

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, veinte (20) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

En calidad de Tribunal de Segunda Instancia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conocen del recurso de apelación presentado por el Procurador de la Administración, en contra del Auto de 7 de mayo de 2021, por el cual el Magistrado Sustanciador admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Jaime Alberto Jácome de la Guardia, actuando en nombre y representación de la sociedad **LAGUADELA, CORP.**, para que se declaren nulos, por ilegales, los puntos dos y tres de la parte resolutive del Proveído No. 076 del 31 de agosto de 2020, y se declare la nulidad del Proveído No. 22 del 31 de agosto de 2020, ambos emitidos por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y para que se hagan otras declaraciones.

I. APELACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista Número 512 de 9 de marzo de 2022 (fs. 52-61), el recurrente sustenta la alzada, y solicita que en aplicación del artículo 50 de la Ley 135 de 1943, se revoque la admisión; señalando que la activadora judicial demanda dos (2) actos

administrativos distintos a través de una misma acción, por lo que no cumple en debida forma el presupuesto procesal dispuesto en los artículos 43 (numeral 2), en concordancia con el artículo 43-A, ambos de la citada Ley, referente a "lo que se demanda"; al impugnar simultáneamente resoluciones que, si bien están relacionadas, son jurídicamente independientes, y deben ser atacadas de forma separada, debiendo recurrir en contra de un solo acto administrativo; por lo que corresponde no admitir la demanda, por no ser procedente impugnar varios actos al mismo tiempo.

Fundamenta también su recurso en que la acción no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, ya que pretende anular actos que no constituyen resoluciones definitivas o providencias de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que imposibilite su continuación; siendo por el contrario, actos de naturaleza preparatoria, mediante los cuales la autoridad demandada se limita a admitir y conceder la oposición presentada por la Cooperativa de Pesca Virgen del Carmen dentro de la solicitud de titulación sobre un globo de terreno ubicado en el Corregimiento de Río Hato, contenida en el expediente ADJ-2-284-2019; por lo que no constituyen actos definitivos, sino de mero trámite o interlocutorios, que no contienen decisión categórica en torno a la petición de adjudicación, sino que resuelven una situación incidental, que no niegan algún derecho, no producen efectos jurídicos por medio de los cuales se perfeccione la manifestación de voluntad de la Administración, y por consiguiente, no causan estado.

Indica que la voluntad expresada por la entidad demandada, no se materializa o perfecciona hasta que decida aprobar o rechazar la solicitud de titulación contenida en el expediente ADJ-2-284-2019; de hecho, se continúa con los trámites sucesivos, tal como se advierte en la parte resolutive de los actos objeto de reparo; y, que tampoco se materializa hasta que Autoridad decida sobre la solicitud de titulación presentada por la Cooperativa de Pesca Virgen del Carmen, proceso del cual el accionante forma parte, de ahí que, a su criterio, las resoluciones demandadas constituyen actos interlocutorios dirigidos a preparar la decisión final a ser adoptada por la institución, respecto a la solicitud de titulación de la Cooperativa, donde la sociedad LAGUADELA, CORP., es

parte interviniente; por tanto, la presente demanda no se enmarca en los supuestos establecidos en el citado artículo 42, para acudir a esta vía jurisdiccional, y por consiguiente resulta improcedente.

II. OPOSICIÓN A LA APELACIÓN

El apoderado judicial de la parte actora se opone al recurso de apelación (fs. 63-65), y solicita se confirme el Auto de 7 de mayo de 2021, mediante el cual se admitió la demanda; manifestando que es evidente que las resoluciones impugnadas son interdependientes, y que ambos actos fueron dictados por la misma Autoridad, el mismo día 31 de agosto de 2020, uno admitiendo la oposición y el otro concediendo la oposición, causando la afectación del derecho de su representado; estando ante actos de flagrante abuso de poder, donde un funcionario público en exceso de atribuciones legales admite un incidente y lo resuelve el mismo día, sin notificar a una parte afectada para que ejerza sus derechos constitucionales y legales.

En relación al segundo argumento de la apelación, indica que en virtud de la cesión de derechos posesorios hecha por la Cooperativa de Pescadores Virgen del Carmen a favor de su poderdante, el mismo inició un trámite de titulación nuevo, separado y autónomo de la solicitud de la Cooperativa, y con la decisión objeto de impugnación, este nuevo trámite, en el que LAGUADELA, CORP. es parte y no la Cooperativa, fenece, termina y es archivado, de conformidad con lo con lo resuelto por la Autoridad Nacional de Tierras mediante los actos impugnados, que ordenan el cierre de su proceso, sin que su mandante hubiese sido notificado de la oposición presentada en su contra, conculcándole arbitraria e ilícitamente el derecho a defender sus intereses por medio de los recursos legales a su alcance.

III. DECISIÓN DE LA SALA

Cumplidas las etapas del recurso de apelación, corresponde al resto de los Magistrados que componen la Sala, analizar los argumentos vertidos en torno a la admisibilidad de la demanda que nos ocupa.

Luego de examinada la fundamentación propuesta por la Procuraduría de la Administración, y la oposición presentada por la parte actora, este Tribunal debe manifestar que no concuerda con el planteamiento del representante del Ministerio Público, en el sentido de que la demanda no debió ser admitida.

En cuanto al primer razonamiento de inadmisión: demandar dos (2) actos administrativos distintos a través de una misma acción, debiendo en todo caso el actor demandar por separado los actos mencionados en el libelo, este Tribunal considera pertinente citar el contenido de los artículos 43 (numeral 2) y 43-A de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que se invocan como infringidos, y que son del tenor siguiente:

“Artículo 43: Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo contendrá:

1. ...;
2. Lo que se demanda;
3. ...;
4. ...”

“Artículo 43-A: Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión; y si se demanda el restablecimiento de un derecho, deberán indicarse las prestaciones que se pretenden, ya se trate de indemnizaciones o de modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda.
.....”

Si bien el criterio de esta Superioridad, en relación al deber de individualizar el acto demandado mediante las acciones contencioso administrativas, ha consistido en que se demande una solo acto por proceso; y que de la sección de *“I. LO QUE SE DEMANDA”* se evidencia que la acción se dirige en contra de dos (2) actos administrativos, que en su forma están separados; los suscritos deben manifestar que, de la revisión de las piezas procesales que reposan en el infolio, y de las que fueron acompañadas con el libelo, del Informe de Conducta remitido por la Autoridad demandada, y de la estructuración y fundamentación de la demanda, se puede concluir claramente, que ambos actos responden al objeto primordial del cuestionamiento de legalidad de la demanda, resultando precisamente en la supuesta afectación de sus derecho subjetivos, al decidir en ambos, impedirle la continuación del trámite que había instado ante la Autoridad; toda vez que, mediante una sola actuación, plasmada en dos

documentos, de igual fecha y contenido, se toma la misma decisión en el proceso:

“Segundo: Ordenar continuar con el trámite correspondiente del expediente AL-15-2007, a nombre de la Cooperativa de Pesca Virgen del Carmen, continuara con un metraje de 5,852.192 M2, según plano corregido.

Tercero: Cerrar el expediente ADJ-2-284-2019 a nombre de Laguadela, Corp, y en consecuencia ORDENAR el archivo, previo registro en la base de datos de la Autoridad Nacional de Tierras.”

Creando así, una dualidad de actos, en lugar de plasmar en un solo documento la decisión que al final engloba la manifestación de voluntad y determinación de la Administración, en cuanto al mismo objeto, relacionado al proceso de titulación de LAGUADELA, CORP., identificado con número de expediente ADJ-2-284-2019; por lo que, en el caso particular, la Alta Corporación de Justicia, comparte la opinión del A-Quo, en torno a la procedencia de la admisión, bajo la óptima de los artículos 43 (numeral 2) y 43-A de la Ley 135 de 1943.

Expresado lo anterior, en relación al segundo argumento en el que se sustenta la alzada, se hace necesario un análisis de lo estipulado en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, el cual señala que para ocurrir en demanda ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa, es necesario que los actos administrativos impugnados sean *“actos o resoluciones definitivas, o providencia 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 ese sentido, conforme lo prevé la norma citada, los actos administrativos susceptibles de ser impugnados ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, son aquellos que causan estado, lo que a todas luces se presenta en este caso.

El dictamen tomado en literal Tercero del Proveído No. 076 y de Providencia No. 22, ambos de 31 de agosto de 2020, emitidos por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, resuelve *“Cerrar el expediente ADJ-2-284-2019 a nombre de Laguadela, Corp, y en consecuencia ORDENAR el archivo..”*, por lo que, decide directamente sobre el fondo del asunto, en cuanto al proceso de titulación iniciado ante la Autoridad, a nombre de la sociedad demandante, imposibilitando su continuación, por lo que afecta los derechos previamente

adquiriros por la accionante.

Sobre la base de los criterios expuestos, esta Magistratura considera que nos encontramos ante actos de carácter definitivo, que producen efectos jurídicos, causan estado, que se ajustan al artículo 42 de la Ley 135 de 1943, y abren la vía jurisdiccional, dando lugar para que la parte actora pueda recurrir en demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción ante esta Sala, por lo que es viable darle curso al caso bajo estudio.

En consecuencia, 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, **CONFIRMAN** el Auto de 7 de mayo de 2021, que **ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Jaime Alberto Jácome de la Guardia, actuando en nombre y representación de la sociedad **LAGUADELA, CORP.**, para que se declaren nulos, por ilegales, los puntos dos y tres de la parte resolutive del Proveído No. 076 del 31 de agosto de 2020, y se declare la nulidad del Proveído No. 22 del 31 de agosto de 2020, ambos emitidos por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

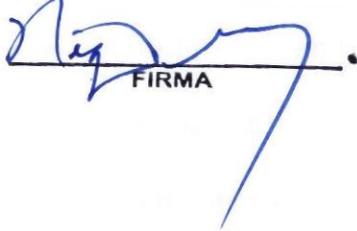
TAMARA COLLADO
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 8 DE Noviembre

DE 20 23 A LAS 8:10 DE LA Mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2936 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 22 de sept de 20 23


SECRETARIA