

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1976

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 09 de noviembre de 2023

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.

Contestación
de la demanda.

Expediente 263602021.

El Licenciado Jaime Alberto Jácome De la Guardia, quien actúa en nombre y representación de la sociedad **Laguadela, Corp.**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, los puntos dos y tres de la parte resolutive del Proveído 076 de 31 de agosto de 2020, y se declare la nulidad del Proveído 22 de 31 de agosto de 2020, ambos emitidos por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, 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 el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "**La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**", con el propósito 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 nos consta; por tanto, se niega.

Segundo: No nos consta; por tanto, se niega.

Tercero: No nos consta; 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 nos consta; por tanto, se niega.

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

Noveno: No nos consta; por tanto, se niega.

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

La demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe los **artículos 52 (numeral 4), 89 y 91 (numerales 1 y 5) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, los cuales, en su orden, señalan que los actos administrativos incurren en vicio de nulidad absoluta cuando se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso; y que las resoluciones que se emitan en un proceso en el que individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular, deberán ser notificadas en éste; y que las mismas se notificarán personalmente cuando se ordene el traslado de toda petición, la corrección de ésta, la primera que se dicte en una causa y aquellas que decidan una instancia (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial y páginas 15 y 23 de la Gaceta Oficial 24,109 de 2 de agosto de 2000).

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

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye el Proveído 076 de 31 de agosto de 2020 y la Providencia 022 de 31 de agosto de 2020, por cuyo conducto la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, resolvió admitir y conceder la oposición presentada por el Magister Reynaldo Medina Londoño, actuando en su condición de apoderado judicial de la Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen, de la solicitud de titulación del globo de terreno de 2,586.21 m, ubicado en la comunidad de Farallón, Corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial y fojas 38 y 46 del antecedente aportado por la actora con la demanda).

Debido a su disconformidad con los mencionados actos administrativos, la accionante interpuso un incidente de nulidad de lo actuado que fue decidido a través del Auto 02 de 1 de febrero de 2021, expedido por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través del cual se rechaza de plano por extemporáneo (Cfr. fojas 27-32 del expediente judicial y fojas 116-122 y 125-128 del antecedente aportado por la actora con la demanda).

En virtud de lo anterior, el 22 de marzo de 2021, la sociedad **Laguadela, Corp.**, actuando a través de su apoderado judicial, promovió ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en el que solicita que se declaren nulos, por ilegales, los puntos dos y tres del Proveído 076 de 31 de agosto de 2020, así como la Providencia 022 de 31 de agosto de 2020; que se declare la nulidad de todo lo actuado dentro expediente ADJ-2-284-2019 y se ordene la notificación a la empresa en cuestión a fin que pueda ejercer su derecho de defensa (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

Como resultado de lo anterior, mediante el Auto de siete (07) de mayo de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contencioso administrativa promovida por la sociedad **Laguadela, Corp.**, y le corrió traslado a la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen**, en calidad de tercero interesado, y a este Despacho; en consecuencia, a través de la Vista 512 de 9 de marzo de 2022, la Procuraduría de la Administración presentó un escrito de apelación a la decisión adoptada; sin embargo, por medio de la Providencia de veinte (20) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), el resto de los Magistrados que integran el Tribunal confirmaron la admisión de la acción en estudio (Cfr. fojas 14, 52-61 y 74-79 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de la accionante señala que la entidad demandada vulneró los **artículos 52 (numeral 4), 89 y 91 (numerales 1 y 5) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, en la medida que el Proveído 076 de 31 de agosto de 2020, como resolución de mero trámite, adolece de la debida notificación personal a su representada, y ordena continuar con la solicitud de titulación de la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen**, así como el cierre/archivo del

expediente contentivo de la petición de la sociedad **Laguadela, Corp.**, sin considerar la porción cedida a ésta última (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

Una vez expuestos los cargos de infracción expuestos por el representante judicial de la sociedad **Laguadela, Corp.**, respecto a los actos administrativos que acusa de ilegales, este Despacho demostrará que no le asiste la razón. Veamos.

De la lectura del informe explicativo de conducta rendido por la entidad demandada, este Despacho advierte que la causa objeto de análisis tiene su génesis en una solicitud de compra a la Nación de un globo de terreno de 6,836.80 m², promovida por la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen**, que se encontraba intervenida administrativamente por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, en adelante IPACCOOP, razón por la cual designó un Interventor, quien posteriormente, sin contar con autorización de la Dirección Ejecutiva de la referida institución autónoma, celebró un acuerdo con la sociedad **Laguadela, Corp.**, y le cedió una superficie de 2,586.21 m², petición que fue acogida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** mediante el Proveído 22 de 24 de abril de 2019 (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el IPACCOOP designó una nueva Interventora para la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen**, quien a través de su apoderado judicial, presentó un incidente de oposición a la adjudicación realizada a favor de la sociedad **Laguadela, Corp.**, toda vez que quien en su momento fuera designado por la Dirección Ejecutiva como Interventor, celebró un acuerdo de voluntades con la hoy demandante, bajo el argumento, y cito: *“...que no se contaba con los suficientes recursos económicos para seguir con el trámite de titulación y que al producirse la cesión, la sociedad LAGUADELA CORP. Apoyaría con recursos y servicios a la Cooperativa”*; situación que resultaba paradójica habida cuenta que la parte actora, según expone la entidad autónoma en su escrito, había promovido una oposición a la solicitud de compra propuesta por la cooperativa; y máxime, cuando el artículo 63 del Decreto Ejecutivo 137 de 5 de noviembre de 2001, que reglamenta la Ley 17 de 1 de mayo de 1997, establece que: *“Todas las acciones del Interventor, deben ser coordinadas previamente con la Dirección Ejecutiva del Panameño Autónomo Cooperativo”*, situación que no se había cumplido,

puesto que en los archivos de la institución no constaba documento a través del cual se le hubiera otorgado autorización al anterior supervisor para realizar dicha cesión (Cfr. fojas 234-235 del antecedente aportado por la actora con la demanda).

Bajo este escenario, la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** admite la oposición presentada por el abogado de la Interventora designada para la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen**, a través el Proveído 076 de 31 de agosto de 2020, objeto de impugnación, resolución que de acuerdo a la doctrina jurídica en el Derecho Administrativo se conceptualiza como un acto de mero trámite, que no requiere de una notificación o comunicación, ya que no decide nada incidental dentro del proceso, a diferencia de una decisión en firme que adquiere la categoría de un acto definitivo, como lo es la Providencia 022 de 31 de agosto de 2020, que de acuerdo a lo manifestado por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, le fue notificada a la sociedad **Laguadela, Corp.**; sin embargo, éste se negó a firmar, de ahí que el funcionario procedió a levantar un informe secretarial, a través del cual hizo constar dicha situación (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial y foja 110 del antecedente aportado por la actora con la demanda).

Sobre el particular, cobra relevancia lo dispuesto en los **artículos 987 y 1126 del Código Judicial**, los cuales rezan así:

“Artículo 987. Las resoluciones judiciales pueden ser:

1. Proveídos. Aquéllos de mero obediencia previstos de manera expresa por la ley que se ejecutorian instantáneamente.

2. Providencias. Cuando se limitan a disponer sobre el trámite de la actuación.

...”

“Artículo 1126. Cuando una resolución revista una forma que no le corresponda, se admitirán contra ella los recursos que procedan conforme a su naturaleza. No es impugnabile una resolución que deba dictarse mediante proveído que no admite recurso, aunque se adopte con la forma de una resolución recurrible.”

En igual sentido, los **numerales 92, 93 y 94 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, se refieren a este tipo de actos administrativos en el siguiente tenor:

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

...

92. Resolución de mero obediencia. La de inmediato cumplimiento y que no admite ser impugnada.

93. Resolución de mero trámite. Aquella interlocutoria que dispone sobre el curso normal de la tramitación y que no decide el fondo de la causa.

94. Resolución de fondo. La que decide el mérito de la petición.

...”

De las evidencias anteriores, y de la lectura atenta de las piezas procesales que conforman el expediente judicial, se colige que la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** emitió los actos objeto de reparo, a través de los cuales admitió y concedió la oposición presentada por el apoderado legal de la Interventora designada para la **Cooperativa de Pesca Virgen Del Carmen** en contra de la gestión de titulación a favor de la sociedad **Laguadela, Corp.**, con el fin de reestablecer el curso del proceso administrativo, puesto que, tal como se expresa en la parte motiva de dichas resoluciones, en los archivos de la Dirección Ejecutivo no existía aval o visto bueno otorgado al antiguo Interventor para realizar el acuerdo de cesión.

En el marco de los hechos expuestos en los párrafos precedentes, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO SON ILEGALES** los puntos dos y tres de la parte resolutive del Proveído 076 de 31 de agosto de 2020, y el Proveído 22 de 31 de agosto de 2020, ambos emitidos por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y, consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la demandante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, las copias autenticadas de los expedientes administrativos que guardan relación con este caso, cuyos originales reposan en los archivos de la institución demandada.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General