



GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CXVII

Panamá, R. de Panamá jueves 02 de agosto de 2018

N° 28582-A

CONTENIDO

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Decreto Ejecutivo N° 140
(De viernes 27 de julio de 2018)

QUE DESIGNA AL MINISTRO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL, ENCARGADO.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De jueves 03 de mayo de 2018)

POR EL CUAL SE DECLARA NO VIABLE LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA LICENCIADA EDISA ISABEL FLOREZ APARICIO, QUIEN ACTÚA EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE JULIANA AMADOR FONSECA, OLIVORIO BEITÍA AMADOR, CARMELITO BEITÍA AMADOR, ALBINO AMADOR, NIVIA DEL CARMEN BEITÍA AMADOR, EFRAÍN BEITÍA NORIEGA Y SECUNDINO LEZCANO, A FIN DE QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. D.N.4-1109 DE 19 DE JUNIO DE 2002, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (AHORA ANATI).

REPÚBLICA DE PANAMÁ

DECRETO N.º 140
De 27 de Julio de 2018

Que designa al Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, encargado

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales.

DECRETA:

Artículo 1. Se designa a **MARTÍN SUCRE CHAMPSAUR**, portador de la cédula de identidad personal N.º8-713-1055, como Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, encargado hasta tanto se nombre al titular.

Artículo 2. Esta designación rige a partir de la Toma de Posesión del Cargo.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 27 días del mes de Julio de dos mil dieciocho (2018).

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. C. Varela".

JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ
Presidente de la República

411



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, tres (03) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

La Licenciada Edisa Isabel Florez Aparicio, quien actúa en nombre y representación de JULIANA AMADOR FONSECA, OLIVORIO BEITÍA AMADOR, CARMELITO BEITÍA AMADOR, ALBINIO AMADOR, NIVIA DEL CARMEN BEITÍA AMADOR, EFRAÍN BEITÍA NORIEGA Y SECUNDINO LEZCANO, ha presentado demanda contencioso-administrativa de nulidad a fin de que se declare nula, por ilegal, NO.D.N.4-1109 DE 19 DE JUNIO DE 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (ahora ANATI).

Mediante el acto administrativo impugnado se resolvió medularmente lo siguiente:

“PRIMERO: 1) Adjudicar definitivamente, a título oneroso, a JOSE ISAAC ISAZA CABALLERO Y FELICIA ESPINOSA VEGA, una parcela de terreno baldío, ubicado en el Corregimiento de Santa Rosa, Distrito de Bugaba, Provincia de Chiriquí, con una superficie de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados y cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24 HAS+6691.45 m²), comprendido dentro de los siguientes linderos generales según el plano No.405-09-17347 de 11 de

412

2

enero de 2002, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

NORTE: RÍO GARICHÉ Y JUAN CARRASCO CORTEZ
SUR: QUEBRADA LA MAQUENCA

ESTE: QUEBRADA LA MAQUENCA, ANTONIO STAFF
Y JUAN CARRASCO CORTEZ.

OESTE: CAMINO A SANTA ROSA.

2) El valor del terreno adjudicado es de ciento cincuenta balboas (B/. 150.00 suma que pagaron los compradores, según los recibos que consta en el expediente.

3) Esta adjudicación queda sujeta a las restricciones legales del Código Agrario, Código Administrativo, Ley 1 de 3 de febrero de 1994, Ley 41 de 1 de julio de 1998 de la Autoridad Nacional del Ambiente, Decreto de Gabinete 35 de 6 de febrero de 1969 y demás disposiciones que le sean aplicables.

4) Se advierte a los compradores, que están en la obligación de dejar una distancia de siete (7) metros con cincuenta (50) centímetros por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicado, hasta el eje del camino a Santa Rosa, con el cual colinda por el lado Oeste.

5) Los compradores José Isaac Isaza Caballero y Otra, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados..."

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

La parte actora solicita se declare nula por ilegal la Resolución contentiva de la Adjudicación Definitiva a Título Oneroso D.N. No.4-1109 de 19 de junio de 2002, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y en consecuencia, se declaren nulos todos los trasposos subsiguientes y gravámenes hipotecarios a favor de terceros visibles en el historial de la finca nueva constituida por conducto de la resolución atacada.

Además solicita se declare el incumplimiento del debido proceso administrativo para comprobar posesión de los beneficiarios de la resolución impugnada (MARCIAL BEITÍA COBA a JOSÉ ISAAC ISAZA CABALLERO Y FELICIA ESPINOSA VEGA), por tanto es NULA POR ILEGAL la venta y traspaso de derechos posesorios motivantes de los derechos posesorios.

II. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDA LA ACCIÓN.

La parte actora fundamenta su demanda en los siguientes hechos u omisiones:



413

3

"PRIMERO: El Señor Rosa Beitía Concepción (Q.E.P.D), es el propietario original de los derechos posesorios sobre un globo de terreno de aproximadamente setenta y cinco hectáreas (75 hás), ubicado en Camarón Arriba, corregimiento de Santa Rosa, distrito de Bugabá, provincia de Chiriquí, colinda por el Norte: Saúl Franceshi y Flia. Cortez, Sur: Flia. Cortez y Raúl Franceshi, Este: Río Gariché, Oeste: Quebrada Maquenca y Efraín Beitía, así consta en la solicitud de adjudicación a título oneroso No.4-24628 de 17 de febrero de 1987, cuyo expediente reposa en los Archivos de Reforma Agraria (Región 2), hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

SEGUNDO: A la solicitud de adjudicación a título oneroso No.4-24628 de 17 de febrero de 1987 arriba citada, tuvo oposición a título contra Marcial Beitía Coba por fraude en el traspaso de derechos posesorios en perjuicio de Rosa Beitía Concepción y sus beneficiarios testamentados JULIANA AMADOR FONSECA, OLIVORIO BEITÍA AMADOR, CARMELITO BEITÍA AMADOR, ALBINIO AMADOR, NIVIA DEL CARMEN BEITÍA AMADOR, DIOSELINA BEITÍA AMADOR, ROSA ESTER BEITÍA AMADOR, NIVIA DEL CARMEN BEITÍA AMADOR, MARÍA CARMELA BEITÍA AMADOR, JAIME DE JESÚS BEITÍA, quienes resultan su esposa en unión libre e hijos.

TERCERO: Juliana Amador Fonseca e hijos son herederos testamentarios de ROSA BEITÍA CONCEPCIÓN, y en conjunto familiar (madre, hijos, nietos) mantienen a la fecha de la presente demanda la posesión tenencia material, uso, goce, disfrute con ánimo de dueña, de forma pública, pacífica e ininterrumpida por más de cincuenta y seis años sobre el globo de terreno ilegalmente adjudicado de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados y cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24 Has+6691.45 m²), comprendido dentro de los siguientes linderos generales según el Plano No.405-9-17347 de 11 de enero de 2002, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, que colinda por el NORTE: Río Gariché y Juan Carrasco Cortez, SUR: Quebrada La Maquenca, ESTE: Quebrada La Maquenca, Antonio Staff y Juan Carrasco Cortez y OESTE: Camino a Santa Rosa, que forman parte del globo de terreno original denunciado por ROSA BEITÍA CONCEPCIÓN (Q.E.P.D) como de 75 hectáreas ante la Dirección de Reforma Agraria (Región 1) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, según acta de inspección de 11 de febrero de 1987.

CUARTO: El Señor ROSA BEITÍA CONCEPCIÓN (q.e.p.d.) muere, pero antes revoca acto de traspaso de derecho posesorio, y hace testamento a favor de la mayoría de mis mandantes; y a pesar de que: 1. Revela al funcionario de Reforma Agraria (inspector GABRIEL GONZÁLEZ) el engaño al que fue sometido;



2. Que se confirma el desasociado e intranquilidad familiar compuesta por JULIANA AMADOR E HIJOS;
3. De que ganan oposición a título incompleto a pesar de denuncia de ambos globos que componen las 75 hectáreas denunciadas por ROSA BEITÍA CONCEPCIÓN 4. A pesar de que consta dentro del expediente administrativo que MARCIAL BEITÍA COBA nunca vivió dentro del predio; éste último logra que la autoridad administrativa denunciada le adjudique mediante traspaso ILEGAL (venta de lote) y traspaso a favor de terceros el globo de terreno que ampara la Resolución D.N. 4-1109/2002 arriba citada, hecho acontecido durante el transcurso del trámite de oposición a título contra los globos A y B del cual se componía el globo total denunciado por ROSA BEITÍA CONCEPCIÓN (Q.E.P.D) como poseedor originario, desconociendo de forma grave y furtiva (SIC), las decisiones judiciales proferidas en su contra.

QUINTO: Las evidencias de posesión acreditada por mis mandantes, tanto en el trámite administrativo (inspección, actas, hoja de colindantes, declaraciones recibidas judicialmente), como en actuaciones judiciales sentenciadas y confirmadas, debidamente probada la totalidad de la posesión, confirman la ilegalidad del trámite administrativo contenido en la Resolución que contiene Adjudicación Definitiva a Título Oneroso D.N. No.4-1109 de 19 de junio de 2002, dictada por la DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, hoy AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI), que afecta un globo de terreno de VEINTICUATRO HECTÁREAS CON SEIS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y UN METROS CUADRADOS Y CUARENTA Y CINCO DECÍMETROS CUADRADOS (24 Has+6691.45 m²), comprendido dentro de los siguientes linderos generales según el Plano No.405-9-17347 de 11 de enero de 2002, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, que colinda por el NORTE: Río Gariché y Juan Carrasco Cortez, SUR: Quebrada La Maquenca, ESTE: Quebrada La Maquenca, Antonio Staff y Juan Carrasco Cortez y OESTE: Camino a Santa Rosa, hoy conocida como Finca Aparte No.52198, Documento 36830, Asiento 1, sección de la propiedad, provincia de Chiriquí, registrado desde el 4 de julio de 2002.

SEXTO: Que los adjudicatarios han sido requeridos judicialmente, se niegan a anular y a traspasar voluntariamente la propiedad de la Finca Aparte No.52198, Documento 364830, Asiento 1, sección de la propiedad, provincia de Chiriquí, registrado desde el 4 de julio de 2002, que por el transcurso del tiempo pertenecen a mis mandantes por mejor derecho de acuerdo a las leyes agrarias y asignaciones privadas, viéndose todas las familias que pernotan en el lugar desde hace más de 52 años, por lo que están afectadas en el uso del medio subsistencia familiar por



415

el acto nulo y por actos ilegales de terceros que venden, hipotecan, arriendan para hacer más difícil la persecución en perjuicio de mis mandantes.”

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

El Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), mediante apoderado judicial rinde informe de conducta a esta Superioridad, a través de nota ANATI-DAG-N°562/2015 de 28 de mayo de 2015 en donde medularmente plantea lo siguiente:

“...Es necesario puntualizar que luego de revisado el expediente podemos concluir que no ha existido ninguna violación al procedimiento y hemos cumplido con lo establecido en las normas de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, específicamente en el Capítulo II “Adjudicaciones a Particulares”.

El trámite de adjudicación inicia con la presentación de la Solicitud de traspaso de los derechos posesorios, fechada 31 de julio de 2001, por el señor Marcial Beitía Coba con cédula 4-123-1010, sobre un globo de terreno de 25 has ubicado en Camarón Arriba, Corregimiento de Santa Rosa, Distrito de Bugaba, Provincia de Chiriquí. Mediante Edicto No.201-2001, emitido por el Departamento de Reforma Agraria da a conocer sobre la petición y autorización para el traspaso de los derechos posesorios solicitada por Marcial Beitía Coba y cederlos a José Isaac Isaza Caballero y Otra, sobre el terreno con las descripciones antes mencionadas. (...)

El Señor José Isaac Isaza Caballero presenta solicitud de adjudicación a título oneroso sobre una parcela aproximada de 24 +5799.40 m2 hectáreas, ubicadas en la localidad de Camarón, arriba, Corregimiento de Santa Rosa, Distrito de Bugaba, Provincia de Chiriquí. Dicha solicitud se fundamenta en la Ley 37 de 1962 (que regula la Reforma Agraria), se efectuó ante el Funcionario Sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria (cuyas funciones fueron asumidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras de acuerdo con la Ley 59 de 2010), Región 1, Chiriquí, tal como lo exige el artículo 96 de la citada Ley 37 (...)

Consta en el expediente la hoja de colindancia emitida por la Dirección de Reforma Agraria Región 1, Chiriquí, dirigida al Corregidor del lugar, fecha 24 de octubre de 2001, está plasmada la negación de los señores Antonio Staff y Juan Carrasco Cortez a notificarse y la prueba lo constituye la firma de testigo y la firma de la Corregiduría de Policía del Corregimiento de Santa Rosa, tal como lo establece el artículo No.99 de la Ley 37 de 1962.(...)



416

En el acta de inspección, el inspector señala lo siguiente: "No hubo oposición, ni queja, no hay trabajadores de otros, son tierras adjudicables, cumple la función social, no tiene monumentos y varillas". (...)

Una vez cumplida con la etapa de publicidad, las personas afectadas por la solicitud de adjudicación no presentaron oposición, vencido el término tal como lo establece el artículo 108 de la Ley 37 de 1962, se procedió a generar la resolución de adjudicación del globo de terreno solicitado, consistente en 24 Has +6691.45 m2, ubicado en el Corregimiento de Santa Rosa, Distrito de Bugaba Chiriquí a favor de José Isaac Isaza Caballero y Felicia Espinosa Vega.

Para el Estado es importante el que posee el terreno demuestre la posesión y le dé uso a la tierra de manera productiva, cumpliendo así la función social tal como lo establece la Ley 37 de 1962 para poder adjudicar."

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista Número 1334 de 9 de diciembre de 2016 y 420 de 17 de abril de 2017, el Procurador de la Administración, emite concepto en interés de la ley, solicitando a esta Superioridad que declare que ES ILEGAL la Resolución D.N.4-1109 de 19 de junio de 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras en virtud que en la etapa probatoria se evidencia el Testamento Abierto en la cual el señor Rosa Beitía Concepción manifiesta que en pleno uso de sus facultades y con libertad de voluntad hereda a sus hijos habidos con la señora Juliana Amador Fonseca, estos son: Albinio Beitía, Carmelito Beitía Amador, Olivorio Beitía Amador, Dioselina Beitía Amador, Rosa Esther Beitía Amador, Nivia Beitía Amador, María Carmelita Beitía Amador y Jaime de Jesús Beitía Amador.

Consideran que el acto demandado se encuentra viciado en virtud de la voluntad incierta del poseedor original, es decir del señor Rosa Beitía Concepción quien se retractó del traspaso del derecho posesorio sobre el predio a favor de su hijo Marcial Beitía Coba, lo que no fue resuelto por la entidad demandada; pero



417

7

quién además celebró un testamento abierto en vida, dejando como heredero de sus bienes a los hijos habidos con la señora Juliana Amador Fonseca.

V. DECISIÓN DE LA SALA

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por la Licenciada Edisa Isabel Florez Aparicio, en nombre y representación de JULIANA AMADOR FONSECA, OLIVORIO BEITÍA AMADOR, CARMELITO BEITÍA AMADOR, ALBINIO AMADOR, NIVIA DEL CARMEN BEITÍA AMADOR, EFRAÍN BEITÍA NORIEGA Y SECUNDINO LEZCANO, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

En el caso que nos ocupa, los demandantes son personas naturales que comparecen en contra de la Resolución NO.D.N.4-1109 DE 19 DE JUNIO DE 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (ahora ANATI), razón por la cual se encuentran legitimados para promover la acción examinada.

Por su lado, la Dirección Nacional de Reforma Agraria (ahora ANATI) es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones, expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de nulidad.

La Resolución No.D.N.4-1109 DE 19 DE JUNIO DE 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (ahora ANATI), resuelve adjudicar definitivamente, a título oneroso, a JOSE ISAAC ISAZA CABALLERO Y FELICIA ESPINOSA VEGA, una parcela de terreno baldío, ubicado en el Corregimiento de Santa Rosa, Distrito de Bugaba, Provincia de Chiriquí, con una superficie de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados y



418

cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24 HAS+6691.45 m2), comprendido dentro de los siguientes linderos generales según el plano No.405-09-17347 de 11 de enero de 2002, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Cuestión Previa

La Procuraduría de la Administración mediante Vistas Número 420 de 17 de abril de 2017 y Número 1334 de 9 de diciembre de 2016, advierten que la demanda en cuestión no cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943 que señala que toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación, además de incumplir con la designación de las partes y sus representantes.

Con respecto a los planteamientos esbozados por la parte de la Procuraduría de la Administración, y de la revisión del expediente en cuestión es importante destacar los siguientes aspectos:

La jurisdicción contenciosa administrativa se activa en base (sic) al principio de justicia rogada, en el sentido que las partes son las que delimitan la materia y las pretensiones que deben ser objeto de análisis por parte del Tribunal. Entre estas delimitaciones está la de que esta Sala de la Corte debe fallar en base (sic) **a las normas citadas por la parte actora como infringidas por el acto administrativo y en atención a su concepto de infracción.**

En ese orden de ideas con respecto a este tema del concepto de la infracción, la Sala ha indicado en innumerables precedentes que su cumplimiento supone una explicación detallada y lógica de la forma como el acto acusado infringe la norma o normas que se cita como violadas, de modo que se ilustre a la Sala acerca de las infracciones que se alegan. Al respecto, la Sala señaló en fallos de 12 de agosto de 2003 y 22 de marzo de 2002 lo siguiente:



419

"...es preciso recordar que el cumplimiento de este requisito, establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, exige de parte del demandante una explicación lógica, coherente y más o menos detallada acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusado de ilegal violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado. El concepto de la infracción, por tanto, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicho acto es contrario o no al orden jurídico. (Florencio Barba Hart vs. Ente Regulador de los Servicios Públicos).

"...la aludida demanda no establece cuáles son las disposiciones que se consideran violadas por el acto impugnado, ni expone el concepto de la infracción de cada una de ellas, tal como exige el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943. Si bien el Lcdo. Palacios incluyó en su demanda un extenso apartado que denomina "motivos de impugnación", éste no llena el aludido requerimiento formal, pues, dicho letrado se limita a mencionar los hechos que dieron lugar a la expedición de los actos impugnados y a destacar los fundamentos de tales actos y de los recursos gubernativos contra ellos interpuestos. No se hizo en el referido apartado una confrontación entre los actos atacados y alguna norma legal o reglamentaria, dirigida a demostrar a la Sala la supuesta ilegalidad de aquellos actos." (Pedro Huete V. vs. Caja de Seguro Social).

A razón de lo anterior, la parte actora ha incumplido con el requisito de admisibilidad, contenido en el numeral 4 de la Ley 135 de 1943, por lo que se le imposibilita a esta Sala determinar si efectivamente existió la vulneración de alguna norma de nuestro ordenamiento legal con la emisión del acto demandado.

Esto es así en virtud que esta Superioridad le corresponde en virtud de lo establecido en la Ley 135 de 1943 y de acuerdo a la competencia asignada para atender demandas de nulidad, la **tutela del ordenamiento jurídico abstracto** y **no la protección de una situación jurídica concreta o derecho particular violado**, es decir que le correspondía determinar a esta Sala si existe alguna norma violada o vulnerada con la emisión del acto administrativo demandado, en



420

concordancia con el caudal probatorio existente, a fin de atender las pretensiones contenidas en la demanda.

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 tendentes 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, como lo es el caso objeto de la presente acción.

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 únicamente derechos subjetivos de JULIANA AMADOR FONSECA, OLIVORIO BEITÍA AMADOR, CARMELITO BEITÍA AMADOR, ALBINIO AMADOR, NIVIA DEL CARMEN BEITÍA AMADOR, EFRAÍN BEITÍA NORIEGA Y SECUNDINO LEZCANO, razón por la cual lo que cabía era una demanda de plena jurisdicción.

Luego de analizar el contenido del acto impugnado y el contenido de la demanda, es obvio que los actos impugnados no constituyen actos generales, impersonales u objetivos y por tanto, impugnables a través de una acción de nulidad; sino que se trata de actos individuales, personales y subjetivos, cuya impugnación debe darse mediante acción de plena jurisdicción, para lo cual la demandante debió cumplir con los requisitos siguientes: Haber agotado la vía gubernativa y presentar la demanda dentro de los dos (2) meses, tal como lo establecen los artículos 42 y 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Por otro lado, las declaraciones que la Ley permite hacer al Tribunal en las acciones donde se ventilan derechos subjetivos son distintas a las que se permite



421

hacer en acciones que pretenden la reestructuración del orden jurídico positivo, donde interesa de manera concreta y exclusiva proteger y conservar el imperio de la legalidad. Además, en las acciones de nulidad, no es necesario agotar la vía gubernativa, ni existe término de prescripción, como ya lo explicamos en párrafos anteriores.

Sobre este aparte, copiosa jurisprudencia, ha conceptuado sobre la diferencia entre ambas acciones contenciosas, que aunque parecidas, ostentan características y fines distintos. Al respecto, en Fallo de 6 de julio de 2011, esta Sala Tercera, precisó lo siguiente:

"Ahora bien, la Sala observa que el demandante interpuso un recurso Contencioso Administrativo de Nulidad. De igual forma se advierte que no nos encontramos frente a un acto administrativo general, impersonal y objetivo, toda vez que el acto impugnado es un acto individualizado, personal que proyecta sus efectos directamente sobre el derecho particular del demandante

....

En cuanto a la diferencia entre los procesos de Nulidad y de Plena Jurisdicción, esta Sala ha expresado en reiteradas ocasiones lo siguiente:

"...

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 particular 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...." (Fallo de 12 de enero de 2000)

En atención a lo expresado, es claro que la acción contentiva de nulidad que se ha promovido no es idónea para cuestionar un acto administrativo de contenido particular y concreto, que, en todo caso, tenía que ser encauzado a través de la demanda de Plena Jurisdicción.

...



422

Por tanto, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO VIABLE** la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la firma Watson & Associates en representación de Ultra Sports Inc. ha interpuesto demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula por ilegal, la Resolución No.24 del 27 de febrero de 2008, emitida por el Viceministro del Ministerio de Comercio e Industrias, y LEVANTA la Suspensión Provisional de los efectos de la precitada resolución.

Una vez corroborado que el resuelto objeto de la demanda sólo es impugnabile a través de una demanda de plena jurisdicción, se procede a confirmar la Resolución de 18 de marzo de 2011, de conformidad con el artículo 50 de este texto legal." (lo resaltado es de la Sala).

En igual manera, la Sala se pronunció en Fallo de 16 de diciembre de 2004, que en lo atinente expresó:

"Esto implica que el acto debió ser impugnado mediante una acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción, pues el acto está basado en un interés subjetivo o particular y lo que se busca es la reparación de ese derecho subjetivo, individual y concreto; demanda que tiene diferencias fundamentales con la de nulidad."

Esta Superioridad también ha expresado, en cuanto a la diferencia de los procesos de nulidad y plena jurisdicción, lo siguiente:

"Dentro del 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 particular 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).

Cabe precisar, que si bien ambas demandas persiguen la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, las mismas presentan diferentes características en cuanto a la finalidad que persiguen, las pretensiones, 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 (subrayado es nuestro)."

Asimismo constata el Magistrado Sustanciador que en el expediente judicial existen evidencias que denotan que las partes que se consideradas afectadas interpusieron Juicio Ordinario de Oposición en la Jurisdicción Civil (fojas 42 y siguientes). Además que no se hizo uso del proceso de oposición al que tenían derecho en la vía gubernativa, señalándose en el informe de conducta de la Autoridad Nacional de Tierras que: "en el acta de inspección, el inspector señala lo siguiente "No hubo oposición, ni queja, no hay trabajadores de otros, son tierras adjudicables, cumple la función social, no tiene monumentos y varillas".

Del análisis del expediente y la demanda en cuestión se deduce que en virtud de que no se puede confrontar el acto administrativo demandado de ilegal con ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico, deberá presumirse su legalidad.

Esto es así, toda vez que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

Este principio es explicado por Roberto DROMI de la siguiente manera:



424

“Presunción de legitimidad. Es la presunción de validez del acto administrativo mientras su posible nulidad no haya sido declarada por autoridad competente. Los actos administrativos, por serlo, tienen a su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la autoridad administrativa y, por consiguiente, toda invocación de nulidad contra ellos debe ser necesariamente alegada y probada en juicio. La presunción de legitimidad es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico. Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción...”¹ (lo resaltado es de la Sala).



También con respecto a la presunción de legalidad el autor Carlos Sánchez en su obra Teoría General del Acto Administrativo señala que la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. pág. 5).

En ese sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad u organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a los dictados de la Constitución y

¹ Dromi Roberto, Derecho Administrativo, Editorial Ciudad Argentina, 2001, Argentina, página 272.

425

la Ley. Este principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán... con apego al principio de estricta legalidad".

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos". (lo resaltado es de la Sala Tercera).

De una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese sentido, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, el acto administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación:

- a) Competencia; salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución.
- b) Objeto; el cual debe ser lícito y físicamente posible.
- c) Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate.
- d) Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable.
- e) Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión.
- f) Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y
- g) Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.



Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es "la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz". (Auto de 31 de julio de 2002, dictado dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad propuesto por Teresita Yaniz de Arias, Pedro González, Eric López, Aníbal Culiolis y Miguel Bush Ríos, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 14 de 13 de mayo de 2002, dictada por el Ministerio de Comercio e Industrias).

Ahora bien, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, "es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario". (Sentencia de 19 de septiembre de 2000, dictada dentro del proceso contencioso administrativo promovido por Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá).

En cuanto al concepto de presunción legal, la propia Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, lo define en el numeral 77 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, de la siguiente forma:

"Artículo 201...

77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (iuris tantum)".
(lo resaltado es de la Sala)



En razón de lo anterior, resulta claro que mientras no se acredite mediante resolución judicial definitiva la ilegalidad del acto administrativo, el mismo deviene

477

17

obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la Ley y a las autoridades.

Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la presunción de legalidad que atañe a los actos administrativos no es absoluta, y por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario, **sin embargo su legalidad sólo puede ser revisada bajo la óptica de una violación normativa con su respectivo concepto, el cual debe ser claro y detallado.**

Por lo antes expuesto, la actuación de la entidad demandada (Dirección Nacional de Reforma Agraria (ahora ANATI) se encuentra amparada por el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

Por tanto, debido a las deficiencias formales anotadas, tales como la transcripción de las disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la infracción, además de que la acción contentiva de nulidad que se ha promovido no es idónea para cuestionar un acto administrativo de contenido particular y concreto, que, en todo caso, tenía que ser encauzado a través de la demanda de Plena Jurisdicción, esta Superioridad declarará no viable la presente acción.

Lo anterior en virtud que se pudo determinar que el demandante ha confundido las acciones contenciosas de nulidad y plena jurisdicción, y que pretende hacer uso del recurso de nulidad, con miras a lograr el restablecimiento de un derecho subjetivo, propio de una demanda de plena jurisdicción y el proceso no puede quedar abierto indefinidamente para que las partes o los interesados realicen los actos procesales cuando a bien lo consideren, o intenten acciones distintas a las establecidas en la ley, pues el proceso ha de regirse por un principio de orden hasta llegar a la definición de la pretensión de quien accede a la jurisdicción.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,



428

DECLARA NO VIABLE la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por la licenciada Edisa Isabel Florez Aparicio, quien actúa en nombre y representación de JULIANA AMADOR FONSECA, OLIVORIO BEITÍA AMADOR, CARMELITO BEITÍA AMADOR, ALBINIO AMADOR, NIVIA DEL CARMEN BEITÍA AMADOR, EFRAÍN BEITÍA NORIEGA Y SECUNDINO LEZCANO, a fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución no.D.N.4-1109 DE 19 DE JUNIO DE 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (ahora ANATI).

Notifíquese;



Abel Augusto Zamorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
 MAGISTRADO

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO

Luis Ramón Fábrega S.
LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
 MAGISTRADO

Katia Rosas
KATIA ROSAS
 SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
 NOTIFIQUESE HOY 10 DE mayo
 DE 2018 A LAS 2:12
 DE LA tarde A Procurador de la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 SALA TERCERA
 ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá, 4 de mayo de 2018

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

[Signature]
 'FIRMA