

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 2094

Panamá, 7 de diciembre de 2023

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.
Expediente 1254652022.

El Licenciado Jean Carlos Barraza Serrano, actuando en nombre y representación de **Marlon Olmedo Olmos Gómez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 124-2019 de 14 de noviembre de 2019, emitida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, así como la negativa tácita por silencio administrativo, al no dar respuesta al recurso de apelación presentado, y para que se hagan otras declaraciones.

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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indican que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, y, que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. fojas 29 a 35 del expediente judicial);

B. El artículo 1028 del Código Judicial, que hace alusión a la cosa juzgada como efecto de la sentencia en proceso contencioso (Cfr. fojas 35 a 38 del expediente judicial);

C. El artículo 165 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, que aprueba el Código Agrario de la República de Panamá, que se refiere a la Jurisdicción Agraria dentro del Órgano Judicial (Cfr. fojas 38 a 39 del expediente judicial);

D. El artículo 96 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que aprueba el Código Agrario de la República, que explica el procedimiento aplicable a las solicitudes de adjudicación de tierras (Cfr. fojas 39 a 40 del expediente judicial); y,

E. El artículo 8 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, a través de la cual, se aprueba la Convención Americana de Derechos Humanos, que desarrolla el debido proceso (Cfr. fojas 41 a 44 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nulo, por ilegal, la Resolución 124-2019 de 14 de noviembre de 2019, emitida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la cual, se declaró improcedente la solicitud de adjudicación

de tierras presentada por **Marlon Olmedo Olmos Gómez**, con respecto a un globo de terreno baldío de 12Has+1.86m², ubicado en la localidad de Santo Domingo, corregimiento de Santo Domingo, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí; y se ordenó el cierre y archivo del referido expediente; así como la negativa tácita por silencio administrativo, al no dar respuesta al recurso de apelación presentado (Cfr. fojas 51 a 53 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, el interesado presentó oportunamente recurso de apelación, que no ha sido resuelto por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**. Bajo esa premisa, el accionante solicitó mediante memorial presentado en la entidad demandada el 25 de noviembre de 2022, la respectiva Certificación de Silencio Administrativo (Cfr. fojas 59 a 61 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 14 de diciembre de 2022, el apoderado judicial del demandante ha acudido a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como la negativa tácita, por silencio administrativo, en el que supuestamente incurrió la entidad al no dar respuesta al recurso de apelación y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución que reabra la solicitud de titulación onerosa identificada bajo le número 4-0140 de 6 de marzo de 2009 (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial).

Al sustentar las pretensiones, el apoderado especial del recurrente manifiesta en lo medular de su escrito que, la Sentencia 42 de veintiocho (28) de septiembre de dos mil doce (2012), emitida por el Juzgado Primero Agrario de la provincia de Chiriquí, tiene toda la fuerza de cosa juzgada, por lo que mal podría la administración, indicar que existe un traslape cuando dicho planteamiento fue resuelto por un Tribunal competente (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

De igual manera, señala que, *"No puede la Administración indicar que declara improcedente la Solicitud de Adjudicación realizada por el señor **MARLON OLMEDO OLMOS GÓMEZ**, porque existe una finca previamente constituida sobre el mismo globo de terreno a titular, cuando previo a esta resolución administrativa, existe una Resolución Judicial del ente jurisdiccional competente quien determino que No hay una finca previamente constituida sobre el predio solicitado en titulación"* (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Visto lo anterior, es pertinente señalar que, el 31 de agosto de 2023, la sociedad Centro de Repuestos y Llantas Océano, S.A., intervino como tercero interesado en el presente proceso, con el objeto que la Sala Tercera niegue la pretensión de la accionante por improcedente, negando todos los hechos y el Derecho invocado.

Luego de analizar los elementos aportados por el tercero interesado y de haber verificado los argumentos expuestos por el apoderado judicial del accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Marlon Olmedo Olmos Gómez**.

3.1. Sobre la negativa tácita por silencio administrativo.

A los efectos de la defensa que por mandato de la Ley nos corresponde adelantar, este Despacho advierte que, difiere del argumento expuesto por **Marlon Olmedo Olmos Gómez**, en torno a la existencia de la supuesta negativa tácita, por silencio administrativo, al no dar respuesta al recurso de apelación interpuesto en contra del acto acusado de ilegal, es decir, la Resolución 124-2019 de 14 de noviembre de 2019, emitida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, le informó al Magistrado Sustanciador mediante la nota ANATI-DAG-1416-2023 de 20 de abril de 2023, que la resolución al referido medio de impugnación se encontraba en trámite; sin embargo, debemos resaltar que el silencio administrativo negativo, se entiende como la ausencia de la manifestación expresa de la Administración Pública y la atribución, a esa falta de actuación, de consecuencias desestimatorias en cuanto a lo solicitado (Cfr. foja 173 del expediente judicial).

Ahora bien, tal como lo señala el destacado profesor Danós Ordoñez, el Silencio Administrativo opera como una *"técnica destinada a garantizar que el particular no quede desprotegido o privado de toda garantía judicial frente a la Administración muchas veces renuente a pronunciarse precisamente para evitar el control de sus decisiones"* (DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. "El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración". En: *Ius et veritas*. Año VII, número 13. Revista editada por estudiantes de la

Facultad de Derecho de la Pontifica Universidad Católica del Perú. Lima, noviembre de 1996, pág. 227.)

En ese mismo contexto, cabe señalar que para el Tribunal Constitucional Español el silencio administrativo es considerado un privilegio del administrado, y sobre el particular ha precisado en varias sentencias que *“el silencio administrativo constituye un privilegio del administrado ante la Administración, para protegerlo ante la eventual mora de esta en resolver su petición. Se trata de una presunción en beneficio del particular únicamente, pues quien incumple el deber de resolver no debe beneficiarse de su propio incumplimiento”* (Sentencia 0815-2004-AA/TC del 25 de junio de 2004, caso Núñez Cabrerías, fundamento jurídico Nro. 2. También en SSTC Nro. 4077-2004-AA/TC del 21 de junio del 2005, caso Gularte Unyén, fundamento jurídico número 1).

Ante el escenario anterior, debemos tener presente que la aplicación del Silencio Administrativo busca por definición la limitación de la posible arbitrariedad o abuso que se pueda observar en distintos agentes de la administración pública, frente a una petición de los administrados; **sin embargo, queda claro que lo anterior, no aplica a la causa bajo análisis, puesto que, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, no se ha negado a resolver el recurso interpuesto.**

En abono a lo antes expuesto, debemos indicar que en un caso referente a la figura del silencio administrativo negativo, la Sala Tercera, mediante la Sentencia de 19 de agosto de 2015, advirtió lo siguiente:

“Antes de que la Sala concluya la presente Sentencia, dentro de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal la negativa tácita, por **silencio administrativo, en la que supuestamente ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago** presentada el 3 de julio de 2012, **se hace inexcusable una Reflexión Jurídica respecto del tema objeto que hoy debatimos, habida cuenta que, como la Máxima Corporación de Justicia que representamos, la sociedad merece y espera que nuestros pronunciamientos aparte de ser en estricto derecho, conlleven intrínsecamente un contenido transparente, equilibrado, objetivo y de justicia social cuando así sea necesario.**

El compromiso y la responsabilidad del Estado frente a sus obligaciones adquiridas en el buen ejercicio de administrar eficazmente la cosa pública, y cuidarlo como un buen Padre de

familia es la tónica que marca y caracteriza el fiel cumplimiento de una exitosa Nación.

Así las cosas, dentro de la trayectoria escrita por el Procurador de la Administración en su Vista 327 de 16 de julio de 2014, **pudimos advertir un comportamiento constante y objetivo en reconocer, que la administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, nunca negó la existencia contractual** adquirida para con la sociedad AG & J International, S.A., cuando indicó que: *'Por tales razones, indica la entidad demandada que una vez culminaran dichas investigaciones procedería a examinar la solicitud de pago presentada por la contratista y si ésta estuviera debidamente sustentada en la documentación requerida, se cancelaría la suma a que hubiera lugar'.*

Si la actual administración de la Autoridad Aeronáutica Civil, considera, advierte y así se dan cuenta, de la existencia formal de cualquier compromiso contractual-económico respecto de la sociedad AG & J International, S.A., pendiente por pagar a la fecha, le exhortamos en el mejor interés de las partes, honrarlo y aplaudimos esa gestión honesta, eficaz, legítima y transparente en el ejercicio de una buena administración como debe ser en todo Estado de Derecho.

No obstante lo anterior, en esta ocasión la Sala termina ahora señalando que, **en base a las normas analizadas y todos los planteamientos jurídicos desarrollados de manera prolija, que no le asiste la razón al demandante, pues el mismo ha errado en los planteamientos esbozados en su demanda contencioso administrativa, bajo el supuesto argumento de la negativa tácita, por silencio administrativo.**

...

Por estas razones, **no hay otra alternativa que desestimar los argumentos planteados** por el licenciado EDGARDO IVÁN SANTAMARÍA ARAÚZ en representación de la sociedad AG & J International, S.A., para que se declare nula por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que ha incurrido la Autoridad Aeronáutica Civil, al no dar respuesta a una solicitud de pago presentada el 3 de julio de 2012, y que se hagan otras declaraciones.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL la negativa tácita, por silencio administrativo**, en que incurrió la Autoridad de Aeronáutica civil, y NIEGA las demás pretensiones.

No obstante lo anterior, **no hay que perder de vista que en este caso la configuración del fenómeno jurídico de la negativa tácita, por silencio administrativo**, más allá de permitirle al accionante acceder al control jurisdiccional del Tribunal, **no afectaría la decisión adoptada**, por lo que solicitamos que esta pretensión sea desestimada.

3.2. Defensa del acto impugnado.

A los efectos de la defensa que por mandato de la Ley nos corresponde adelantar, este Despacho advierte la necesidad de traer a colación un extracto de lo plasmado por la entidad en el acto administrativo confirmatorio, es decir, la Resolución ADMG-1419-2021 de 24 de septiembre de 2021, que señala:

“ ...

El proceso inició el 6 de Marzo de 2009, con la solicitud formulada por **MARLON OLMEDO OLMOS GÓMEZ** ante el funcionario sustanciador de la Dirección de Reforma Agraria de la Provincia de Chiriquí, consecuente con la misma, se produjo las siguientes actuaciones conforme a ley: autorización para la apertura de trochas según linderos declarados (f.3); firma de la hoja de colindancia ante la Corregiduría de Santo Domingo (fs.5 y 7); e inspección ocular para la adjudicación (f.6).

...

Posteriormente la empresa denominada **Centro de Repuestos y Llantas Océanos, S.A.**, por intermedio de su abogado, **Héctor Castillo Ríos**, presentó ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, formal oposición a la solicitud de adjudicación presentada por **MARLON OLMEDO OLMOS GÓMEZ** (fs.48 a 65).

...

Reingresado el negocio, la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, mediante Proveído **079** de 16 de octubre de 2017, dispuso comisionar a la Dirección Nacional de Mensura Catastral para realizar ampliación al informe de acoplamiento, mediante un levantamiento en campo a fin de determinar con exactitud la existencia o no de traslape entre la solicitud de adjudicación **4-0140**, calendada 6 de marzo de 2009 a nombre de **MARLON OLMEDO OLMOS GÓMEZ** con fincas de propiedad privada (fs. 493 y 494).

Mediante Informe Técnico **DNMC-DRCH-332-25/10/2018-Chiriquí**, suscrito por **Leonardo Castillo**, Jefe del departamento de Mensura Catastral de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras-Regional Chiriquí, consignó lo siguiente:

‘1.- El Plano **40501-30130** concuerda en datos de campo, ubicación y área con el Plano **405-10-22876** el cual corresponde al señor **MARLON OLMEDO OLMOS GÓMEZ**.

2.- De acuerdo a los datos señalados en el punto 1 el predio del señor **MARLON OLMEDO OLMOS GÓMEZ**, plano **405-10-22876** con fecha de aprobación 18 de enero de 2010 ‘SI’ está dentro de la Finca **5073** plano **40501-30130** globo **1**, este último es una incorporación entre la Finca **5073**, parte de la Finca **2356** y parte de la Finca **2355** propiedad de

NUEVO HORIZONTE...” (Cfr. fojas 51 a 52 del expediente judicial).

En relación con el asunto bajo examen, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, señaló en su informe de conducta lo que a continuación se detalla:

“ ...

La Dirección Nacional de Titulación y regularización emitió el Proveído 079 de 16 de octubre de 2017, en la cual ordena a la Dirección de Mensura Catastral, la confección de una ampliación al informe de acoplamiento, mediante un levantamiento en campo, a fin de determinar con exactitud si existe traslape entre la solicitud de Adjudicación 4-0140 a nombre de Marlon Olmedo Olmos con el plano aprobado 405-10-22876 de 10 de enero de 2010 y fincas de propiedad privada...

A Través de Nota DNMC-DRCH-200-20/12/2017, la Dirección de Mensura Catastral, Regional de Chiriquí, da respuesta al Proveído 079 de 16 de octubre del 2017, señalando en sus conclusiones que el plano 40501-30130 del 23 de septiembre de 1999 y 405-10-22876 de 18 de enero de 2010, traslapan totalmente, así también, que el globo de terreno del plano 405-10-22876 de 18 de enero de 2010, traslapa sobre finca privada, tal como se muestra en el acoplamiento.”

De lo descrito en el acto administrativo citado, puede colegirse fácilmente que la entidad demandada se ajustó a las normas legales correspondientes al debido proceso y se ciñó al procedimiento establecido por Ley para la evaluación y el reconocimiento de la posesión del globo de terreno de 12Has+1.86m², ubicado en la localidad de Santo Domingo, corregimiento de Santo Domingo, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, por el señor **Marlon Olmedo Olmos Gómez**; toda vez que de conformidad con los elementos de convicción del caso bajo análisis, la solicitud del accionante era improcedente al no cumplir con los parámetros propios de las adjudicaciones a título oneroso, por lo cual, ya que el lote solicitado por el demandante traslapa con parte de las fincas 2356 y 2355 propiedad de la sociedad Nuevo Horizonte, S.A.; además, porque basado en el artículo 6 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, tiene entre sus funciones la regulación de la tenencia de las tierras y su eventual adjudicación, esto último, en caso que sean bienes públicos. Veamos:

“Artículo 6. La Autoridad se constituye en la única titular competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes

inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad privada. En el cumplimiento de sus funciones, la Autoridad se sujetará a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra y respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre estos.” (Lo destacado es de este Despacho).

En otro orden de ideas, cabe manifestar que, contrario a lo argumentado por el apoderado especial de **Marlon Olmedo Olmos Gómez**, la entidad demandada estableció las causas por las cuales resolvió ordenar el cierre y archivo del expediente que contenía la solicitud del demandante; y que aun cuando la Resolución 124-2019 de 14 de noviembre de 2019, no haya tenido el desarrollo esperado por el accionante, el mismo ensayó de manera precisa y coherente los aspectos que evaluaron previo a la decisión acordada.

Al respecto, Guido Santiago y Laura Mercedes Monti, han definido la motivación como el “Juicio que forma la autoridad al apreciar el motivo y al ligarlo con la disposición de la ley aplicable, es decir, es la expresión de las razones que fundan y justifican el acto de la autoridad”¹.

En ese mismo orden, Ramón Parada, señala sobre la motivación del acto administrativo, que “...un acto administrativo se encuentra motivado en el caso en que su parte dispositiva o resolutive establezca de forma clara, expositiva y detallada los motivos, razones o fundamentos que justifican que la Administración Pública adopte una determinada decisión en base a lo contemplado previamente en la Ley”².

De lo expuesto se advierte que el contenido de la motivación se refiere principalmente los fundamentos de hecho y de derecho que justifican la emisión del acto administrativo, no resultando admisible el simple señalamiento de las normas legales aplicables, sino que debe ser lo suficientemente explícita y con un análisis de la situación que permitan que el acto se baste a sí mismo; habrá de ser lo suficientemente claro, y que incluso justifique el contenido u objeto de la decisión.

A nuestro juicio, la Resolución 124-2019 de 14 de noviembre de 2019, atacada de ilegal dentro del proceso bajo análisis, cuenta con la suficiente motivación de hecho y de derecho; y, en

¹ TAWIL, Guido Santiago y Laura Mercedes Monti, *La motivación del acto administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1998, p. 2.

² Parada, Ramón. *Derecho Administrativo I: Parte General* (17 a. Ed.). Madrid/Barcelona (España): Editorial Marcial Pons.

virtud de lo anterior, mal puede el apoderado judicial del actor, señalar que la entidad demandada le ha violentado los Derechos a **Marlon Olmedo Olmos Gómez**, a este respecto, debemos traer a colación lo manifestado por ese Alto Tribunal, mediante Sentencia de veintiséis (26) de junio de dos mil dieciocho (2018). Veamos:

“ ...

Atendiendo a todo lo antes señalado, este Tribunal estima que la motivación realizada por la Administración, la cual consistió en una explicación precisa y clara de los motivos que la condujeron a rechazar las solicitudes de eximencias presentadas por EDECHI, así como las que sustentan la justificación de modificar la resolución impugnada, le permiten al administrado comprender el razonamiento de la entidad demandada, para la emisión del acto administrativo que es objeto de examen; **por ende, es evidente que la autoridad demandada realizó un ejercicio valorativo de las pruebas aportadas en cada una de las solicitudes, en consecuencia, se desestiman los cargos de ilegalidad invocados** en relación a los artículos 34, 38, 146, 155, numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

...” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En otro contexto, debemos referirnos a la solicitud de nulidad inferida por quien demanda, toda vez, que la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece los motivos que pueden invocarse para petitionar la anulación de un acto administrativo; no obstante, el activador judicial no ha demostrado que el **debido proceso** haya sido lesionado por actuaciones que implicaran desconocimiento o incumplimiento de las correspondientes garantías fundamentales, por parte del ente demandado; además, porque de acuerdo a las constancias procesales, queda claro que el recurrente, fue notificado del acto originario, y que se le otorgó la oportunidad de impugnar el mismo.

En este escenario, cabe reiterar el criterio esbozado en párrafos anteriores, en cuanto a destacar que la entidad demandada es la única facultada legalmente para adjudicar o no una tierra el Estado; además, respecto a la competencia que mantenían, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 201 (numeral 21) de la referida Ley 38 de 2000:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, **deben ser entendidos conforme a este glosario:**

“ ...

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.” (Lo destacado es de este Despacho).

En el marco de lo antes expuesto, y ante la ausencia de elementos que acrediten la posición vertida por la demandante, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Providencia 045-19 de 15 de febrero de 2019**, emitida por la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva, de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ni sus actos confirmatorios, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas.

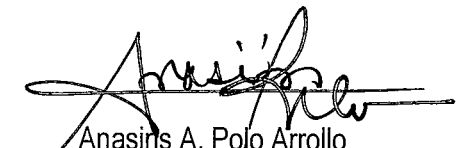
4.1. Se **objetan** las pruebas visibles a fojas 79, 113 a 129, 130 a 147, 148 y 149 a 150 del expediente judicial, por no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

4.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con la solicitud 4-0140 de 6 de marzo de 2009, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Pojo Arrollo
Secretaria General, encargada