

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo de Plena
Jurisdicción.**

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

Vista Número 1445

Panamá, 28 de diciembre de 2016

El Licenciado Hermelindo Ortega Arena, actuando en representación de **Bertilia Rosa Olmos de Aizpurúa**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI-082-7-2014 de 30 de julio de 2014, dictada por la Directora Nacional de Titulación y Regularización de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, los actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

Señor 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 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior, ya que nos encontramos ante un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción en el cual se impugna un acto administrativo que surgió como consecuencia de una controversia en vía gubernativa entre Bertilia Rosa Olmos de Aizpurúa, por una parte, y Generoso Enrique Olmos Martínez y Generoso Alberto Olmos Martínez, por la otra, ya que estos últimos se opusieron a la solicitud de Adjudicación, a Título Oneroso, presentada por **Bertilia Rosa Olmos de Aizpurúa**, sobre una parcela estatal con superficie aproximada de 23 Has+9951.11 mts², ubicada en Garachine, Aserío, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, mediante el cual se resolvió rechazar por improcedente, al recaer sobre propiedad privada, entre otras cosas (Cfr. foja 1 a 15 del expediente judicial).

Tal como consta a fojas 26 reverso y 27 del expediente judicial, la sociedad **Royal Capital Corp.**, también se opuso a la solicitud formulada por Bertilia Rosa Olmos de Aizpurúa; razón por la cual la Sala Tercera le corrió traslado.

Hacemos esta aclaración, debido a que en el Oficio número 2172 de 30 de agosto de 2016, el Magistrado Sustanciador le solicitó a la entidad demandada un informe explicativo de conducta y

le indicó que este Despacho defendería el acto acusado, situación que no procede en este caso, por lo que deberá correrse traslado a la institución para que, por medio de abogado, defienda el acto acusado de ilegal.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

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

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

Tercero: No es un hecho, por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho, por tanto, se niega.

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante sostiene que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 1028 del Código Judicial, que establece que la sentencia ejecutoriada que en proceso contencioso decide la pretensión tiene fuerza de cosa juzgada en otro proceso siempre que entre ambas demandas concurren identidad de las partes, identidad de la cosa u objeto e identidad de la causa o razón de pedir (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

B. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece los principios que rigen las actuaciones administrativas, refiriéndose a los de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, debido proceso legal, objetividad y estricta legalidad (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

C. El artículo 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece el deber de la autoridad de motivar los actos administrativos (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Conforme consta en autos, la señora **Bertilia Rosa Olmos de Aizpurúa**, el día 14 de marzo de 2000, presentó ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy la Autoridad Nacional de

Administración de Tierras), una solicitud de adjudicación a título oneroso de un globo de terreno, de una superficie aproximada de 23 Has + 9951.11 m², ubicada en Garachiné, Aserrío, Distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

El día 29 de marzo de 2000, los señores Generoso Enrique Olmos Martínez y Generoso Alberto Olmos Martínez, presentaron oposición a la petición de Bertilia Olmos de Aizpurúa indicando que el globo de terreno pedido por ésta, formaba parte de la finca 9873, inscrita al rollo complementario 30988, documento 3, de la sección de la propiedad, de la provincia de Chiriquí, de su propiedad (Cfr. foja 5 del expediente administrativo).

El expediente 4-0258 de 14 de marzo de 2000, fue remitido a la justicia ordinaria y quedó radicado en el Juzgado Octavo del Circuito de Chiriquí, Ramo Civil, en virtud del artículo 133 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 que indica:

“Artículo 133. Las oposiciones a las solicitudes deben anunciarse desde la presentación de la solicitud original hasta el último día del período de 15 días a que se refiere el Artículo 108 de este Código.

Una vez presentada se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el proceso al juez de Circuito o al Tribunal Superior de Justicia, según el caso, donde estuviere ubicado el terreno, para que sustancie la acción, la cual será tramitada de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario.”

Mediante la Sentencia 33 de 4 de agosto de 2006, el **Juzgado Octavo del Circuito de Chiriquí, Ramo Civil**, resolvió negar las declaraciones solicitadas por los señores Olmos Martínez, tomando en cuenta la falta de prueba técnica (inspección judicial) que demostrara la precisión de la ubicación, colindancias y demás datos del globo de terreno que se pretendía titular y de la finca 9873, en tanto que no se pronunció sobre la posesión que ostentara la señora Bertilia Olmos de Aizpurúa, tampoco se le adjudicó el terreno (Cfr. fojas 77 a 81 del expediente administrativo).

El Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, el 13 de diciembre de 2006, emite la sentencia civil, mediante la cual confirma la decisión de primera instancia; se presenta Recurso de Casación, no obstante, la Corte Suprema de Justicia Sala Civil mediante la Resolución de 29 de octubre de 2007, no admite dicho recurso por ininteligibilidad (Cfr. fojas 114 -121; 176 – 182 del expediente administrativo).

De allí, que se continuara con el trámite administrativo de adjudicación de globo de terreno interpuesto por **Bertilia Olmos de Aizpurúa** ante la Dirección de Reforma Agraria, Región 1 de Chiriquí, presentándose nuevamente una oposición a dicha adjudicación, en esta oportunidad por parte de la sociedad **Royal Capital Corp, S.A.**, el día 7 de mayo de 2008, la cual presenta una documentación consistente en la Escritura Pública 2195 de 3 de agosto de 2007, mediante la cual los señores Generoso Enrique Olmos Martínez y Generoso Alberto Olmos Martínez le habían vendido la finca 9873 (Cfr. fojas 198 a 203 del expediente administrativo).

El expediente fue remitido a la justicia ordinaria y quedó radicado en el **Juzgado Noveno del Circuito de Chiriquí, Ramo Civil**, quien luego de practicada la diligencia de inspección judicial, la presentación de los informes periciales de ambas partes y de su interrogatorios, **decidió declarar probada la oposición al título promovida por la sociedad Royal Capital Corp. S.A.** Esa decisión es apelada por la señora Bertilia Olmos de Aizpurúa quien alega excepción de cosa juzgada y el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial Revoca la decisión de primera instancia; la sociedad sustenta recurso de Casación Civil y la Corte Suprema de Justicia Sala Civil decide no casar la sentencia de segunda instancia (Cfr. fojas 310-316, 356-380, 381-386, 422, 571-579 del expediente administrativo).

Una vez ingresa nuevamente el expediente a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras a partir del 28 de octubre de 2011, se continúa el trámite administrativo conforme lo prevé la Ley 37 de 1962. Luego de la diligencia practicada por el Departamento de Mensura y Demarcación de Tierras de la entidad demandada, se comprueba **mediante una inspección en el terreno objeto de la solicitud por parte de la señora Bertilia Olmos de Aizpurúa, que existe un traslape sobre el plano 04-05-10-62054 a nombre de Royal Capital Corp, S.A.**, la que cual es segregación de la finca 9873, tomo 881, folio 358 (Cfr. fojas 679 – 680 del expediente administrativo).

Como hemos indicado, la actora sustenta su demanda en la supuesta infracción de los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; cuyos cargos de infracción serán analizados en conjunto dada la estrecha relación existente entre los mismos.

Al respecto, la recurrente manifiesta en su escrito de demanda, que la Dirección Nacional de Administración de Tierras debió aplicar lo dispuesto en materia de cosa juzgada, toda vez que, en la jurisdicción civil se debatió y definió el proceso de oposición a título oneroso buscaba impedir la adjudicación a favor de la señora **Olmos de Aizpurúa** (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Continúa indicando la recurrente, que el acto acusado carece de motivación, lo cual no es un asunto de cortesía ni de capricho jurídico, sino una garantía para evitar sospecha de arbitrariedades (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Contrario a lo indicado por el apoderado judicial de la actora, este Despacho observa que al emitirse la Resolución ANATI-082-7-2014 de 30 de julio de 2014, la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, sí motivó la misma y a su vez tomó en cuenta el proceso que se había llevado a cabo en la vía ordinaria civil.

Como parte de los fundamentos empleados por la entidad demandada deseamos resaltar los más significativos que consideró para emitir al acto demandado que niega la solicitud a la señora **Bertilia Olmos de Aizpurúa**, y señala lo siguiente:

“...cumpliendo con el procedimiento de adjudicación a foja 680 el Departamento de Estudios Tenenciales mediante Memorando DNET.N.047-12 de 16 de marzo de 2012, informa al Departamento de Mensura y Adjudicación de Tierras, **que mediante inspección realizada se comprobó contundentemente y sin lugar a dudas, que la solicitud de BERTILDA ROSA OLMOS DE AIZPURUA, se traslapa sobre el Plano No. 04-05-10-62054 a nombre de ROYAL CAPITAL CORP., S.A.**, la cual es segregación de la Finca 9873, Tomo 881, Folio 358.

...

Que el Departamento de Estudios Tenenciales mediante Memorando DNET-N.183-12 de 17 de octubre de 2012, en cumplimiento del mencionado Auto para Mejor Proveer, reitera que la solicitud de BERTILDA ROSA OLMOS DE AIZPURUA, se traslapa sobre el Plano Plano No. 04-05-10-62054 a nombre de ROYAL CAPITAL CORP., S.A., la cual es segregación de la Finca 9873, Tomo 881, Folio 358.

Que con motivo de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, es la única autoridad competente para el reconocimiento de derechos posesorios y adjudicación sobre terrenos de propiedad de La Nación.

...

Que el procedimiento de adjudicación contenido en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, en todo momento está inspirado en que la solicitud debe recaer sobre terrenos estatales adjudicables y así deberán verificarlo los funcionarios encargados de su trámite, por lo tanto, quedan excluidos de su ámbito de aplicación los terrenos de propiedad privada.

Que el artículo 1767 del Código Civil, expresamente establece que inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, **no podrá inscribirse ningún otro que contradiga el derecho inscrito.**

Lo anterior significa **que no es posible generar un título que recaiga sobre una finca previamente constituida, esto se conoce como traslape de finca**, por lo tanto, debe ser evitado.” (lo resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 26- 29 del expediente judicial).

Parte de la discusión jurídica se ciernen, en el punto que como quiera que existe un pronunciamiento por parte del **Juzgado Octavo** de Circuito de la provincia de Chiriquí, Ramo Civil que negó la oposición presentada por **Generoso Enrique Olmos Martínez y Generoso Alberto Olmos Martínez** en contra de la solicitud presentada por **Bertilia Olmos de Aizpurúa**, si ello constituye cosa juzgada, y debe ser tomado en cuenta por la entidad demanda y acoger la petición de la demandante.

Somos del criterio que no existe cosa juzgada al faltar el elemento esencial de identidad de las partes, dado que en la segunda oposición que se presentó a la petición de la demandante, en esa ocasión por parte de la sociedad **Royal Capital Corp., S.A.**, el **Juzgado Noveno** de Circuito de la provincia de Chiriquí, Ramo Civil sí le declaró probada la misma, aunado al hecho que en el primer proceso ordinario no se aportaron suficientes elementos probatorios a favor de la actora, en tanto que en el segundo sí, entre ellos, inspección ocular, peritajes e interrogatorios a peritos tanto de las partes como del tribunal.

Ahora bien, se advierte que al efectuarse el proceso de adjudicación en la esfera administrativa, en la que se cumplieron y agotaron los trámites respectivos, siendo que el Departamento de Mensura y Demarcación de Tierras de la Autoridad Nacional de Tierras llevó a cabo medición del terreno, levantamiento de planos con medidas, colindancias, inspecciones oculares en las que se logró establecer contundentemente que la solicitud de la señora Bertilia

Olmos de Aizpurúa, **traslapa una finca de propiedad privada**, la cual se encuentra a nombre de la sociedad **Royal Capital Corp., S.A.**

Entonces, es un hecho cierto y probado dentro de ese proceso, luego de la valoración por parte del Juzgado Noveno de Circuito de la provincia de Chiriquí, Ramo Civil, a los informes de los peritos tanto de las partes como del tribunal, del interrogatorio de peritos y a su vez de todo el procedimiento que adelantó la entidad demandada **que el terreno cuya adjudicación solicitó la señora Olmos de Aizpurúa se encuentra dentro de la finca 9873 cuya propietaria legítima es la sociedad Royal Capital Corp.**, por tanto la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, carece de competencia para adjudicar un terreno que mantiene como titular a un particular, es decir, que constituye propiedad privada y no estatal.

En este escenario y luego de haber efectuado una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos planteados por la demandante con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución ANATI-082-7-2014 de 30 de julio de 2014, emitida la Autoridad Nacional de Administración de Tierras **y el expediente administrativo que contiene todas las actuaciones adelantadas en la jurisdicción ordinaria y ante la entidad demandada**, esta Procuraduría de la Administración estima que **NO ES ILEGAL la Resolución ANATI-082-7-2014 de 30 de julio de 2014**, emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ni su acto confirmatorio.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretario General