

Al respecto cabe señalar lo establecido en el artículo 42 de la Ley No.135 de 1943, reformado por la Ley No.33 de 11 de septiembre de 1946 cuyo texto es el siguiente:

"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 respetuosos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33,38, 39 y 41 o se gan decidido (sic), 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." (El subrayado de nuestro).

No se configura en este caso, en forma palmaria un presupuesto procesal para concurrir ante la Sala Tercera en virtud que evidentemente no estamos frente a una resolución definitiva y aunque si bien es cierto estamos frente a una providencia de inicio de trámites, esta última no ha decidido directa o indirectamente el fondo del asunto por su carácter preliminar y preparatorio más no definitivo en cuanto a la determinación de si existe o no responsabilidad patrimonial por parte de Ignacio Plata por una presunta lesión patrimonial en perjuicio del Estado.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por el Lic. Tomás Vega Cadena en representación de Ignacio Plata Rivera.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

(Fdo.) ARTURO HOYOS.

(Fdo.) JANINA SMALL.
Secretaria.-

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR EL LICDO. JUAN RAMON SEVILLANO CALLEJAS, EN REPRESENTACION DE LA ASOCIACION NACIONAL PARA LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA (ANCON), PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCION No.DG-047-92 DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 1992, EMITIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS RENOVABLES (INRENARE), Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. (MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS).

CONTENIDO JURIDICO.-

La Sala citando al procesalista Mauro Cappelle-
ti y respecto de la defensa del interés social
en el proceso anota que la concepción tradicional
como un asunto que atañe a dos partes y en el
cual se debaten derechos individuales se ha ido
superando por la posibilidad de perjuicios colectivos
que puedan producirse dentro de los nuevos esquemas
de actividad económica. Esto ha llevado a diferentes
naciones a modificar sus sistemas procesales de
forma que se otorgue legitimatio ad causam" (legiti-
mación procesal) a nuevas instituciones públicas
y privadas para actuar como parte en procesos
en los que se persiga la defensa de intereses
colectivos o difusos, en el sentido de que o bien
esos derechos o intereses no pertenecen a ningún
individuo en particular o bien que los individuos
poseen sólo una porción insignificante de esos
derechos.

La protección a los recursos naturales y
al medio ambiente como intereses difusos pueden
plantearse en procesos contenciosos administrativos.
Se entiende por derechos difusos aquellos en los
cuales existe una indeterminación en sus titulares,
dado su carácter supraindividual, una indivisibilidad
del bien jurídico sobre el cual recaen y una ausen-
cia de relación jurídica entre sus titulares.

El magistrado sustanciador en este caso estima
que si bien la ASOCIACION NACIONAL PARA LA CONSERVA-
CION DE LA NATURALEZA (ANCON) pudiera haber recurrido
en un proceso de nulidad también la asociación
citada está legitimada para actuar como parte
demandante en un proceso de plena jurisdicción
y pedir medidas de reparación cuando estime que
se han violado derechos difusos como los que nos
ocupan en el presente proceso en el que se impugna
una concesión para explotar bosques nacionales
en la provincia de Darién.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).
PANAMA, DOCE (12) DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).-

V I S T O S:

La Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ANCON) ha presentado, mediante su apoderado judicial especial el Licdo. JUAN RAMON SEVILLANO CALLEJAS, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, contra el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE).

En la demanda se formula pretensión consistente en una petición dirigida a esta Sala para que declare que es nula la Resolución No.DG-047-92 del 14 de septiembre de 1992, que fue confirmada mediante la Resolución No.JD-010-93 de 6 de enero de 1993, mediante las cuales no se admitió la oposición de ANCON a una concesión de explotación forestal a favor de MADERA PACARO, S.A. y, además, solicita que la Sala declare que la institución demandada tiene el deber de negar la solicitud de concesión forestal presentada por MADERA PACARO, S.A.

El Magistrado Sustanciador considera que este caso es de gran relevancia por cuanto que se plantea dentro de un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción la defensa de derechos supra-individuales, que también se conocen en la doctrina como derechos o intereses difusos. Es conveniente entrar a estudiar la legitimación de ANCON para promover este proceso.

1.- La defensa del interés social en el proceso.

La sociedad contemporánea experimenta fenómenos de industrialización y de urbanización que han generado profundos cambios tanto en la América Latina, en general, como en Panamá, en particular. Estas realidades se reflejan en el proceso moderno.

El procesalista italiano Mauro Capelletti ha señalado que a raíz de esos fenómenos y de la masificación de la producción y del consumo de nuestras sociedades ha surgido una serie de relaciones humanas que asumen carácter colectivo pues ya incluso ciertos derechos y deberes básicos previstos en las declaraciones de Derechos de los siglos XVIII y XIX han sido adicionados por derechos, metas individuales, colectivos, derechos sociales y deberes de las asociaciones, comunidades y grupos sociales. Sin embargo, el mismo autor anota que la concepción tradicional del proceso como un asunto que atañe a dos partes y en el cual generalmente se debaten derechos individuales se ha ido superando por la posibilidad de perjuicios colectivos que puedan producirse dentro de los nuevos esquemas de actividad económica. (The Judicial process in comparative perspective. Oxford University Press, Oxford (Inglaterra), 1989, pág.270 a 272).

Lo anterior ha llevado a diferentes naciones a modificar sus sistemas procesales de forma que se otorgur legitimatio ad causam (legitimación procesal) a nuevas instituciones públicas y privadas para actuar como parte en procesos en los que se persiga la defensa de intereses colectivos o difusos, en el sentido de que o bien esos derechos o intereses no pertenecen a ningún individuo en particular o bien que los individuos poseen sólo una porción insignificante de esos derechos. El mismo Cappelletti señala que en nuestra época "la protección de los derechos ha adquirido una crucial importancia para el progreso y quizás para la sobrevivencia de la humanidad" (obra citada, pág.274).

En el área de la protección procesal de los intereses difusos se han adoptado desde soluciones tales como otorgar capacidad para ser parte a consumidores individualmente considerados, asociaciones

de consumidores y en algunos casos a representantes del Ministerio Público, pero esta última solución no ha sido suficiente, como lo demuestra la experiencia reciente de Bélgica, Francia e Italia, Otros países han brindado nuevas soluciones a este problema al crear dependencias estatales especializadas, tales como el Ombudsman de los Consumidores creado en Suecia en 1970, el Director General de Comercio justo en Inglaterra, la Oficina de Control de Acuerdos Restrictivos de la Competencia en India creada en 1969 y otras.

En los Estados Unidos de América se ha combinado la actividad de representantes gubernamentales con el reconocimiento de legitimación procesal a asociaciones de diversa índole que a través de acciones colectivas (class actions) han reivindicado este tipo de intereses. Vale la pena mencionar, por último, la llamada acción de relatoria (relator action) de Inglaterra consistente en un proceso iniciado para defender intereses públicos por un individuo privado o un grupo que de otra forma no tendría legitimación, pero que ha demandado en ausencia y con el consentimiento del Procurador General.

II. La protección a los recursos naturales y al medio ambiente como intereses difusos que pueden plantearse en procesos contencioso-administrativos.

Podemos entender que los intereses o derechos difusos son aquéllos en los cuales existe una indeterminación en sus titulares, dado su carácter supra-individual, una indivisibilidad del bien jurídico sobre el cual recaen y una ausencia de relación jurídica entre sus titulares. Así, por ejemplo, en el campo de las relaciones de consumo serían intereses o derechos difusos lo relacionado con la publicidad engañosa o abusiva y la colocación en el mercado de productos con alto grado de nocividad o peligrosidad para la salud de todos los consumidores, según lo ha destacado la procesalista brasileña Ada Pellegrini Grinover (Cfr. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, Comentado por Ada Pellegrini Grinover y otros, Editorial Forense Universitaria, Brasil, 1991, págs.495 y siguientes).

El tema de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales constituye un tema de vital importancia para nuestro país y para la sociedad contemporánea. El historiador británico Paul Kennedy ha destacado en una obra recién publicada que la población mundial se ha duplicado en los últimos 40 años, pero la actividad económica mundial se ha cuadruplicado en el mismo período. Estos factores han creado una intensa explotación de las áreas selváticas y recursos naturales en nuestros países, lo cual se ha acentuado con el avance del proceso de industrialización reciente en países como Panamá. Todo esto tiende a aumentar el daño ecológico. Desde los años 50 se ha estimado que el mundo ha perdido casi un 20% de tierras cultivables, el 20% de las selvas tropicales y decenas de miles de especies animales y vegetales. Las consecuencias de esta situación son de interés para todos los miembros de la sociedad panameña no solo por su impacto actual sino por lo que puede significar durante el próximo siglo para las generaciones venideras y su bienestar tanto por los problemas de contaminación, cambios del clima como por la futura disponibilidad de los bienes y servicios que se extraen de esos recursos naturales (Cfr. Paul Kennedy Preparing for the Twenty-first Century, Editorial Random House, New York, 1993, págs.95 a 121).

Es evidente que la protección del medio ambiente y de los

recursos naturales constituyen intereses de tipo difuso que pueden dar lugar al reconocimiento de derechos de la misma índole que merecen ser tutelados judicialmente.

Si bien ANCON pudiera haber recurrido a un proceso de nulidad considera el Magistrado Sustanciador que también está legitimada esa asociación para actuar como parte demandante en un proceso de plena jurisdicción y pedir medidas de reparación cuando estime que se han violado derechos difusos como los que nos ocupan en el presente proceso en el que se impugna una concesión para explotar bosques nacionales en la Provincia de Darién. Dicha asociación es suficientemente representativa por los fines que persigue.

En los procesos de plena jurisdicción debe entenderse que cuando el artículo 14 de la Ley 33 de 1946 señala que pueden demandar las personas afectadas por el acto administrativo de que se trate los afectados son aquéllos que tengan no sólo un derecho subjetivo en el sentido tradicional sino también un derecho colectivo en el que sí existe relación jurídica entre los titulares o, como en el presente caso, un derecho difuso. Asimismo, debe entenderse que el artículo 30 de la Ley 33 de 1946 al dispone que en los procesos de plena jurisdicción el derecho de intervenir como parte sólo se reconoce a quien acredite un interés directo en el resultado del proceso incluye no sólo a los titulares de derechos individuales sino también a los titulares de derechos colectivos y de derechos difusos, ya que la indeterminación de los titulares y la indivisibilidad del bien jurídico que se da en esta última categoría de derechos no impide que los titulares tengan un interés directo en el resultado del proceso. En este caso la parte demandante, titular de un derecho difuso, tiene un interés directo ya que la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales interesan en forma directa a la Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza dados los fines sociales que persigue esta persona jurídica.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera (Contencioso Administrativa), administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, RESUELVE:

1.- Admitir la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por la ASOCIACION NACIONAL PARA LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA (ANCON) contra el INSTITUTO DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES (INRENARE).

2.- Enviar copia de la demanda al Director del Instituto Nacional de Recursos Renovables para que dicho funcionario rinda dentro del término de 5 días un informe explicativo de conducta conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

3.- Correr traslado de esta demanda al Procurador de la Administración por el término de cinco (5) días.

4.- Abrir a prueba éste proceso por un término de cinco (5) días.

5.- Tener el Licdo. Ramón Sevillano Callejas como apoderado judicial de la parte demandante.

NOTIFIQUESE.

(Fdo.) ARTURO HOYOS.

(Fdo.) JANINA SMALL.

Secretaria.-