

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PANAMA, VEINTISIETE (27) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS (1992).

VISTOS:

El licenciado Manuel v. Aizpurúa en representación de la compañía TRT TELECOMUNICATIONS CORPORATION ha promovido demanda contencioso administrativo de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la resolución No.2806-90-D.G. de 9 de agosto de 1990, dictada por el Director General de la Caja de Seguro Social en la que se resuelve: "condenar a la empresa TRT TELECOMUNICATIONS CORPORATION, a pagar a la Caja de Seguro Social, la suma de TRECE MIL OCHOCIENTOS CUATRO BALBOAS CON TREINTA Y CUATRO CENTESIMOS (B/.7,13,804.34), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales y décimo tercer mes y recargos de ley, sumas dejadas de pagar, durante el período comprendido del mes de noviembre de 1962 a septiembre de 1980, más los intereses que se causen hasta la fecha de su cancelación" en beneficio de la trabajadora María Evans de Amador.

Mediante Resolución de 5 de abril de 1991 se admitió la presente demanda, se solicitó el informe de conducta previsto en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 al Director General de la Caja de Seguro Social, se le corrió traslado de la demanda a la Procuraduría de la Administración y se abrió el negocio a prueba por el término de ley.

Estando el proceso en situación de resolver, la Sala observa que en el mismo se ha omitido correrle traslado de la demanda a la contraparte de la que ha recurrido ante esta Sala, o sea, a la señora María Evans de Amador, con dirección en la Barriada Chanis, Calle 14, casa 301, teléfono 21-2132, como consta en la nota de 21 de septiembre de 1990 que obra en los antecedentes aportados como prueba; a fin de que sea oída en el juicio.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 348, numeral 3, parte final del Código Judicial, en los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción, en los que se impugne una resolución que haya decidido procesos en vía gubernativa, en los cuales hubo controversia entre particulares por razón de sus propios intereses, "deberá darse audiencia a la contraparte de la que ha recurrido ante la Sala Tercera de la Corte".

Por tal motivo LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley ORDENA CORRERLE TRASLADO a la señora MARIA EVANS DE AMADOR, por el término de cinco (5) días la demanda contencioso administrativo de plena jurisdicción interpuesta por TRT TELECOMUNICATIONS CORPORATION, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.2806-90 D.G. de 9 de agosto de 1990, del Director General de la Caja de Seguro Social y para que se hagan otras declaraciones; y ORDENA notificar a la señora Evans de Amador la Resolución de 5 de abril de 1990, dictada en este proceso.

NOTIFIQUESE,

(FDO.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(FDO.) ARTURO HOYOS

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA

(FDO.) JANINA SMALL
SECRETARIA

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION, INTERPUESTA POR LA FIRMA ENDARA, DELGADO Y GUEVARA EN REPRESENTACION DE CONSTANTINO JUAN LEKAS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCION No.74 DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 1991 DICTADA POR EL DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO CIVIL, LOS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE DE LA APELACION: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA.

-DEMANDA ADMISIBLE - AUTO CONFIRMATORIO -

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PANAMA, VEINTISIETE (27) DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS (1992).

VISTOS:

Mediante la Vista Fiscal No.475 de 17 de septiembre de 1992, el Procurador de la Administración promovió y sustentó recurso de apelación contra la Resolución de 5 de junio de 1992, por la cual se admite la demanda contencioso administrativo de plena jurisdicción, propuesta por la firma forense Solís, Endara, Delgado y Guevara, en representación de CONSTANTINO JUAN LEKAS, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.74 de 23 de septiembre de 1991, dictada por el Director General del Registro Civil, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

De acuerdo al señor Procurador de la Administración, la referida demanda es inadmisibles toda vez que el acto que se impugna no es acusable ante la jurisdicción contencioso administrativo por ser un acto jurisdiccional. Para tal efecto, cita el artículo 17 de la Ley 33 de 1946; el criterio doctrinal expuesto por el licenciado Lao Santizo Pérez en su libro "La Jurisdicción Contencioso Administrativo en la Legislación Panameña" sobre dicha norma; y la Resolución de 30 de mayo de 1960 de la Corte Suprema de Justicia, por la cual no se admite una demanda de plena jurisdicción, por ser el acto impugnado un acto de ejecución. Agrega el recurrente que el demandante no está "legitimado para actuar, al tenor de lo dispuesto en la Ley 100 de 30 de noviembre de 1974, por ende no podía recurrir solicitando revocatoria y apelación sin comprobar su interés en lo que reclama y sin atender la exigencia del artículo 78 de la Ley in comento". Según el representante del Ministerio Público, "el demandante no logra demostrar que su derecho se ve lesionado por el acto administrativo impugnado entre otras cosas, por consiguiente estimamos que no escogió la vía adecuada". Finalmente, el señor Procurador cita lo dispuesto en el último párrafo del artículo 137 de la Constitución Nacional, y en el artículo 37 del Código Electoral.

La firma Solís, Endara, Delgado y Guevara se opuso en tiempo oportuno al recurso de apelación, señalando entre otras cosas lo siguiente:

"... Las resoluciones que se impugnan, por vía de la demanda contencioso administrativo de plena jurisdicción, en el proceso que nos ocupa, no tiene la naturaleza de los actos, órdenes y resoluciones que se enumeran en el referido artículo 17 de la Ley 33 de 1946, ni tampoco encaja en la clasificación de actos excluidos que aporta

la doctrina, cuando algunos autores enumeran, entre ellos, los actos de gobierno, los actos del Estado como persona jurídica civil (teoría de la doble personalidad del Estado) las vías de hecho, los actos discrecionales y las resoluciones de carácter disciplinario.

Las resoluciones que se impugnan, en la demanda admitida, no tienen la naturaleza ni analógicamente con ninguna de las categorías de actos y resoluciones enumeradas por la doctrina por tratarse, en el acto originario o principal, de la Resolución No.74 de 23 de septiembre de 1991, dictada por el Director General del Registro Civil y en la que se resuelve 'Mantener como en efecto se hace la inscripción en el Tomo I, Asiento 196 de DEFUNCIONES DE PANAMENOS EN EL EXTRANJERO por haber sido completados sus antecedentes a satisfacción de esta Dirección', decisión que se adoptó aplicando lo que disponen los artículos 69, 75 de la Ley 100 de 1974 y 67 del Decreto No.121 de 6 de noviembre de 1975, normas que otorgan a ese servidor público un poder legal, ejercible por la vía administrativa.

No se trata de los supuestos de adición, alteración o modificación de una inscripción firmada por el Oficial del Registro Civil, a que se refiere el artículo 68 de la Ley 100 de 1970, ni de una petición de nulidad de la inscripción, casos en que únicamente puede procederse por sentencia que dicte el Organo Jurisdiccional porque estos actos sólo pueden adoptarse mediante 'resolución judicial motivada y cuya ejecutoria sea certificada al final de la copia que de ella se presente (art.68 de la Ley 100 de 1974). Lo que indica que hay que distinguir las dos situaciones:

a) Cuando se trata de adición, alteración o modificación de una inscripción firmada por el oficial del Registro Civil (requiere un acto jurisdiccional) y,

b) Cuando se trata de los supuestos, rectificación de partidas y reconstitución de una inscripción (requiere un acto administrativo), que es el caso de las resoluciones recurridas.

La Ley 100 de 1974 al reorganizar el Registro Civil lo estructuró como una Institución dependiente del Tribunal Electoral denominación Dirección General del Registro Civil a cargo de la cual está un servidor público que lleva el título de Director General del Registro Civil, con las atribuciones y deberes que esa ley determina (art.1 y 2), dentro de las cuales están las que se consignan en los artículos 69 y 75 que sirvieron de fundamento a la resolución impugnada mediante la demanda contencioso administrativo que ha sido admitida.

El Código Electoral, adoptado mediante la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, contiene normas que agrupan las resoluciones que dicte el Tribunal Electoral, en resoluciones administrativas y resoluciones jurisdiccionales (arts.356 a 361), haciendo énfasis en el artículo 358, en que:

'Las inscripciones referentes a los nacimientos de que tratan los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 100 de 30 de diciembre de 1974; marginales, cancelaciones de inscripciones o de marginales y las reinscripciones y demás asuntos de que deba conocer el Registro Civil y decidir por resolución se autorizarán mediante resoluciones administrativas numeradas. Del mismo modo se procederá cuando se conozca por los Magistrados en grado de apelación' (la subraya es nuestra).

Teniendo en cuenta el carácter y la naturaleza de los actos impugnados a través del proceso contencioso administrativo, y por la vía de la acción de plena jurisdicción, hay que convenir que esa acción es de competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y que los actos son acusables por la vía escogida, porque se enmarcan dentro de las atribuciones que el ordinal 2 del artículo 203 de la Constitución Política da a esa máxima corporación y que se concreta, como atribuciones de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en el ordinal 1 del inciso segundo del artículo 98 del Código Judicial.

En este aspecto de la controversia, competencia y naturaleza del acto, ningún papel juega el artículo 137 de la Constitución Política citado por el señor Procurador de la Administración en su Vista sustentadora de la apelación, porque esta norma se refiere a las atribuciones que ejercerá privativamente el Tribunal Electoral, además de las que le confiere la ley y los que esa norma exceptúa como de conocimiento privativo.

Tampoco juega ningún papel la cita que se hace del artículo 37 del Código Electoral que, además, parece ser una cita desafortunada porque el artículo 37 de ese cuerpo legal se refiere a una materia distinta (Boletín del Tribunal Electoral). La norma que guarda relación con el texto que se transcribe en la Vista, es el artículo 357, que contrariamente a lo que se sostiene, establece claramente las funciones administrativas y las funciones jurisdiccionales, temas estos que ya hemos abordado.

No hay forma de sostener que los actos impugnados en la demanda sean actos jurisdiccionales y no administrativos, y estén excluidos de la jurisdicción contencioso administrativo" (fs.140-142).

Con referencia a la legitimidad para actuar como parte, el demandante señala lo siguiente:

"Queremos entender que cuando en la Vista se hace referencia a que el recurrente 'no estaba legitimado para actuar' se quiso decir que el demandante no estaba legitimado activamente en causa (legitimatío ad causam), por aquello de que 'El demandante no logra demostrar que su derecho se ve lesionado por el acto administrativo'. Si entendemos bien, estamos frente a la figura de la legitimación en causa.

La legitimación sólo existe cuando demanda quien tiene por ley sustancial facultad para ello, precisamente contra la persona a la cual la pretensión de que se trata tiene que ser ejercida. De modo que la cualidad en virtud de la cual una pretensión puede y debe ser ejercida se llama legitimación para obrar, activa para aquel que puede perseguir judicialmente el derecho y pasiva para aquel contra el cual ésta ha de hacerse valer. La legitimidad para obrar o en causa determina lo que se ha dominado impropia mente personería sustantiva, y es considerada por lo general como sinónimo de la titularidad del derecho invocado. Lo concerniente a la legitimación en la causa es cuestión propia del derecho sustancial y no del derecho procesal, razón por la cual su examen está diferido a la sentencia por lo que su ausencia no constituye impedimento para admitir la demanda y desatar el fondo del litigio, sino motivo para decidirlo en forma adversa al actor. Hay quienes sostienen que es un presupuesto para que se dicte sentencia de fondo.

En la Vista se habla además de 'comprobar su interés en lo reclamado'. Creemos que se está hablando del interés para obrar, que no es más que la necesidad del proceso para satisfacer el derecho afirmado como fundamento de la pretensión o de la defensa, sea que aquella esté llamada o no a prosperar, porque el proceso debe resolver colisiones efectivas de intereses jurídicos y no formular declaraciones abstractas. Sólo quien reporte provecho legítimo de la pretensión o defensa puede legalmente ejercerla. El interés equivale a la necesidad, a la urgencia, de la intervención judicial, es una cuestión de hecho, implica que la falta de intervención judicial pueda ocasionar un perjuicio para que el interés resulte justificado. El interés para obrar, tampoco es materia sujeta a examen en ocasión de la admisión de la demanda, amén de que el señor Procurador trae este tema confundiendo con la legitimación en causa, lo que no es conceptualmente correcto y en la doctrina esa asimilación ha sido superada.

En los hechos décimo a décimo segundo de la demanda hacemos referencia a la relación material que existió entre **JUAN CONSTANTINO LEKAS y BASILIO BAGATELAS**, por razón de la explotación de unos negocios; las acciones civiles y penales de que se valió **MARIA BAGATELAS** y la acción penal que

aquél (**LEKAS**) presentó contra esta última. En todos estos procesos se discute o tienen que ver con la titularidad de los referidos negocios y como **MARIA BAGATELAS**, valiéndose de la decisión de la Dirección General del Registro Civil, ha tratado que quede convalidado un acto inexistente (la inscripción de la defunción de **BASILIO BAGATELAS**), que los actos impugnados deciden mantener, todo lo que incide en el derecho subjetivo de nuestro patrocinador demandante de invalidar los procesos civiles y lograr que penalmente se determine la falsedad de unos documentos públicos utilizados por **MARIA BAGATELAS**. En esencia, los actos impugnados constituyen una manifestación de voluntad del servidor público que lo expidió en ejercicio de un poder legal, creadores de una situación jurídica que individualmente afecta a nuestro patrocinado, por las razones que hemos mencionado.

Nuestra pretensión consiste en que se declaren nulos los actos impugnados que reconocen la inexistencia de la inscripción de la defunción **BASILIO BAGATELAS**, tal como aparece en el libro respectivo del Registro Civil y que la petición que fuera hecha en septiembre de 1991, se tenga como una inscripción nueva conforme a la ley, razón por la que se ha ejercido la acción contencioso administrativo porque con los actos impugnados se convalida un acto inexistente, al resolver que se mantiene esa inscripción en circunstancias en que con ello se viola derechos subjetivos de quienes tenían relación material con el difunto y están siendo afectadas con los actos impugnados, que ya se hicieron valer tanto en los procesos civiles como en los penales.

Las pruebas aportadas al proceso que van del número 1 al 12, están demostrando, tanto la legitimidad, como el interés para obrar y fueron aportadas con la demanda. Luego por esta arista tampoco procede infirmar la providencia apelada" (143-145).

La Sala procede a resolver el recurso interpuesto, previa las siguientes consideraciones.

El acto administrativo originario que se impugna, es la Resolución, No.74 de 23 de septiembre de 1991, por el cual la Dirección General de Registro Civil mantiene la inscripción de la definición de Basilio Bagatelas, en el tomo 1, asiento 196 de Defunciones de Panameños en el extranjero.

Dicho acto ha sido expedido con fundamento en los artículos 69 y 75 de la Ley 100 de 30 de diciembre de 1974, y el artículo 67 del Decreto No.121 de 6 de noviembre de 1975.

Con relación al primero de los cargos hechos por el Señor Procurador, esta Sala, debe señalar que el acto impugnado en la presente demanda, no es de los excluidos de la jurisdicción contencioso administrativo por el artículo 17 de la Ley 33 de 1946, ya que se trata de un acto administrativo. El artículo 359 del Código Electoral expresamente así lo indica, en los siguientes términos:



"Artículo 359. Las inscripciones referentes a los nacimientos de que tratan los artículos 28, 29, 30 y 31 de la Ley 100 de 30 de diciembre de 1974; marginales, cancelaciones de inscripciones o de marginales y las reinscripciones y demás asuntos de que deba conocer el Registro Civil y decidir por resolución, se autorizarán mediante resoluciones administrativas numeradas. Del mismo modo se procederá cuando se conozca por los Magistrados en grado de apelación.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará a las resoluciones que dentro de su competencia se dictan en la Dirección General de Cedulación".

El jurista Rafael Bielsa, en su obra intitulada Cuestiones de Jurisdicción, señala que "si una autoridad administrativa, cualquiera sea, puede decidir en materia de su competencia, o sea resolver cuestiones surgidas en la ejecución de la ley, es porque ello entra en la función de administrar, pero no en la de juzgar en definitiva. En tal caso no hay verdadera contienda, pues para eso sería necesario que el Poder Administrador asumiera la actitud de parte frente al Administrado" (BIELSA, Rafael. Citado en los autos de 10 y 15 de septiembre de 1982. AROSEMENA, Roy y TROYANO, José A. Jurisprudencia Contencioso Administrativa 1971 - 1985., Litografía e Imprenta LIL, S. A., Panamá, 1987, pp. 32 y 35).

En el caso que nos ocupa, el acto que se impugna ha sido expedido por una autoridad administrativa, con fundamento en el artículo 69 de la Ley 100 de 1974, que señala que "el Director General podrá ordenar, aún de oficio, por la vía administrativa, la rectificación de partidas que contengan omisiones o errores manifiestos". La Sala estima que dicho acto no es un acto jurisdiccional, sino un acto administrativo cuya competencia ha sido otorgada por la Ley al funcionario que lo emitió. De consiguiente, debe desestimarse el cargo hecho en tal sentido por el Procurador de la Administración.

La prohibición del último párrafo del artículo 137 de la Constitución Nacional, que preceptúa que las decisiones del Tribunal Electoral son definitivas, irrevocables y obligatorias, y que contra las mismas sólo procede el recurso de inconstitucionalidad, no incluye los actos administrativos a los cuales se refiere el artículo 359 del Código Electoral antes transcrito.

Sobre la falta de interés directo del señor Constantino Juan Lekas para promover esta demanda, la Sala considera que no le asiste razón al Señor Procurador de la Administración.

Como lo expresa el artículo 30 de la Ley 33 de 1946, "en las acciones de nulidad de un acto administrativo, cualquier persona puede pedir que se le tenga como parte para coadyuvar o impugnar la demanda. En las demás acciones el derecho de intervenir como parte sólo se reconoce a quien acredite un interés directo en las resultas del juicio" (Subraya la Sala).

La parte actora ha manifestado en su demanda y en la sustentación de la apelación, su interés en que se declare nula, por ilegal, la resolución impugnada, fundamentalmente por lo siguiente:

"DECIMO PRIMERO: Por efecto de la decisión contenida en la Resolución No.74 de 23 de septiembre

de 1991, MARIA BAGATELAS se hizo adjudicar bienes de los que CONSTANTINO JUAN LEKAS es propietario de un 50%; ha presentado, como heredera de BASILIO BAGATELAS, demanda ordinaria contra éste reclamando el pago de una suma de dinero que no le corresponde, porque al mantenerse una inscripción inexistente se convalidan actos irregulares que afectan al demandante en este recurso.

DECIMO SEGUNDO: MARIA BAGATELAS DE PAPA-DIMITRIU acompañó, como prueba, al expediente que contiene el proceso penal que se le sigue mediante acusación particular que en su contra tiene interpuesta el señor CONSTANTINO JUAN LEKAS, por el delito de falsedad de documento público, la Resolución No.74 de 23 de septiembre de 1991, para probar que estos actos convalidan unos certificados de defunción expedidos en el año de 1980 cuando la defunción de BASILIO BAGATELAS no había sido inscrita como lo exige la Ley" (Cfr. fs.94, 95 y 145).

Como se observa en autos, el demandante aportó con su petición, copia autenticada de algunas piezas procesales relacionadas con los negocios judiciales a los que se refiere en los hechos décimo primero y décimo segundo de la demanda, y la Sala considera que con esos documentos el demandante ha acreditado su interés directo en la presente controversia, motivo por el cual debe rechazarse el cargo que en tal sentido hace el Señor Procurador de la Administración, a la resolución recurrida.

De consiguiente, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA la Resolución de 5 de junio de 1992, por el cual se admite la demanda contencioso administrativo de plena jurisdicción propuesta por la firma forense Solís, Endara, Delgado y Guevara, en representación de CONSTANTINO JUAN LEKAS, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.74 de 23 de septiembre de 1991, dictada por el Director General del Registro Público, los actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

NOTIFIQUESE,

(FDO.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(FDO.) ARTURO HOYOS

(FDO.) JANINA SMALL
SECRETARIA