

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 587

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 17 de marzo de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

El Licenciado Boris Alberto Arjona Bordonos, actuando en nombre y representación de **Tomás Jesús Rivera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, y para que se hagan otras declaraciones.

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

**Expediente 939312021.**

**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 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. Cuestión previa.**

Antes de proceder a emitir concepto respecto a la acción que ocupa nuestra atención, este Despacho estima oportuno señalar que las acciones elevadas ante esta jurisdicción conllevan el cumplimiento de un mínimo de formalidades; es decir, la observancia por parte de los demandantes de los presupuestos procesales claramente establecidos en las leyes aplicables, en ese sentido, estimamos oportuno indicar que del examen de las constancias procesales, se observa la copia del acto objeto de reparo, autenticado por el Registro Público de Panamá, que si bien puede mantener en sus archivos un ejemplar del mismo, habida cuenta que es la institución responsable de la inscripción de la propiedad en Panamá y del archivo de documentos históricos, la realidad es que la **Autoridad Nacional de**

**Administración de Tierras**, es el ente encargado de custodiar el original de la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, acusado de ilegal, pues dicha institución integra e incorpora las funciones, potestades y prerrogativas conferidas a la otrora **Dirección Nacional de Reforma Agraria** (Cfr. fojas 22 a 26 del expediente judicial).

Lo antedicho también ocurre con el Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966, aportado por el recurrente como prueba con la demanda, el cual fue autenticado por el Director de Archivo Nacional del Registro Público de Panamá; sin embargo, el mismo fue emitido por el antiguo Departamento de Tierras del Ministerio de Hacienda y Tesoro, de ahí que este Despacho es del criterio que el actor debió aportar ambos documentos debidamente legalizados por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, responsable de su custodia en virtud de lo dispuesto en la Ley 59 de 8 de octubre de 2010 (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

En último término, esta Procuraduría advierte que en el renglón relativo a las disposiciones que se estiman infringidas y el concepto en que lo han sido, el accionante yerra al hacer mención a normas de rango constitucional, materia cuyo análisis le corresponde privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 206 del Estatuto Fundamental, en concordancia con el artículo 97 del Código Judicial.

## **II. Antecedentes.**

Conforme observa este Despacho, el 27 de septiembre de 2021, el apoderado judicial de **Tomás Jesús Rivera**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, por la cual se resolvió adjudicar definitivamente, a título oneroso, a **Emilio Díaz**, una parcela de terreno baldío, con una superficie de diez hectáreas con ocho mil ciento



treinta metros cuadrados y veintisiete decímetros cuadrados (10has+8130.27m<sup>2</sup>), ubicado en el Corregimiento de Villa Rosario, Distrito de Capira, Provincia de Panamá (Cfr. fojas 23-26 del expediente judicial).

Después de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de nulidad, mediante el Auto de cuatro (4) de octubre de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por el apoderado judicial del recurrente, 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 **Emilio Díaz** y a este Despacho (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que a través del Oficio N° 2343 de 4 de octubre 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-2530-2021 de 12 de octubre de 2021, y recibida en la Secretaría de la Sala Tercera, el 13 de octubre de 2021 (Cfr. fojas 43 y 44-45 del expediente judicial).

Por su parte, **Emilio Díaz**, en calidad de tercero interesado, fue emplazado 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 un Defensor de Ausente, quien, el 20 de enero de 2022, presentó un escrito de contestación a la acción promovida por **Tomás Jesús Rivera**, negando los hechos, las disposiciones legales infringidas y

el derecho invocado; y objetando las pruebas aportadas por la parte actora (Cfr. fojas 46-52 y 53-54 del expediente judicial).

## **II. Acto acusado de ilegal.**

De conformidad con lo que consta en autos, el apoderado judicial de **Tomás Jesús Rivera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, mediante la cual la instancia administrativa resolvió, entre otras cosas:

“1°. Adjudicar definitivamente, a título oneroso, a EMILIO DÍAZ, de generales expresadas, una parcela de terreno baldío, ubicado en el Corregimiento de Villa Rosario, Distrito de Capira, Provincia de Panamá, con una superficie de DIEZ HECTAREAS CON OCHO MIL CIENTO TREINTA METROS CUADRADOS Y VEINTISIETE DECIMETROS CUADRADS (10has+8130.27m2), comprendido dentro de los siguientes linderos generales, que corresponden al Plano N°.82-12-9321 del 2 de diciembre de 1986, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.-

NORTE: JUAN DE LA CRUZ GARCIA.

SUR: MARINO JAEN Y RIO CAPIRA.

ESTE: NEPTALI HURTADO.

OESTE: EMILIO DIAZ, JUAN DE LA CRUZ GARCIA Y SERVIDUMBRE DE ENTRADA.

...” (Cfr. foja 24 del expediente judicial)

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

El accionante estima que la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, descrita en el apartado anterior, vulnera las siguientes disposiciones:

**A. Los artículos 425 y 1767 del Código Civil**, que señalan, respectivamente, que la posesión de los bienes hereditarios se entiende transmitida al heredero sin interrupción y desde el momento de la muerte del causante, en el caso en que llegue a adquirirse la herencia; y que inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, no podrá inscribirse ningún otro que contradiga el derecho



inscrita (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial y Gaceta Oficial Número 2404 de 22 de agosto de 1916).

**B. El artículo 45 de la Constitución Política de 1946 y el artículo 47 del Texto Constitucional vigente**, que en su orden, establecen que la propiedad privada no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores; y que se garantiza el derecho adquirido por personas jurídicas o naturales con arreglo a la Ley (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

En este punto, este Despacho estima importante indicar que el análisis y examen de esta disposición no es competencia de la Sala Tercera, pues es una materia cuyo análisis le corresponde privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en el **artículo 206 del Estatuto Fundamental**, en concordancia con el **artículo 97 del Código Judicial**.

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

Al sustentar el concepto de las normas citadas en el apartado anterior, el apoderado judicial del actor señala que la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, ha infringido los **artículos 425 y 1767 del Código Civil**, toda vez que el verdadero poseedor y dueño del inmueble era Salomón Castro (Q.E.P.D.), quien compró a la Nación un globo de terreno, el cual le fue adjudicado mediante el Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966, dando origen a la Finca inscrita en el Registro Público con el número 45165, Tomo 1065, Folio 396, Código de Ubicación 8607, de la sección de Propiedad, Provincia de Panamá, del que actualmente **Tomás Jesús Rivera** es copropietario proindiviso; por esta razón, estima que el acto objeto de controversia se ha emitido ilegalmente, dado que a través del mismo la **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, le confirió a **Emilio Díaz** un terreno que no le pertenecía al Estado, surgiendo la Finca 119836, con Código de Ubicación 8212,

transgrediendo, en consecuencia, los derechos reales que posee su mandante sobre un bien privado (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

En el mismo contexto, manifiesta que al no observarse las normas antes citadas, se violentó el **artículo 45 de la Constitución Política de 1946**, vigente al tiempo en que se profirió el Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966, así como el **artículo 47 del Estatuto Fundamental de 1972**, al emitirse, veinticuatro (24) años después, la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, las cuales garantizan el derecho a la propiedad privada e impiden la aplicación de disposiciones legales que desconozcan esta prerrogativa (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

#### **V. Contestación de la demanda por parte de Emilio Díaz, en calidad de tercero interesado.**

El 20 de enero de 2022, **Emilio Díaz**, por medio de su Defensor de Ausente, el Licenciado José Luis Medina, compareció al presente proceso para contestar la acción contencioso administrativa interpuesta por **Tomás Jesús Rivera**, 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 53-54 del expediente judicial).

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

Después de analizar los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que **Tomás Jesús Rivera**, 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 que fue adjudicado**



mediante el Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966, por el Departamento de Tierras del entonces Ministerio de Hacienda y Tesoro; y por la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, proferida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), corresponden en realidad al mismo predio; esto es, si efectivamente existe un traslape en el reconocimiento de los derechos de propiedad adquiridos por el recurrente y el tercero interesado.

A juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran en autos impiden que este Despacho arribe a la conclusión que la **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, al dictar la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, objeto de reparo, no observó lo dispuesto en la normativa vigente, ya que se trata de una serie de pruebas documentales autenticadas y en copia simple que no nos permite verificar las alegaciones vertidas por el accionante (Cfr. fojas 14-40 del expediente judicial).

De hecho, este Despacho observa que para despejar dicha incógnita, el accionante, a través de su apoderado judicial, ha propuesto al Tribunal la práctica de una serie de medios probatorios con la finalidad de probar sus argumentos, así como la violación a los preceptos legales antes mencionados. Veamos.

“ADUCIMOS:

a) Registro Público. –

Que se solicite a nuestras costas, ala (sic) Dirección General de Registro Público, certificación de la existencia de la Finca 119836, al rollo 10930 complementario, documento 4, sección de Propiedad, Provincia de Panamá, código 8212.

- Quien era su propietario anterior.

- Quien es su propietario actual,

b) Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

- Copia autenticada del Plano No. 8212-9381 de 2 de diciembre de 1986, que describe el lote de terreno que se adjudica a EMILIO DIAZ.

PRUEBA PERICIAL: –

Solicitamos a la Honorable Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia lleve a cabo Inspección Judicial al predio de la Finca No. 45165, tomo 1065, folio 396, de la Sección de Propiedad del Registro Público, código de ubicación 8607, ubicada en la Parcelación 'FERRER', del Corregimiento de Feuillet, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste (antes Provincia de Panamá), para que con la asistencia de Peritos Especializados en Topografía, se determine lo siguiente:

1- Si esta finca 45165, tomo 1065, folio 396, de la Sección de Propiedad del Registro Público, código de ubicación 8607, corresponde al lote de Terreno, descrito en el Resuelto No. 1078 de fecha 25 de abril de 1966, como Lote de Terreno No.94, de la Sección 'C', Izquierda de la Parcelación 'FERRER', ubicado en el Corregimiento de Feuillet, Distrito de La Chorrera,

2- Si el Lote de Terreno descrito en el ordinal 1, anterior, efectivamente pertenecía a la Finca 1893, folio 182, tomo 35 de la Sección de Propiedad del Registro Público, perteneciente a la Nación de Panamá.

3- Si el Lote de terreno Descrito (sic) en el Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966, emitido por la Dirección de Tierras, del administrativa, del Ministerio de Hacienda y Tesoro, por razón de división política administrativa, pasó a formar parte de otro Corregimiento o Distrito, de ser afirmativo, cuál o cuáles.

4- Si las medidas, linderos y ubicación que se describen en el plano demostrativo de la propiedad de los propiedad de los señores TOMAS JESUS PITTI y SIGRID PITTI.

5- Si el lote de terreno de la Finca 45165, antes citada, está ubicada en la rivera del Río Capira, que delimita los distritos de La Chorrera, de la Provincia de Panamá Oeste (antes provincia de Panamá), efectivamente de qué lado de la división administrativa se encuentra el predio, en qué distrito se ubica.

6- Si el polígono de la Finca No.119836, al rollo 10930 complementario, documento 4, sección de Propiedad, Provincia de Panamá, código 8212, adjudicada mediante Resolución No. Resolución N.D.N. 8 – 5 -0280, de fecha 'Santiago, 16 de agosto de 1990', dictada por la entonces Dirección Nacional De Reforma Agraria, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la República de Panamá, traslapa sobre el predio de la Finca 45165, antes citada.

7 - Si el polígono de la Finca No. 119836, código 8212, tiene la misma topografía que el polígono de la Finca 45165, código 8607.



8- Donde se encuentra ubicado el polígono de la Finca 119836, código 8212, y por qué razón se indica que pertenece al Corregimiento de Villa Rosario, Distrito de Capira.

9 - Si de acuerdo a levantamiento topográfico de lugar, las Fincas 45165, código 8607 y la Finca 119836, código 8212, tienen la misma figura, cabida y superficie.

10 - Que se levante un plano topográfico demostrativo que demuestre la ubicación de las Fincas 45165, código 8607 y 119836, código 8212, si hay superposición de una sobre otra o si existen áreas excedentes.

Designamos como perito de la parte actora a la Licenciada EUFEMIA ACEVEDO, profesional de la topografía.

...” (Cfr. fojas 12-13 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 a las alegaciones vertidas en contra del acto acusado, que permitan a esta Procuraduría comprobar los hechos en que fundamenta el recurrente sus pretensiones (Cfr. fojas 44-45 del expediente judicial).

A su vez, si bien **Emilio Díaz**, en su condición de tercero interesado, contestó por medio del Defensor 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 53-54 del expediente judicial).

En este contexto y para efectos de lograr una evaluación integral y uniforme sobre los cuestionamientos planteados por el activador judicial con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, proferida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, 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 reposa en la entidad demandada, que, al momento de la emisión del concepto de este Despacho, no había sido incorporado al proceso; así como cualquier otra información que las partes aporten en la etapa procesal correspondiente, a fin de para aclarar los aspectos indicados y 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. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy 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 Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**