

**ENTRADA No. 813-17**

**DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO TOMÁS VEGA ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE JOHN ALMILLATEGUI RACEY PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. 002 DE 6 DE ENERO DE 2017, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI), ASI COMO SUS ACTOS CONFIRMATORIOS.**

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, nueve (09) de julio de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

El licenciado Tomás Vega, actuando en nombre y representación de **John Amillátegui Racey**, han presentado **demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción**, corregida, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 002 de 6 de enero de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), así como sus actos confirmatorios.

**I. ACTO IMPUGNADO**

El acto administrativo impugnado es la **Resolución No. 002 de 6 de enero de 2017**, emitida dentro del proceso administrativo iniciado por el señor John Abel Amillátegui ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en virtud del incidente de nulidad, por falta de competencia, de previo especial pronunciamiento interpuesto por el Ministerio de Economía y Finanzas. La Resolución No. 002 de 6 de enero de 2017 resuelve:

**“PRIMERO: RECHAZAR la solicitud de adjudicación y titulación, promovida por el señor JOHN ABEL ALMILLATEGUI RACEY, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No. 8-399-327, de dos globos de terrenos: Globo A con una cabida superficial de 5,863.57 mts<sup>2</sup> y Globo B con una cabida superficial de 1,173.22 mts<sup>2</sup>, ambas a**

**segregar de la finca No. 5837, tomo 564, folio 264, propiedad de la Nación, localizadas en Farallón, Corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, contenida en el expediente DNTR-362-2015, por improcedente al tratarse de un área sobre la cual esta Dirección no tiene competencia.**

**SEGUNDO: ORDENAR el cierre y archivo del expediente DNTR-362-2015, previa anotación en la tarjeta de registro correspondiente. .... “**

## **II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA**

La pretensión planteada por la parte actora en la demanda, consiste en:

"Que se declare Nula por Ilegal la Resolución ##002 del 6 de enero de 2017 y sus actos confirmatorios, ya que se dictó en contravención de la "Ley que Rige la Materia" (sic). O subsidiariamente se indemnice a nuestro representado en el evento de que se mantenga la venta del terreno solicitado en compra a la Nación."

Mediante Resolución de 11 de mayo de 2018 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, confirmó la admisión de la presenta demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, determinando que individualizó el derecho que reclama el señor John Almillátegui Racey sea reconocido ante esta jurisdicción, toda vez que, en cuanto a la pretensión se establece en siete millones de balboas con 00/100 (B/. 7,000,000.00), y de igual manera solicita la nulidad del acto impugnado.

## **III. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS**

El apoderado legal de la parte actora señala que el acto impugnado viola las sucesivas disposiciones legales, por los siguientes motivos:

1. El artículo 6 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, que dispone entre otras cosas que la función de la ANATI, es titular y la autoridad competente, en la materia de custodia, adjudicación, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad privada, porque considera que el competente para disponer los bienes inmuebles del Estado, es la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y no el Ministerio de Economía y Finanzas, omisión que produjo el rechazo de la petición efectuada por John Almillátegui.

2. El artículo 5 y el numeral 2 del artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, que reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, que establece el trámite de oposiciones de adjudicación de tierras, toda vez que dentro del procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación a título gratuito y oneroso, se establece que, para efectos de publicidad, se realizará la publicación de un edicto por el término de un día, y los interesados para oponerse a la adjudicación tendrán cinco (5) días hábiles, a partir de la publicación; no obstante, un año (1) después a la publicación del edicto, el Ministro de Economía y Finanzas se opuso a la adjudicación de John Abel Almillátegui Racey, de forma extemporánea.
3. El artículo 108 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula que desde el momento en que la petición o solicitud que ha dado origen al proceso es admitida por la autoridad respectiva al peticionado y demás personas admitidas en el proceso en calidad de partes, pueden presentar incidentes hasta la fecha en que concluya el término para practicar pruebas, toda vez que, a su juicio la Autoridad Nacional de Administración de Tierras admitió el incidente de nulidad por falta de competencia presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas, sin ser parte dentro del proceso.
4. Los numerales 2 y 4 del artículo 851 del Código Administrativo, cuyo texto dispone que el poder ejecutivo, reglamentará la manera de proceder en los asuntos administrativos, en virtud que la ANATI debió hacer una investigación prolija de los hechos, situación que a su juicio fue omitida por la entidad dentro de la oposición planteada por el Ministerio de Economía y Finanzas.
5. El artículo 432 del Código Civil, que estipula todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión en atención que luego de aceptada la posesión del señor Jerónimo Almillátegui, y luego a su hijo John Almillátegui, en parte de la finca 5837, ubicada en la provincia de Coclé, porque la ANATI no debió

permitir la interposición de recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

6. El ordinal 2 del artículo 733 del Código Judicial, que indica las causales de nulidad comunes a todos los procesos, porque estima que la competencia para vender la Finca 5937 es de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ubicada en la provincia de Coclé, ya que si bien es cierto esta finca fue comisada, la función del Ministerio de Economía y Finanzas solamente es administrar de este inmueble.

#### **IV. POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:**

Mediante la Nota ANATI-DAG-003-2018 de 2 de enero de 2018, la autoridad demandada, Autoridad Nacional de Administración de Tierras, remitió fuera de término el informe explicativo de conducta requerido por la Sala Tercera Contencioso Administrativa, a través del Oficio No. 3267 de 13 de noviembre de 2017.

#### **V. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:**

Mediante Vista No. 883 de 19 de julio de 2018, la Procuraduría de la Administración solicita a esta Superioridad se sirva a declarar que **NO ES ILEGAL**, la Resolución 002 de 6 de enero de 2007, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por las siguientes razones:

“...según manifiesta el apoderado judicial del recurrente en su escrito de demanda que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, abriera el expediente DNTR-362/15 y dentro de aquel Jerónimo Almillátegui Bernal, solicitó el traspaso de sus derechos posesorios a su hijo John Almillátegui Racey, con cédula de identidad personal 8-399-327.

Durante el procedimiento que correspondía a la solicitud de compra a la Nación, el Ministerio de Economía y Finanzas, interpuso un incidente de nulidad de previo y especial pronunciamiento dentro de la solicitud de adjudicación y titulación en la Ley 31 de diciembre de 2009, señalando que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, no es competente para realizar dicha acción, toda vez que éstos bienes inmuebles están bajo la tutela del Ministerio de Economía y Finanzas.

Al respecto, la Directora Nacional de Titulación y Regulación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante la Resolución 002 de 6 de enero de 2017, resolvió rechazar la solicitud de adjudicación y titulación promovida por el señor John Almillátegui Racey...

...

Ante los hechos explicados con anterioridad cabe resaltar los artículos 6 y 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010....

De los artículos citados, se infiere la vasta competencia de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios, sujeta a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra, 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, tal como ocurre en el caso bajo estudio.

Dicho lo anterior, que (sic) claro que la entidad demanda (sic) actuó conforme a derecho y con apego al debido proceso, concediendo todas las fases de impugnación ejercidas a cabalidad en aquella oportunidad por el hoy demandante, en consecuencia, estimamos que deben desestimarse todos los cargos de infracción argumentados por John Almillátegui Racey, toda vez que carecen de sustento, al quedar evidenciado que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, no es competente para otorgar un predio que está bajo la tutela de otra entidad, puesto que, según se indica en el acto acusado objeto del negocio jurídico en estudio, estaba sujeto por mandante judicial a disposición del Ministerio de Economía Finanzas.

En consecuencia, una actuación distinta a la consagrada en la ley configuraría una manifestación 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...

En el marco de lo antes explicado, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL, la Resolución 002 de enero de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras ni sus actos confirmatorios y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones del demandante. ..." (Visible a foja 76-87)

## VI. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

### Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por el apoderado judicial de John Almillátegui Racey, 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 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley 33 de 1946.

### Legitimación activa y pasiva:

En el caso que nos ocupa, el demandante, **John Almillátegui Racey**, persona natural que comparece en defensa de sus derechos e intereses en contra de la Resolución No. 002 de 6 de enero de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), así como sus actos confirmatorios, que le fue desfavorable, razón por la cual se encuentra legitimado para promover la acción examinada.

Por su lado, el acto demandado fue emitido por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, entidad estatal, con fundamento en la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, y el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción.

### Análisis

El acto impugnado en el presente proceso consiste en la Resolución No. 002 de 6 de enero de 2017, que **rechaza la solicitud de adjudicación y titulación, promovida por el señor JOHN ABEL ALMILLATEGUI RACEY, sobre dos globos de terrenos: Globo A, con una cabida superficial de 5,863.57 mts<sup>2</sup>, y Globo B, con una cabida superficial de 1,173.22 mts<sup>2</sup>, ambos a segregar de la Finca No.**

**5837, tomo 564, folio 264, propiedad de la Nación, localizados en Farallón, Corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé.**

El apoderado judicial del demandante sostiene que el señor John Almillátegui Racey solicitó la adjudicación y titulación, ante la ANATI, sobre dos globos de terrenos, ambos a segregar de la precitada finca 5837, en virtud de los derechos posesorios traspasados por su padre Jerónimo Almillátegui Bernal; no obstante, dentro del proceso administrativo, el Ministro de Economía y Finanzas interpuso un incidente de previo y especial pronunciamiento de nulidad por falta de competencia, sin ser parte del proceso, el cual considera extemporáneo.

Aunado al hecho que, la ANATI rechazó la solicitud de adjudicación bajo el argumento que no era competente para adjudicar dichos bienes inmuebles, porque se encontraban bajo la tutela Ministerio de Economía y Finanzas, situación que a su juicio es ilegal, porque la ANATI es competente para disponer de dichos bienes inmuebles, ya que la función del MEF es solo administrar las tierras.

En virtud de los hechos mencionados, la parte actora aduce que el acto recurrido infringe el contenido de las siguientes normas: el artículo 6 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010; artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de julio de 2010, que reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009; el artículo 108 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; artículo 851 del Código Administrativo artículo 432 del Código Civil; y artículo 733 del Código Judicial.

La Sala observa que, en este caso, existe un problema jurídico, el cual consiste en determinar si el acto fue dictado en violación del debido proceso, en razón de dos situaciones 1) la invalidez de la actuación del incidentista, pues se señala que no era parte del proceso y que su intervención es extemporánea; y, 2) la motivación es inadecuada, en relación al argumento sobre qué organismo tiene la competencia para adjudicar el bien que nos ocupa, pues se deduce que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras es la competente y no el Ministerio de Economía y Finanzas.

Hechas las anteriores precisiones corresponde a la Sala examinar cada uno de estos tópicos por separado.

### **1. Intervención del incidentista.**

Este problema jurídico se desprende del argumento que nos plantea el actor en el sentido que, la resolución demandada rechazó la solicitud de adjudicación y titulación promovida por el señor John Almillátegui Racey ante la ANATI sobre dos (2) globos de terrenos, propiedad de la Nación, en virtud del incidente de nulidad por falta de competencia, de previo y especial pronunciamiento, que fue presentado por el Ministro de Economía y Finanzas dentro de la solicitud de adjudicación, que a su juicio fue presentado de forma extemporánea, y sin ser parte del proceso.

El actor sustenta la infracción en que el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, que reglamenta la Ley 80 del 31 de diciembre de 2009, dispone que, dentro del proceso para el reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación a título gratuito u oneroso, para efectos de publicidad, se realizará una publicación de un Edicto por un término de un día en un diario de circulación nacional, y luego se procederá a la fijación del Edicto por cinco (5) días hábiles consecutivos, luego de los cuales **los interesados tendrán cinco días hábiles para oponerse a la Adjudicación.**

Así pues, el actor considera que la ANATI admitió y le dio trámite a una oposición fuera de término, en un procedimiento en donde el Ministerio de Economía y Finanzas no es parte, en contravención a lo dispuesto en el mencionado artículo 6 del Decreto Reglamentario.

También estima que esto es violatorio a los artículos 5 del Decreto Reglamentario; 108 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y 432 del Código Civil, normas relativas al procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación, el término para presentar incidentes, y, que todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión, respectivamente, porque el Ministro de Economía y Finanzas se opuso a la adjudicación de John Abel Almillátegui Racey,

a través de un incidente de nulidad por falta de competencia, presentado de forma extemporánea, sin ser parte del proceso.

Ahora bien, observa la Sala que **el día 1 de octubre de 2015** el señor John Abel Almillátegui Racey solicitó a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras **la adjudicación y titulación de dos globos de terrenos**: Globo A con una cavidad superficiaria de 5,863.57 mts<sup>2</sup> y Globo B con una cavidad superficiaria de 1,173.22 mts<sup>2</sup>, **ambas a segregar de la finca No. 5837, tomo 564, folio 264, propiedad de la Nación**, localizados en Farallón, Corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, solicitud contenida en el expediente DNTR-362-2015, **basados en la Ley 80 del 31 de diciembre de 2009**.

Según la Ley 80 del 31 de diciembre de 2009, **por la cual se reconoce derechos posesorios y regula la titulación de las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones**, modificada por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, se establece en el artículo 5 el **procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación a título gratuito u oneroso**, los cuales estipulan en los numerales 4 y 5, lo siguiente:

“4. Para efectos de publicidad, se realizará una publicación de un Edicto, por un término de un día en un diario de circulación nacional, luego se procederá a la fijación del Edicto por cinco (5) días hábiles consecutivos; **en donde los interesados tendrán cinco días hábiles para oponerse a la Adjudicación, las cuales se contarán a partir de la publicación del edicto en un diario de circulación nacional.**

5. **En un término razonable, si no oposición**, el Director de Catastro y Bienes Patrimoniales **valorará los medios probatorios aportados, adoptando la decisión que corresponda sobre la existencia o no del derecho posesorio por medio de resolución motivada, previa aprobación de plano”**.

De lo anterior, se desprende que, en el procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación a título gratuito u oneroso, los interesados

tendrán **cinco (5) días hábiles**, que se contarán a partir de la fijación del edicto en un diario de circulación nacional, para **oponerse a la Adjudicación**.

No obstante, la Sala es del criterio que la naturaleza jurídica de **la intervención del Ministro de Economía y Finanzas** dentro del proceso administrativo iniciado por el señor John Almillátegui ante la ANATI, **es en calidad de tercero**, incidentista, no con la finalidad de oponerse al reconocimiento de un derecho sino con el interés de advertir que el procedimiento seguido era violatorio al debido proceso, en razón de la falta de competencia de la autoridad, como se desprende de la Providencia No. 178 de 11 de octubre de 2016, visible a folio 128-129 del expediente administrativo, a través de la cual ANATI, reconoce a los apoderados legales del Ministerio de Economía y Finanzas, y ordena **el traslado del presente incidente** a los abogados de John Almillátegui.

**Los terceros**, como establece el numeral 109 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de procedimiento administrativo, **es la persona natural o jurídica distinta a las partes originarias que se incorpora al procedimiento**, con el fin de hacer valer sus derechos o intereses propios, **vinculados al proceso o al objeto de la pretensión o petición**. Como se desprende del incidente de previo especial pronunciamiento interpuesto por el MEF, al indiciar:

“TERCERO: Si bien la Ley 80 de 2009 dispone los bienes de carácter público, que pueden ser objeto de solicitudes de reconocimiento de derechos posesorios, resulta evidente el hecho que la **finca 5837, objeto de examen y afectada por la improcedente solicitud del señor Almillátegui, se encontraba preconstituida y pasó a formar parte del patrimonio de la Nación mediante mandato jurisdiccional de Autoridad competente, en el caso de marras, el Juzgado Cuarto Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, que decreta el comiso sobre la misma.**

Bajo estas circunstancias, debemos tener presente que si bien la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ente que fusiona bajo su rango de funcionamiento potestades, funciones y prerrogativas mantenidas por otras instituciones, **la administración de los Bienes del Estado, aún la mantiene el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Bienes Patrimoniales de la Nación, al tenor de lo dispuesto**

en el artículo 3 lex cit, y lo señalado en el Decreto Ejecutivo 34 de 1985 y el Resuelto Núm 026 de 24 de febrero de 2011, en directa concatenación hermenéutica dentro del ámbito del Derecho Procesal Administrativo:

...

No obstante, el Departamento de Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas quedará adscrito legal y funcionalmente a este Ministerio y mantendrá sus funciones, potestades y prerrogativa existentes al momento de la entrada en vigencia de esta Ley. ...

CUARTO: Así las cosas, señora Directora, en base a lo señalado en el punto anterior, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, adquirió las funciones de la Dirección de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, otrora (sic) Ministerio de Hacienda y Tesoro, **no así las prerrogativas destinadas a la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado por lo cual no mantiene la capacidad de administración, ni la potestad, ni la competencia administrativa funcional para conferir derechos posesorios a título oneroso o gratuito sobre bienes dados en custodia al Ministerio de Economía de (sic) Finanzas, quien ejerce la misma a través de la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado ...** ” (Visible a foja 88-96 del expediente administrativo)

Queda claro entonces que, el Ministerio de Economía y Finanzas no interviene como parte dentro del proceso, sino como un tercero interesado, en defensa de los intereses del Estado que están bajo su custodia.

En razón de lo anterior, la intervención de los terceros, que es distinta a las de las partes que se oponen a la solicitud, en este caso, el Ministerio de Economía y Finanzas comparece como tercero ad excludendum. Así, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 202 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que es fuente supletoria del procedimiento administrativo, y que, en esta materia, señala que se aplica supletoriamente el artículo 604 del Código Judicial, que **establece que la oportunidad de tal intervención precluye con la sentencia de primera instancia.**

De allí que, mediante **Providencia No. 178 de 11 de octubre de 2016**, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, dispuso correrle traslado del incidente de nulidad, de previo y especial pronunciamiento, presentado por el

Ministerio de Economía y Finanzas, a los apoderados legales del señor John Abel Almillátegui, quien formuló sus objeciones, en tiempo oportuno.

Cabe aclarar que se aprecia que, el actor confunde el trámite de oposición con el incidente. La figura jurídica de la **oposición** constituye la acción y efecto de impugnar un acto o un conjunto de actos, mediante escritos, incidentes, alegaciones tales como “oposición de una demanda”, “oposición a una petición”, “oposición a la concesión de un recurso”, etc.; y el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, que reglamenta la Ley 80 del 31 de diciembre de 2009, dispone el trámite del procedimiento de oposiciones. (Fábrega Ponce, Jorge. Diccionario de Derecho Procesal Civil, Plaza & Janés, Editores Colombia S.A., 2003, página 771)

Por otra parte, el **incidente** es una cuestión accidental o accesorio que surja en el desarrollo del procedimiento y que requiere decisión especial, cuyo trámite está contemplado en el Título VIII de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y según lo estipulado en los artículos 110 y 114, la falta de competencia de la autoridad que aprendió el conocimiento del proceso, es una cuestión de previo y especial pronunciamiento, y por tanto, requiere una decisión para que pueda continuarse la substanciación al proceso, y deberá interponerse dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la fecha en que la parte que lo presenta tuvo conocimiento de los hechos en que se fundamenta.

Por tales razones, bajo este marco jurídico, este Tribunal concluye que el incidente de nulidad, de previo y especial pronunciamiento, presentado por el Ministro de Economía y Finanzas, el día 11 de octubre de 2016, interpuesto ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras se enmarca con el ordenamiento legal, como se examinó en el expediente administrativo aportado como prueba dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, y en razón de ello, no se interpuso de forma extemporánea, máxime cuando el apoderado judicial del actor fundamenta erradamente la extemporaneidad considerando el término para oponerse.

Por tales motivos, la Sala desestima los cargos de violación del contenido del artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010; artículo 108 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y el artículo 432 del Código Civil.

## **2. Motivación inadecuada**

Con respecto a los motivos por los cuales ANATI adoptó la decisión en relación con la competencia para adjudicar, el actor argumenta que la ANATI debió darle trámite a la solicitud de adjudicación y titulación que presentó, toda vez que es el organismo competente para adjudicar dichos bienes inmuebles, a pesar que se encuentren bajo la tutela del MEF. Agrega, el ministerio solamente tiene la función de administrar dichos bienes inmuebles, por tanto, se produjo una decisión bajo una motivación inadecuada, es decir, que las razones que sustentan la decisión de la Administración no se encuentran en consonancia con los preceptos legales.

Por tales motivos, considera que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras infringió el contenido del artículo 6 de la Ley 59 de 8 de octubre del 2010; artículo 851 del Código Administrativo, y artículo 733 del Código Judicial, que tratan sobre la competencia de la ANATI, el Poder Ejecutivo reglamentará la manera de proceder en los asuntos administrativos, y las causales de nulidad comunes de los procesos, respectivamente.

Previo al análisis de los cargos relativos a la motivación, es preciso señalar que es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, y como tal, elemento inseparable del debido proceso, pues:

“(…) aun cuando el acceso a la Justicia permanezca abierto, es razonable afirmar que la defensa jurídica de los afectados es tanto más compleja de articular cuanto menor sea la información que se disponga sobre la causa de la actuación administrativa. Las posibilidades de defenderse con éxito contra una actuación administrativa disminuyen cuando drásticamente no se conocen las razones de decisión. Es obvio que resulta más sencillo rebatir las razones que han llevado a la Administración a tomar una decisión que, simplemente, imaginárselas y tratar de argumentar ante quien tenga la competencia de la revisión cuantas consideraciones pueda imaginar en defensa de sus intereses. La motivación es, pues, un elemento esencial del derecho de defensa. Cuanto mejor conozca el

administrado las razones por las cuales se dictó una resolución, mejor podrá defender sus derechos. Y a la inversa: el desconocimiento de las razones por las cuales se dictó una resolución dificultan en exceso, cuando no imposibilitan, el ejercicio del derecho de defensa.

**Esta funcionalidad de la motivación cobra, además, esencial trascendencia cuando el acto administrativo es discrecional, porque solo a partir de un relato de los hechos que se han considerado para tomar la decisión y de las razones invocadas en atención al caso concreto podrá llevarse a cabo un control completo de la decisión administrativa, mediante las técnicas ya depuradas que son aceptadas por nuestra jurisprudencia.**

(...)

La ausencia de motivación provoca un efecto particularmente perverso sobre el derecho de defensa de los ciudadanos: la interposición de un recurso contencioso-administrativo contra un acto desfavorable carente de motivación suele saldarse con la nada gratificante decisión de la justicia de reconocer el defecto de motivación y devolver el expediente a la Administración, exigiéndole una motivación conforme a derecho, sin ulteriores consecuencias. (Vid. GARCÍA PÉREZ, Marta, "La Motivación de los Actos Administrativos", en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, et al (eds.), *Visión Actual del Acto Administrativo* (Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, República Dominicana, 2012, pp. 504-505). (Subrayado es nuestro)."

En consecuencia, **la motivación del acto administrativo es una garantía prevista en el artículo 155 y 200 numeral 1 párrafo 2 de la Ley 38 de 2000, que se encuentra inserta en el derecho al debido proceso** administrativo contemplado en nuestro medio en el artículo 32 de la Constitución Política, en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y en los artículos 34 y 201 numeral 31 de la Ley 38 de 2000.

De acuerdo con el artículo 155 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, los actos "**que afecten derechos subjetivos**" **deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho**, por tanto, a la vista de las normas aludidas, no debe dársele validez al acto administrativo que adolezca de la debida motivación y mucho menos cuando dicho acto afecte derechos subjetivos, como es el caso que nos ocupa.

Al respecto la doctrina ha indicado que:

"Desde esta perspectiva, la motivación de los actos administrativos constituye un plus respecto a la justificación. Un acto administrativo, aun sin ser arbitrario -porque ha sido dictado con una justificación verdadera y suficiente-, puede ser contrario a derecho, por cuanto no ha sido motivado. Y de ello no puede extraerse, sin más, la consecuencia de que la **falta de motivación constituya un vicio formal -ergo sancionable por la vía de la anulabilidad-, porque fácilmente puede detectarse en la falta de motivación una vulneración del derecho fundamental del artículo 24.1 de la Constitución y causante de un vicio de nulidad al amparo del art. 62.1.a) de la Ley 30/1992.**

La declaración de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por falta de motivación es realizada de forma muy restrictiva por los Tribunales. Normalmente, exigen que se haya ocasionado indefensión y declaran, como regla general, que ésta no existe en tanto que el interesado dispone de la posibilidad de acudir a los Tribunales a defender sus derechos". (Vid. GARCÍA PÉREZ, Marta, "La Motivación de los Actos Administrativos", en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, et al (eds.), *Visión Actual del Acto Administrativo (Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, República Dominicana, 2012, p. 504).*

Sobre el particular, considera la Sala, que es la motivación de un acto lo que permite que el mismo pueda ser valorado y criticado, y en ese sentido, el funcionario que lo emite debe fundamentar su decisión situación que permite facilitar el control jurisdiccional, constituyéndose esto en un postulado del debido proceso.

Siendo ello así, observa el Tribunal que la Ley 80 del 31 de diciembre de 2009, por la cual se reconoce derechos posesorios y regula la titulación de las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones, modificada por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, **crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, establece en el artículo 6, **que 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 de 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.

Asimismo, los numerales 7 y 11 del artículo 7 de la precitada excerta legal señala que, **dentro de las funciones de la ANATI, estipula la de administrar, catastrar y adjudicar los títulos de propiedad basados en los derechos posesorios en todo el territorio nacional, incluyendo el territorio insular, las zonas costeras y los bienes inmuebles de propiedad estatal, de acuerdo con las regulaciones vigentes; y declarar las áreas regularización y titulación masiva de tierras, respectivamente.**

Por otra parte, **el artículo 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 establece que la ANATI 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 y patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso de administración están asignados expresamente a entidades estatales, y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.**

Dentro del contexto que antecede consta dentro del proceso administrativo de la solicitud de adjudicación y titulación iniciado por el señor John Almillátegui, llevado en la ANATI, que el incidente de nulidad por falta de competencia fue interpuesto por el MEF bajo el fundamento de que mediante Auto No. 111 de 1 de abril de 2004, el Juzgado Cuarto Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, dispuso **la inscripción, a favor del Estado, debidamente representado por el Ministerio de Economía Finanzas**, de una serie de propiedades comisadas al señor Manuel Antonio Noriega, como autor de delitos de Corrupción de Servidores Públicos y Aprovechamiento de Cosas Provenientes del Delito, entre ellas, la **Finca No. 5837**, código de ubicación 2107, en el corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, sobre la cual el señor John Almillátegui ha presentado solicitud de adjudicación de dos globos de terreno . Por consiguiente, la autoridad demandada dispuso, mediante Providencia No. 191 de 9 de noviembre de 2016,

solicitar al Registro Público de Panamá, que certificara el estado de la Finca en relación a la información suministrada.

El Registro Público, en cuanto a lo solicitado a través de la Nota DG/DINCRECE-653-2016 de 21 de diciembre de 2016, señaló que:

“En adición a la Nota No. CERT-SIR-496765-2016 de 16 de noviembre de 2016, **donde se certificó los datos de inscripción de la finca**, tenemos a bien certificarle, que mediante Asiento No. 5088 del Tomo 2004 del Diario, ingresa al Registro Público de Panamá el **Auto No. 111 de 1 de abril de 2004**, remitido mediante Oficio No. 1152 de 26 de abril de 2004, **proveniente del Juzgado Cuarto Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, junto a la Sentencia No. 15 de 12 de septiembre de 1996 del Juzgado Cuarto Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Penal, y la decisión del Tribunal de Apelaciones y Consultas del Primer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Penal, calendada 1 de septiembre de 1998**, donde la parte resolutive se ordena a la Dirección General del Registro Público lo siguiente:

...

**B. Inscribir a favor del Estado panameño, debidamente representado por el Ministerio de Economía y Finanzas**, los siguientes bienes inmuebles:

....

b.3 Fincas que se encuentran en nombre de Sociedad Bienes Raíces Bariloche S.A. (fs. 3191) cuya Junta Directiva está conformada por Juan Rene Beuchamp Javier y Juan Rene Beuchamp Galván cuyo Representante Legal lo es Juan Rene Beuchamp Javier, las cuales pasamos a detallar:

...

**3.Finca No. 5837, inscrita al Tomo 564, Folio 264 de la Provincia de Coclé.**

Esta Orden Judicial queda inscrita el día 28 de abril de 2004, al Documento Redi No. 609679 en la Sección de Propiedad del Registro Público de Panamá, **realizándose la operación de “COMISO DE BIENES”, con la cual la Finca No. 5837, inscrita al Tomo 564, Folio 264, de la Sección de Propiedad del Registro Público, Provincia de Coclé, Código de Ubicación 2107, pasa a ser propiedad de la Nación, representada por el Ministerio de Economía y Finanzas.** (Visible a folios 180-181 del expediente administrativo)

Por tanto, existen suficientes elementos que constatan que la actuación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras no ha desatendido la garantía de la motivación adecuada del acto administrativo, no infringiéndose así el debido

proceso administrativo, toda vez que actuó con apego a la Ley, al resolver rechazar la solicitud de adjudicación y titulación promovida por John Abel Almillátegui Racey, porque **los bienes inmuebles requeridos en adjudicación, en atención a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, se encuentran bajo la administración de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, por mandato judicial, por lo que es el organismo competente para decidir su adjudicación.**

En consecuencia, no se encuentran probados los cargos de violación alegados por la parte actora y contenidos en el artículo 6 de la Ley 59 de 8 de octubre del 2010; artículo 851 del Código Administrativo, y artículo 733 del Código Judicial, porque el acto impugnado se encuentra debidamente motivado con la causa de hecho y derecho que llevaron a la Administración a tomar la decisión de rechazar la solicitud de adjudicación y titulación promovida por el señor John Abel Almillátegui Racey, sobre dos globos de terrenos, localizadas en el corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, ambas a segregarse de la finca No. 5837, tomo 564, folio 264, propiedad de la Nación.

Con respecto a la pretensión de la parte actora, como restablecimiento del derecho subjetivo, del pago de siete millones de balboas con 00/100 (B/. 7,000,000.00), no es posible conceder tal pretensión, pues ella depende y es consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto, por ilegal, que en este caso no es decretada.

Por otra parte, en cuanto a la pretensión que expone el actor de que subsidiariamente se le indemnice en el evento de que se mantenga la no venta del terreno solicitado a la Nación, es decir, que no se declare nulo el acto demandado, esta Sala debe aclararle al actor la improcedencia de su pretensión pues no constituye una pretensión que corresponda a la naturaleza de este tipo de proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, cuyo objetivo es el examen de legalidad del acto, y el restablecimiento del derecho subjetivo vulnerado por esta causa, sino que es una pretensión propia de una demanda indemnizatoria, que se

deriva de un daño y una responsabilidad que debe ser acreditada de acuerdo a los parámetros y fundamentos establecidos en dicho tipo de proceso, que van de acuerdo a la naturaleza de su pretensión y que, reiteramos, son distintos al proceso que nos ocupa.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. 002 de 6 de enero de 2017, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), así como sus actos confirmatorios, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, corregida, interpuesta por el apoderado legal de John Almillátegui Racey, y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las pretensiones.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**EFRÉN C. TELLO C.  
MAGISTRADO  
Con salvamento de voto**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**