

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

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

VISTOS:

A través de la providencia de trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020), el Magistrado sustanciador de la causa, procedió a no admitir la presente acción de protección de derechos humanos, debido a que consideró que la parte actora, no había cumplido con los requisitos establecidos dentro del procedimiento Contencioso-Administrativo para su correspondiente admisión.

La jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado, que las demandas Contencioso de Protección de Derechos Humanos, si el acto administrativo acusado es de carácter particular, se aplicarán los mismos requisitos de admisibilidad exigidos a los procesos de Plena Jurisdicción, con excepción del agotamiento de la vía gubernativa; y si ese acto es de carácter general, se examinarán dichos requisitos de una acción de nulidad.

El artículo 42-B de la ley No. 135 de 1943, dispone que la acción contenciosa administrativa para obtener la reparación de los derechos subjetivos lesionados, debe de **presentarse dentro de los dos (2) meses siguientes al hecho causante de la demanda**, que en el caso bajo análisis era el supuesto silencio administrativo en que

-25-02-2021-

incurrió la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, al no dar respuesta al recurso de reconsideración con apelación en subsidio interpuesto por la recurrente contra el acto acusado, en el término legal correspondiente.

En este sentido, el Magistrado Sustanciador señaló que la figura del silencio administrativo se encuentra consagrado en el artículo 156 de la Ley 38/2000, que establece que la parte que presenta una petición ante cualquier entidad pública, y no sea resuelta dentro de los dos (2) meses siguientes, la puede dar por negada.

Indicó que Magistrado Sustanciador dentro de la providencia de fecha 13 de agosto de 2020, 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 de la Certificación ANATI-DNTIBM-015-2020 de 26 de junio de 2020, expedida por la Dirección Nacional de Tierras 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 consecuencia, se ha configurado el silencio administrativo en el caso bajo estudio, ya que pasaron más de dos (2) meses establecidos en el artículo 156 de la Ley No. 38/2020, 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**. En este sentido, el actor tenía hasta el **10 de septiembre de 2019**, para acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para interponer la acción de protección de derechos humanos, sin embargo, la misma fue presentada hasta el 15 de julio de 2020, por lo cual se encuentra prescrita.

Así las cosas, en virtud del artículo 50 de la Ley 135/1943, se procedió a no admitir la presente demanda Contenciosa-Administrativa de Protección de Derechos Humanos interpuesta por la Corporación de Abogados Indígenas de Panamá (CAIP), actuando en nombre y representación de las comunidades indígenas de los Bribri, para que se declare

Que los argumentos del Magistrado Ponente frente acto administrativo que es la negatoria por parte de la ANATI de dar protección efectiva al pueblo indígena Bribri, y enfocarlo como un proceso subjetivo y particular, bajo las reglas del contencioso de plena jurisdicción, desnaturaliza el contencioso de derechos humanos, a los cuales se les debe aplicar una interpretación más amplia, por la naturaleza de los derechos que solicitan protección.

El artículo 127 de la Constitución Política establece la obligación del Estado de reservar las tierras necesarias y reconocer la propiedad colectiva, a las comunidades indígenas.

Los derechos de propiedad indígena son preexistentes en el caso de los Bribri están antes de la creación del Estado panameño; son colectivos, el Rey Bulu, Don Joaquín Gonzáles representa los intereses colectivos de todos los miembros del pueblo Bribri y constituyen garantías constitucionales, que es un querer de todo el pueblo panameño, que se aseguren los derechos colectivos de las comunidades indígenas originarias.

Que el Magistrado sustanciador para sustentar su decisión, utiliza el artículo 42-B del Proceso Contencioso Administrativo, al identificar que se trata de obtener una reparación de derechos subjetivos lesionados que prescriben a los dos meses.

Sin embargo, el artículo 57C de la Ley 135/1943, establece que los vacíos en el procedimiento se llenarán con las disposiciones del Código Judicial y las Leyes que lo adicionan o reformen en cuanto sean compatibles con el proceso contencioso administrativo.

Así las cosas, se trata de un acto administrativo dentro de un proceso colectivo, sui generis de reconocimiento de la propiedad colectiva del pueblo Bribri, de acuerdo a la ley 72/2008, donde los beneficiarios o interesados son las comunidades indígenas con un número indeterminado de personas. Ante la negativa de la ANATI de reconocer el proceso de titulación colectiva y silencio administrativo procede las reglas del

contencioso de nulidad, ya que el sujeto de este proceso somos todos los panameños y los beneficiarios son un número indeterminado de personas indígenas Bribri y al tratarse de derechos humanos e intereses difusos la sociedad panameña expresada en la constitución, procede aplicar el contencioso más amplio y acorde a los derechos humanos.

Por lo antes expuesto, se solicita que se revoque, la resolución del 21 de agosto de 2020, emitida por el Magistrado Sustanciador, y que se ordene la admisión del proceso administrativo de protección de derechos humanos del Pueblo Bribri, interpuesto por JOAQUÍN GONZÁLEZ, en su condición de Rey Bulu.

II.- OPOSICIÓN A LA APELACIÓN POR PARTE DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

A través de la vista No. 972 del 5 de octubre de 2020, la Procuraduría de la Administración ha presentado escrito de oposición al recurso de apelación formulado por la parte actora, aduciendo básicamente lo siguiente.

Del examen del libelo de demanda, la Procuraduría de la Administración observa que a través de la acción interpuesta, el actor busca el **restablecimiento de un supuesto derecho subjetivo lesionado, consistente en la adjudicación de tierras colectivas solicitadas a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, lo que hace que la presente acción tenga una semejanza con la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción (Cfr. f. 2 y 5 del expediente judicial).

En consecuencia, la acción objeto de análisis debe de cumplir con los mismos requisitos formales de una demanda de plena jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 (numeral 15) del Código Judicial, que establece que las demandas de protección de derechos humanos se tramitará según las normas de la ley 135/1943 y la Ley 33/1946, con la única diferencia que para su interposición no se requerirá que el agraviado agote previamente la vía gubernativa.

Indicado lo anterior, la Procuraduría de la Administración advierte que el recurrente si bien es cierto, aportó copia del acto administrativo impugnado, con las constancias de su notificación, dicho documento no cumple con los requisitos establecidos en la ley 13571943, ya que se trata de una copia simple que debió de haber sido autenticada por el custodio del original, lo cual le resta valor probatorio y procesal para la admisión de la acción. Tampoco se observa trámite previo tendiente a obtener la copia autenticada.

Por otro lado, igual que ocurre con la acción de plena jurisdicción donde constituye un requisito de admisibilidad, que la misma sea ejercida dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la notificación del acto cuya anulación se pretendía, lo mismo sucede para la demanda contenciosa administrativa de protección de derechos humanos.

Así las cosas, el ejercicio de la acción tendiente a salvaguardar la supuesta violación de los derechos humanos es prescriptible, por lo cual la misma se encuentra sujeta a que la misma sea ejercida de manera oportuna por la parte de quien la alegue. En consecuencia, no se concibe que ante una supuesta vulneración de los derechos humanos, quien resulte afectado, pretenda hacer valer sus derechos más de un año después de haberse promulgado el acto administrativo que alega le causó la afectación.

De la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se infiere que los requisitos establecidos en la Ley 135/1943, son indispensables para la presentación de las demandas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en razón de la materia que regula. En consecuencia, dichos requerimientos no pueden quedar sujetos a la discrecionalidad de las partes en el proceso, si deciden cumplir o no con los presupuestos señalados por el legislador.

Como quiera que no se cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 42-B, 44, 45 y 46 de la Ley 135/1943, la Procuraduría de la Administración es del criterio que la demanda no debe admitirse, de conformidad con el artículo 50 de la ley 135/1943,

que establece que no se le dará curso a la demanda que careza de alguna de las anteriores formalidades.

Indica la Procuraduría de la Administración, que al momento en que se tome una decisión, se tome en cuenta que, conforme lo ha indicado esta Alta Corporación de Justicia a través de reiterada jurisprudencia, sobre la Tutela Judicial Efectiva y el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad para concurrir ante la Jurisdicción Contencioso administrativa.

Por las anteriores razones, la Procuraduría de la Administración solicita que se **CONFIRME el Auto de 13 de agosto de 2020, que no admite la demanda contencioso administrativa de protección de derechos humanos**, presentada por la Corporación de Abogados Indígenas de Panamá (CAIP), actuando 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).

III.- DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

El resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo y Laboral, al entrar a analizar la solicitud formulada por el apoderado judicial de la parte actora, dentro del recurso de apelación y al confrontarlo con el escrito de oposición de apelación presentado por la Procuraduría de la Administración, se arriba a las siguientes consideraciones.

No le asiste la razón a la parte demandante, toda vez que luego de revisado el libelo de demanda, y confrontarlo con la providencia de 13 de agosto de 2020; y lo indicado dentro del escrito de oposición de la apelación presentado por la Procuraduría de la Administración, a través de la Vista Número 972 de 05 de octubre de 2020; se puede apreciar que el apoderado judicial de la parte actora, en relación al acto administrativo que se demanda, ha señalado lo siguiente:

"El acto administrativo, lo constituye, la resolución No. ANATI-DAG 09312 de 12 de abril de 2019 y que debido a la demora en exceso e injustificada se da el fenómeno de silencio administrativo negativo y que da la justificación jurídica al no resolver el recurso de reconsideración con apelación en subsidio presentado que viola de forma directa derechos fundamentales tutelados por la constitución como es el principio de convencionalidad, al debido proceso (artículo 32), a la identidad étnica de los Pueblos Indígenas (artículo 90) y el derecho a la propiedad colectiva (artículo 127) de la constitución política que son derechos humanos reconocidos a favor del Pueblo Bribri y que debido a una tutela legal efectiva se viola de forma directa por la ANATI."

(Cfr. 4 del expediente judicial)

Dentro del libelo de demanda, el apoderado judicial de la parte actora indica en relación al silencio administrativo, que:

*"La certificación emitida por la Dirección Nacional de Tierras Indígenas, establece que mis mandantes presentaron **su solicitud para garantizar sus derechos de propiedad desde diciembre de 2015 e interpusieron recursos de reconsideración y apelación en subsidio contra la resolución cuya derogatoria solicitamos desde mayo de 2019**, el mismo se encuentra en la ANATI, sin respuesta alguna y se encuentra debidamente probado con las certificación de la Anati que da cuenta de eso hecho, produciéndose el silencio administrativo por lo que se le niega la solicitud, agotándose la vía gubernativa de acuerdo a lo normado por los artículos 156 y 200 del Código administrativo."*

(Cfr. f. 4 del expediente judicial)

(El subrayado es de la Sala)

Expuesto lo anterior, el resto de los Magistrados comparte el mismo criterio que en su debido momento indicase el Magistrado Sustanciador de la causa, a través de la providencia de 13 de agosto de 2020, en el sentido que la presente demanda no debió de haber sido admitida, por encontrarse prescrita.

Para aclarar un poco más la no admisibilidad de la demanda, es importante señalar que de las secciones previamente transcritas, se desprende que la parte actora acude en realidad a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia por haberse configurado la figura que en derecho administrativo se denomina "**silencio administrativo**", como consecuencia de la inactividad de la administración.

Así las cosas, de fojas 15 a 22 del expediente judicial el resto de los Magistrados que conforman el Tribunal de Apelación, observan que el recurso de reconsideración con apelación en subsidio fue recibido por el Administrador General Encargado de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), el **día diez (10) de mayo de dos mil diecinueve (2019)**.

Como quiera que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en infinidades de casos, a través de su jurisprudencia ha indicado que cuando nos encontramos frente a la figura del silencio administrativo, la parte demandante tiene dos (2) meses para acudir ante la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, una vez que se hayan computado los dos (2) meses por silencio administrativo que establece el artículo 156 de la Ley 38/2000. De manera tal, que si el recurso de reconsideración con apelación en subsidio se presentó el día diez (10) de mayo de dos mil diecinueve (2019), la parte actora una vez habían transcurrido los dos (2) meses por silencio administrativo el día 10 de julio de 2019; tenía de conformidad con el artículo 42-B de la ley 135/1943, **hasta dos (2) meses para acudir al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo**, de manera tal que la fecha límite para presentar la correspondiente acción por silencio administrativo **era hasta el día diez (10) de septiembre de 2019.**

En este mismo sentido, la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado, que cuando la afectación u omisión de una acción (silencio administrativo) lesiona los derechos subjetivos del demandante, deben de cumplirse todos los mismos requisitos de una acción de plena jurisdicción. Así las cosas, el artículo 42-B de la Ley 135/1943, señala lo siguiente:

“Artículo 42-B. La acción encaminada a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda.”

(Las negrilla son de la Sala)

Al revisar las constancias procesales que obran dentro del presente expediente, el resto de los Magistrados observan que la presente acción se presentó ante la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el día quince (15) de julio de dos mil veinte (2020) (Cfr. f. 10 del expediente judicial), con lo cual resulta **más que evidente que la presente demanda se encuentra prescrita al tenor de lo expuesto en el artículo 42-B de la Ley 135/1943.**

En otro orden de ideas, el demandante ha indicado que como quiera que nos encontramos frente a una demanda contenciosa administrativa de protección de derechos humanos, la misma debía de haber sido admitida. En el hipotético caso que se siguiera dicha teoría expuesta por el accionante, es importante señalarle, que cuando estamos frente a una demanda contenciosa-administrativa de esta categoría (acción de protección de derechos humanos), la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que no es necesario agotar la vía gubernativa; sin embargo, en el presente caso la parte accionante procedió a presentar el correspondiente recurso de reconsideración con apelación en subsidio, lo que hace pensar al resto de los Magistrados que integran el Tribunal de Apelación, que las gestiones llevadas a cabo por las COMUNIDADES BRIBRI conllevaban **afectación de derechos subjetivos**.

En consecuencia, tal como lo ha indicado la Jurisprudencia de esta Corporación de Justicia, a las acciones de protección de derechos humanos que conlleven las afectaciones de derechos subjetivos, deberán de aplicárseles los mismos requisitos que las demandas de plena jurisdicción.

Lo anteriormente señalado, nos reenvía nuevamente a indicarle al accionante que era necesario en el presente caso, que en el supuesto que nos encontramos frente a una demanda contenciosa administrativa de protección de derechos humanos, **debían de cumplirse con los mismos requisitos de una acción de plena jurisdicción**.

Tal como habíamos señalado con anterioridad, el artículo 42-B que se aplica directamente a aquellas demandas en las que se reclama el restablecimiento de un derecho subjetivo vulnerado, es taxativo al señalar que las acciones de plena jurisdicción **prescriben al cabo de dos (2) meses**, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que causa la demanda. Así las cosas, tal como hemos visto, la parte demandante **tenía como fecha límite hasta el día 10 de septiembre de 2019**, para poder presentar la acción de protección de

derechos humanos, cumpliendo de esta manera con los mismos requisitos de una demanda de plena jurisdicción; y no el quince (15) de julio de 2020 que fue la fecha en que se presentó la demanda ante la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, tanto si se observa la demanda por la vía del silencio administrativo, como a través de una acción contenciosa administrativa de protección de derechos humanos, y recordando que por jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, cuando hay afectación de derechos subjetivos, la parte actora **tiene hasta dos (2) meses** para acudir al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de conformidad con los mismos requisitos exigibles para las acciones de plena jurisdicción, es evidente que a la luz del artículo 42-B de la Ley 135/1943, la presente demanda **se encuentra prescrita**.

Para ir concluyendo, es importante indicarle al recurrente, que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia no es competente para conocer las disposiciones constitucionales invocadas por el actor en el escrito de apelación, toda vez que las mismas son competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por disposición expresa del artículo 206 numeral 1 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Finalmente, como quiera que la presente acción no cumplió con los requerimientos establecidos en la Ley, lo pertinente era que en virtud del artículo 50 de la Ley 135/1943, se le diera curso a la presente demanda contenciosa-administrativa de protección de derechos humanos.

Por lo antes expuesto, el resto de los Magistrados de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo CONFIRMAN la providencia de 13 de agosto de 2020 (Cfr. f. 26-31 del expediente judicial), mediante la cual NO SE ADMITIÓ la Demanda Contencioso-Administrativa de protección de derechos humanos, presentada por la

Corporación de Abogados Indígenas de Panamá en representación de las Comunidades Indígenas de los Bribri, en contra de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

IV.- PARTE RESOLUTIVA:

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran el Tribunal de Apelación, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMAN** la providencia de 13 de agosto de 2020, a través de la cual el Magistrado Sustanciador NO ADMITIÓ la Demanda Contencioso-Administrativa de protección de derechos humanos, propuesta por la Corporación de Abogados Indígenas de Panamá en representación de las Comunidades Indígenas de los Bribri, en contra de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO


EFREN C. TELLO C.
 MAGISTRADO


KATIA ROSAS
 SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 25 DE febrero DE 20 21

A LAS 8:30 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


 Firma