



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, diecisiete (17) de abril de dos mil quince (2015).

VISTOS:

En grado de apelación, conoce el resto de los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte, la Demanda Contenciosa Administrativa de Protección de Derechos Humanos, presentada por el Licenciado Vicente Archibold Blake, actuando en representación de Gentil Eduardo Villafañe Díaz, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.E/N°123/2013 de 12 de agosto de 2013, dictada por la Dirección Ejecutiva del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, y para que se hagan otras declaraciones.

DECISIÓN APELADA

El Magistrado Sustanciador, mediante Resolución de fecha 2 de septiembre de 2014, decidió no admitir la demanda contenciosa administrativa, bajo los siguientes argumentos:

"Al resolver sobre la admisibilidad de la demanda, quien suscribe considera que la misma no debe admitirse, toda vez que la Resolución No. D.E/No.123/2013 de 12 de agosto de 2013, dictada por el Instituto Cooperativo (IPACOOOP), no constituye un acto administrativo definitivo; por el contrario, constituye un acto de mero trámite que no decide el fondo de cuestión alguna. Esta Sala ha expresado, reiteradamente, que un acto definitivo es aquel que pone fin a la

actuación administrativa, es decir, aquellos que deciden el fondo de un asunto, ya sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica; y que los actos preparatorios o de mero trámite son aquellos cuyo contenido forma parte de un procedimiento administrativo, encaminado a adoptar una decisión final cuya condición pueda variar.

...

Por otro lado, el magistrado Sustanciador advierte que el apoderado judicial de la recurrente indica en el libelo de demanda que la Resolución No. D.E./No.123/2013 de 12 de agosto de 2013, dictada por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP) es violatorio "al derecho humano de la propiedad privada monetaria de mi cliente como Inversionista/ahorrista con documentos negociables privilegiados a ser satisfechos por COACECCS (sic), R.L."

Al respecto es necesario señalar que a través de la demanda contencioso administrativa de derechos humanos se protegen derechos humanos justiciables. Estos derechos ha dicho la Sala, son básicamente los derechos humanos de primera generación que son judicialmente exigibles a la administración pública, de manera que los derechos de segunda generación como lo son los derechos económicos, sociales y culturales, no son susceptibles de examen por esta vía.

Por lo tanto, en atención a lo anteriormente expuesto, como el derecho a la propiedad es un derecho de segunda generación, el mismo no constituye un derecho justiciable protegido ante esta jurisdicción.

...".

CRITERIO DEL APELANTE

El Licenciado Vicente Archibold Blake, a través de memorial, sustentó recurso de apelación conforme a los siguientes términos:

"...

Dos han sido las objeciones de fondo esgrimidas por el Magistrado Sustanciador:

...

EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO no es final.

Lo constituye la RESOLUCIÓN D.E.7N°123/2013 de 12 de agosto de 2013 emitida por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP).

El Acto Administrativo atacado ha sido descrito por la propia entidad emisora, en su considerando, y advierte que luego de haber concluido las etapas de ordenar la Liquidación y Cancelación de la personería Jurídica de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Empleados de la Caja de Seguro Social R.L., mediante el Acto Administrativo **RESOLUCIÓN J.D/No. 03/2013 del día 21 de marzo de 2013**, ordenó la Liquidación y se constituyó la Comisión Liquidadora, mediante **RESOLUCIÓN DCR/CL/No.8/2013**. Y que, con fundamento en la necesidad de los Actos Administrativos previamente dictados corresponde a la Dirección, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 17 de 1 de mayo de 1987, dictar el Acto Administrativo final que aprueba el proyecto de Liquidación, por lo cual se dicta el Acto Administrativo **RESOLUCIÓN D.E./No.123/2013, de 12 agosto de 2013**.

Tal como puede apreciarse, la propia entidad emisora del Acto Administrativo, advierte que la Resolución que en este caso demandamos constituye el ACTO FINAL, con el cual se pone término a todo proceso de liquidación de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Empleados de la Caja de Seguro Social R.L., tal como lo dispone la Ley 17 de 1987.

Ello claramente nos indica que no estamos ante un Acto Administrativo Transitorio, sino un Acto Administrativo Final. Si fuese lo contrario, sin duda no tendríamos ninguna objeción de lo planteado por el Magistrado Sustanciador si el mismo fuese así. Pero lamentablemente la Ley 17 de 1987 lo concibe como un acto final.

EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO no contiene un Derecho Humano justiciable.

Sin duda alguna me hubiese gustado poder discurrir sobre si el Derecho de Propiedad es un derecho humano de segunda generación, pues en lo particular discrepamos sobre tal clasificación.

Pero se trata es de determinar si el derecho de propiedad, es o no un Derecho Humano Justiciable, por lo que nos permitimos hacer la siguiente cita:

"Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, al presentar el Anteproyecto de Ley a la Asamblea Legislativa, determinó en su exposición de motivos que:

<<a la cabeza de los derechos humanos justiciables estarían las libertades de asociación, expresión y reunión, la libertad y secreto de la correspondencia, el derecho a la intimidad, la libertad religiosa y la de residencia, el derecho de propiedad y otros que iría especificando la jurisprudencia contenciosa administrativa>>

(Hoyos, Arturo. Justicia Contenciosa-Administrativa y Derechos Humanos. Instituto Panameño de Derecho Procesal, Panamá, 1991, pp 86-87, citado por Archibold Blake, Vicente. Los Derechos Humanos en el Proceso Contencioso Administrativo. Coordinadora Popular de Derechos Humanos de Panamá (COPODEHUPA), 1991, PP 39-40)" **El subrayado es nuestro.**

...
En segundo lugar, dentro de los derechos civiles y políticos o de primera generación se encuentra **el derecho de propiedad**, tal como se desprende de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano expedida el 26 de agosto de 1789, a raíz de la Revolución Francesa; así como de la Declaración de Derechos de Virginia de 1776.

...
Finalmente nos gustaría también compartir con el Tribunal el hecho de que ante la demanda que hemos presentado, ésta no constituye la primera, en cuanto a su contenido se refiere, en ser presentada ante el tribunal y ser ADMITIDA.

En el caso específico, el Licenciado SERGIO MORALES PUELLO, en nombre y representación del ciudadano DOMENICO CANEVAS, ha presentado ante esta alta instancia judicial, una demanda que contiene los mismos presupuestos, tales como: Identidad

32

de Partes Demandadas; Identidad del Objeto de la Demanda, esto es, el Acto Administrativo objeto de la demanda es el mismo, e identidad de los derechos de las partes demandantes.

En el mismo sentido, el Licenciado Sergio Morales Puello, pertenece al mismo despacho legal. Sin embargo, esta última demanda no corrió la misma suerte que las nuestras, pues SÍ FUE ADMITIDA.

...".

DECISIÓN DE LA SALA

Expuesto los argumentos esgrimidos por el apelante y analizada las motivaciones de la Resolución recurrida, el resto de los Magistrados que conformamos la Sala Tercera de la Corte nos avocamos a resolver la alzada, lo cual haremos bajo las siguientes argumentaciones jurídicas.

En ese sentido, vale la pena destacar que del numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial, se deducen los requisitos propios de admisibilidad de este tipo de demanda, veamos:

Artículo 97. ...

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1...

1.15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales, y si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables, previstos en las leyes de la República de Panamá, incluso aquellas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos. Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de

la Ley de 33 de 11 septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la ley.

De la norma anterior, se desprenden a simple vista tres requisitos a saber:

- Que se trate de un acto administrativo.
- Que dicho acto administrativo lo haya dictado una autoridad con competencia a nivel nacional.
- Que debe tratarse de derechos humanos justiciables, entendido por la doctrina y la jurisprudencia nacional como los derechos humanos de primera generación.

No obstante lo anterior, el precepto legal antes transcrito, señala además que el proceso se llevará conforme a lo dispuesto en la Ley 135 de 1943 incluidas las modificaciones hechas por la Ley 33 de 1946. En ese sentido, esta Sala de la Corte ha sido consistente en señalar que a las demandas de protección de derechos humanos se le aplicarán los requisitos previstos para las demandas contenciosa administrativa de plena jurisdicción y las de nulidad, dependiendo de cada caso en particular. Para mayor ilustración de lo argumentado, procederemos a transcribir algunos fallos en ese sentido:

Fallo de 18 de enero de 2000.

"Los requisitos procesales subjetivos son los mismos que en los procesos ordinarios de nulidad o de plena jurisdicción pues se dispuso que a este proceso especial se aplican las leyes 135 de 1943 y 33 de 1946.

En lo atinente a los requisitos objetivos es imprescindible que las pretensiones de las partes se funden en la violación de un derecho

justiciable mencionados en párrafos precedentes.

Si se persigue únicamente la anulación del acto administrativo sin que se solicite reparación o restablecimiento del derecho se debe acudir a las normas del proceso de nulidad y si se trata de actos que inciden sobre situaciones jurídicas individualizadas y se solicita el restablecimiento del derecho humano lesionado, se aplicarán las normas aplicables al proceso de plena jurisdicción, adquiriendo relevancia lo relativo a la prescripción, toda vez que si el objetivo es la reparación de un derecho humano conculcado el plazo para presentar la demanda será de dos meses, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 33 de 1946".

Fallo de 17 de febrero de 2006.

"En el mismo contexto, coincidimos con el Sustanciador en que a las demandas contencioso administrativas de protección de los derechos humanos le son exigibles los requisitos formales de una demanda de plena jurisdicción o nulidad".

Fallo de 28 de enero de 2008.

"Es decir, al igual que para la acción de plena jurisdicción, es un requisito de admisibilidad para la demanda contenciosa de protección de derechos humanos la individualización del acto, a la vez que es importante considerar que la acción es prescriptible en el término de dos meses contados a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que lesiona un derecho humano justiciable de carácter subjetivo, aunado a que se está solicitando el restablecimiento del derecho humano lesionado, por lo que esta acción se enmarca en el supuesto contemplado en los artículos 42b y 43a de la Ley 135 de 1943 y debe cumplir con los requisitos de admisibilidad exigidos por éstas normas".

Bajo el entendimiento de lo antes expuesto, observamos que el Sustanciador de la causa ha traído a colación lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, el cual señala que para ocurrir a esta jurisdicción es necesario que

el acto impugnado debe ser de aquellos que causa estado, es decir, deben tratarse 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.

En razón de ello, el Magistrado Sustanciador estimó que la Resolución D.E./N°123/2013 de 12 de agosto de 2013, dictada por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, no constituye un acto definitivo, sino que por el contrario se trata de una decisión de mero trámite.

No obstante lo anterior, este Tribunal de Alzada no comparte el criterio vertido por el Sustanciador por cuanto que luego de verificar el procedimiento y los actos que rigen el proceso de liquidación de una Cooperativa, de acuerdo con la Ley 17 de 1997, la aprobación del proyecto de liquidación constituye el último acto que le compete dictar a la Dirección Ejecutiva del IPACOOB en el proceso de liquidación que se le sigue a una Cooperativa, por tanto constituye un acto de carácter definitivo que causa estado.

Ello por cuanto la primera fase es la de disolución de la Cooperativa, y una vez decretada ésta, se entra la etapa subsiguiente y última que es la de la liquidación, cuyo procedimiento inicia con la confección de un proyecto de liquidación, terminando con el último acto administrativo,

3

cual es la aprobación de dicho proyecto por parte de la Dirección Ejecutiva del IPACOOOP, puesto que posterior a ello vendría ya la ejecución en sí de la liquidación, es decir, como lo sería, entre otros, el pago a los inversionista/ahorristas.

En virtud de lo anterior, este Tribunal de Apelación es del criterio que la resolución impugnada cumple con lo preceptuado en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, es decir que se trata de acto definitivo, contrario a lo expuesto por el Sustanciador.

El otro motivo de la no admisión de la demanda en estudio, fue por considerar el Sustanciador que el derecho de propiedad privada reclamado por el demandante pertenece a la segunda generación de los derechos humanos, por tanto al no ser parte de los derechos justiciables no procede la acción contenciosa administrativa de protección de derechos humanos.

Al respecto conviene señalarse que esta Sala de la Corte en diversos fallos ha sostenido que los derechos humanos justiciables son aquellos que pueden ser exigibles judicialmente frente a la administración pública, más no los que dependan de políticas económicas que libremente siga el gobierno. En ese sentido, ha sido jurisprudencia uniforme de esta Sala de la Corte que los derechos justiciables deben entenderse aquellos derechos humanos de la primera

generación.

Dentro de ese marco de ideas, los derechos humanos justiciables encuentran asidero jurídico en nuestra Constitución Nacional, en el Capítulo I, Título III, que protege las garantías y derechos fundamentales, reconocidos doctrinalmente como derechos humanos de primera generación. Entre esos derechos humanos, encontramos en el artículo 47 el derecho a la propiedad privada.

Coincide con este planteamiento, el Doctor Edgardo Molino Mola, quien sostiene que:

" Los derechos humanos protegidos y que tienen carácter justiciable, de acuerdo con nuestra opinión, son los siguientes:

1.1. ...

1.25. Derecho de propiedad;

1.26. ..." (MOLINO Mola, Edgardo. Legislación Contenciosa Administrativa, Actualizada y Comentada; segunda edición ampliada, Editorial Universal Books, Panamá, 2001, pag. 230)

Bajo esta perspectiva, el derecho de propiedad se ubica en los denominados derechos de de primera generación, más no en los de segunda generación, entendidos éstos como los derechos económicos, sociales y culturales. Sobre este aspecto, es oportuno traer a colación lo que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos, define los derechos económicos, sociales y culturales, veamos:

"Los derechos económicos, sociales y culturales son los derechos humanos relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación.

Aunque los derechos económicos, sociales y culturales pueden expresarse de manera diferente según los países o los instrumentos, hay una lista básica:

- Los derechos de los trabajadores, ...;
- El derecho a la seguridad social y a la protección social, ...;
- La protección de la familia y la asistencia a ésta, ...;
- El derecho a un nivel de vida adecuado, ...;
- El derecho a la salud, ...;
- El derecho a la educación, ...;
- Los derechos culturales, (extraído del Folleto Informativo N° 33 "Preguntas Frecuentes Sobre los Derechos Económicos y Sociales", [www.ohchr.org]).

De la definición y el listado hecho por las Naciones Unidas, se aprecia que el derecho a la propiedad no está contemplado como derecho de la segunda generación.

En ese orden de ideas, esta Superioridad llega a la convicción que los argumentos en los que se basó el Sustanciador para no admitir la demanda contenciosa administrativa de protección de derechos humanos, no se corresponden con la realidad jurídica y fáctica en cuanto a la categoría del acto administrativo impugnado y el derecho justiciable que el accionante pretende se le reconozca en esta vía jurisdiccional. Ello por cuanto somos del criterio

que la resolución impugnada constituye un acto definitivo y el derecho reclamable constituye un derecho justiciable de protección jurisdiccional.

Así las cosas, el resto de los Magistrados que conformamos la Sala Tercera, concluyen que le asiste razón al apelante, por tanto se procederá a revocar el Auto de fecha 2 de septiembre de 2014, y en consecuencia se admitirá la demanda en estudio.

PARTE RESOLUTIVA

Por lo antes expuesto, **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, **REVOCAN** el Auto de 2 de septiembre de 2014, emitido por el Sustanciador; en consecuencia **SE ADMITE** la Demanda Contenciosa Administrativa de Protección de Derechos Humanos presentada por presentada por el Licenciado Vicente Archibold Blake, actuando en representación de Gentil Eduardo Villafañe Díaz, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.E/N°123/2013 de 12 de agosto de 2013, dictada por la Dirección Ejecutiva del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, y para que se hagan otras declaraciones.

NOTIFÍQUESE,



**EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO**



ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____
DE LA _____ A _____


SECRETARIA

Se notificó a los interesados de la resolución que antecede;
se ha fijado el Edicto No. 1420 en lugar visible de la
Secretaria a las 4:00 de la tarde
de hoy 21 de Abril de 2015


SECRETARIA