

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 842

Panamá, 12 de agosto de 2019.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

Contestación de demanda.

La firma forense Morgan y Morgan, actuando en nombre y representación de **Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 188-2016 de 10 de mayo de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras, (ANATI)**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda que da origen al caso que nos ocupa, 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.

II. Normas que se dicen infringidas.

La apoderada judicial de la recurrente manifiesta que la resolución emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 34 y 62 de la Ley 38 de 31 julio de 2000, que contienen los principios que informan al Procedimiento Administrativo General, y las causales por las que las entidades pueden revocar las actuaciones administrativas (Cfr. fojas 20 a 23 del expediente judicial).

B. El artículo 752 de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, a través de la cual se aprobó el Código Administrativo, señala que las autoridades han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá (Cfr. fojas 20 a 21 expediente judicial).

C. Los artículos 1762, 1767 y 1782 de la Ley 2 de 22 de agosto de 1916, que aprobó el Código Civil, los cuales en su orden señalan que: la inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que sean nulos o anulables conforme a la ley; que inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, no podrá inscribirse ningún otro que contradiga el derecho inscrito; y establece las causales por las cuales se pedirá y ordenará la cancelación total de una inscripción (Cfr. fojas 23 a 25 del expediente judicial).

D. El artículo 469 de la Ley 29 de 25 de octubre de 1984, mediante la cual se aprobó el Código Judicial, el cual indica que el juez, al proferir sus decisiones, debe tener en cuenta que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial y con ese criterio se deben interpretar las disposiciones de ese código (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

E. Los artículos 24 y 26 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, la cual se aprobó el anterior Código Agrario; los cuales disponen entre otras cosas que son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad a personas naturales o jurídicas; y que para los efectos de lo dispuesto en ese Código todas las tierras estatales salvo las exceptuadas taxativamente en el artículo 27 están sujetas a los fines de la Reforma Agraria (Cfr. fojas 25 a 26 del expediente judicial).

III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura de las constancias que reposan en autos, se observa que **Fernando Duque**, representante legal de **Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A.**, por medio de apoderada judicial, solicitó la revocatoria de la Resolución D.N. 2-0993 de 7 de septiembre de 2010, que adjudicó a título oneroso a Barbara Ramírez Vega, una (1) parcela de terreno con una superficie de cuatro hectáreas más seiscientos cuarenta y siete metros cuadrados (4 HAS + 0647.00 m²), así como de la Resolución D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011, que adjudicó a título oneroso a Tergidia Isabel Ramírez Vega, una (1) parcela de terreno con una superficie de una hectárea más seiscientos cincuenta y siete metros cuadrados con ochenta y dos decímetros cuadrados (1 HAS + 6057.82 m²), ambas ubicadas en el corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, las cuales, según afirma, traslapan su propiedad (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

La petición referida en el párrafo que antecede produjo, según manifiesta la apoderada judicial de la recurrente en su escrito de demandada, que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, solicitara opinión a la Procuraduría de la Administración en el siguiente contexto: “*Nota No. 55-2016, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría si la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI) puede emitir una resolución por medio de la cual se inhiba de conocer las revocatorias de títulos que se mantengan inscritas en el Registro Público*” (Cfr. foja 16 del

expediente judicial).

Al respecto, cabe resaltar que la Procuraduría de la Administración mediante la Nota C-29-16 de 23 de marzo de 2016, señaló lo siguiente: *“No obstante, el caso específico que nos ocupa, guarda relación con la revocatoria de títulos que se encuentran inscritos en el Registro Público; por lo que, la titularidad de dichos predios, dominios o fincas pasaron a manos de un particular, constituyéndose en un bien inmueble de propiedad privada y, para la cancelación de esa inscripción en el Registro Público, deberán cumplirse los procedimientos establecidos en nuestro Código Civil”* (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

Ahora bien, el **Administrador de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, mediante la Resolución 188-2016 de 10 de mayo de 2016, dispuso: *“INHIBIRSE de conocer LA SOLICITUD DE REVOCATORIA contra la Resolución N° D.N. 2-0993 de 7 de septiembre de 2010 y la Resolución N° D.N. 2-0439 de 3 de marzo de 2011, ambas emitidas por la Dirección Nacional de Reforma Agraria...”* (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En ese contexto se observa que el Licenciado Anibal Tejeira de la firma forense Morgan y Morgan, en nombre y representación de la sociedad **Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A.**, promovió un recurso de reconsideración en contra de la resolución descrita en el párrafo anterior, el cual fue resuelto mediante la Resolución ADMG-287 de 17 de agosto de 2016, dictada por **el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la cual se confirmó en todas sus partes la resolución recurrida. Este acto administrativo fue notificado el **8 de marzo de 2017** (Cfr. fojas 32 a 34 y 38 del expediente judicial).

Ante este escenario, la sociedad **Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A.**, mediante su apoderado judicial el día **8 de mayo de 2017**, acudió a la Sala Tercera e interpuso una acción de plena jurisdicción, en el cual de manera medular señaló lo siguiente:

“... en el trasfondo de la emisión de la resoluciones #188 y #287 de la ANATI, lo que hay es un problema de hermenéutica jurídica del funcionario responsable de la emisión de ellas; cuando se lee con cuidado la resolución #188 confirmada por la #287 -ambas del 2016-, se podrá colegir que el Director de ANATI atribuye al artículo 62 un alcance que NO TIENE, en cuanto a los efectos de los actos administrativos (en ese caso, la posterior inscripción registral de un título -acto administrativo- de adjudicación de globo de terreno). Y es que el texto del artículo 62 es muy puntual: La posibilidad de REVOCATORIA O ANULACIÓN de una resolución en firme, que reconozca derechos a terceros, sólo puede hacerse respecto de la RESOLUCIÓN EN FIRME EN CUESTIÓN, que no de los efectos posteriores derivados de ella; esto último, corresponderá en cualquier caso al poder jurisdiccional de la justicia ordinaria.

Se acentúa el error hermenéutico endilgado al servidor público, cuando vemos que el mismo funcionario al Res. #287/2016 –también demandada ahora- recurso de reconsideración, expone: *‘somos del criterio con apego a la ley sustancial, La Autoridad de Administración de Tierras, está imposibilitada jurídicamente para entrar a debatir o levantar una inscripción de una finca privada,’*; o sea, insiste en que lo peticionado fue el levantamiento de una inscripción registral a la que alude el señor Director General de ANATI, fue un acto POSTERIOR a la emisión de la resolución, ya en firme, por graves vicios en su otorgamiento. La inscripción registral a la que alude el señor Director General de ANATI, fue acto POSTERIOR a la resolución ya en firme.

Y si al Director de la ANATI nunca se le ha pedido REVOCATORIA DE LOS ACTOS POSTERIORES A LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN EN FIRME (inscripción registral, en este caso), su interpretación de la norma en cuanto a que debe inhibirse de conocer de la petición que le hace/hizo la ahora actora *porque la resolución en firme está inscrita registralmente*, es una actuación - aunque carente de mala intención - interpretativa o hermenéutica ostensiblemente, errónea, precaria y dañosa para la debida observación del cumplimiento integral del ordenamiento legal objetivo (Cfr. fojas 21 a 22 del expediente judicial).

De igual forma, cabe señalar que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, aclaró a través de su informe de conducta, lo que nos permitimos transcribir para una mejor comprensión:

“Al notificarse por escrito de esta Resolución, el día 27 de julio de 2016, el Licenciado ANIBAL TEJEIRA por parte de la firma Morgan y Morgan y Morgan, en representación de la sociedad DESARROLLO TURÍSTICO BUENAVENTURA S.A. de la visible a foja 112 del dossier, presenta recurso de reconsideración, sustentándolo en tiempo oportuno, y encontrándose visible a fojas 114,116, 117, 118 y 119 del expediente.

Finalmente, este Despacho emitió la Resolución N° ADMG- 287 de 17 de agosto de 2016 que resuelve el recurso de reconsideración en el que **CONFIRMA** la Resolución N° 188-2016 de 10 de mayo de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

El día 8 de marzo de 2017 presenta escrito de notificación el Licenciado **ANIBAL TEJEIRA** por parte de la firma forense Morgan & Morgan, de la Resolución N° ADMG-287 de 17 de agosto de 2016 que resuelve el recurso de reconsideración, que consta en la hoja de control de servicios N° 512-301759 (Ver fojas 133-134).

Ambas Resoluciones se fundamentan que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), está imposibilitada jurídicamente para entrar a debatir o levantar una inscripción de una finca privada, que al tenor del artículo 1784 del Código Civil patrio señala que solo se puede levantar dicha inscripción mediante un auto o sentencia ejecutoriada, las cuales nos son resoluciones que pueda emitir esta entidad.

...” (Cfr. fojas 60-61 del expediente judicial).

De los hechos explicados con anterioridad cabe destacar los artículos 6 y 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, los cuales establecen lo siguiente:

“**Artículo 6:** La Autoridad se constituye en la única titular y autoridad 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 estatal y los de propiedad privada. **En el cumplimiento de sus funciones la Autoridad se sujetará las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra y respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre éstos.**”

“**Artículo 33:** La Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, **con excepción de aquellos cuyos uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales, y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.**”

Previo a la adjudicación sobre zonas turísticas declaradas se requiere de la anuencia mediante resolución motivada, de la Autoridad de Turismo de Panamá.”

De los artículos citados, se infiere que la competencia de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios, **está sujeta a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra; así como a la competencia de otras entidades del Estado.**

En ese orden de ideas, es importante advertir que del análisis de las pruebas aportadas en el caso examinado, se observa el expediente con entrada 245, de fecha 29 de

septiembre de 2015, a través del cual el Juzgado Segundo de Circuito de Coclé, Ramo Civil, llevaba a cabo el proceso ordinario de mayor cuantía incoado por **Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A.**, en contra de, entre otros, Tergidia Ramírez Vega y Bárbara Ramírez Vega.

Lo anterior, nos permite corroborar que, en efecto, al momento en que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, emitió el acto administrativo acusado de ilegal, a saber, la Resolución 188-2016 de 10 de mayo de 2016, el Juzgado Segundo de Circuito de Coclé, Ramo Civil, evacuaba paralelamente la discusión sobre los predios que según advierte la apoderada judicial de **Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A.**, le fueron traslapados; en tal sentido, la causa analizada era competencia de otra entidad del Estado, e incluso a la fecha de interposición de la demanda en estudio de la sociedad recurrente había interpuesto una acción de casación admitida por el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas), mediante la Resolución de 20 de abril de 2017 (Cfr. foja 389 del expediente de la jurisdicción civil).

En consecuencia, deben desestimarse todos los cargos de infracción argumentados por la sociedad **Desarrollo Turístico Buenaventura, S.A.**, toda vez que carecen de sustento, al quedar evidenciado que al inhibirse la entidad demandada estaba respetando la competencia de la jurisdicción civil en la que era evacuado el proceso en cuanto al traslape del predio de la demandante, máxime cuando ambas fincas ya habían sido inscritas en el Registro Público.

Es así, que una actuación distinta a la consagrada en la ley, configuraría una manifiesta violación al debido proceso y a la eventual declaración de nulidad o la revocatoria del acto emitido por una autoridad sin competencia para ello, tal como los disponen en su orden los artículos 52 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, veamos:

“**Artículo 52.** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma

constitucional o legal;


2. **Si se dictan por autoridades incompetentes;**
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.”

En virtud de lo antes expuesto, debemos resaltar que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, actuó con apego al debido proceso, concediendo todas las fases de impugnación ejercidas a cabalidad en aquella oportunidad por la hoy demandante, en tal sentido y en el marco de lo antes explicado, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 188-2016 de 10 de mayo de 2016**, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, (ANATI), ni su acto confirmatorio y en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas: Se **aduce** como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

VI. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 335-17