



REPÚBLICA DE PANAMÁ

**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

EXPEDIENTE N° 35140-2020 MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR EL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN DE 16 DE JULIO DE 2020, QUE ADMITE LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD PRESENTADA POR LA LICENCIADA EILYN GONZÁLEZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN CAMPESINA JUNTA AGRARIA DE PRODUCCIÓN SAN MARTÍN, PARA QUE SE DECLAREN NULAS, POR ILEGALES, LA RESOLUCIÓN DN6-UTO-02290 DE 2 DE FEBRERO DE 2007 Y LA RESOLUCIÓN DN6-UTO-02724 DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2006, AMBAS EMITIDAS POR LA EXTINTA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, AHORA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS.

Panamá, tres (3) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

En grado de apelación, conoce el resto de los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por la Licenciada Eilyn González, actuando en nombre y representación de la organización campesina JUNTA AGRARIA DE PRODUCCIÓN SAN MARTÍN, para que se declaren nulas, por ilegales, la Resolución DN6-UTO-02290 de 2 de febrero de 2007 y la Resolución DN6-UTO-02724 de 27 de noviembre de 2006, ambas emitidas por la extinta Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, actualmente, Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Esta demanda de nulidad fue admitida por el Magistrado Sustanciador mediante la Resolución de 16 de julio de 2020 (Cfr. f. 167 del expediente judicial). En dicho acto, también se ordenó enviar copia del libelo al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras para que rindiera un informe explicativo de conducta en relación con los actos administrativos impugnados, y se le corrió traslado, tanto a los terceros interesados, como al Procurador de la Administración.

Luego que el funcionario acusado rindiera el informe explicativo de conducta, y que los terceros interesados contestaran la demanda, el Procurador de la Administración anunció y sustentó, en tiempo oportuno, recurso de apelación contra la Resolución de 16 de julio de 2020, actuación ésta que dejó consignada en la Vista N° 421 de 12 de abril de 2021, en la cual solicita la revocatoria de la mencionada resolución judicial, puesto que, a su juicio, esta acción Contencioso Administrativa adolece de los siguientes defectos:

Primero, el libelo no cumple con el requisito establecido en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 43a del mismo texto legal, porque la parte actora persigue la declaratoria de ilegalidad de dos actos administrativos que resuelven situaciones jurídicas distintas, por lo que son independientes entre sí y, por tanto, no es factible que sean objeto de una misma demanda (Cfr. fs. 277-281 del expediente); y

Segundo, la parte actora debió presentar una demanda de Plena Jurisdicción y no de nulidad, dado que del contenido del libelo se infiere que los actos administrativos impugnados afectaron sus derechos subjetivos, por lo que éstos debieron ser recurridos a través de los recursos ordinarios correspondientes hasta agotar la vía gubernativa, y en el término de dos meses que dispone el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, accionar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a través de una demanda de Plena Jurisdicción. Lo anterior, porque las constancias procesales demuestran que la demandante sí actuó en la vía administrativa (Cfr. fs. 281-289 del expediente).

Por otra parte, vale destacar que, a pesar de haber sido notificados de la interposición del Recurso de Apelación contra la Resolución de 16 de julio de 2020, que admitió la demanda, los apoderados judiciales de la JUNTA AGRARIA DE PRODUCCIÓN SAN MARTÍN no presentaron escrito de oposición a la alzada promovida (Cfr. fs. 290-298 del expediente).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Conforme se advierte, el Procurador de la Administración es del criterio que esta demanda de nulidad no reúne los requisitos que, para su admisibilidad, establece la Ley 135 de 1943, puesto que a través de la misma, la parte actora está solicitando la declaratoria de nulidad, por ilegal, de dos actos administrativos que son independientes entre sí, además, que la acción Contencioso Administrativa idónea que aquélla debió ejercitar era una demanda de plena jurisdicción y no de nulidad.

Precisada la controversia que se nos plantea, el resto de los Magistrados que integra la Sala Tercera, constituido en Tribunal de Segunda Instancia, efectúa las siguientes consideraciones:

De la íntegra lectura del libelo contentivo de esta demanda de nulidad, se desprende con claridad que, en efecto, la organización campesina JUNTA AGRARIA DE PRODUCCIÓN SAN MARTÍN impugna la ilegalidad de dos actos administrativos, a saber:

1. La Resolución DN6-UTO-02290 de 2 de febrero de 2007, mediante la cual la Directora Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adjudicó definitivamente, a título oneroso, a Vicente González Pinto y Otros, una parcela de terreno baldía, ubicada en El Guabo, corregimiento de Los Llanos, distrito de Ocú, provincia de Herrera, con una superficie de 35 Has + 9199 m², por el valor de B/.216.00 (Cfr. fs. 59-61 del expediente).
2. La Resolución DN6-UTO-02724 de 27 de noviembre de 2006, a través de la cual la Directora Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adjudicó definitivamente, a título oneroso, a Vicente González Pinto y Otros, una parcela de terreno baldía, ubicada en La Penitencia, corregimiento de Los Llanos, distrito de Ocú, provincia de Herrera, con una superficie de 37 Has + 9 m², por el valor de B/.228.00 (Cfr. fs. 62-64 del expediente).

De lo expuesto en la parte motiva de las citadas resoluciones, se infiere que cada uno de estos actos administrativos se emitió en atención a diferentes solicitudes de adjudicación (Cfr. fs. 59 y 63 del expediente judicial).

De igual manera, demuestran las pruebas documentales que se aportaron con esta demanda de nulidad, que la Resolución DN6-UTO-02290 de 2 de febrero de 2007 dio origen al Folio Real N° 36971, en tanto que la Resolución DN6-UTO-02724 de 27 de noviembre de 2006 al Folio Real N° 36332 (Cfr. fs. 42-43 del expediente).

Lo anterior, nos lleva a coincidir con el Procurador de la Administración, en el sentido que los dos actos administrativos que se impugnan a través de esta demanda de nulidad, son independientes entre sí, en la medida en que cada uno de ellos ha obedecido a solicitudes de adjudicación autónomas presentadas por Vicente González Pinto y Otros, pues, las mismas recaían en parcelas de terreno distintas, una ubicada en la comunidad de El Guabo, y otra en la localidad de La Penitencia.

Sobre el particular, la jurisprudencia que al respecto ha emitido este Tribunal señala que no pueden impugnarse dos o más actos administrativos a través de una sola acción Contencioso Administrativa, y que de existir alguna similitud o relación entre ellos, es a la Sala Tercera a la cual le corresponde proceder a la acumulación de dos o más demandas, en caso de configurarse alguno de los supuestos para ello, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 721 y concordantes del Código Judicial, aplicable supletoriamente en este tipo de procesos por así ordenarlo el artículo 57c de la Ley 135 de 1943.

Es por lo anterior, que en este caso, la accionante debió impugnar cada acto administrativo por separado, mediante dos demandas distintas.

Al decidir un caso similar al que ahora se analiza, este Tribunal en Auto de 27 de febrero de 2007, resolvió lo siguiente:

“Evacuados los trámites de Ley, el resto de los Magistrados que integran la Sala proceden a resolver el recurso de apelación impetrado.

Quienes suscriben consideran que la presente demanda no puede ser admitida, toda vez que **el representante judicial de la parte actora en el libelo de demanda procede a impugnar varios actos administrativos**. La Sala se ha pronunciado en reiteradas ocasiones indicando que **no procede impugnar simultáneamente actos administrativos jurídicamente independientes mediante una misma demanda contencioso administrativa**. (v.g. Auto de 27 de noviembre de 2001).

En relación con lo expresado anteriormente y de conformidad con los artículos 720, 721 y 722 del Código Judicial, **esta Superioridad es quien tiene la facultad para decidir, de existir elemento común, si procede la acumulación de dos o más demandas, por lo cual la parte actora debió presentar demandas distintas impugnando por separado cada uno de los actos que se estiman ilegales**.

En virtud de las consideraciones explicadas, el auto venido en apelación debe revocarse y en su lugar declararse inadmisibile la presente demanda.

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, PREVIA REVOCATORIA del Auto de 27 de enero de 2006, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Giovanni A. Fletcher, actuando en representación de PEDRO ACOSTA ISTURAÍN." (Lo resaltado es nuestro).

Por otra parte, observan los suscritos que, efectivamente, en los hechos que fundamentan esta demanda de nulidad, se denota con certeza que la Resolución DN6-UTO-02290 de 2 de febrero de 2007 y la Resolución DN6-UTO-02724 de 27 de noviembre de 2006, afectaron los derechos subjetivos de la JUNTA AGRARIA DE PRODUCCIÓN SAN MARTÍN; afectación que, previo a la emisión de estos actos administrativos, la mencionada organización agropecuaria hizo valer dentro de la queja agraria que en su contra interpusieron los actuales propietarios de las fincas, pudiendo ejercer su derecho a la defensa, contestando dicha queja, aportando y aduciendo pruebas, incluso, proponiendo recursos contra la resolución que decidió la controversia planteada (Cfr. fs. 12-16 del expediente).

Asimismo, la situación fáctica expuesta por la parte actora en el libelo, pone de manifiesto que con posterioridad a la expedición de las citadas resoluciones, la ahora demandante presentó ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), una solicitud de revocatoria de las mismas, la cual fue admitida y

corrida en traslado de los actuales propietarios de las fincas; no obstante, mediante Resolución N° ADMG-147 de 25 de abril de 2016, la referida entidad pública decide inhibirse de conocer de dicha revocatoria de título (Cfr. fs. 20-21 del expediente).

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que confirmar que la pretensión que, ante esta Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha formulado la parte actora - *declaratoria de ilegalidad de actos administrativos que afectaron sus derechos subjetivos*- debió encausarse a través de una demanda de plena jurisdicción y no de nulidad, pues, salta a la vista que la misma participó activamente en la vía administrativa, debiendo, por tanto, utilizar los mecanismos procesales idóneos para oponerse a la solicitud de adjudicación, e interponer los recursos ordinarios correspondientes, hasta agotar la vía gubernativa, para luego, dentro del plazo de dos meses que establece el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, interponer su demanda de plena jurisdicción ante la Sala Tercera.

En este orden de ideas, es dable anotar que de acuerdo con el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 43a del mismo cuerpo normativo, los actos administrativos que afecten derechos subjetivos, por su carácter individual, deben ser impugnados mediante la acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción y no a través de una acción de nulidad, como ha ocurrido en el presente proceso.

Recordemos que a través de las demandas de nulidad se impugnan actos de carácter general, impersonal u objetivo. Así lo ha reconocido esta Sala en constantes pronunciamientos, en los cuales se ha puntualizado que el objeto de la demanda de nulidad es 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, pero no desde una óptica subjetiva, en busca del restablecimiento del derecho subjetivo lesionado, como lo pretende la parte actora en la situación bajo examen.

Ciertamente, la única pretensión que ha sido formulada por la parte actora en esta demanda de nulidad, es la declaratoria de ilegalidad de los actos administrativos impugnados, lo cual es propio de este tipo de acciones Contencioso Administrativas, pero no se puede desconocer que los efectos jurídicos de dichos actos alcanzan únicamente a quienes fueron parte de ese litigio que se ha extendido durante tanto años.

Dicho esto, precisa aclararse que, excepcionalmente la Sala Tercera admite demandas de nulidad contra actos administrativos que afectan intereses particulares, cuando la parte actora no tuvo la oportunidad de accionar en la vía administrativa, a fin de ejercer sus derechos; situación que, como hemos visto, no concurre en este caso.

En vista que la acción ensayada no cumple satisfactoriamente con los presupuestos procesales de admisibilidad a los cuales nos hemos referido anteriormente, el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera, en atención a lo dispuesto por el artículo 50 del citado cuerpo normativo, concederá el recurso de apelación interpuesto por el Procurador de la Administración, por lo que revocará la Resolución fechada 16 de julio de 2020 y, en su lugar, no admitirá la presente demanda de nulidad.

Lo anterior, no debe interpretarse como una lesión al precepto de la tutela judicial efectiva, puesto que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a través de una demanda de plena jurisdicción, de nulidad, de indemnización o de cualquier otro tipo, no debe desconocer que la admisión de estas acciones está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuyo artículo 50 claramente se dispone que: *"No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades..."*.

Es decir, la tutela judicial efectiva de ninguna manera implica la exoneración a la parte actora del cumplimiento de los requisitos de admisibilidad que establece

la Ley 135 de 1943, ni la misma debe invocarse como justificación para darle curso a una demanda que no reúne los elementos necesarios para ser admitida.

Así lo indicó este Sala en Auto fechado 15 de abril de 2016, confirmado mediante el Auto de 16 de enero de 2017, en cuya parte medular dice así:

"7.- La exigencia de los requisitos mínimos fijados por ley, para poder acceder a Tribunal de lo Contencioso-Administrativo a través de las demandas contenciosas-administrativas, no puede considerarse como una lesión al precepto de la Tutela Judicial Efectiva.

En éste sentido, se hace oportuno transcribir una síntesis de la sentencia del veinticinco (25) de noviembre dos mil nueve (2009), que en relación a los requisitos mínimos fijados por ley dispuso lo siguiente:

(...) 'Antes de finalizar, vale dejar constancia que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa es el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus Derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido, por **ello no se debe interpretar que la tutela judicial efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia**, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia...'

Del fallo anteriormente transcrito, esta Corporación de Justicia ha mantenido el criterio que **no es posible invocar el ejercicio de la Tutela Judicial Efectiva, como pretexto para admitir una demanda que no cumple con los elementos o las exigencias procesales mínimas que por ley se le exige a toda demanda para acudir a la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa en auxilio de los intereses subjetivos particulares afectados o vulnerados; o de la colectividad. La Tutela Judicial Efectiva no puede ser empleada como una patente de corso o instrumento para poder acceder a la justicia de forma desmedida.**

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO ADMITE...**".

En el marco de los hechos y el Derecho cuya relación hemos expuesto, los suscritos reiteran su decisión de revocar la Resolución de 16 de julio de 2020 y, en su lugar, no admitir esta demanda de plena jurisdicción.