

ENTRADA Nº 619472021

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE CORPORACIÓN DE ABOGADOS INDÍGENAS DE PANAMÁ, EN REPRESENTACIÓN DE **JOAQUÍN GONZÁLEZ ONEIL** (EN SU CONDICIÓN DE REY BULU, MÁXIMA AUTORIDAD DE LAS COMUNIDADES BRIBRI), PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN ANATI-DAG-093 DE 12 DE ABRIL DE 2019, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI), EL ACTO CONFIRMATORIO, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, quince (15) de julio de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Firma Forense Corporación de Abogados Indígenas de Panamá, que actúa en nombre y representación del señor **JOAQUÍN GONZÁLEZ ONEIL** (en su condición de Rey Bulu, máxima autoridad de las comunidades Bribri), ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Protección de Derechos Humanos, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI-DAG-093 de 12 de abril de 2019, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (en adelante ANATI), el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

El Magistrado Sustanciador procede a verificar si el Libelo de Demanda cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales que hagan posible su admisión.

Mediante el acto administrativo impugnado se resuelve negar la Solicitud de adjudicación de tierras colectivas a las Comunidades Bribri, ubicadas en la

Provincia de Bocas del Toro, Corregimiento de Las Delicias, cerca del área fronteriza de Costa Rica, por falta de jurisdicción, al recaer parcialmente lo solicitado sobre un área inadjudicable, fuera del territorio nacional.

En este sentido, y una vez revisado el Expediente, se desprende que la presente Acción no puede ser admitida por las siguientes razones:

En primer lugar, en lo que se refiere a la protección internacional de los Derechos Humanos, existen organismos creados en el seno de las Naciones Unidas, así como aquellos creados por Tratados suscritos en el área de Derechos Humanos, que consagran mecanismos procesales para la protección de estos derechos.

Así, en esa línea de protección de los Derechos Humanos, es preciso indicar que los mismos hacen parte integrante de la mayoría de las Constituciones de los Estados miembros de la comunidad internacional.

Es por esa razón que la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 17, establece lo siguiente:

“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; **asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales**, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley”. (lo resaltado es de la Sala)

De esta forma, nuestra Carta Fundamental consagra en el Título III, Capítulo I, el articulado relativo a las Garantías Fundamentales; en los Capítulos II, III, IV, V y VI, los Derechos Sociales, Económicos y Culturales; y, en el Capítulo VII el Derecho del Medio Ambiente.

Ahora bien, a nivel legal, el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial, señala como una de las materias de competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento del Proceso de Protección de los Derechos Humanos. En ese sentido, la disposición en cuestión señala lo siguiente:

“**Artículo 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o

deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

...

15. Del proceso de protección de los derechos humanos mediante el cual la Sala podrá anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando mediante dichos actos administrativos se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquéllas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos. **Este proceso se tramitará según las normas de la Ley 135 de 30 de abril de 1943 y de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pero no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa; el Procurador de la Administración sólo intervendrá en interés de la ley**". (lo resaltado es de esta Corporación de Justicia)

Cabe señalar que, desde los orígenes de esta institución procesal, la Sala Tercera ha emitido un sinnúmero de Resoluciones esbozando sus planteamientos (como la obligatoriedad que este tipo de Proceso se regirá por las normas contenidas en la Ley N° 135 de 1943, que regula el Procedimiento Contencioso Administrativo), entre los cuales se destaca la **Resolución de 18 de enero de 2000**, en la cual se expresó lo siguiente:

"En primera instancia, cabe destacar que dentro de la exposición de motivos que presentó la Corte Suprema de Justicia ante la Asamblea Legislativa para justificar la creación de este nuevo proceso en 1991 y aprobado mediante el artículo 11 de la Ley 19 de 9 de julio de 1991 se consideró, como punto relevante, resaltar que este mecanismo estaría disponible para hacer efectivos los que se designan como derechos humanos justiciables, es decir, exigibles judicialmente frente a la Administración Pública y no incluía derechos económicos, como el derecho al empleo por ejemplo, que no son susceptibles de ser impuestos judicialmente sino que dependen de las políticas económicas que libremente siga el gobierno. En un lugar preponderante de los derechos humanos justiciables se ubicarían las libertades de asociación, expresión y reunión, la libertad y secreto de la correspondencia, el derecho a la intimidad, la libertad religiosa y la residencia, entre otros, de los que se encargaría la jurisprudencia contencioso administrativa de perfeccionar. Además, se estableció que el proceso seguiría las reglas aplicadas a los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción, si se trata de actos administrativos que crean situaciones jurídicas individualizadas o del proceso de nulidad si se trata de actos de carácter general, siendo más expedito este nuevo proceso pues, no se requiere el agotamiento previo de la vía gubernativa".

Ahora bien, quien sustancia se percata que la parte demandante, interpuso con anterioridad ante la Sala Tercera, una **Demanda Contencioso-Administrativa de Protección de Derechos Humanos** contra la misma Resolución ANATI-DAG-093 de 12 de abril de 2019, expedida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), e identificada con el N° 391262020.

En dicha oportunidad, y si bien no era necesario el previo agotamiento de la vía gubernativa, en atención a lo estipulado en el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial, el actor concurrió ante esta Superioridad, en virtud de la supuesta negativa tácita por Silencio Administrativo incurrida por la ANATI, al no dar respuesta al Recurso de Reconsideración interpuesto contra la mencionada Resolución ANATI-DAG-093 de 12 de abril de 2019.

En ese sentido, mediante **Resolución de 13 de agosto de 2020**, este Tribunal resolvió no admitir la Acción ensayada, al determinarse que la misma se encontraba extemporánea, de acuerdo a lo establecido en el artículo 42b de la Ley Contencioso-Administrativa. En el referido Pronunciamiento se indicó lo siguiente:

“Adentrándonos al examen de lo que consta en esta Acción de Protección de Derechos Humanos, **observa el Sustanciador a fojas 15-22 el Recurso de Reconsideración con Apelación en Subsidio presentado por el actor contra la Resolución acusada ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), con sello fresco de recibido de dicha Autoridad del 10 de mayo de 2019**; y a foja 23 la Certificación ANATI-DNTIBM-015-2020 de 26 de junio de 2020, expedida por la Dirección Nacional de Tierras Indígenas y Bienes Municipales de esa Autoridad, donde se indica que el mencionado recurso no se había resuelto al 26 de junio de 2020, transcurriendo más de un año entre esta fecha y el 10 de mayo de 2019, cuando se presentó el mismo.

En este sentido, por lo expuesto queda comprobado que **se configuró el silencio administrativo en el caso bajo estudio, porque pasaron más de los dos (2) meses establecidos en el artículo 156 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 para que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras resolviera la petición realizada por el recurrente, los cuales se cumplieron el 10 de julio de 2019 ...**

Ahora bien, el artículo 42-B establece que las partes tienen dos (2) meses, desde la suscitación del hecho o la operación administrativa causante de la Demanda, para presentar un Proceso Contencioso Administrativo con el objetivo del restablecimiento de un derecho subjetivo, o sea de Plena Jurisdicción, constituyendo

ese hecho u operación, en el caso bajo estudio, el silencio administrativo. En este contexto, esta figura jurídica se configuró el 10 de julio de 2019; por consiguiente, el actor tenía hasta el 10 de septiembre de 2019, para acudir a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo a interponer la Acción de Protección de Derechos Humanos que nos compete; sin embargo, no fue presentada sino hasta el 15 de julio de 2020, sobrepasando en demasía el término referido ...

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Protección de Derechos Humanos, interpuesta por La Corporación de Abogados Indígenas de Panamá (CAIP), actuando en nombre y representación de Joaquín González Oneil, en su condición de Rey Bulu, máxima autoridad de las comunidades BriBri, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI-DAG-093 de 12 de abril de 2019, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), el silencio administrativo, y para que se hagan otras declaraciones”. (lo resaltado es del Tribunal)

Ahora bien, el Magistrado Sustanciador debe señalar que, el apoderado judicial del demandante ha ensayado en esta oportunidad **una nueva Acción de Protección de Derechos Humanos, utilizando como base para acceder a la Justicia Contencioso-Administrativa, el agotamiento de la vía gubernativa, al haber sido decidido el Recurso de Reconsideración que interpuso el día 10 de mayo de 2019, contra la Resolución ANATI-DAG-093 de 12 de abril de 2019.** En ese sentido, de fojas 15 a 22 del Expediente, reposa la Resolución ANATI-ADMG-827-2021 de 16 de junio de 2021, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), mediante la cual se confirma el acto originario, a través del cual se negó la Solicitud de adjudicación de tierras colectivas a las Comunidades Bribri.

Las circunstancias anteriores, permiten concluir que, desde el día 10 de julio de 2019 –como indicó la Resolución de 13 de agosto de 2020, proferida por la Sala Tercera-, se produjo un Pronunciamiento por parte de la Administración **(vía Silencio Administrativo)**, en relación con la Solicitud formulada por el recurrente, con lo cual fue debidamente agotada la vía gubernativa.

En ese sentido, el artículo 200 de la Ley N° 38 de 2000, establece los supuestos dentro de los cuales se entiende agotada la vía gubernativa, y que

permiten acceder posteriormente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La disposición legal en mención establece lo siguiente:

“Artículo 200. Se considerará agotada la vía gubernativa cuando:

1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa;

2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, señalados en el artículo 166, se entiende negado, por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él;

3. No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apelación, señalados en el artículo 166, hecho que deberá ser comprobado plenamente;

4. Interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, éstos hayan sido resueltos. (lo resaltado es de la Sala)

Por su parte, la figura del Silencio Administrativo se encuentra recogida en nuestra legislación, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General. De esta forma, el numeral 104 del artículo 201 de la mencionada Ley N° 38 de 2000, lo define de la siguiente forma:

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

...

104. Silencio administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso- administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plena jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado".

De un análisis de la última disposición transcrita, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Para acceder a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es necesaria la existencia previa de un acto administrativo expedido por la Administración.
- Ante la falta de respuesta o inactividad por parte de la Autoridad, para resolver peticiones o recursos presentados por los administrados, la legislación ha previsto la figura del Silencio Administrativo, a fin de salvaguardar el derecho de acceder a la Justicia Contencioso-Administrativa.
- En ese sentido, y siguiendo el contenido del numeral 104 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, el Silencio Administrativo opera en beneficio del particular estableciéndose que, habiendo transcurrido determinado plazo -que es dos (2) meses de acuerdo a la Ley N° 38 de 2000-, se entiende que la Administración ha negado la petición o recurso propuesto por el administrado, lo cual le permite concurrir al Tribunal Contencioso Administrativo. Esto es lo que la doctrina conoce como el Silencio Negativo.

Ahora bien, de los planteamientos anteriores, se puede concluir que el accionante promovió con anterioridad, la misma Solicitud que nos ocupa, activando de esta forma la actuación de la Administración, que concluyó con la negativa tácita por Silencio Administrativo incurrida por la ANATI, al no dar respuesta –dentro del término de dos (2) meses-, al Recurso de Reconsideración interpuesto contra la Resolución ANATI-DAG-093 de 12 de abril de 2019, circunstancia que configuraba el agotamiento de la vía gubernativa, y le permitía concurrir a la Sala Tercera.

Por lo anterior, resulta claro que, desde el año 2020, la parte actora procedió a accionar por la vía jurisdiccional contra el mismo acto administrativo atacado en esta oportunidad, ocasión en la cual la Sala Tercera no admitió la

Acción interpuesta, por encontrarse extemporánea; **y, pretende a través de esta nueva Demanda Contencioso-Administrativa de Protección de Derechos Humanos, reactivar su posibilidad de obtener un Pronunciamiento por parte de esta Corporación de Justicia, oportunidad que ha precluido, pues el agotamiento de la vía gubernativa se produjo desde el día 10 de julio de 2019 –como lo indicó la Resolución de 13 de agosto de 2020, emitida por la Sala Tercera-, al negarse por parte de la Administración (vía Silencio Administrativo), el Recurso de Reconsideración que interpusiera el demandante contra la Resolución ANATI-DAG-093 de 12 de abril de 2019, emitida por la ANATI.**

En ese sentido, el artículo 42 de la Ley N° 135 de 1943, preceptúa lo siguiente:

“Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41 o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación”. (lo resaltado es de la Sala)

Sobre este punto, la Sala Tercera considera conveniente señalar que, si bien la Autoridad demandada resolvió (en el año 2021) el Recurso de Reconsideración oportunamente incoado por el recurrente en el año 2019, a pesar que el ahora demandante accionó ante esta Superioridad al haberse configurado el Silencio Administrativo negativo, así como el consecuente agotamiento de la vía gubernativa; a consideración de este Tribunal, no puede soslayarse que la vía gubernativa se encontraba agotada desde este último momento, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 200 de la Ley N° 38 de 2000, que enumera las distintas formas en que se produce el agotamiento de los Procedimientos ante la Administración, para efectos de acceder a la Justicia Contencioso-Administrativa, y, que en el caso que nos ocupa, se sustentó en el numeral 2 del artículo 200 de la Ley de Procedimiento Administrativo General, es

decir, desde el momento en que fue negado –por Silencio Administrativo-, el Recurso de Reconsideración que el actor interpusiera contra la Resolución ANATI-DAG-093 de 12 de abril de 2019, emitida por la ANATI, lo cual le permitió acudir a la Sala Tercera, y obtener en dicha oportunidad una Decisión por parte de este Tribunal, contenida en la **Resolución de 13 de agosto de 2020**, la cual, por razones de deficiencias formales consagradas en la Ley, no le imprimió curso a la Demanda de Protección de Derechos Humanos.

Finalmente, quien sustancia debe advertir que, a pesar de la continuación del Procedimiento por parte de la Autoridad demandada, no se produjo cambios a la situación jurídica planteada por las Comunidades Bribri, toda vez que mediante la Resolución ANATI-ADMG-827-2021 de 16 de junio de 2021, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), se confirmó el acto originario, que negó la Solicitud de adjudicación de tierras colectivas a las Comunidades Bribri, ubicadas en la Provincia de Bocas del Toro, Corregimiento de Las Delicias, cerca del área fronteriza de Costa Rica, por falta de jurisdicción, al recaer parcialmente lo solicitado sobre un área inadjudicable, fuera del territorio nacional.

En virtud de lo anteriormente expuesto, el suscrito considera que la Acción interpuesta por el actor, a través de apoderados judiciales, no cumple con los requisitos exigidos por la Ley.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Demanda Contencioso-Administrativa de Protección de Derechos Humanos, interpuesta por la Firma Forense Corporación de Abogados Indígenas de Panamá, en representación del señor **JOAQUÍN GONZÁLEZ ONEIL** (en su condición de Rey Bulu, máxima autoridad de las comunidades Bribri), para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI-DAG-093 de 12 de abril de 2019, emitida por la

Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**