

JACINTO CÁRDENAS M. -- ADÁN ARNULFO ARJONA L.  
 JANINA SMALL (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO HECTOR VARELA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE DENNIS BUITRAGO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL LA RESOLUCIÓN NO. D.N. 2-1130 DEL 11 DE JULIO DE 1997, DICTADA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA. PONENTE: VICTOR BENAVIDES. PANAMÁ, QUINCE (15) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL SEIS (2006).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
 Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
 Ponente: Víctor L. Benavides P.  
 Fecha: 15 de septiembre de 2006  
 Materia: Acción contenciosa administrativa  
 Nulidad  
 Expediente: 91-04

VISTOS:

En grado de apelación conoce el resto de los Magistrados de la Sala Tercera, de la demanda contencioso-administrativa de nulidad, interpuesta por el licenciado Héctor Varela, actuando en representación de DENNIS BUITRAGO CHERIGO, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 2-1130 del 11 de julio de 1997, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

El acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución No. 2-1130 de 11 de julio de 1997, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, que en su parte resolutive establece lo siguiente:

"1. Adjudicar definitivamente a título oneroso a JORGE ENRIQUE RODRÍGUEZ MARTINEZ, de generales expresadas, una (1) parcela de terreno baldía, ubicada en el Corregimiento de Toabré, Distrito de Penonomé, Provincia de Coclé, con una superficie de CATORCE HECTÁREAS CON OCHO MIL CIENTO CINCUENTA Y OCHO METROS CUADRADOS Y CUARENTA Y UN DECÍMETROS CUADRADOS (14 Has+8158.41M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales que corresponden al Plano No. 205-09-6652 del 8 de noviembre de 1996, aprobado por esta Dirección Nacional de Reforma Agraria:

NORTE: NIVIA RODRÍGUEZ CON QUEBRADA SIN NOMBRE DE POR MEDIO

SUR: RIO TOABRÉ Y RAMIRO VASQUÉZ PEÑA

ESTE: RAMIRO VASQUÉZ PEÑA Y NIVIA RODRÍGUEZ

OESTE: RÍO TOABRÉ

...."

Mediante Auto de 24 de marzo de 2004 el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada y se remitió copia al Director Nacional de Reforma Agraria, a fin de que rindiera informe explicativo de conducta y se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, por el término de cinco (5) días, institución esta que presentó el recurso que nos ocupa.

De igual forma, por considerar que el señor JORGE ENRIQUE RODRÍGUEZ MARTINEZ pudiese resultar afectado con la admisión de la demanda, se le corrió traslado de la acción presentada.

Cabe destacar que a foja 84 del expediente contencioso-administrativo reposa revocación de poder especial al licenciado Héctor Eduardo Varela Polo, y el otorgamiento del mismo al licenciado Héctor Aquiles Morán Rodríguez.

Ahora bien, el señor Procurador suscribió la Vista No. 433 de 23 de noviembre de 2005, solicitando la revocación del auto apelado en los siguientes términos:

"La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda radica en el hecho de que el apoderado judicial de la parte actora interpone una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 2-1130 de 11 de julio de 1997, proferida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria por medio de la cual se le adjudicó al Señor Jorge Enrique Martínez Rodríguez una parcela de terreno baldía a título oneroso, indicando que el Funcionario Sustanciador de Reforma Agraria no cumplió con el procedimiento y normas señaladas en el Código Agrario.

No obstante, esta situación afecta directamente al señor Dennis Buitrago, por lo que, a juicio de esta Procuraduría, procedía la interposición de una demanda de plena jurisdicción y no una de nulidad.

...

En el presente caso es obvio que nos encontramos ante un acto administrativo que afecta derechos subjetivos y no ante un acto administrativo de carácter general.

El demandante no se opuso a la Resolución D.N. 2-11 de 11 de julio de 1997, por la cual se le adjudicó al Señor Jorge Enrique

Martínez Rodríguez un globo de terreno baldío a título oneroso el cual fue inscrito luego del cumplimiento de las formalidades legales exigidas en el Código Agrario en el Registro Público constituyéndose en su título de propiedad, (cfr. foja 2 vta. del expediente judicial).

Tampoco reposa evidencia en los expedientes administrativo ni judicial que el afectado haya realizado gestión alguna para que se le reconocieran "sus derechos", pues no presentó ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria solicitud de oposición a la resolución de adjudicación, ni el proceso fue remitido al juez de Circuito o al Tribunal Superior de Justicia, según el caso, donde estuviere ubicado el terreno a fin de que se tramitara la oposición de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario, tal Como lo contempla el Código Agrario en sus artículos 130 y siguientes, sino que siete años después acude a la Sala Contencioso Administrativa a fin de interponer la demanda a cuya admisión nos oponemos.

..."

Por su parte, el representante de la parte actora, presentó escrito de oposición al recurso incoado solicitando que se confirme la admisión de la demanda de nulidad. El escrito en mención se fundamenta en los siguientes términos:

"...

El señor Dennis Mauricio Buitrago Cherigo es, ciertamente hijo de la fallecida señora Sixta Cherigo Ibarra: Por este hecho, el código civil de Panamá lo sitúa como sucesor en línea recta, que es a nuestro modo de entender a lo que se refiere el Señor Procurador al mencionar la expresión "Interés directo". Sin embargo, en sus actos precedentes a su demanda de nulidad nunca demostró tener interés de posesión o alguno otro de carácter patrimonial en el globo de terreno en disputa, hechos que deben ser tenidos en cuenta por quienes están obligados a hacer justicia..

La sucesión como claramente lo señáale mismo Código Civil citado, implica la posibilidad de que el señor Dennis Buitrago sea llamado por la ley a objeto de recibir por parte de los derechos activos y pasivos de la herencia de su madre muerta, dentro de lo cual habría de estar el globo de terreno que, por ilegalidad le fue titulado a quien no lo merecía.

La sucesión aludida es totalmente hipotética y la propia transmisión de los derechos de la finada al señor Dennis Buitrago lo es mucho más. Es decir nada en la ley civil indica que el señor Dennis Buitrago está obligado a recibir la posible herencia, por cuanto la referida ley le otorga el derecho y la facultad de repudiarla si así lo desea y tiene a bien.

...."

Evacuados los trámites legales el resto de los Magistrados que integran la Sala Contencioso Administrativa proceden a resolver el recurso impetrado, previa las siguientes consideraciones.

En primer lugar, se hace necesario señalar que el apoderado judicial de la parte actora confunde la acción de nulidad con la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción. Ello es así, puesto que el objeto de la demanda contencioso administrativa de nulidad es el de impugnar la legalidad de un acto de carácter general, protegiendo dicha legalidad desde un punto de vista objetivo, en vías de preservar el orden jurídico abstracto. En el presente caso, se advierte que la Resolución No. D.N. 2-1130 de 11 de julio de 1997 dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, a través de la cual se le adjudican definitivamente a título oneroso 14 Has+8158.41M2 a JORGE ENRIQUE RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, no es un acto de carácter general, sino particular que afecta intereses subjetivos del demandante y que, en consecuencia, debió ser impugnado mediante una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.

Sobre el punto, la jurisprudencia de esta Sala ha sido reiterativa al momento de establecer la diferencia entre los procesos de nulidad y plena jurisdicción, tal y como se constata en los siguientes Autos:

"Dentro de este contexto es preciso destacar que, en principio la acción pública o de nulidad se refiere al interés público o social de la conservación del orden público y en la privada o de plena jurisdicción, hace relación al articular sujeto del derecho lesionado, como es el presente caso. Asimismo, por sus consecuencias, estas acciones se diferencian, en que la nulidad declarada en acción objetiva o pública, por la naturaleza impersonal del acto acusado, produce efectos "erga omnes", Como se ha dicho, liquida jurídicamente el acto. Mientras que la nulidad que surge en la de plena jurisdicción o privada, no sólo destruye el acto demandado, sino que ordena el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. He aquí la diferencia." (Auto de 12 de enero de 2000).

"A juicio de la Sala el apoderado judicial de la parte actora incurre en un grave error al confundir la demanda contencioso administrativa de nulidad con la de plena jurisdicción. Ello es así por cuanto que el acta que se pretende registrar y la demanda presentada en su contra tiene como objeto la protección de intereses de carácter particular o subjetivo solamente susceptible de impugnación por medio de una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción y no a través de una demanda contencioso administrativa de nulidad, por lo cual la vía utilizada, a juicio de quienes suscriben, no es la correcta". (Auto de 17 de enero de 1991).

Ahora, cabe señalar que si bien ambas demandas persiguen la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado las mismas presentan múltiples características, distintas entre sí, que persiguen pretensiones diferentes.

En el negocio subjuice, este Tribunal de alzada advierte que el acto administrativo impugnado afecta derechos meramente subjetivos siendo la vía adecuada para accionar ante esta Sala, en su momento, la acción de plena jurisdicción, que tal como lo

establece la ley contencioso-administrativa prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.

No obstante lo anterior, esta Corporación no puede soslayar que debido a la naturaleza propia del acto dictado por la Administración así como el cariz social de los actores de la presente controversia, la difunta señora SIXTA CHERIGO, madre del accionante, no formó parte del procedimiento administrativo, por lo que no tuvo conocimiento del mismo,

De igual forma, llama poderosamente la atención de esta Superioridad la gama de inconsistencias que, prima facie, se observan respecto de la adjudicación realizada a favor del señor JORGE ENRIQUE MARTINEZ R., por parte de la Dirección Nacional de Reforma Agraria aunado al hecho de que reposa en el expediente Sentencia de 25 de mayo de 2004, proveniente del Tribunal de Apelaciones y Consultas del Circuito de Coclé, Ramo Penal, que condena al señor JORGE ENRIQUE MARTINEZ con pena de prisión y días multas, por haber resultado responsable en la calidad de autor del delito de Usurpación, la cual de acuerdo con el artículo 786 del Código Judicial, normativa que se aplica supletoriamente en los procesos contencioso-administrativos, constituye plena prueba en cuanto a existencia y contenido.

Tomando como base lo antes expuesto, este Tribunal de Apelaciones, de forma excepcional, considera lo justo el conocer de la acción que nos ocupa, por lo que debe declararse admisible la demanda presentada pues de lo contrario, en el caso de no admitirla, estaríamos limitando la posibilidad del demandante de tener acceso a este tipo de procesos judiciales e impedirle que el mismo sea dilucidado y esclarecido en la etapa procesal correspondiente.

En razón de lo detallado, esta Superioridad considera oportuna la ocasión para hacer suyas las juiciosas acotaciones vertidas por el jurista Francisco Chamorro Bernal, en su obra "La Tutela Judicial Efectiva", en relación a la situación antes planteada:

"Una vez reconocido el acceso a la Jurisdicción, la siguiente garantía comprendida en el derecho a la Tutela Judicial Efectiva es la del acceso al proceso o procesos judiciales que se hallen establecidos por la ley para que, a través de él, el Órgano Jurisdiccional pueda pronunciarse sobre la cuestión planteada por el ciudadano. Tal derecho, como el de la tutela en general, es un derecho de configuración legal.

Cuando las exigencias formales obstaculizan de modo excesivo o irrazonable el ejercicio del derecho fundamental, o si en el caso concreto esos requisitos han perdido su finalidad o su incumplimiento puede convertirse en una falta subsanable, es cuando la inadmisión puede resultar desmesurada y vulneradora del derecho fundamental en juego." (CHAMORRO BERNAL, Francisco. La Tutela Judicial Efectiva. Editorial Bosch, Barcelona. 1994. Pág. 49).

Frente a este escenario jurídico, este Tribunal de Segunda Instancia estima procedente confirmar el auto recurrido y darle trámite a través de una demanda de plena jurisdicción, por lo que a ello se avoca.

Por consiguiente, el resto de los Magistrados que integran la Sala Contencioso-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMAN el Auto de 24 de marzo de 2004, que ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Héctor Varela, actuando en representación de DENNIS BUITRAGO CHERIGO.

Notifíquese.

VICTOR L. BENAVIDES P.  
JACINTO CARDENAS M.  
JANINA SMALL (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA ROSAS Y ROSAS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA, PARA QUE SE DECLAREN NULAS, POR ILEGALES, LAS RESOLUCIONES NO. JD-4163Y NO. JD-4164 DEL 27 DE AGOSTO DE 2003, EMITIDAS POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. PONENTE: VICTOR BENAVIDES. PANAMÁ, QUINCE (15) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL SEIS (2006).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	15 de septiembre de 2006
Materia:	Acción contenciosa administrativa Nulidad
Expediente:	664-06

VISTOS:

La firma forense GALINDO, ARIAS Y LOPEZ, actuando en representación de EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA METRO-OESTE, S. A., (EDEMET) y EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA CHIRIQUÍ, S.A., (EDECHI), ha interpuesto Recurso