explícitas no consten en el Registro."

La disposición citada establece el principio de buena fe registral, que consiste en una garantía que ampara a quien haya inscrito un acto o contrato, por haber demostrado previamente ostentar el derecho para ello, aun de manera posterior a la inscripción, se declare lo contrario, ya que la formalidad registral representa la existencia y validez de las decisiones.

Es precisamente por lo anterior, que cobra importancia el contenido del artículo 1782 del Código Civil, en el cual se establecen los presupuestos para pedir y que como consecuencia se ordene, la cancelación total de una inscripción, cito:

"Artículo 1782. Podrá pedirse y deberá ordenarse la cancelación total de una inscripción en los casos siguientes:

- 1. Cuando se extinga el inmueble objeto de la inscripción, o el derecho real inscrito.
- 2. <u>Cuando se declare nulo</u> el título en virtud del cual se ha hecho la inscripción;
- 3. Cuando se haya hecho la inscripción, en contravención a las prohibiciones contenidas en el presente Título."

En síntesis, las inscripciones efectuadas en el Registro Público se encuentran amparadas por el principio de buena fe registral cuya naturaleza jurídica es de índole civil; ahora bien, si la declaratoria de nulidad del título que sustenta una inscripción es uno de los supuestos para pedir la cancelación de la misma, queda claro que el Tribunal competente para declarar la ilegalidad es distinto al que ordene la cancelación, pues el interesado no se podrá efectuar tal pretensión, sin que previamente se obtenga el análisis de legalidad.

Es por ello que, conforme al análisis expuesto, la Ley 135 de 1943, estipula los presupuestos que implican incompetencia dentro de la jurisdicción, específicamente en el artículo 91, cito:

# "Artículo 91. Hay incompetencia de la jurisdicción:

- 1. Cuando <u>por naturaleza del asunto, por disposición</u> <u>de ley</u>, el conocimiento del negocio corresponde a funcionarios o <u>corporación distinta del Tribunal Contencioso Administrativo</u>;
- 2. Cuando recusado un magistrado continúa conociendo del negocio, después de que se le ha solicitado el informe preventivo en el inciso segundo del artículo 82;
- 3. En los demás casos señalados en las disposiciones legales." (Lo subrayado es nuestro).

Ello implica que, la Sala Tercera es incompetente para decidir u ordenar sobre temas que por su naturaleza, sean de otra jurisdicción, tal como es el caso de las de inscripciones registrales, toda vez que los registros solo implican una formalidad de validación de una decisión adoptada conforme al orden jurídico.

En consecuencia, este Despacho solicita al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, que revoquen la admisión de la demanda en estudio, pues quien demanda pretende que el Tribunal decida sobre pretensiones que no son de su competencia, lo cual desnaturaliza el sentido y alcance de las acciones contencioso administrativas de plena jurisdicción.

### b). Quien demanda omite agotar la vía gubernativa.

Este despacho es del criterio que la actora no cumple con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, subrogado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el

artículo 200 de la Ley 38 de 2000, pues en efecto, en el proceso que se analiza, se evidencia que la demandante no agotó adecuadamente la vía gubernativa, dejando ver la omisión a un requisito fundamental en toda acción de plena jurisdicción, razón por la que nos permitiremos citar y explicar las disposiciones a la que nos referimos en líneas previas, veamos:

"Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en el artículo 33, 38, 39 y 41, o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación." (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

De la norma transcrita, podemos observar que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa exige a todo demandante cumplir con requisitos específicos, los cuales consisten en el agotamiento de la vía gubernativa y que los actos que se impugnen sean definitivos, es decir, que resuelvan el fondo de la controversia generando un estado de decisión final, lo cual permite a la Sala Tercera analizar la legalidad de su emisión; es por ello que, resulta oportuno referirnos al contenido de los artículos 200 y 201 (numeral 112), ambos de la Ley 38 de 2000, a fin de enfatizar las circunstancias en las que se entiende agotada la vía gubernativa y el concepto atribuido a este requisito, veamos:

"Artículo 200. Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

- 1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa;
- 2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, señalados en el artículo 166, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él;
- 3. No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apelación, señalados en el artículo 166, hecho que deberá ser comprobado plenamente;
- 4. Interpuesto el **recurso de reconsideración o el de apelación**, según proceda, o ambos, éstos **hayan sido resueltos**." (Lo resaltado es nuestro).

Del artículo 200, entendemos que la vía gubernativa se agota cuando ocurre uno de los cuatro supuestos descritos, de manera que todo demandante que interponga una acción de plena jurisdicción, por encontrarse un derecho subjetivo vulnerado, debe procurar recurrir ante la entidad

que emitió el acto administrativo, por medio de peticiones o presentando los recursos respectivos, pues de lo contrario, se estaría accionando ante la Sala Tercera, sin una previa revisión por parte de la institución acusada.

Al respecto, vale hacer mención de la definición que establece la ley de procedimiento administrativo general, cito:

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

112. Vía gubernativa o administrativa. Mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas, ejercido por la propia Administración Pública, y que está conformado por los recursos que los afectados pueden proponer contra ellas, para lograr que la Administración las revise y, en consecuencia, las confirme, modifique, revoque, aclare o anule."

Es decir que, la vía gubernativa es un mecanismo de control de legalidad que ejerce la propia institución sobre sus decisiones; no obstante, tal revisión resulta distinta al análisis de legalidad que efectúa el máximo Tribunal Contencioso Administrativo de manera privativa, pues en realidad la vía gubernativa representa una potestad de autocontrol, donde una entidad del Estado podrá revisar una medida adoptada, según la pretensión del administrado, y considerar si en efecto es viable mantener su criterio, modificarlo o corregirlo, siendo una facultad que persigue la protección del principio de legalidad.

Ahora bien, al revisar los documentos aportados junto al libelo, así como el expediente administrativo, queda claro que **Maximiliana Pérez Arroyo**, no aportó petición o recurso en contra de la Resolución 180 de 9 de septiembre de 2021 (acto impugnado), por el contrario, por intermedio de familiares y apoderados especiales, prefirió la interposición de denuncias ante la Jurisdicción de Paz, acción de Habeas Data y demás escritos que no se enmarcan en los supuestos que determina el artículo 200 de la Ley 38 de 2000, dejando transcurrir el término de prescripción para presentar una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción.

Es por ello, que este Despacho advierte el incumplimiento por parte de la actora, del requisito de admisibilidad que consiste en el agotamiento de la vía gubernativa para interponer este tipo de

demandas, y en ese sentido, solita al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, que revoquen su admisión.

### c). La acción interpuesta se encuentra prescrita.

En concordancia con el apartando anterior, esta Procuraduría debe advertir el incumplimiento de **Maximiliana Pérez Arroyo**, en el requisito de admisibilidad consistente en interponer la acción contencioso administrativa dentro del término señalado en la Ley 135 de 1943, de conformidad con lo determinado en el artículo 42-B, siendo este adicionado por medio del artículo 27 de la Ley 33 de 1946, el cual nos permitiremos citar, con el fin de demostrar que la acción en estudio se encuentra prescrita. Veamos:

"Artículo 42-B. La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de su publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda." (Lo resaltado es de este Despacho).

En ese sentido, debemos enfatizar que según las constancias que reposan en el expediente judicial y administrativo, el acto impugnado fue emitido el 9 de septiembre de 2021; sin embargo, según informe secretarial de 16 de diciembre de 2021, Ariel Peralta, hijo de la recurrente en el caso que nos ocupa, presentó ante la entidad demandada, distintas copias que guardaban relación a una denuncia interpuesta ante la Casa de Paz de Santa Fe, el 8 de octubre de 2021, lo que nos permite comprender que pese a no ser notificada personalmente de la decisión impugnada, mantuvo conocimiento de su contenido; y no fue hasta el 3 de marzo de 2022, que decidió recurrir ante la Sala Tercera mediante acción de plena jurisdicción (Cfr. foja 15 del expediente judicial; foja 14 y 21 del expediente administrativo).

Lo anterior, demuestra que la demanda presentada por Maximiliana Pérez Arroyo se encuentra prescrita, y no debe ser admitida, pues la propia ley especial contencioso administrativa establece la importancia de cumplir con todos los requisitos de forma, situación que no ocurre en el caso que nos ocupa, y debido a ello, solicitamos al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, que la admisión de la demanda sea revocada.

# d). La recurrente pretende convertir a la Sala Tercera, en una tercera instancia del proceso administrativo.

En el marco de todo lo antes indicado, esta Procuraduría es del criterio que la demanda presentada no debió ser admitida, pues además, por medio de la última pretensión descrita en el apartado denominado lo que se demanda, la actora intenta que el Tribunal se convierta en una tercera instancia, y ordene la adjudicación del terreno municipal que fue requerido por quien ahora ostenta la titularidad, quien luego de su solicitud, se sometió a todos los requisitos del procedimiento.

En ese sentido, debemos enfatizar que si bien resulta indispensable especificar cada una de las pretensiones cuando se traten de acciones que buscan el restablecimiento de derechos vulnerados, ello no implica que las mismas se excedan de la competencia de la Sala Tercera, tal como ocurre en el proceso bajo análisis, pues queda claro que **Maximiliana Pérez Arroyo**, busca que se invalide una decisión, que indica afectarle, y que luego de ello, no solo se restablezca, sino que pretende se le confieran derechos que aún no han sido exigidos por ella.

Siendo así, debemos advertir que la admisión de la acción de plena jurisdicción interpuesta debe ser revocada, primero por encontrarse prescrita, ya que no se observa constancia de notificación ni de haberse agotado la vía gubernativa; además, la actora peticiona la declaratoria de ilegalidad de una escritura pública sin la debida individualización de la acción que corresponde, también pretende que el Tribunal ordene la cancelación de una inscripción en el Registro Público cuando dicha materia no es de su competencia; y por último, solicita que la Sala Tercera ordene al Municipio adjudicar directamente el terreno que originó la controversia, lo que en definitiva es contrario a la autonomía que mantiene cada municipio en sus procedimientos conforme a la ley aplicable.

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 del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley substancial; lo que hace indispensable la aplicación de los principios normativos del derecho procesal, que regulan los requisitos, el desarrollo y, los efectos del proceso; de manera que se observe el debido proceso, la lealtad, e igualdad procesal de las partes.

11

Finalmente, solicitamos que al momento en que se decida esta apelación se tenga en cuenta el

deber que tiene toda persona que acuda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues no se

puede confundir el principio de tutela judicial efectiva con el deber del demandante, en auxilio de sus

derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, que consiste precisamente en el

cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, básicos y mínimos, establecidos por la ley, de manera

que no se debe interpretar como un acceso desmedido para acceder a la justicia.

De esta manera, podamos concluir que todo el que acude ante la Jurisdicción Contencioso

Administrativa, no debe desconocer que la admisión de todas las acciones que se interpongan, se

encuentran sujetas al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Ley 135 de 30 de abril de 1943,

modificada por la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, así como los principios determinados en la

Ley 38 de 2000, y las normas contenidas en el Código Judicial, aplicadas supletoriamente.

Sobre la base del criterio antes expuesto, consideramos procedente solicitar al Tribunal la

aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la

Ley 33 de 1946 y, que en consecuencia, se REVOQUE la Resolución de once (11) de mayo de dos

mil veintidós (2022), visible a foja 43 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,

Sècretaria General