

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 678

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de agosto de 2020

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

La firma forense FDR Legal Advice & Consulting, actuando en nombre y representación de **Semper Fidelis Development, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 1-0259 de 23 de marzo de 1979, dictada por la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy día **Autoridad Nacional de Tierras** y para que se hagan otras declaraciones

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

**Señor 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 Providencia de 5 de diciembre de 2019, visible a foja 21 del expediente, por la cual se admite la demanda contencioso administrativa de nulidad 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.

Conforme observa este Despacho, el día 27 de noviembre de 2019, la firma forense FDR Legal Advice & Consulting, actuando en nombre y representación de **Semper Fidelis Development, S.A.**, interpuso la demanda contenciosa administrativa de nulidad en estudio, solicitando al Tribunal que se declare nula, por ilegal la Resolución D.N. 1-0259 de 23 de marzo de 1979, dictada por la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy día **Autoridad Nacional de Tierras**, la cual resolvió adjudicar a título oneroso a la señora Castora Sánchez, una parcela de terreno baldía ubicada en el corregimiento de Bastimentos, distrito y provincia de Bocas del Toro, con una extensión superficial de ciento setenta y una hectáreas con doscientos veinticuatro

metros cuadrados y noventa y nueve decímetros cuadrados (171 HAS + 0224.99 M<sup>2</sup>) (Cfr. fojas 3-12 y 13-17 del expediente judicial).

En este orden de ideas, el Magistrado Sustanciador admitió la acción bajo análisis. Sin embargo, cabe señalar que la demanda presentada por la actora **se aparta de la naturaleza de las acciones de nulidad, puesto que su viabilidad, no sólo depende de no invocar o solicitar el restablecimiento de un derecho subjetivo, que es sólo una de las características de este tipo de demandas; sino, que el operador de justicia debe evaluar de manera íntegra y no individualizada, todas las características inherentes a la litis que se quiere instaurar.**

En este contexto, este Despacho debe resaltar que una situación de idéntica naturaleza, es decir, la misma parte demandante, igual entidad demanda, y muy similar acto acusado, mediante el Auto de 4 de diciembre de 2019, el Magistrado Sustanciador **no admitió la demanda interpuesta por esta misma actora**, principalmente por considerar que la accionante dirigió el objeto de su pretensión más allá de la declaración de nulidad del acto administrativo, pues solicitó que la Sala Tercera hiciese una declaración en la que se ordenase “... *a los representantes del Esto (sic) que demanden la cancelación de títulos expedidos y/o cualesquiera inscripciones hechas en el Registro Público puesto que su expedición deriva de una adjudicación y posterior venta de tierras estatales realizadas en contravención de la Ley.*”, tal como ha sucedido en la situación que nos ocupa (Cfr. Auto de 4 de diciembre de 2019, Sala Tercera).

Para mayor ilustración, nos permitimos reproducir un extracto de la referida resolución, es decir, el **Auto de 4 de diciembre de 2019**, el cual reza de la siguiente manera:

“En atención a lo indicado en el párrafo anterior, el Magistrado Sustanciador considera que la demanda no debe admitirse, ya que **la parte actora dirige el objeto de su pretensión más allá de la declaración de nulidad de un acto administrativo**, pues solicita que la Sala haga una declaración en la que se ordene ‘... a los representantes del Esto (sic) que demanden la cancelación de títulos expedidos y/o cualesquiera inscripciones hechas en el Registro Público puesto que su expedición deriva de una adjudicación y posterior venta de tierras estatales realizada en contravención de la Ley.’

...  
En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE**, la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por la firma forense FDR LEGAL ADVICE AND CONSULTING, actuando en nombre y representación de **SEMPER FIDELIS DEVELOPMENT, S.A.**, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 1-0282 de 29 de marzo de 1979, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (ahora Autoridad Nacional de Administración de Tierras).**” (Énfasis nuestro) (Cfr. foja Auto de 4 de diciembre de 2018, Sala Tercera).

En efecto, al examinar en la presente causa el acto cuya declaratoria de nulidad se solicita, podemos observar que el mismo tuvo como único objetivo adjudicar a título oneroso un lote de terreno baldío a Castora Sánchez; **individualizando así tanto el acto como sus efectos** (Cfr. fojas 13-17 del expediente judicial).

Sobre lo anterior, se aprecia que la recurrente solicita a la Sala Tercera, además de la nulidad del acto administrativo impugnado, la cancelación de títulos expedidos y/o cualesquiera inscripciones hechas en el Registro Público, por considerar que dicha adjudicación y posterior venta de tierras estatales fue realizada en contravención a la Ley (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Ante este escenario, nos encontramos frente a pretensiones que debieron haber sido encausadas a través de otro tipo de acción y no una de nulidad, tal como ha sido ensayada. Basta recordar que **la finalidad de la demanda contencioso administrativa de nulidad es restablecer el orden jurídico abstracto**; y que lo fundamental en este tipo de acción es determinar si el acto que se ataca realmente vulnera el ordenamiento jurídico, **sin entrar a examinar si afecta o podría afectar derechos subjetivos.**

Como corolario a todo lo expuesto, el resto de los Magistrados que componen la Sala Tercera, al resolver un recurso de apelación propuesto en contra el referido Auto de 4 de diciembre de 2019, mediante la **Resolución de 23 de junio de 2020**, se pronunciaron como a seguidas se copia:

“En este sentido, el Tribunal de alzada constata que **en el caso que nos ocupa, le asiste la razón al Magistrado Sustanciador** puesto que en la demanda in examine, en el apartado denominado ‘*lo que se demanda*’ se desprende con claridad notable que **la pretensión de la demandante no se limita a la declaración de nulidad de la Resolución D.N. 0282 de 29 de marzo de 1979, sino que su pretensión requiere junto con la declaratoria de nulidad del acto impugnado una reparación subjetiva**, característica de las demandas contencioso administrativa de plena jurisdicción; incumpliendo de esta forma con el artículo 43 A de la Ley 135 de 1943, que señala que ‘si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará este con toda precisión...’.

...

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, **CONFIRMAN el Auto de 9 de diciembre de 2019 que no admite la demanda promovida por la firma forense FDR LEGAL ADVICE AND CONSULTING, en representación de SEMPER FIDELIS DEVELOPMENT, S.A., dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 1-0282 de 29 de marzo de 1979, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (ahora Autoridad Nacional de Administración de Tierras) (Énfasis nuestro).**

En atención a las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, en atención a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946, conforme al cual no se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las formalidades contenidas en los artículos previos de dicha ley, se **REVOQUE la Providencia de 5 de diciembre de 2019, visible a foja 21 del expediente, que admite la demanda y, en su lugar, NO ADMITA la misma.**

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 1061-19