

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1670

Panamá, 6 de octubre de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración, entorno al
Incidente de Nulidad.**

Expediente 424662022.

El Licenciado Oriel Castro Castro, actuando en nombre y representación de **Noemy Clevelan de Álvarez**, presenta un incidente de nulidad, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por el Licenciado Jorge Antonio Camarena, actuando en nombre y representación de **Eleuterio Martínez Pérez**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI.8-5-0854 del 12 de junio de 2013, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 77 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en torno al incidente por falta de competencia dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Cuestión previa.

La acción bajo análisis guarda relación con el expediente principal 312632021, que contiene el proceso contencioso administrativo de nulidad, promovido por **Eleuterio Martínez Pérez**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI.8-5-0854 del 12 de junio de 2013, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, por cuyo conducto se adjudicó a favor de **Noemy Clevelan de Álvarez**, un globo de terreno de 7Has + 902.12 Mts², ubicado en el distrito de San Carlos, provincia de Panamá Oeste.

II. Breves antecedentes del caso.

Según se desprende de las constancias procesales, **Eleuterio Martínez Pérez**, mediante apoderado judicial, promovió un proceso contencioso administrativo de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI.8-5-0854 del 12 de junio de 2013, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, por cuyo conducto se adjudicó a favor de **Noemy Clevelan de Álvarez**, un globo de terreno de 7Has + 902.12 Mts², ubicado en el distrito de San Carlos, provincia de Panamá Oeste (Cfr. foja 1 del cuaderno del Incidente de Nulidad).

Luego de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativo de nulidad, mediante la Providencia de treinta (30) de abril de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir el proceso presentado por el apoderado judicial de **Eleuterio Martínez Pérez** y ordenó correr traslado de la misma, por el término de cinco (5) días, a la tercera interesada, y a este Despacho (Cfr. foja 29 del expediente judicial 312632021).

En ese orden de ideas, ese Alto Tribunal efectuó los trámites pertinentes para localizar a **Noemy Clevelan de Álvarez**, los que fueron infructuosos, por lo que se nombró al Licenciado Roberto Aparicio Alvear, como Defensor de Ausente quien negó la pretensión, los hechos de la demanda, las normas invocadas y el concepto de su infracción, las pruebas y el derecho aducido (Cfr. fojas 35 a 43 del expediente judicial 312632021).

Posteriormente, el 28 de abril de 2022, **Noemy Clevelan de Álvarez**, compareció por intermedio de su apoderado judicial con la finalidad de presentar un Incidente de Nulidad dentro del proceso promovido por **Eleuterio Martínez Pérez**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI.8-5-0854 del 12 de junio de 2013, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la cual, se adjudicó a favor de **Noemy Clevelan de Álvarez**, un globo de terreno de 7Has + 902.12 Mts², ubicado en el distrito de San Carlos, provincia de Panamá Oeste (Cfr. fojas 1 a 4 del cuaderno del Incidente de Nulidad).

De allí que, mediante la Resolución de quince (15) de julio de dos mil veintidós (2022), la Magistrada Sustanciadora le corre traslado a **Eleuterio Martínez Pérez** y a esta Procuraduría, para que dentro del término de tres (3) días, emitieran sus consideraciones en torno al Incidente de Falta de Nulidad propuesto por **Noemy Clevelan de Álvarez**, a través de su apoderado judicial (Cfr. foja 23 del cuaderno del Incidente de Nulidad).

En lo medular, **Noemy Clevelan de Álvarez**, fundamenta dicho incidente en que siempre ha estado en posesión del predio de terreno que se describe en la Resolución ANATI.8-5-0854 del 12 de junio de 2013, del cual es vecino **Eleuterio Martínez Pérez**; y que éste, conoce perfectamente su domicilio (Cfr. foja 2 del cuaderno del Incidente de Nulidad).

Al mismo tiempo, hace alusión a que, el demandante guardó silencio ante la Sala Tercera, y no aportó el domicilio y la ubicación de **Noemy Clevelan de Álvarez**, a pesar de conocerlo (Cfr. foja 2 del cuaderno del Incidente de Nulidad).

Así mismo, indica que, previo a la acción contencioso administrativa, **Eleuterio Martínez Pérez** interpuso una querrela penal en contra de la incidentista, ante la Fiscalía Auxiliar de la República, Agencia de la Chorrera, el 29 de julio de 2014, en la cual señaló, que el domicilio de la misma se ubicaba en el P.H. Gardens, casa 5, en el corregimiento de las Lajas, distrito de Chame, provincia de Panamá Oeste, aportando además los números de teléfono celular y de la oficina de la precitada (Cfr. foja 2 del cuaderno del Incidente de Nulidad).

Conforme a lo expuesto, arguye que el demandante ha incurrido en falsedad ideológica al tenor de lo establecido en los artículos 732 y 1016 del Código Judicial, al ocultar a la Sala Tercera el domicilio en donde puede ser ubicada **Noemy Clevelan de Álvarez**, lo que a su juicio, constituye una nulidad procesal insubsanable (Cfr. foja 2 del cuaderno del Incidente de Nulidad a).

En ese contexto, el 1 de agosto de 2022, el Licenciado Jorge Antonio Camarena, actuando en nombre y representación de **Eleuterio Martínez Pérez**, presentó su escrito de

oposición al Incidente de Nulidad promovido por el apoderado judicial de **Noemy Clevelan de Álvarez**, fundamentando el mismo en que si de verdad existiere posesión por parte de la incidentista, su dirección no sería en el P.H. Gardens, casa 5, en el corregimiento de las Lajas, distrito de Chame, provincia de Panamá Oeste, ya que, la resolución cuya nulidad se demanda, le adjudicó una parcela de terreno baldío ubicado en el corregimiento de San José, distrito de San Carlos (Cfr. fojas 26 a 27 del cuaderno del Incidente de Nulidad).

En las generalizaciones anteriores, manifiesta que **Noemy Clevelan de Álvarez**, intenta introducir aspectos que están alejados del objeto del proceso, dada la exposición de otras sin asidero jurídico; e indica además, que: “... *existen aparentemente, una pluralidad de lugares o locaciones en donde la persona que como tercero interviniente se ubica cuando está en la República de Panamá, lo que hace imposible tener certeza de su domicilio real y legal...*” (Cfr. foja 28 a 29 del cuaderno del Incidente de Nulidad).

Por las razones antes expuestas, el apoderado judicial de la **Eleuterio Martínez Pérez** solicita que se niegue el incidente de nulidad interpuesto por el **Noemy Clevelan de Álvarez** (Cfr. foja 31 del cuaderno del Incidente de Nulidad).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tomamos en consideración que la situación jurídica planteada gira en torno a la supuesta falta de notificación a la incidentista dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI.8-5-0854 del 12 de junio de 2013, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, por cuyo conducto se adjudicó a favor de **Noemy Clevelan de Álvarez**, un globo de terreno de 7Has + 902.12 Mts², ubicado en el distrito de San Carlos, provincia de Panamá Oeste

Observa esta Procuraduría, que **Noemy Clevelan de Álvarez** pretende a través de la presente incidencia la anulación de lo actuado por falta de notificación personal dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad que se analiza a través del expediente judicial 312632021, y que en virtud de ello se retrotraiga el proceso a ese etapa.

En primer lugar, debemos remitirnos al artículo 96 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, que establece que "*las partes pueden pedir en cualquier estado del juicio que se declare una nulidad de las establecidas en la presente ley*", mismas que se encuentran enunciadas en su artículo 90, que es del tenor siguiente:

“ARTICULO 90. En los procedimientos ante lo contencioso administrativo **hay nulidad en los casos siguientes:**

1. Por incompetencia de jurisdicción;
2. Por falta o ilegitimidad de personería en alguna de las partes, o de su apoderado o representante legal;
3. **Por falta de notificación en forma legal de cualquiera de las partes;**
4. Por no haberse dictado auto para abrir a prueba la causa, cuando fuere del caso hacerlo.” (Lo destacado es de este Despacho).

En ese mismo sentido, es propicio traer a debate el contenido del artículo 57 del mismo cuerpo normativo, el cual señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 57. Recibida la demanda en el Tribunal y verificado el reparto, el magistrado sustanciador dispondrá al admitirla, que se dé **traslado de ella a la parte demandada;** que se abra la causa a pruebas, por el término de cinco días y que se envíe copia de la demanda al funcionario que dictó el acto acusado, para que éste, dentro de igual término, explique su conducta, por medio de un informe.” (Lo destacado es de este Despacho).

Dentro de ese contexto, cabe indicar que, por una parte, la incidentista no fundamenta la acción ensayada en ninguno de los preceptos establecidos en el precitado artículo 90; y por la otra, que la accionante no es la parte demandada dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por **Eleuterio Martínez Pérez**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI.8-5-0854 del 12 de junio de 2013, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y no es hasta el 26 de abril de 2022, que se constituye como tercera interesada tal como veremos más adelante (Cfr. foja 69 del expediente judicial).

Al respecto de lo manifestado en el párrafo precedente, no podemos soslayar el análisis que respecto a lo anterior, ha sido esbozado por la autora Maruja Galvis. Cito:

“... ”

Las partes en esta clase de proceso son el actor, el demandado y el Procurador de la Administración.

El actor es la persona habilitada para intentar la demanda por ser titular del derecho invocado; **el demandado, es la persona u organismo contra el cual se dirige la demanda** y a cuyo cargo se espera obtener la reparación por el derecho conculcado y la Procuraduría de la Administración, quien actúa en defensa del acto impugnado y en interés de la Ley.

...

Como parte demandada hay que mencionar específicamente el funcionario que emitió el acto administrativo original impugnado..." (GALVIS, Maruja, Requisitos formales de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. Página 104 a 105 y 113) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

En igual sentido, es propicio traer al análisis lo referido por el procesalista panameño doctor Jorge Fábrega, en su obra "Instituciones de Derecho Procesal Civil", respecto a los terceros. Veamos:

"8. Terceros: Líneas atrás hemos dejado establecido, que **los terceros una vez han sido admitidos al proceso, son partes en él para todos los efectos legales.** Las legislaciones procesales antiguas consagraban un régimen muy limitado para la intervención de terceras personas, dado que se conceptuaba que el proceso solo afectaba al demandante y al demandado.

La realidad diaria demostró que esa concepción no era exacta, puesto que **en muchas ocasiones personas que no figuraban como parte en un proceso podían ser notablemente afectadas en sus intereses con la sentencia que se dictará allí. Es por esa razón que las legislaciones procesales, modernas flexibilizaron el régimen de intervención de terceros, con el fin de facilitar que personas que no figurarán como demandantes y demandados en el proceso, pudieran comparecer en defensa de un interés propio** o en apoyo de algunas de las partes. La intervención de terceros puede darse en algunas de las siguientes modalidades..." (FÁBREGA P. Jorge. INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Segunda edición, corregida. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1999. Págs.183-185) (Lo destacado es de este Despacho).

En virtud de las consideraciones expuestas, queda claro que, las alegaciones de la incidentista no tiene sustento jurídico pues, reiteramos, la misma no es la parte demandada en el proceso de nulidad antes descrito, toda vez, que la acción de **Eleuterio Martínez**

Pérez, va dirigida en contra de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, emisora del acto impugnado; razón por la cual, se entiende que el demandante tenía la responsabilidad jurídica y legal de señalar el domicilio de la demandada, lo que en efecto realizó.

En concordancia con lo antes indicado, queda claro que, **Noemy Clevelan de Álvarez**, interviene como tercera interesada a la luz de lo normado en el artículo 1018 del Código Judicial que pasamos a transcribir. Veamos:

“Artículo 1018. Cuando haya varias **personas interesadas en un proceso y sean** notificadas personalmente, o **emplazadas por edicto de conformidad con lo dispuesto en los precedentes artículos, se seguirá el proceso con los que comparezcan** y se seguirá en estrados con los que no lo hagan, si han sido notificados personalmente; o **se les nombrará un defensor para los que lo hayan sido por medio de edicto emplazatorio.**

Si alguno de los interesados se presentare durante el proceso, **se le admitirá como parte en el estado en que se encuentre la causa, sin alterar su curso; y le perjudicará o aprovechará lo actuado hasta entonces.**” (Lo destacado es de esta Procuraduría).

En ese sentido, este Despacho es del criterio que, de acuerdo a las constancias procesales contenidas a fojas 35, 36, 38, 41, 42 y 43 del expediente judicial, **Noemy Clevelan de Álvarez**, en ningún momento fue colocada en situación de indefensión procesal, máxime cuando la Sala Tercera efectuó los trámites pertinentes para localizarla los que fueron infructuosos, y que detallamos en el siguiente orden: a) la emisión del informe secretarial de 17 de mayo de 2021, que indica que no se logró identificar la dirección de la incidentista; b) el edicto emplazatorio 38-21 de 21 de mayo de 2021; c) la certificación secretarial de 25 de junio de 2021, respecto a la publicación del edicto en un diario de circulación nacional; d) el informe secretarial y designación del Licenciado Roberto Aparicio Alvear, como Defensor de Ausente, de fecha 16 de julio de 2021; e) la diligencia de toma de posesión del Defensor de Ausente, de 4 de agosto de 2021; y f) la contestación de la demanda, por parte del Licenciado Aparicio.

Por otra parte, es oportuno destacar que, el actor cumplió con los requisitos exigidos en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, siendo estos, la designación de las partes, lo que se demanda, los hechos u omisiones de la Acción, la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.

De igual manera, es importante manifestar que, por la naturaleza jurídica de las demandas contencioso administrativas de nulidad, su pretensión tiene las características de salvaguardar intereses colectivos afectados, de allí que, en el caso que precede la presente acción, sólo busca la anulación de la Resolución ANATI.8-5-0854 del 12 de junio de 2013, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, razón por la cual, la demanda recae sobre la institución mencionada, no así, en la incidentista.

De conformidad con lo expuesto, transcribimos un extracto de lo manifestado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, por medio de la Sentencia de veinte (20) de mayo de dos mil diecinueve (2019). Veamos:

“Expuestos los planteamientos del incidentista, corresponde remitirnos al artículo 96 de la Ley 135 de 1943 que establece que ‘las partes pueden pedir en cualquier estado del juicio que se declare una nulidad de las establecidas en la presente ley’, mismas que se encuentran enunciadas en su artículo 90, que es del tenor siguiente:

‘ARTÍCULO 90. En los procedimientos ante lo contencioso-administrativo hay nulidad en los casos siguientes:

1. Por incompetencia de la jurisdicción;
2. Por falta o ilegitimidad de personería en alguna de las partes, o de sus apoderados o representante legal;
3. Por falta de notificación en forma legal de cualquiera de las partes;
4. Por no haber dictado auto para abrir a pruebas la causa, cuando fuere el caso hacerlo.’

Al analizar el incidente propuesto, dentro del contexto legal que se expone, se observa que el incidentista no se fundamenta en las causales de nulidad taxativamente contempladas en la ley contencioso administrativa, apoyándose en indebida forma en una norma no aplicable a este proceso, y que establece situaciones alejadas a la naturaleza de la acción dentro del cual se presenta.

La norma que se utiliza como fundamento jurídico no resulta aplicable debido a que **las normas que el Código Judicial solo constituyen fuente supletoria en esta jurisdicción ante vacíos en el procedimiento y cuando sea compatibles con la naturaleza de las acciones que se siguen**, según lo dispone la propia ley en su artículo 57C, que señala:

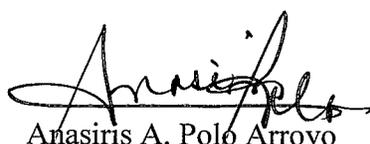
‘ARTÍCULO 57C. Los vacíos en el procedimiento establecido en esta ley se llenarán por las disposiciones del Código Judicial y las leyes que lo adicionen y reforman, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los juicios y actuaciones que corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa.’

Dentro de este contexto, toda vez que la Ley 135 de 1943, no contempla cuál es la consecuencia procesal ante el hecho que no se invoque las causas contenidas en dicha Ley, procede aplicar el contenido del artículo 732 del Código Judicial, según el cual **los actos procesales no pueden anularse por causas distintas de las consagradas taxativamente en la ley**, debiendo rechazarse de plano el incidente que no se funde en tales causales...”

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera se sirva declarar **No Probado el Incidente de Falta de Notificación** interpuesto por el Licenciado Oriel Castro Castro, actuando en nombre y representación de **Noemy Clevelan de Álvarez**, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por el Licenciado Jorge Antonio Camarena, actuando en nombre y representación de **Eleuterio Martínez Pérez**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI.8-5-0854 del 12 de junio de 2013, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada