

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista 1360

Panamá, 02 de diciembre de 2019.

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**(Concepto de la Procuraduría
de la Administración).**

El Licenciado **Edilberto Villar B.**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012, expedida por 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 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** en el proceso descrito en el margen superior, ello, en concordancia con el numeral 3 del artículo 97 del Código Judicial, que establece que **la Sala Tercera conocerá de los recursos contenciosos en los casos de adjudicación de tierras.**

I. Acto acusado de ilegal.

El Licenciado **Edilberto Villar B.**, actuando en su propio nombre y representación, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la **Resolución ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012**, expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, a través de la cual se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso a **Héctor Eugenio Parra Amaya**, una (1) parcela de terreno baldío, ubicada en el corregimiento de María Chiquita, distrito de Portobelo, provincia de Colón, con una superficie de veintitrés (23) hectáreas más siete mil novecientos catorce metros cuadrados con treinta y tres decímetros cuadrados (7,914.33 m²); y, entre sus pretensiones, solicitó la suspensión provisional de los efectos de la misma (Cfr. fojas 1-13 y 14-15 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de 27 de septiembre de 2019**, no accedió a la suspensión provisional solicitada por el demandante (Cfr. fojas 18 a 21 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la Resolución de 7 de noviembre de 2019, fue admitido como tercero interesado **Héctor Eugenio Parra Amaya**, quien a través de su apoderado judicial el Licenciado Francisco Antonio Castillo Buenaño, contestaron la demanda, afirmando los hechos primero, segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo; y negando los hechos cuarto, octavo, noveno y décimo de la misma; rechazando los conceptos de infracción alegados por el accionante, así como el fundamento de derecho invocado por el recurrente; y, además solicitaron se negara la pretensión del actor; esto es, la declaratoria de nulidad del acto que se acusa de ilegal (Cfr. fojas 24 y 35-46 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, mediante la Resolución de 7 de noviembre de 2019, se le corrió traslado a la Directora Nacional de Titulación y Regularización de la Administración Nacional de Administración de Tierras, para que en el término de cinco (5) días, rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la celebración de la Resolución ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012 (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

III. Normas que se aducen infringidas.

El demandante manifiesta que el acto acusado, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 130, 133 y 134 del Código Agrario contenidas en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, modificada por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966, los que, en su orden, señalan que en toda adjudicación de tierras baldías en propiedad, podrá haber oposición que se formulará por escrito ante la Comisión de Reforma Agraria; que una vez presentada la oposición se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el proceso al Tribunal donde estuviese ubicado el terreno, para que se sustancie la acción de acuerdo al

procedimiento correspondiente; que la oposición podrá hacerse por el interesado, quien será actor en el juicio a que dé lugar su oposición (Cfr. fojas 6-11 del expediente judicial); y

B. El artículo 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece los casos en que se incurre en vicios de nulidad absoluta, entre estos, los que se celebren con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 9 de agosto de 2019, El Licenciado **Edilberto Villar B.**, actuando en su propio nombre y representación, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la Resolución ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012, expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, manifestando en su libelo, entre otras cosas, lo siguiente:

“Como vemos, es clara la infracción del ordenamiento jurídico, ya que la hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), por disposición expresa del artículo 130 del Código Agrario vigente, omitió el memorial contentivo del Recurso de Oposición presentado dentro del trámite de adjudicación que se venía realizando, y reconocido así por la propia Jefa del Departamento de Adjudicación de Tierras de la otrora Dirección Nacional de Reforma Agraria, en su Nota N-DAT-1043-2011 de 18 de mayo de 2011.

...

En el presente negocio jurídico, observamos que la hoy ANATI, a pesar del conocimiento de la presentación de la oposición, tal como consta en la Nota N-DAT-1043-2011 de 18 de mayo de 2011, suscrita por la Jefa del Departamento de Adjudicación de Tierras, procedió a adjudicar definitivamente el predio baldío, mediante la Resolución impugnada N° ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012, obviando lo que la norma taxativamente impone, que no era más que suspender dicho trámite de adjudicación, y remitirlo al Juzgado de Circuito para su debida calificación, pues no es más que el debido proceso que la Ley Agraria dispone en estas circunstancias.

...

El procedimiento en este caso, volvió a fallar por parte de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI); puesto que el trámite llevado a cabo, se observa que quien presenta la oposición, por medio de apoderado legal, es el señor que inicialmente fue quien originó los trámites de adjudicación, por lo que mal puede determinar la Autoridad demandada, que no se contaba con idoneidad para accionar judicialmente,

y en consecuencia, se vuelve a conculcar el ordenamiento jurídico, rayando en nula, por ilegal, la Resolución demandada N° ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012.

...

Se ha constatado y evidenciado, que la Resolución N° ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012, dictada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), se expidió sin cumplir con los requisitos exigidos en los artículos 130, 133 y 134 de la Ley N° 37 de 21 de septiembre de 1962, vigente, por lo que dicha Autoridad, obvia el principio del debido proceso con la actuación surtida, siendo contraria a la Ley, y en consecuencia, el acto administrativo censurado, es nulo, por ilegal, al no obedecer los dictámenes legales, previos a su emisión.” (Cfr. fojas 7 a 11 del expediente judicial).

Por otra parte, el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, entre otras cosas, manifiesta en su informe de conducta que: “*La Resolución No. ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, consideró que el señor **HECTOR EUGENIO PARRA AMAYA**, con cédula de identidad personal No.3-104-892 cumplió con los tramites de adjudicación a título oneroso y procedió a hacer la adjudicación del terreno baldío ubicado en la localidad de María Chiquita, corregimiento de María Chiquita, distrito de Portobelo, provincia de Panamá (sic), con una superficie de VEINTITRÉS HECTÁREAS MÁS SIETE MIL NOVECIENTOS CATORCE METROS CUADRADOS CON TREINTA Y TRES DECÍMETROS CUADRADOS (23 Has. + 7914.33 Mts.2); de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 y Ley 37 de septiembre de 1962, modificada por el Decreto Ley No. 11 de junio de 1966.” (Cfr. fojas 32-33 del expediente judicial).*

Antes de desarrollar nuestro criterio, es oportuno resaltar, la teoría sobre la eficacia y validez de los actos administrativos, según anota el jurista Jaime Orlando Santofimio, cito: “*El fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación sumisión y cumplimiento de la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagradas en las normas superiores. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que éste se adecúa perfectamente al molde de las exigencias abstractas del ordenamiento jurídico y del derecho.*”

(SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo - Procedimiento, eficacia y validez 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 233).

La doctrina también destaca los planteamientos del jurista Olguín Juárez, de quien el Doctor Santofimio hace referencia en su obra y señala que: *“Los actos son válidos cuando han sido emitidos en conformidad a las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que les son esenciales... es decir la validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico.”*

(OLGUIN JUÁREZ, Hugo A., Extinción de los actos administrativos: revocación, invalidación y decaimiento. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, pág. 21).

En cuanto al alcance del marco regulatorio aplicable, debemos señalar que el artículo 82 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional”, dispone lo siguiente:

“Artículo 82 (transitorio). Para efecto de los trámites de los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley, estos finalizarán de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación. El usuario o solicitante que tenga casos en trámite podrá acogerse a los nuevos procedimientos que establezca la Autoridad, previo desistimiento del trámite correspondiente. La autoridad le dará prioridad a los casos existentes según el orden en que fueron presentados cronológicamente.

La autoridad podrá en todo momento revisar y actualizar los avalúos realizados en los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley.” (Cfr. Gaceta Oficial 26638-A de 8 de octubre de 2010) (El resaltado es nuestro).

Ahora bien, tal y como lo hemos mencionado, se desprende del informe de conducta, que la documentación presentada por el adjudicado data del año 2009 hasta el año 2012 cuando se emite el acto administrativo que adjudicó el predio, y que las normas que fueron aplicables al proceso de adjudicación, es la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 y la Ley 37 de septiembre de 1962, modificada por el Decreto Ley No. 11 de junio de 1966.

Por otra parte, al examinar las piezas procesales que integran el expediente judicial, este Despacho advierte que la parte actora solo aportó la copia autenticada de la **Resolución ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012**, acto cuya declaratoria de nulidad se demanda, por medio de la cual se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso a **Héctor Eugenio Parra Amaya**, una (1) parcela de terreno baldío, ubicada en el corregimiento de María Chiquita, distrito de Portobello, provincia de Colón, con una superficie de veintitrés (23) hectáreas más siete mil novecientos catorce metros cuadrados con treinta y tres decímetros cuadrados (7,914.33 m²) (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

En adición a ello, las otras partes que intervienen en el proceso; es decir, la entidad demandada y el tercero interesado, no han contribuido de manera alguna a aclarar la controversia, puesto que en el caso de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ésta no da a conocer en su informe de conducta la fecha exacta en que se dio inicio al trámite de adjudicación solicitado por **Héctor Eugenio Parra Amaya**, así como tampoco, si al habersele adjudicado a título oneroso la parcela de terreno baldío, se cumplió con los requisitos y procedimientos que para tal efecto establecen las leyes que rigen la materia, situación por la que no es posible comprobar los hechos que fundamentan la pretensión del accionante.

Por su parte, si bien **Héctor Eugenio Parra Amaya** contestó por medio de apoderado especial la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, no aportó ningún elemento de prueba propio de la etapa administrativa, solamente se limitó en aceptar la prueba presentada por **Edilberto Villar B.** con el libelo, que a juicio de este Despacho, **se trata de la Resolución ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012, misma que se encuentra autenticada por el funcionario custodio del original**; y que en todo caso, debe constar en el expediente administrativo que reposa en las oficinas de la institución demandada; circunstancia que hasta ahora no permite verificar las alegaciones vertidas por el actor, ni por el tercero interesado, de manera tal que no es posible concluir que el acto impugnado

haya sido o no emitido con infracción de la normativa legal aplicable al caso que nos ocupa (Cfr. fojas 14-15 y 44 del expediente judicial).

En razón de lo expuesto, consideramos que en esta etapa inicial del proceso, **no se han aportado suficientes elementos de prueba que permitan determinar si se produjo algún vicio de nulidad de manera fáctica y no argumentativa**, en cuanto al predio adjudicado, por lo que, en virtud de las circunstancias previamente anotadas, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 620-19