

1. El parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad entre el Juez o su cónyuge, y alguna de las partes;
2. ...
3. ...
4. ...
5. Haber intervenido el juez o magistrado, su cónyuge o alguno de sus parientes dentro de los grados indicados, en el proceso, como juez, gañere del Ministerio Público, testigo, apoderado, o asesor, o haber dictaminado por escrito respecto de los hechos que dieron origen al mismo;
6. ...

El resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, consideran que la causal de impedimento invocada por el Magistrado Alejandro Moncada Luna, se adecua a lo establecido en los numerales 1 y 5 del artículo 760 del Código Judicial, y es motivo suficiente para separarlo del conocimiento del presente negocio.

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN LEGAL el impedimento manifestado por el MAGISTRADO ALEJANDRO MONCADA LUNA, para conocer de esta demanda y, DISPONE llamar al Magistrado HERNÁN A. DE LEÓN B. de la Sala Civil, para que integre la Sala.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.
LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ
KATIA ROSAS (Secretaria)

Nulidad

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO CARLOS AYALA, EN REPRESENTACIÓN DE MAYBEL BARNES DE RICHARDS, PARA QUE DECLARE NULAS, POR ILEGALES, LAS NOTAS NO. 477-2010 AL DEL 17 DE JUNIO DE 2010, Y LA NOTA NO. 795-2010 AL, DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 2010, AMBAS SUSCRITAS POR EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA. PONENTE: LUIS RAMON FABREGA S. PANAMA, CATORCE (14) DE AGOSTO DE DOS MIL TRECE (2013).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente: Luis Ramón Fábrega Sánchez
Fecha: miércoles, 14 de agosto de 2013

Materia: Acción contenciosa administrativa
Nulidad
Expediente: 489-13

VISTOS:

El Licenciado Carlos Ayala, actuando en representación de MAYBEL BARNES DE RICHARDS, ha presentado demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, las notas No.477-2010 al de 17 de junio de 2010, y No.795-2010 AL de 29 de septiembre de 2010, ambas suscritas por el Ministro de la Presidencia.

El Magistrado Sustanciador procede a revisar el libelo en vías de determinar si cumple con los requisitos formales indispensables para su admisión, y en este punto se percata que la demanda adolece de vicios que impiden su curso legal, veamos dichas irregularidades:

En primer lugar, cabe señalar que visible a foja 2 a 7 del presente dossier, se aprecia en el libelo de la demanda un apartado denominado "Lo que se demanda:" en el que podemos ver claramente que la petición del demandante va dirigida a que la Sala "declare nula la negativa del Estado panameño a pagar la indemnización correspondiente a ex trabajadores del Ministerio de obras Públicas, por la privatización del servicio de pintura y mantenimiento del Puente de las Américas, consistente en el pago de 2.1. meses de salario por cada año laborado, contenida en las notas No.477-2010 AL del 17 de junio de 2010, y en la nota No.795-2010 AL, del 29 de septiembre de 2010, ambas suscritas por el Ministerio de la Presidencia. 2. Que se declare que el Estado panameño esta obligado a reconocer una indemnización a los ex trabajadores del Ministerio de Obras Públicas, por la privatización del servicio de pintura y mantenimiento del Puente de las Américas ocurrido en 1996, consistente en el pago de 2.1 meses de salario por cada año laborado".

Ahora bien, hemos podido observar que la petición va dirigida a que se le declare nula la negativa del Estado panameño a pagar la indemnización correspondiente a los extrabajadores del Ministerio de obras Públicas, por la privatización del servicio de pintura y mantenimiento del Puente de las Américas, contenidas en las Notas No. 477-2010 AL del 17 de junio de 2010, y No. 795-2010 AL, del 29 de septiembre de 2010, y en ese sentido, es imprescindible acotar algunas características en vista que la parte actora ha incurrido en el error de formular su pretensión como si se tratara de una demanda de nulidad, cuando en realidad es una demanda de plena jurisdicción.

A prima facie se observa que los efectos del acto administrativo afecta directamente intereses particulares, es decir, es individual, personal y afectaba directamente los derechos del causante Víctor Richards Taylor (q.e.p.d.). Vale anotar que la demanda de nulidad esta encaminada a que se declare la nulidad del acto, con el propósito de proteger el ordenamiento jurídico y no el restablecimiento de derechos subjetivos ni particulares, como se observa en el negocio que nos ocupa.

Resulta oportuno señalar que, si bien, por sí solo dicho error no acarrea la inadmisibilidad, lo cierto es que, la demanda de plena jurisdicción debe cumplir con ciertos parámetros distintos a la demanda de nulidad para que sea admitida.

Tal como lo señalamos en líneas que anteceden, el acto atacado se encuentra contenido en las notas de fechas 17 de junio y 29 de septiembre de 2010, lo que nos permite sin lugar a dudas constatar que el accionante dejó vencer con creces el término estipulado en el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, la cual dispone de manera expresa que la demanda encaminada a obtener la reparación de un derecho subjetivo, prescribe a los 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.

Cabe reiterar que este tipo de demanda, o sea, la que tienen como propósito la reparación de un derecho subjetivo, presentan características distintas a la de nulidad, que permiten distinguirlas una de otra, atinado resulta citar lo señalado por el Autor Heriberto Araúz, en su Libro Curso de Derecho Procesal Administrativo.

“La demanda o proceso de plena jurisdicción se distingue, en términos generales de los demás procesos ventilados en esa jurisdicción por los siguientes aspectos:

31. La demanda solo puede ser interpuesta por la persona afectada. En otras palabras no se trata de una acción pública, debe acreditarse un interés individual en el proceso.
32. tiene básicamente como finalidad la protección de derechos subjetivos o personales.
33. Debe agotarse la vía gubernativa, es decir, interpuesto, dentro del plazo legal, los recursos señalados por la ley para impugnar en sede administrativa el acto o produciéndose el llamado silencio administrativo (artículo 36 Ley 135, art. 2000 Ley 38 de 2000).
34. ...
35. La acción prescribe al cabo de dos meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho ...
36. Debe solicitarse la ilegalidad del acto y la reparación del derecho subjetivo afectado. ...(...)” (págs. 137-138)

En cuanto a la demanda de nulidad, nos dice el autor que las características que la distinguen son:

- “... 1. Es una acción pública, cualquier persona puede acogerse a ella (numeral 2° art. 203 C. N.)

2. Es imprescindible, la ley no señala un término para su interposición, puede ejercitarse en cualquier tiempo ...
3. Puede presentarla cualquier persona, natural o jurídica. ... (artículo 203 C.N.)
4. La sentencia tiene efecto erga omnes.
5. Tiene como finalidad la defensa del orden legal.
6. No es necesario agotar la vía gubernativa.
7. No opera el silencio administrativo.
8. Se trata de un proceso de puro derecho donde técnicamente no hay partes. Lo que se busca es anular, por ilegal, un acto administrativo por atentar contra el ordenamiento jurídico. Es esto se asemeja a la Demanda de Inconstitucionalidad.
9. ... (...)
12. La prueba aportada debe ser preconstituida. No existe período de aducción y de práctica de prueba ... (...)
18. Como se trata de un proceso de puro derecho donde no hay partes en el sentido procesal del término, la sentencia tiene efecto declarativo. No tiene efecto constitutivo o de condena. Si prospera la pretensión, simplemente se decide anular el acto sin mayores declaraciones, a menos que el tribunal haga uso de la facultad de reemplazar la disposiciones impugnadas que le otorga la ley. (...)” (págs. 126-134)

Está claro que la demanda que nos ocupa no es de puro derecho, además la sentencia no tendría un efecto erga omnes, ni la finalidad de la actora es la defensa del ordenamiento jurídico, muy por el contrario, salta a la vista que se persigue la reparación de un derecho subjetivo afectado, y esto trae como consecuencia que deba estar acreditado el interés del demandante, toda vez que el efecto que se desea obtener con la sentencia es de condena y no declarativo.

En este orden de ideas resulta oportuno señalar que esta Alta Corporación de Justicia se ha manifestado en otras ocasiones, sobre la diferencias que existen entre los procesos de nulidad y de plena jurisdicción, veamos lo que al respecto se ha señalado:

Resolución de 23 de junio de 2008:

"En ese orden de ideas tenemos que la demanda de nulidad tiene como finalidad que la Sala Contencioso Administrativa, anule actos de carácter general, con esto entendiendo que son de carácter objetivo no afectando por tanto derechos subjetivos o personales.

El profesor Heriberto Araúz en su libro Curso de Derecho Procesal Administrativo, señala al respecto que, "La demanda de nulidad tiene como propósito solicitar al ente competente, es decir, la SCA, la anulación de un acto administrativo de carácter general impersonal y que por lo general no afecta derechos personales o individuales.". (el resaltado es nuestro).

Otra situación que resulta de máxima importancia en la distinción entre una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción y de nulidad, es que con la primera, tal como ocurre en el caso que nos ocupa ha de solicitarse la reparación de un derecho particular o subjetivo, mientras que en la segunda no, ya que esta lo que busca esencialmente es proteger el ordenamiento jurídico.

...

Luego de las anteriores referencias jurisprudenciales, se hace necesario precisar, que con cierta frecuencia dichas demandas son confundidas, razón por la que esta Sala reiteradamente a aclarado que la demanda de nulidad se interpone en contra de actos de carácter general y abstracto, mientras que en la de plena jurisdicción se atacan actos que afectan situaciones particulares, las cuales requieren reparación subjetiva.

Así tenemos, que las diferencias esenciales entre estas dos demandas se dan en virtud de el fin perseguido, pretensiones, reparación del derecho subjetivo lesionado, el actor, la intervención de terceros, las facultades del juzgador, la prescripción, la suspensión provisional, el carácter del acto impugnado, la naturaleza y efectos de la sentencia." (Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S. A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 411-ELEC del 16 de noviembre de 2006, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos. Ponente: Winston Spadafora Franco. Resolución de 23 de junio de 2008).

Resolución 17 de enero de 2008:

"... Quienes suscriben, advierten que la parte demandante ha denominado la presente demanda "contencioso administrativa de nulidad", cuando del contenido del escrito se colige que, el acto cuya ilegalidad se solicita posee un carácter particular o individual, elemento característico de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción. En efecto, como bien lo señalara el Procurador de la Administración, la parte actora estima que el acto impugnado afecta su derecho de reclamo presentado por proponente previo, pues el lote de terreno adjudicado a subastarse forma parte de un bien estatal ceñido bajo la ley 22 de 2006.

De ahí que esta Superioridad conceptúe que el acto administrativo acusado de ilegal afecta, presuntamente, derechos subjetivos, por lo que, en ese sentido, la sociedad demandante incurre en el error de confundir la demanda contencioso administrativa de nulidad con la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.

En este orden de ideas, resulta evidente que, en el presente caso lo que cabía era la interposición de una demanda de plena jurisdicción pues nos encontramos ante una situación subjetiva, donde convergen intereses de carácter personal y no objetivos, de carácter general.

Lo expresado en líneas precedentes, deja de manifiesto la afectación de derechos particulares, materia que no es propia de las acciones contencioso administrativas de nulidad, en las que su objeto se limita exclusivamente al examen de la legalidad del acto demandado. ...”

Fallo de 27 de enero de 2012.

“ ... En relación con lo anterior, es necesario recalcar que dentro de nuestro ordenamiento positivo las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción y de nulidad tienen diferencias tanto en los requisitos exigidos para su presentación, como en las consecuencias o efectos que las mismas producen. La primera de ellas persigue, no sólo la declaratoria de nulidad del acto impugnado, sino el restablecimiento de los derechos subjetivos vulnerados, no importa si son de particulares o del Estado en su sentido más amplio; mientras que la demanda de nulidad tiene como objeto únicamente que la Sala Tercera declare la nulidad del acto acusado, sin que se pueda hacer ninguna declaración o reconocimiento de derechos que se consideren vulnerados por el acto.

La importancia de este requisito legal es básico, toda vez que nuestro sistema de lo contencioso administrativo adopta la clasificación entre demandas de plena jurisdicción tendientes a reparar el derecho particular violado además de la pretensión de nulidad del acto, y la demanda de nulidad, cuyo objeto central es la tutela del ordenamiento jurídico abstracto y no la protección de una situación jurídica concreta o derecho particular violado.

Se desprende con meridiana claridad, que el recurrente equivocó la vía al interponer una demanda de nulidad, ya que lo procedente era promover una demanda de plena jurisdicción. De conformidad con el contenido del acto impugnado, éste afecta derechos subjetivos propios del señor OCTAVIO GONZÁLEZ SÁNCHEZ, razón por la cual lo que cabía era una demanda de plena jurisdicción.

Las demandas de plena jurisdicción conocen de situaciones concretas en donde la persona afectada por el acto puede ejercer la acción. En esta oportunidad, el señor GONZÁLEZ SÁNCHEZ, es la persona que presuntamente ha sido alcanzada en sus derechos subjetivos por el acto administrativo impugnado.

Lo anterior nos permitir concluir, en cuanto a este aspecto, que la demanda incoada no esta encaminada a resguardar la tutela del ordenamiento jurídico abstracto, sino por el contrario persigue la reparación de derechos subjetivos.

Por otro lado, debemos señalar respecto a la legitimidad de la demandante, que solo consta en el presente dossier los siguientes documentos; copia autenticada de las Notas No. 477-2010 AL de 17 de junio de 2010 (Cfr. F. 8) y No. 795-2010 AL de 29 de septiembre de 2010 (Cfr. F.9), copia simple de las Número DAP-136-96 de 3 de septiembre de 1996 (Cfr. f.10), Copia simple de Certificación expedida por el Jefe del Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Obras Públicas (Cfr. F.11), copia simple de la nota Número DAP-143-96 de 3 de septiembre de 1996 (Cfr. F. 12), copia simple del Contrato de Trabajo suscrito entre la Constructora ANDRADE GUTIÉRREZ y el señor EUSTAQUIO HURTADO (F. 13), copias simples de las Notas Número DAP-133-96 de 3 de septiembre de 1996 (Cfr. 14), y Número DAP-137-96 de septiembre de 1996 (Cfr. F. 15), y la Nota de fecha 8 de septiembre de 1996 (Cfr. F. 16-17), Nota DS-GM-0070-10 de fecha 6 de mayo de 2010 (fs.18-19); empero, no fue incorporado ningún documento que acredite la legitimidad de la misma, si bien, se indica en el poder especial que la señora Maybel Barnes de Richards, interpuso la demanda que nos ocupa para que se le reconozca la indemnización por privatización del servicio de pintura y mantenimiento del Puente de las Américas que tenía derecho su esposo, Víctor Richards Taylor (Q.E.P.D.), lo cierto es que no fue aportado ningún documento que acredite que la misma está legitimada para ello.

El artículo 47 de la ley 135 de 1943, es claro al señalar que el demandante deberá acompañar, además de la copia autenticada del acto impugnado (artículo 44 de la Ley 135 de 1943), el documento idóneo que acredite el carácter con que se presenta en el juicio, cuando tenga la representación de otra persona. Vale recordar al actor que, es a la parte gestionante a la que le corresponde aportar dicha prueba y no al Tribunal gestionar ni asumir la carga de la misma.

En ese sentido le correspondía a la parte actora aportar la copia debidamente autenticada del Auto que la declara heredera, se debe tener presente que el referido documento constituye un requisito formal según lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con lo establecido en el artículo 1588 del Código Judicial, que a la letra dice:

Artículo 1588. El auto de declaratoria de herederos otorga derecho a las personas en cuyo favor se dicta:

Para entablar todas las acciones reales y personales que tuviera el causante contra terceros;

(...)

(...)

No queda duda que este aspecto es fundamental para la admisibilidad de toda demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativa, si bien, el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, dispone lo que debe contener toda demanda, no menos cierto es que se requiere que las mismas cumplan a cabalidad con todos los parámetros establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, tal cual lo establece el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, que dice así: "No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, ...".

Al señalar que carezca de algunas de las anteriores formalidades, no solo se refiere a las establecidas en el artículo 43 de la referida ley, sino a todas las expresadas en los artículos que anteceden a éste último, entre los cuales se encuentra el requisito establecido en el artículo 47 de la Ley 135, antes citado.

Criterio que ha sostenido la Sala en un sinnúmero de jurisprudencias, tales como, los Fallo de 27 de septiembre de 2006, de 11 de febrero de 2004, y de 27 de junio de 2006, de 13 de febrero de 2009, entre otros.

De acuerdo a las razones antes expuestas, así como lo preceptuado por el artículo 50 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, la presente demanda resulta inadmisibile y así debe declararse.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad presentada por el Licenciado Carlos Ayala, actuando en representación de MAYBEL BARNES DE RICHARDS, para que se declare nula, por ilegal, las notas No.477-2010 al de 17 de junio de 2010, y No.795-2010 AL de 29 de septiembre de 2010, ambas suscritas por el Ministro de la Presidencia.

Notifíquese,

LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ
KATIA ROSAS (Secretaria)