

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1132

Panamá, 13 de octubre de 2010

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

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

El licenciado Joaquín Roger Pérez, en representación de **Margarita Nuques de Miranda**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 2-1512 de 16 de agosto de 1999, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante ese Tribunal 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 17 de octubre de 2007, visible a foja 40 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, de acuerdo con el criterio contenido en su resolución de 1 de diciembre de 2009, se conceda este recurso en el efecto suspensivo.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la referida demanda, radica en dos situaciones que exponemos separadamente, en los siguientes términos:

1. La acción que se ejerce no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 43-A y 43-B de la ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946.

El acto administrativo impugnado consiste en la resolución 2-1512 de 16 de agosto de 1999, por la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudicó definitivamente una parcela de terreno estatal a Bolívar Checa Martínez.

Tal como se desprende de la copia autenticada del expediente administrativo que aportamos como prueba, Margarita Nuques de Miranda no formó parte de dicho proceso administrativo, puesto que la misma no es colindante del terreno segregado y adjudicado. No obstante, la actora ha presentado ante esa Sala una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, cuando en todo caso lo procedente sería ejercer una acción contencioso administrativa de nulidad, alegando la violación de alguna norma del ordenamiento jurídico objetivo.

Dentro de ese contexto es fácil advertir que la resolución demandada no constituye un acto que lesione directamente los derechos de la hoy demandante, del cual hubiera podido recurrir legalmente y, en consecuencia, cumplir con el requisito de agotar de la vía gubernativa para entonces presentar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción dentro del término que establece la Ley.

Según el criterio mantenido reiteradamente por esa Sala, existen claras diferencias entre la acción contencioso

administrativa de plena jurisdicción y la de nulidad, y en ese sentido ha explicado lo siguiente:

Auto de 29 de octubre de 2004

“Una vez analizados los argumentos que sustentan el recurso que nos ocupa y examinado el libelo de la demanda, el resto de los Magistrados que integran esta Sala consideran que en el presente caso la parte actora escogió la vía incorrecta para hacer valer su pretensión,...

Toda vez que en una demanda de plena jurisdicción se trata de una situación concreta en donde la persona afectada por el acto puede ejercer la acción;...

En relación con lo señalado previamente, la jurisprudencia de esta Sala ha manifestado en numerosas ocasiones que las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción y de nulidad tienen diferencias tanto en los requisitos exigidos para su presentación, como en los efectos que las mismas producen. (Fallo de 12 de enero de 2000). Dentro de este contexto es preciso destacar que, la acción de plena jurisdicción puede proponerse contra actos administrativos individuales, personales, que afecten derechos subjetivos (acción privada); mientras que la acción de nulidad puede proponerse contra actos generales y puede ejercerse por cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera (acción pública). (v.g. Autos de 11 de noviembre de 1998 y 24 de septiembre de 1999).”

Auto de 23 de julio de 2007

“Sin embargo, el interés que muestre el demandante en las acciones contencioso-administrativas, constituye un elemento importante de diferenciación del tipo de acción que se debe ejercer, toda vez que la acción de nulidad, es de naturaleza enteramente objetiva y se interpone contra actos generales de carácter abstracto por un ciudadano que muestra interés de que los entes públicos actúen conforme al orden legal; en

cambio, la acción de plena jurisdicción, que es de naturaleza subjetiva, es interpuesta cuando hay un derecho subjetivo lesionado o al menos un interés directo del agraviado por el acto administrativo impugnado, por lo que va encaminado a la reparación y al reconocimiento de determinada condición personal que sólo atañe al particular.”

De lo planteado se colige que la parte actora incurrió en un error al presentar una demanda administrativa de plena jurisdicción, toda vez que no se encuentra legitimada para presentar este tipo de demanda.

2. Aún si ese Tribunal no coincidiera con el anterior planteamiento, debemos advertir que la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por la parte actora adolece de los siguientes defectos formales:

a. No se agotó la vía gubernativa.

La demanda de cuya admisión apelamos no fue presentada de acuerdo a lo que dispone el artículo 42 de la ley 135 de 1943, modificada por el artículo 25 de la ley 33 de 1946, mismo que, en concordancia con el artículo 200 de la ley 38 de 2000, establece que para acudir ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que los actos o resoluciones administrativas demandadas sean definitivas, o 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.

La demanda contencioso administrativa de cuya admisión apelamos, tiene como propósito que se declare nula, por ilegal, la resolución 2-1512 de 16 de agosto de 1999, a

través de la cual se adjudicó definitivamente a título oneroso una parcela de terreno a Bolívar Checa Martínez.

Tal como puede observarse en las fojas 21 a 24 del expediente judicial, el 6 de marzo de 2007, Margarita Nuques de Miranda, a través de su apoderado judicial, solicitó ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria la revocatoria de la resolución 2-1512 de 1999, que contenía el acto de la referida adjudicación definitiva; dicha solicitud dio como resultado que esa entidad emitiera la providencia 043-07 de 3 de mayo de 2007, a través de la cual resolvió inhibirse de resolver la revocatoria promovida y ordenó el archivo del expediente.

De acuerdo al numeral 2 del artículo 166 de la ley 38 de 2000, dicha providencia era susceptible de recurso de apelación pero no hay constancia de que el mismo haya sido interpuesto, de allí que sea válido arribar a la conclusión de que en el expediente bajo examen la demandante no agotó la vía gubernativa, para así poder ejercer la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, de tal suerte que su demanda no debe ser admitida.

En casos similares al que nos ocupa, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha expresado su criterio al respecto, tal como lo expone en el auto de 28 de enero de 2008, que a continuación citamos en su parte pertinente:

“Resulta del examen de los elementos de prueba que conforman el expediente de marras, que no fue interpuesto dicho recurso, o al menos el proceso no cuenta con la prueba que acredite este hecho, razón por la cual no es posible considerar agotada la vía gubernativa, lo

que es motivo suficiente para acceder a la petición del apelante, siendo este la Procuraduría de la Administración, puesto que a tenor de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1946 la demanda carece de los presupuestos legales para que la Sala pueda entrar a conocer la misma.

En casos similares, esta Superioridad ha expresado que para que se entienda agotada la vía gubernativa, los recursos administrativos procedentes deben ser promovidos y sustentados oportunamente."(Subrayado de la Sala).

b. La demandante no solicitó el restablecimiento de derecho subjetivo alguno ni las prestaciones que pretende.

En cuanto a este requisito, señalado en el artículo 43-A de la ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 29 de la ley 33 de 1946, la parte actora únicamente solicitó en su libelo la declaratoria de nulidad del acto administrativo que guarda relación con los hechos expuestos; sin embargo, no expresó cuál o cuáles son los derechos subjetivos conculcados, requisito fundamental en toda demanda contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Al referirse a este requisito de procedibilidad de toda demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, ese Tribunal ha manifestado que el demandante debe, además de identificar e individualizar el acto cuya nulidad demanda, expresar las prestaciones que se pretenden, lo que claramente se explica en el fallo de 8 de mayo de 2001, que citamos en su parte pertinente, así:

"La omisión a la que se ha hecho referencia contraría el contenido del artículo 43^a de la Ley 135 de 1943, según el cual si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste

con toda precisión; y si se demanda el restablecimiento de un derecho, **deberá indicarse las prestaciones que se pretenden.**

De lo anterior se colige que en las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción, no basta con individualizar con precisión el acto u omisión administrativa **y pedir su nulidad, sino que también deberá indicarse las prestaciones pretendidas,** y viceversa, por lo que en este caso la parte actora no cumplió totalmente con lo exigido en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, según el cual "toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá: ...lo que se demanda."

Por lo antes señalado y en virtud que la demanda presentada incumple con los requisitos establecidos en la ley contencioso administrativa, lo procedente es no darle curso, tal como lo establece su artículo 31 (Ley 33 de 1946)." (El subrayado es nuestro).

Este Despacho considera oportuno destacar, que mediante auto de 2 de diciembre de 2009, ese Tribunal se pronunció respecto de la obligatoriedad que tiene todo aquel que concurra ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el objeto de demandar la reparación de un derecho subjetivo que le haya sido lesionado, en el sentido de cumplir con los requisitos formales establecidos en la Ley, al indicar en tal sentido lo siguiente:

"Por otro lado, vale dejar constancia que una cosa es la *Tutela Judicial Efectiva* y otra cosa es el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus Derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido,..."

De conformidad con los criterios antes expuestos, solicitamos a esa Sala que, en virtud de 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 17 de octubre de 2007 (foja 40 del expediente judicial) que admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por Margarita Nuques de Miranda, a través de su apoderado judicial y, en su lugar, **NO ADMITA** la misma.

Pruebas: Adjuntamos copia autenticada del expediente administrativo de adjudicación que reposa en los archivos de la Dirección Nacional de Reforma Agraria y que consta de 15 fojas útiles.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 588-07