

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1310

Panamá, 25 de noviembre de 2019

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

La Licenciada Cherty Alegría, actuando en nombre y representación de **Dante Augusto Monteverde Díaz y otra**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N.4-2251 del 21 de noviembre de 1994, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria** (hoy **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**).

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

**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 numeral 3 del artículo 5 de la Ley 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.**

Mediante la Resolución D.N.4-2251 de 21 de noviembre de 1994, la **Dirección Nacional de Reforma Agraria, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, resolvió, entre otras cosas, lo siguiente:

1. Adjudicar definitivamente a título oneroso a la señora **GEORGINA BOCHAREL DE GONZALEZ**, de generales expresadas, una parcela de terreno baldío, ubicado en el Corregimiento CABECERA, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí, con una superficie de SIETE HECTÁREAS CON MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS Y NOVENTA Y DOS DECIMETROS CUADRADOS (7HAS+1899.92m<sup>2</sup>), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponden al Plano 403-01-12756 del 19 de agosto de 1994, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria ... (Cfr. fojas 17 - 19 del expediente judicial).

La resolución a la que arriba se hace referencia, encontró su sustento, en que:

“Se ha hecho un examen al expediente que contiene la referida solicitud y se observa que el Funcionario Sustanciador al admitir y tramitar la solicitud de adjudicación lo hizo de conformidad con el procedimiento señalado en el Código AGRARIO, PARA LAS ADJUDICACIONES DE TIERRAS BALDÍAS A TITULO ONEROSO.

Cumplidos los trámites propios de las adjudicaciones a título oneroso, es procedente hacer la solicitada adjudicación de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 30, 114, 117, 118 y demás pertinentes del Código Agrario, con las modificaciones introducidas por el Decreto Ley 11 del 2 de junio de 1966.” (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

El demandante manifiesta que la resolución objeto de reparo infringe las siguientes disposiciones:

**A. Los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario**, los que, tal y como se encontraban vigentes al momento de la emisión del acto acusado de ilegal, establecían, que debe ser entendido por tierras baldías; el respecto a la propiedad privada; que las adjudicaciones definitivas confieren la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas ese Código; y que en ningún caso tendrá valor alguno contra la Nación o contra terceros, los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las disposiciones que regulen la adjudicación o venta de tierras estatales (Cfr. fojas 9 – 12 del expediente judicial);

**B. Los artículos 334, 337 y 338 del Código Civil**, los que definen que bienes tienen la condición de privados; el alcance del derecho de propiedad; y la protección a la propiedad privada (Cfr. fojas 12 - 14 del expediente judicial).

## **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión del actor, este Despacho se aboca a intervenir, en interés de la ley,

advirtiéndolo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón al recurrente**; criterio que basamos en las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación, no sin antes hacer una breve referencia a las siguientes consideraciones:

De la lectura del libelo de la demanda, observamos que la razón subyacente de la misma, **radica en un supuesto traslape**, derivado de la emisión del acto administrativo cuya nulidad, por ilegalidad, se solicita.

En ese sentido, observamos que a través del proceso instaurado, los demandantes buscan que, **mediante un proceso contencioso administrativo de nulidad**, se discuta y resuelva un tema **que es competencia privativa de los juzgados civiles, tal y como lo es el deslinde y/o amojonamiento de una propiedad, derivado esto de un supuesto traslape**.

En razón de lo anterior, debemos insistir, tal y como lo hemos hecho en Vistas anteriores, en que las atribuciones y competencias que le han sido reconocidas a la Sala Tercera, **no contempla la determinación o no, de traslapes**; competencia, reiteramos, fue atribuida a los jueces de circuito civil.

Lo arriba indicado encuentra su sustento en el artículo 159 (numeral 5) del Código Judicial, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 159.** Es competencia de los Jueces de Circuito conocer en primera instancia:

...

**5. Deslinde y amojonamiento.”** (El resaltado es nuestro).

Tomando en cuenta lo anterior, si bien a la Sala Tercera le corresponde la calificación de legalidad de un acto administrativo, no podemos perder de vista, que ciertos pronunciamientos constituyen competencia privativa de otras jurisdicciones; motivo por el cual, el pronunciamiento y análisis que vaya a realizar la Sala Tercera, debe enmarcarse dentro de las competencias que le fueron

atribuidas, **guardando especial cuidado de pronunciarse, o practicar pruebas tendientes a acreditar situaciones que escapan a su competencia.**

Por otro lado, observamos que los accionantes acuden a esta jurisdicción a través de una demanda contencioso administrativa de nulidad, proceder que a nuestra consideración constituye un error; habida cuenta del fin último al que se pretende acceder a través de la misma.

Si bien en el pasado se han admitido demandas contencioso administrativas de nulidad, bajo el argumento que el demandante, no pide el restablecimiento de un derecho subjetivo; consideramos que el análisis que derive en esa determinación, no puede ser tan mecánico; y por el contrario, debe someterse a un examen que no se agote por la sola omisión de la solicitud del restablecimiento de un derecho supuestamente vulnerado.

No podemos perder de vista, que en el caso que nos ocupa, así como en muchos otros casos de tierras, una parte integral del trámite de adjudicación lo constituye **el proceso de participación ciudadana.**

En ese sentido, sobre relevancia lo indicado en el informe de conducta en el sentido siguiente:

**“En el Edicto 428-94 de 29 de agosto de 1994, suscrito por la Secretaria Ad Hoc. Elvia Elizondo y el Funcionario Sustanciador, Ing. Galo A. Arosemena S., se hacen constar** que la señora GEORGINA BOCHAREL DE GONZALEZ, con cédula de Identificación Personal 4-17-746, vecino de Bajo Boquete, corregimiento de Boquete Cabecera, Distrito de Boquete y Provincia de Chiriquí, ha solicitado a la Dirección Nacional de Reforma Agraria mediante solicitud 4-0339, según plano aprobado 403-01-12756, la adjudicación a título oneroso de una parcela de tierras Baldía Nacional adjudicable, con una superficie de 7 Has + 1899.92, ubicado en Milla Dos, corregimiento de Cabecera, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí comprendido dentro de los linderos: ... Para los efectos legales **se fija este Edicto en un lugar visible de este Despacho, en la Alcaldía del Distrito de Boquete o en la corregiduría de Cabecera, y copias del mismo se entregarán al interesado para que los haga publicar en los órganos de publicidad correspondientes, tal como lo ordena el artículo 108**

**del Código Agrario** (hoy conocida como Ley 37 de 1962) que expresa lo siguiente:

‘Artículo 108: Recibido el expediente, el funcionario provincial de la Comisión de Reforma Agraria hará publicar la solicitud mediante fijación de edictos en el Despacho de la Comisión de Reforma Agraria y en la Alcaldía o Corregiduría del lugar donde se solicita el terreno.

**Estos edictos serán publicados en un periódico diario de gran circulación durante tres (3) días consecutivos y una (1) vez en la Gaceta Oficial. Los Edictos tendrán una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.**

**PARAGRAFO:** Para los efectos de la publicación de los Edictos en la Gaceta Oficial, bastará la presentación al Despacho de la Comisión de Reforma Agraria del recibo de pago de los derechos efectuados en la Dirección Provincial de Ingresos respectiva.’

...”

En ese mismo sentido, continúa el citado informe indicando:

“En la parte posterior de la foja 11, **que consta el Edicto 428-94**, se aprecian el sello de fijación **en la Oficina Regional** del día 29 de agosto de 1994, el sello en la cual se desfija el Edicto el día 19 de septiembre de 1994. Adicionalmente, en la parte posterior de la foja 12, **consta el Edicto 428-94**, se aprecian el sello de fijación **en la Corregiduría Municipal de Boquete** del día 30 de agosto de 1994, el sello en la cual se desfija el Edicto el día 22 de septiembre de 1994 y por último el sello oficial de la Corregiduría Municipal de Boquete.

Visible a fojas 14, 15 y 16 del expediente reposa el Edicto 428-94 **publicado en el Panamá América** en los días 31 de agosto; 1 y 2 de septiembre de 1994.

Por otra parte, consta a foja 17 del expediente, consta el Recibo de pago a la Dirección General de Ingresos **para la publicación en la Gaceta Oficial** por una sola vez el Edicto 428-94 de 29 de agosto de 1994.” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 37 – 38 del expediente judicial).

Como se observa de lo arriba transcrito, la entidad demandada **cumplió a cabalidad** con el procedimiento de participación ciudadana **para tales fines establecido en la Ley**; motivo por el cual, si la hoy demandante consideraba que a través del trámite que se estaba ventilando en aquella ocasión, existía la posibilidad que le fueran vulnerados derechos subjetivos, el momento para presentar su oposición al trámite de adjudicación **era aquel, y no este**; razón por la que resulta jurídicamente improcedente que, habiendo permitido precluir el término para presentar sus objeciones al trámite, **el cual le fue puesto en conocimiento a través del mecanismo establecido en la Ley**, pretenda ahora acceder a esta jurisdicción, para obtener un resultado **que por su inactividad**, no pudo obtener a través de las vías para ello establecidas.

En este mismo orden de ideas, y tomando en consideración la *Doctrina de los Actos Propios*, no podemos aceptar, que ante el silencio desplegado por la actora en el momento procesal arriba indicado, la misma pretenda hoy, veinticinco (25) años después, ejercer una oposición al trámite de adjudicación, pero esta vez bajo la figura de una demanda contencioso administrativa de nulidad, bajo el pretexto de que solo está solicitando la nulidad del acto y no el restablecimiento de ningún derecho subjetivo.

Dentro de ese marco conceptual, debemos recordar al Tribunal, que aún y cuando la decisión a adoptar, se limite a declarar la nulidad, o no, del acto objeto de reparo; de obtener la demandante un pronunciamiento favorable, nada le impide acudir ante los Tribunales Civiles para que, con base a la sentencia emitida, **se logre satisfacer un supuesto derecho subjetivo lesionado**, a través de la modificación registral correspondiente; accediendo de esa manera, a la modificación de medidas y linderos, **de manera indirecta, a través de un Tribunal que no es competente para ello; y por otro lado, logrando el**

**restablecimiento de un derecho subjetivo, al margen del procedimiento para ese fin establecido.**

Por lo antes expuesto, consideramos necesario que la Sala Tercera se pronuncie realizando una valoración que reconozca el valor legal de los edictos y su vinculación con quienes puedan verse afectados dentro de un determinado trámite; y por otro lado, a la falta de competencia de la Sala Tercera para discutir, y por tanto decidir, sobre cuestiones que son de competencia privativa de los Juzgados Civiles, **tal y como lo es la determinación, o no, de un traslape.**

Aclarado lo anterior, y refiriéndonos ahora a las normas que se alegan vulneradas, observamos que las mismas giran en torno al respeto a la propiedad privada.

En ese sentido, los demandantes aducen que el inmueble objeto de la adjudicación *“no podía ser reputado en el año en que se expidió dicha Resolución, es decir en el año 1994, como Bienes Baldíos o indultados, ya que los mismos pertenecían a personas naturales.”* (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Continúan indicando que: *“Esto ha conllevado como problema fáctico jurídico que se dé un traslape parcial de la Finca 35145, Código de Ubicación 4301, de la sección de propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, dentro de la Fina OCHO MIL NOVECIENTOS SIETE 8907, Folio TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS (382) TOMO OCHOCIENTOS VEINTITRES (823) de la Sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí”* (Cfr. foja 11 el expediente judicial).

En referencia a lo indicado, debemos resaltar el hecho que los actores no han presentado prueba alguna que acredite el supuesto traslape en virtud del cual fundamentan su acción; así como tampoco ninguna prueba, que al menos de manera indiciaria, pueda dar cuenta de una violación al derecho de propiedad.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando analizamos las pruebas aducidas por los demandantes, resalta el contenido de la prueba de inspección judicial solicitada, a través de la cual se requiere al Tribunal lo siguiente:

#### **“INSPECCIÓN JUDICIAL:**

Solicitamos que se comisionen al Juzgado del Circuito Judicial de Provincia de Chiriquí, en turno, a fin que lleve a cabo una Inspección de las Fincas 8907 Código de Ubicación 4301 y la 35145 código de ubicación 4301, ambas de la sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, ubicadas las dos en el Corregimiento de Palmira, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí. A fin de que peritos idóneos en materia de Topografía, Ingeniero Agrónomo o profesionales afines resuelvan los siguientes puntos:

1. Digan los peritos el lugar donde nos encontramos, cuales con sus colindancias y superficie.

2. Digan los peritos si en el lugar, objeto de la presente Diligencia existe alguna construcción, especificar que clase de construcción.

3. Digan los peritos si el lugar donde nos encontramos en la presente Diligencia corresponde a las Fincas 8907 Código de Ubicación 4301 y la 35145 código de ubicación 4301, de la sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí.

**4. Digan los peritos si nos encontramos dentro de los terrenos objeto de la presente Diligencia con la situación conocida como traslape de terrenos. Sírvase explicar la respuesta.**

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Como se observa de lo arriba citado, a través de la presente demanda **contencioso administrativa de nulidad**, los demandantes pretender dilucidar, ante la Sala Tercera, **temas que son, reiteramos, competencia privativa de los juzgados civiles, tal y como lo es, el deslinde y amojonamiento.**

En ese sentido, insistimos, la competencia para determinar lo solicitado por los actores, recae en una jurisdicción distinta a la que nos encontramos; motivo por el cual, si la intención de aquellos era la de atacar la supuesta ilegalidad de un

acto administrativo, como consecuencia de la supuesta violación del derecho de propiedad; resulta imperativo que ellos logren, **ante las autoridades competentes**, una declaratoria en ese sentido, para luego interponer ante esta jurisdicción la acción correspondiente; lo que no podemos concebir, como hemos venido desarrollando, es que, a fin de determinar la legalidad, o no, de un acto administrativo, **se invadan competencias de otros tribunales y jurisdicciones**.

Por otro lado, debemos recordar que los actos administrativos se encuentran revestidos de una *presunción de legalidad*; la cual, si bien admite prueba en contrario, no puede perder sus efectos basados en consideraciones subjetivas de quien busque su declaratoria de nulidad, por ilegal.

En ese contexto, de las constancias que se aprecian en el expediente, al momento de la emisión de la presente Vista, observamos que los supuestos cargos de ilegalidad constituyen, todos, apreciaciones particulares de los actores, los cuales, al menos en esta etapa procesal, no han aportado elemento de convicción alguno, que permita dejar sin efecto la presunción a la que previamente nos hemos referido.

Así las cosas, y siendo que los demandantes no han presentado elementos probatorios que sustenten los supuestos hechos en los que sustentan su accionar; aunado al hecho que lo que se pretende a través de la acción interpuesta constituye competencia de los Juzgados Civiles, y no de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo; este Despacho es de la consideración que no se ha cumplido con ninguno de los elementos contenidos en el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de 2000, que permita declarar la nulidad del acto acusado de ilegal, razón por la cual, somos de la consideración que el pronunciamiento judicial debe ir encaminado en ese sentido.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la

Resolución D.N.4-2251 del 21 de noviembre de 1994, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras).

IV. **Pruebas:** Se aduce como prueba documental, copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 791-17