

principal, que es el que podría afectar derechos subjetivos, permanece en pie por no haber sido impugnado en la demanda."

(Victoriano Rodríguez contra el MIDA, Entrada 9-02)

Por lo antes expuesto y con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, quien suscribe estima que no debe dársele curso a la aludida demanda. La norma señalada es del tenor siguiente:

"Artículo 50. No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la caducidad de la acción."

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Franklin Augusto Rengifo Campos, en representación de Tomás González Yangüez para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 848 de 25 de junio de 2015, emitida por el Ministerio de Salud y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
KATIA ROSAS (Secretaría)

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO EMILIO BATISTA, EN REPRESENTACIÓN DE MARIELA GARABATO SABUGARA DE RIVERA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA PROVIDENCIA NO.0-7-001-13 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2013, DICTADA POR LA ANATI, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, DIECISIETE (17) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Abel Augusto Zamorano
Fecha:	17 de septiembre de 2015
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	355-14

VISTOS:

En grado de apelación conoce el resto de la Sala Tercera, de la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Emilio Batista, en representación de Mariela Garabato Sabugara de Rivera, para que se declare nula, por ilegal, la providencia No.0-7-001-13 de 10 de diciembre de 2013, dictada por la ANATI, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante auto de 20 de mayo de 2015, el Magistrado Sustanciador no admite la demanda presentada, luego de considerar que el acto demandado no es un acto definitivo, porque no decide el fondo del asunto, omitiendo el actor el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, y en consecuencia,

no procede darle curso a la demanda, en atención a lo que dispone el artículo 50 de la misma excerta legal.

I. ARGUMENTO DEL APELANTE

La parte actora al sustentar el recurso de apelación señala que, la demanda está dirigida a que se decrete la nulidad de un título de tierra colectiva otorgado por la ANATI, al declarar nulas la resolución No.ADMG-164-2014 de 30 de abril de 2014.

De la misma forma aduce que hay congruencia absoluta con el poder otorgado y cita las declaraciones pedida en la demanda, y manifestando que con ello ataca la resolución que decidió el fondo del asunto, y el acto administrativo que le puso término e hizo imposible su continuación.

Por otro lado, considera que las afirmaciones realizadas por el Magistrado Ssutanciador no son ciertas, ya que en la acción se solicita que se declare la nulidad de todo lo actuado, toda vez que si bien es cierto "que incluimos en la demanda la Providencia que dio inicio al proceso y que es el acto primigenio o preparatorio, no dejamos de impugnar la Resolución No. ADMG-148-2014, de 15 de abril de 2014, con la cual se AGOTA LA VÍA GUBERNATIVA, lo que evidentemente hace viable la admisión de la demanda.."

III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Atendidas las consideraciones del apelante, sin que mediara oposición de la Procuraduría de la Administración, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativos, proceden a revisar la actuación de primera instancia, a partir de lo cual debe expresar lo siguiente:

De conformidad con el artículo 42 de la ley 135 de 1943, se establece como requisito para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, que se haya agotado la vía administrativa y que "se trate de actos o resoluciones sean 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".

Como se aprecia en los libelos presentados, la acción se encuentra dirigida contra la Providencia N° No.0-7-001-13 de 10 de diciembre de 2013 y sus actos confirmatorios, describiendo como tales algunas actuaciones realizadas por la autoridad demandada dentro del expediente administrativo. En el apartado denominado "lo que se demanda", la parte actora solicita las siguientes declaraciones:

"A: Que es nula por ilegal la decisión adoptada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) consignada en la Providencia N° No.0-7-001-13 de 10 de diciembre de 2013, expedida por el Funcionario Sustanciador de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Administración Regional de Chepo, mediante la cual se aprueba la solicitud de adjudicación de tierras colectivas de Piratí-Emberá y se ordena continuar con los trámites de titulación.

B. Que son nulos por ilegales los actos confirmatorios de la Providencia No.0-7-001-13 de 10 de diciembre de 2013, contenidas en la Providencia N°001-2014 de 13 de enero de 2014, la Resolución N°8-7-001-13 de 28 de febrero de 2014; y la Resolución N°ADMG-148-2014 de 15 de abril de 2014; esta última que agota la vía gubernativa.

C. Que como consecuencia de las Declaraciones anteriores se revoque en todas sus partes la Providencia ° No.0-7-001-13 de 10 de diciembre de 2013, adoptada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y los actos confirmatorios contenidos en la Providencia N° No.0-7-

001-13 de 10 de diciembre de 2013, en la Providencia N°001-2014 de 13 de enero de 2014, en la Resolución N°8-7-001-13 de 28 de febrero de 2014; y la Resolución N°ADMG-148-2014 de 15 de abril de 2014. Lo mismo que la Resolución N°ADMG-164-2014 de 30 de abril de 2014, por medio del cual se adjudica a título gratuito de Propiedad Colectiva de dos (2) globos de terreno baldíos rurales, ubicados en el corregimiento de Tortí, distrito de Chepo, provincia de Panamá, a favor de la Comunidad de Piratí Emberá de Alto Bayano."

Al hacer el examen de las piezas procesales presentes en el expediente, esta Corporación observa que el acto impugnado es la Providencia 8-7-001-13 de 10 de diciembre de 2013, expedida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), por medio del funcionario sustanciador del procedimiento administrativo allí seguido, ordena continuar los trámites de titulación correspondientes, de conformidad con el procedimiento establecido en el Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010, luego de la aprobación de los planos que guardaban relación con la solicitud de adjudicación. Del contenido de dicho acto se evidencia que se trata de un acto administrativo de mero trámite dirigido a ordenar la continuación de los trámites que deben realizarse, de conformidad con la norma allí citada, para que se de respuesta a la solicitud de adjudicación presentada ante esa autoridad, es decir, dicha providencia no resuelve la solicitud, no causa estado ni crea, modifica o extingue derechos subjetivos (foja 13 del Expediente)

Al respecto, y luego de examinar las consideraciones del apelante, se debe concordar con el criterio plasmado por el Magistrado Sustanciador en el Auto apelado, pues es claro que el acto demandado no constituye un acto definitivo, y por consiguiente, no es recurrible ante este Tribunal por ser un acto preparatorio o de mero trámite o acto de trámite, que hace referencia a una tramitación preliminar llevada a cabo por la entidad, para dar inicio a la procedimiento de una solicitud, y que no le pone término a la situación controvertida.

De lo expuesto se concluye que, el actor confunde lo que constituye el acto originario, el acto confirmatorio y el acto preparatorio o de mero trámite, este último recurrible ante esta jurisdicción solo cuando pone fin o imposibilita la continuación del procedimiento.

La Sala ha señalado en jurisprudencia constante, cuándo estamos ante un acto preparatorio o de trámite, y cuándo dichas actuaciones son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como apreciamos a continuación:

"En tal sentido, el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, es claro al establecer que sólo son recurribles ante la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa), los "actos o resoluciones 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".

Los actos preparatorios conocidos también como de mero trámite, según el tratadista LIBARDO RODRIGUEZ R. son "aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella..."(RODÍGUEZ LIBARDO, Derecho Administrativo General y Colombiano; Sexta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1990; pág.204).

En reiterada jurisprudencia, esta Superioridad ha establecido que contra los actos preparatorios no cabe acción alguna, dado que su contenido forma parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión final, cuya condición puede variar. La única excepción, que permite a la Sala Tercera entrar a conocer actos preparatorios o de mero trámite es

que en estos casos se decida el fondo del asunto, de modo que le ponga término o hagan imposible su continuación, situación que no se presenta en este caso.” (Auto de 20 de septiembre de 1996)

“Esta Sala ha expresado en fallos anteriores, que los actos preparatorios son aquellos cuyo contenido forma parte de un procedimiento administrativo, encaminado a adoptar una decisión final cuya condición puede variar. En el presente caso, por medio de l acto impugnado, el Contralor general de la Nación (sic) solicita al Director General de la Caja de Seguro Social, suspenda del cargo al Director Nacional de Contabilidad, de lo que se desprende que dicha solicitud no causa estado ni crea, modifica o extingue derechos subjetivos.” (Auto del 26 de enero del 2001).

Con respecto a este tema, la doctrina ha planteado la diferencia entre los actos que tienen efectos provisionales y efectos definitivos, determinando inclusive las esferas en las que pueden ser recurridos. Al respecto, el jurista Roberto Dromi, nos expone que:

“La provisionalidad del efecto jurídico hace al tiempo, es decir, desde cuándo y hasta cuando, en definitiva cuándo.”

“Los actos administrativos definitivos y los actos interlocutorios, provisionales o de mero trámite son siempre impugnables en sede administrativa, mientras que sólo son impugnables en sede judiciales los actos definitivos.” (DROMI, Roberto, El Acto Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, 3ra. Edición, p.24)

Resulta, entonces, que el acto demandado no se ajusta con los supuestos establecidos en el artículo 42 de la Ley 135 de 1942, para que sea demandado ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Es importante señalar que la necesidad de que se dirija la demanda contencioso-administrativa contra el acto administrativo principal u originario, es por que dicho acto es el que contiene la decisión o voluntad de la Administración con respecto a la solicitud o petición que frente a ella se realiza y es el que produce realmente los efectos jurídicos que afectan al administrado y que se pretenden anular.

Dicha exigencia se sustenta en una razón de lógica –jurídica: la declaratoria de ilegalidad de los actos preparatorios no alcanzan al acto originario; de la misma forma la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo confirmatorio, tampoco alcanza al acto originario; por consiguiente, carecería de efectividad jurídica demandar estos actos, cuando el acto original o primigenio se encontraría ejecutoriado y conservando su fuerza legal y, por ende, los derechos subjetivos afectados y que se pretenden restablecer, no se restituirían, es decir, no se alcanzaría el objetivo que el actor señala tener, como le es en este caso, que se dejar sin efecto la adjudicación de la tierra.

A manera de ilustración de lo señalado en el párrafo precedente, veamos lo expresado por esta Sala en el Auto de 17 de abril de 2002:

“Para resolver la controversia planteada es necesario aclararle al recurrente que un “acto principal” es aquel que causa estado, es decir, que decide una petición o una controversia administrativa. Frente a este tipo de actos están los llamados “actos confirmatorios”, que son los que se expiden con motivo de la interposición de un recurso gubernativo y confirman o mantienen la decisión de la primera instancia. Bajo esta categoría se ubican otros tipos de actos que no son propiamente confirmatorios, pero que tienen el efecto de dejar en pie la resolución de primera instancia al no admitir o rechazar un recurso gubernativo por cualquier causa.

La importancia de la distinción planteada radica en el hecho de que, conforme ha sostenido

la doctrina y la jurisprudencia, las acciones contencioso-administrativas de plena jurisdicción no pueden interponerse únicamente contra esta última categoría de actos, pues, carece de objeto que la Sala de pronuncie sobre la legalidad de un acto que niega o rechaza un recurso gubernativo, si el acto principal, que es que podría afectar derechos subjetivos, permanece en pie por no haber sido impugnado en la demanda.”

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República de Panamá y por autoridad de la ley, CONFIRMAN el Auto de 20 de mayo de 2015 dictado por el Magistrado Sustanciador que NO ADMITE la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Emilio Batista, en representación de Mariela Garabato Sabugara de Rivera, para que se declare nula, por ilegal, la providencia No.8-7-001-13 de 10 de diciembre de 2013, dictada por la ANATI, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
NELLY CEDEÑO DE PAREDES
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, PRESENTADA POR EL LICENCIADO ALEXIS VILLAMIL, EN REPRESENTACIÓN DE HARB PANAMA CORP., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.161 DE 30 DE AGOSTO DE 2013, DICTADA POR EL MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS, EL ACTO CONFIRMATORIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: NELLY CEDEÑO DE AREDES PANAMÁ, DIECISIETE (17) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE (2015). PONENTE: NELLY CEDEÑO DE PAREDES PANAMÁ, DIECISIETE (17) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Nelly Cedeño de Paredes
Fecha:	17 de septiembre de 2015
Materia:	Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción
Expediente:	331-14

VISTOS:

En grado de apelación, conoce el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, de la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción interpuesta por HARB PANAMA CORP., a través de apoderado judicial, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 161 de 30 de agosto de 2013, dictada por el Ministerio de Comercio e Industrias, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.