

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Vista Número 107

Panamá, 13 de enero de 2022

El Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ADMG-182-2017 de 24 de julio de 2017, emitida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del numeral 2 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Antes que esta Procuraduría proceda a emitir concepto, estimamos importante realizar algunas consideraciones respecto al acto administrativo acusado de ilegal que da origen al presente proceso.

Conforme observa este Despacho, el 6 de enero de 2020, el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ADMG-182 de 24 de julio de 2008, emitida por el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, *“Por medio de la cual se adjudica a título onerosa un globo de terreno baldío nacional con una superficie de dos hectáreas*

(2Has+0,000.00mts²), predio ubicado en Playa Chiquita, corregimiento de Puerto Caimito, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá, propiedad de la Nación, a favor de Isaac Hernández” (Cfr. fojas 50-53 del expediente judicial).

Después de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de nulidad, mediante el Auto de dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez** y ordenó correr traslado de la misma, por el término de cinco (5) días, al Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**; a la sociedad **Inversiones y Promociones Panamá Oeste, S.A.**, en su calidad de propietaria de la finca inscrita al Folio Real No. 3024458, según datos suministrados por el Registro Público de Panamá; y a este Despacho (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que a través del Oficio No. 1671 de 16 de julio de 2021, el Magistrado Sustanciador le remitió a la entidad demandada copia autenticada de la acción que se analiza, a efecto que hiciera llegar al Tribunal, un informe explicativo de conducta; mismo que fue remitido por el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, mediante la Nota No. ANATI-DAG-1825-2021 de 23 de julio de 2021, y recibida en la Secretaría de la Sala Tercera, el 27 de julio de 2021 (Cfr. fojas 60 y 62-65 del expediente judicial).

Por su parte, la sociedad **Inversiones y Promociones Panamá Oeste, S.A.**, en calidad de tercero interesado, fue emplazada por edicto, conforme a lo dispuesto en los artículos 470 y 1016 del Código Judicial, luego que no fuera posible identificar con precisión una dirección física para efectuar la debida notificación de la presente causa; no obstante, una vez cumplido con las formalidades previstas y vencido el término, sin que el prenombrado compareciera al proceso, el Tribunal procedió a designarle una Defensora de Ausente, quien, el 29 de septiembre de 2021, presentó

un escrito de contestación a la acción promovida por el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, negando los hechos descritos en la demanda, así como los supuestos cargos de infracción, y oponiéndose a las pretensiones del actor (Cfr. fojas 68-71, 72-74 y 75-78 del expediente judicial).

III. Acto acusado de ilegal.

De conformidad con lo que consta en autos, el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez** solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ADMG-182 de 24 de julio de 2008, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, mediante la cual la instancia administrativa resolvió, entre otras cosas, lo siguiente:

“PRIMERO: RECONOCER el derecho posesorio a favor del señor **ISAAC HERNÁNDEZ**, varón, de nacionalidad panameña, mayor de edad, soltero, con cédula de identidad personal 8-857-312; sobre un globo de terreno baldío nacional con una superficie de **2Has+0,000.00mts²**, ubicado en Playa Chiquita, corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, Propiedad de la Nación, petición que está contenida en el expediente identificado con el número DNTR-269-2014.

SEGUNDO: ADJUDICAR A TÍTULO ONEROSO, la precitada parcela de terreno a favor de **ISAAC HERNÁNDEZ**, con una superficie de **DOS HECTÁREAS (2Has+0,000.00mts²)**, por la suma de **CUARNTA (sic) Y OCHO MIL BALBOAS CON CERO CENTÉSIMOS (B/ 48,000.00)**, de cancelada mediante factura de pago N° 22909, fechado el 17 de agosto de 2015, de la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)**.

...” (Cfr. foja 51 del expediente judicial) (La negrita es de la fuente).

III. Normas que se aducen infringidas.

El accionante estima que la Resolución No. ADMG-182 de 24 de julio de 2008, descrita en el apartado anterior, vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, que reconoce los derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular,

que establece, medularmente, que la Nación reconoce la posesión de aquel que demuestre haber ejercido el dominio material con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por un periodo mayor de cinco (5) años sobre las tierras del Estado, en el territorio insular y las zonas costeras; y que en caso de dudas o pleitos sobre la tenencia, se aplicarán los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en la Ley, y si esto no fuera suficiente, se remitirán a los tribunales de justicia (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial y página 3 de la Gaceta Oficial Digital No. 26438-B de 31 de diciembre de 2009).

B. El artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 45 de 7 de junio de 2010, que reglamenta la Ley 80 de 2009, que establece el procedimiento para el reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación gratuito u oneroso (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial y páginas 16-17 de la Gaceta Oficial Digital No. 26556-A de 16 de junio de 2010).

C. El artículo 7 de la Resolución N° 209 de 6 de abril de 2005, establece el reglamento para revisar y registrar planos de agrimensura en la extinta Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, hoy **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, vigente al tiempo en que se dieron los hechos, que dispone que cuando se detecte que el plano sujeto a revisión presenta traslapes con otras fincas (terrenos), la autoridad negará su registro (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial y página 70 de la Gaceta Oficial N° 25,296 de 11 de mayo de 2005).

IV. Posición del actor respecto a los cargos de infracción.

Al sustentar el concepto de las normas citadas en el apartado anterior, el actor señala que la Resolución No. ADMG-182 de 24 de julio de 2008, ha infringido lo dispuesto en el **artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009**, en la medida que la entidad demandada no realizó las gestiones pertinentes (inspecciones de oficio y estudios técnicos), a efectos de corroborar la veracidad de los documentos aportados por el solicitante, pues de haberlo hecho, hubiera rechazado de plano la

petición de compra, al percatarse: **a)** que no existían actos de posesión que demostraran ánimo de dueño, ni las servidumbres señaladas en el plano demostrativo aportado, así como el uso habitacional, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra; **b)** que el único acceso al globo de terreno es por una finca privada donde se desarrolla un proyecto residencial, cuyo propietario podría verse afectado al generarse un traslape entre ambos predios; **c)** que la certificación expedida por la Corregiduría del Puerto de Caimito hace constar la supuesta ocupación en virtud de los testimonios brindados por lugareños del área, cuando esto, en su opinión, no es cierto; **d)** que la declaración brindada por **Isaac Hernández** tiene ribetes de falsedad, pues, según indica el accionante, el peticionario tenía veintitrés (23) años cuando presentó su pretensión, por lo que es imposible que pueda demostrar la titularidad que exige la legislación de veinte (20) años, ni mucho menos el desarrollo de la agricultura; en virtud de todo lo anterior, el actor considera que no bastaba sólo con aducir ser poseedor de la finca, sino que, además, debía probarse este aspecto, en otras palabras, las aseveraciones hechas por el interesado no son acordes y coherentes con lo aportado, pues en el expediente administrativo no consta documentación que avale el acto administrativo impugnado (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

En ese mismo orden, el recurrente alega que se ha violado el **artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 45 de 7 de junio de 2010**, que reglamenta la Ley 80 de 2009, toda vez que la inspección realizada por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** carecía, a su juicio, de la experticia requerida para corroborar el derecho posesorio alegado por **Isaac Hernández**, en ese sentido, estima que la entidad demandada y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no debieron aprobar el plano del predio solicitado en compra habida cuenta que éste no era un terreno baldío nacional, por el contrario, pertenecía a una finca de propiedad privada, identificada con el Folio Real No. 238885-8617, inscrita en el Registro

Público de Panamá. Agrega, que aun cuando en el expediente administrativo se observa el cumplimiento de muchos de los procedimientos administrativos establecidos en la normativa vigente, considera que no puede soslayarse el hecho que ya existía una cartografía aprobada a favor de Belgravia Investment Co., S.A., lo que implicaba que el beneficiario de la adjudicación debía encauzar su petición por la vía judicial ordinaria (prescripción adquisitiva de dominio), y probara la tenencia de la parcela, por lo que el acto atacado resulta ineficaz e improcedente (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

Finalmente, el apoderado judicial del demandante expone que el acto objeto de reparo viola el **artículo 7 de la Resolución N° 209 de 6 de abril de 2005**, en vista que en el expediente administrativo contentivo de las actuaciones que dieron origen al acto acusado se avala el cumplimiento de los requisitos para la aprobación del plano aportado por **Isaac Hernández**, a pesar que, como se indicó antes, ya la entidad demandada había aprobado uno con anterioridad, por lo se debió negar la solicitud de adjudicación y titulación del predio exigido en compra (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

V. Contestación de la demanda por parte de Leonel Eliecer Arcia, en calidad de Tercero Interesado.

El 29 de septiembre de 2021, la sociedad **Inversiones y Promociones Panamá Oeste, S.A.**, en su calidad de propietaria de la finca inscrita al Folio Real No. 3024458, según datos suministrados por el Registro Público de Panamá, compareció al presente proceso, por medio de su Defensora de Ausente, la Licenciada Carmen Arias, para contestar la acción contencioso administrativa interpuesta por el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, negando los hechos y las pretensiones del recurrente dirigidas a que se declare la nulidad del acto acusado; asimismo, rechazó la infracción de las disposiciones que se aducen infringidas y el derecho invocado (Cfr. fojas 75-78 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Después de analizar los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez** fundamenta su pretensión, y de examinar las constancias procesales, este Despacho advierte que **las pruebas incorporadas hasta ahora con la presente acción, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, al emitirse la mencionada la resolución administrativa se infringieron las disposiciones legales que el actor enuncia en la demanda.**

De los elementos planteados en la demanda, este Despacho advierte que el objeto del proceso es determinar si el globo de terreno ubicado en la localidad de Playa Chiquita, corregimiento de Puerto Caimito, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá, que fue adjudicado, a título oneroso, a favor de **Isaac Hernández**, mediante la Resolución No. ADMG-182 de 24 de julio de 2008, por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, reunía la condición de una tierra estatal baldía o, por el contrario, la misma ya se encontraba ocupada por otro particular; si la entidad demandada realizó las gestiones respectivas a efectos de corroborar la veracidad de los documentos aportados por el solicitante que dan fe de la tenencia y uso del predio; y si se cumplieron con los procedimientos administrativos establecidos en la normativa vigente.

A juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran en autos no permiten establecer si la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, al dictar la Resolución No. ADMG-182 de 24 de julio de 2008, objeto de reparo, observó lo dispuesto en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, y sus reglamentos, ya que se trata de una serie de pruebas documentales autenticadas (mapas y expediente administrativo), las cuales no nos permiten verificar las alegaciones de

carácter técnico vertidas por el accionante (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial y antecedente)

De hecho, este Despacho observa que para despejar dicha incógnita, el accionante, a través de su apoderado judicial, ha propuesto la práctica de una serie de pruebas testimoniales, en los siguientes términos:

“PRUEBAS DE OFICIO

Solicitamos una vez admitida la presente demanda se gire los siguientes oficios.

- Solicitamos a este despacho girar oficio a la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS para que envíe informe de ACLOPAMIENTO (sic) DE LOS PLANOS PLANO (sic) 80717-116647 con fecha de aprobación del 30 de abril del 2009 de la Finca 238885- 8617 y el Plano 80717-135685 con fecha del 4 de febrero del 2016 perteneciente a la Finca 30244858 Código de Ubicación 8617 a fin de determinar si a su concepto existe un traslape entre los respectivos globos de terreno.

- Solicitamos a este despacho girar oficio al departamento de VENTANILLA UNICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL para que envíe informe de ACLOPAMIENTO (sic) DE LOS PLANOS PLANO (sic) 80717-116647 con fecha de aprobación del 30 de abril del 2009 de la Finca 238885- 8617 y el Plano 80717-135685 con fecha del 4 de febrero del 2016 perteneciente a la Finca 30244858 Código de Ubicación 8617 a fin de determinar si a su concepto existe un traslape entre los respectivos globos de terreno.

- Se giren oficio al Registro Civil a fin que aporte CERTIFICADOS DE NACIMIENTO de las siguientes personas: BESAIDA SABUGARA SALAZAR C.I.P. 5-700-2042; HAROL EDMUNDO MUÑOZ R. C.I.P 8-858-594; HECTOR MANUEL RENTERIA YANGUEZ C.I.P 8-113-978 y de ISAA HERNANDEZ C.I.P. 8-857-312.

- Se gire oficio al MINISTERIO PUBLICO para que facilite COPIA DEBIDAMENTE (sic) AUTENTICADA de la CARPETILLA No 201800869799.

- Se gire oficio a el (sic) JUZGADO DECIMO SEXTO DE CIRCUITO RAMO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL para que a nuestras costas facilite COPIA AUTENTICADA DEL EXPEDIENTE 65584-19.

- Se gire oficio a la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS para que facilite COPIA AUTENTICADA del expediente de titulación DNTR-269-2014.

-Se gire oficio al Registro Público de Panamá a fin (sic) que a nuestras costas emita historiales de las siguientes fincas.

Finca 238885-8617.

Finca 30244858- 8617

En el periodo correspondiente aportaremos y aduciremos otros cumulo de pruebas que creamos necesarias.

...” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En adición a ello, se advierte que las otras partes que intervienen en el proceso, no han contribuido a aclarar la controversia; puesto que en el caso de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, como entidad demandada, al emitir su informe explicativo de conducta, no proporciona mayores elementos que permitan a esta Procuraduría comprobar los hechos en que fundamenta el recurrente sus pretensiones (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

A su vez, si bien la sociedad **Inversiones y Promociones Panamá Oeste, S.A.**, en calidad de tercero interesado, contestó por medio de su Defensora de Ausente designado, la acción de nulidad que ocupa nuestra atención; lo cierto es que, no aportó con su escrito de contestación elemento probatorio alguno que permita corroborar sus afirmaciones; de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado ha sido emitido con apego a la normativa legal aplicable (Cfr. fojas 75-78 del expediente judicial).

En este contexto y para efectos de lograr una evaluación integral y uniforme sobre los cuestionamientos planteados por la parte actora con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución No. ADMG-182 de 24 de julio de 2008, proferida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, esta Procuraduría advierte la necesidad no sólo de revisar las actuaciones que dieron origen al acto impugnado, las cuales constan en el expediente administrativo que fue aportado por el accionante con su demanda; sino también cualquier otra información que las partes aporten en la etapa procesal correspondiente, a fin de aclarar los aspectos técnico

legales antes indicados, corroborar el trámite realizado, y el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa que rige la materia.

En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución No. ADMG-182 de 24 de julio de 2008, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a lo que se establezca en la etapa probatoria**, tanto por el accionante, como por la entidad demandada y el tercero interesado.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lijia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 22-2020