

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 771

Panamá, 20 de julio de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.**

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

El Licenciado Jaime E. Luque Pereira, actuando en nombre y representación de **Compañía Padova, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 3-2068 de 24 de noviembre de 2004, emitida por la entonces **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y para que se hagan otras declaraciones.

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.

I. Antecedentes.

Por medio de la Resolución D.N. 3-2068 de 24 de noviembre de 2004, la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras, le adjudicó al señor Michael Grant Foster Dunn, a título oneroso, una parcela de terreno baldío ubicado en el corregimiento de Nombre de Dios, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, con una superficie de dos hectáreas con cinco mil cuatrocientos noventa y ocho metros cuadrados y cuarenta y siete decímetros cuadrados (2HAS+5498.47M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según el plano número 305-04-4154 de 26 de octubre de 2001, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria: NORTE: Área inadjudicable 200 metros a

la línea de alta marea; SUR: Manuel Rodríguez y Pablo De León; ESTE: Pablo De León y servidumbre de entrada; OESTE: Área inadjudicable 200 metros a la línea de alta marea. El valor del terreno adjudicado es de treinta balboas (B/.30.00), suma que pagó el comprador, según los recibos que consta en el expediente (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

La mencionada resolución añade que la adjudicación queda sujeta a las restricciones legales del Código Agrario, del Código Administrativo, la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, la Ley 41 de 1 de julio de 1998 de la entonces Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, el Decreto de Gabinete 35 de 6 de febrero de 1969 y las demás disposiciones que le sean aplicables (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

La Resolución D.N. 3-2068 de 24 de noviembre de 2004, también señala que la adjudicación queda sujeta a las recomendaciones de la anterior Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, establecida en la Resolución ARC-TAT-101-1809-2003, que reposa en las fojas 24 y 25 del expediente administrativo, relativas a cumplir con las medidas de protección indicadas en el plan de uso y manejo del terreno, indicadas en la parte motiva de esa resolución; y recomendar el cumplimiento de las medidas de conservación y protección de los Recursos Naturales Renovables señaladas en el Acta de Inspección e indicadas en el considerando (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

II. Pretensiones de la demandante.

La **Compañía Padova, S.A.**, acude a la Sala Tercera con el propósito de interponer una acción contencioso administrativa de nulidad, por medio de la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 3-2068 de 24 de noviembre de 2004, emitida por la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en la que se resuelve adjudicar definitivamente, a título

oneroso, al señor Michael Grant Foster Dunn, a título oneroso, una parcela de terreno baldío ubicado en el corregimiento de Nombre de Dios, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, con una superficie de dos hectáreas con cinco mil cuatrocientos noventa y ocho metros cuadrados y cuarenta y siete decímetros cuadrados (2HAS+5498.47M2) (Cfr. fojas 1-15 del expediente judicial).

III. Normas que se aducen infringidas.

A. Los artículos 26 y 27 (numeral 7) de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, anterior Código Agrario, tal como quedó modificado por el artículo octavo del Decreto de Gabinete 66 de 1990, relativos a que todas las tierras estatales están sujetas a los fines de la Reforma Agraria; y, entre las excepciones de éstas, los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura adentro de la costa, en tierra firme (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial);

B. El artículo 99 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, modificado por el artículo 13 del Decreto Ley 7 de 2 de julio de 1997, que se refiere a la disposición de los bienes, la cual, si bien fue subrogada por la Ley 22 de 2006, estaba vigente a la fecha en que se dieron los hechos (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

C. El artículo 2, literal d), de la Ley 63 de 31 de julio de 1973, de acuerdo con el texto vigente en el momento en que se dieron los hechos, que señala las funciones de la Dirección General de Catastro (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial); y

D. Los artículos 36 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que guardan relación con la prohibición de emitir un acto administrativo violatorio de una norma jurídica vigente; y que los actos administrativos incurren en nulidad cuando se dictan por autoridades incompetentes (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

IV. Concepto de la violación.

La sociedad demandante considera que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al emitir la Resolución D.N. 3-2068 de 24 de noviembre de 2004, violó los artículos 26 y 27 del Código Agrario, toda vez que adjudicaron al señor Michael Grant Foster Dunn unos terrenos baldíos de propiedad de la Nación ubicados dentro de la faja de doscientos metros (200) hacia adentro de la costa, contados desde la marea más alta y hacia tierra firme, con lo que se perjudica el patrimonio del Estado (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

La accionante añade que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario carecía de competencia para emitir la mencionada resolución, toda vez que ese acto de disposición de bienes le correspondía al Ministerio de Hacienda y Tesoro, actual Ministerio de Economía y Finanzas (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Según colige la actora, el Decreto de Gabinete 66 de 1990, que modificó el numeral 7 del artículo 27 del Código Agrario, a efectos de excluir de los fines de la Reforma Agraria los terrenos comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme, también modificó el Código Fiscal, en su artículo 116, numeral 3, que declaró inadjudicables los terrenos comprendidos en una zona de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme, quedando el mismo, a partir de esa fecha, como bien patrimonial del Estado, susceptible de adjudicación por conducto de la entonces Dirección de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro, posteriormente, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

La recurrente también manifiesta que lo descrito en el párrafo anterior, trae como consecuencia que se haya desconocido la realidad en el campo; ya que el

plano número 305-04-4154 se elaboró con datos falsos, toda vez que el polígono se encuentra en la faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme, por lo que está expresamente excluido de los fines de la Reforma Agraria, de conformidad con lo dispuesto en la Ley, por lo que insiste que esa situación salía de la competencia de la Dirección Nacional de Reforma Agraria (Cfr. foja 10-12 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según advierte este Despacho, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras presentó su Informe de Conducta, en el que justificó la actuación de la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en los términos que se explican a continuación.

Según lo indica el Informe de Conducta, el señor Michael Grant Foster Dunn, el día 23 de febrero de 2001, realizó una solicitud de adjudicación, a título oneroso, de un globo de terreno de una superficie aproximada de dos hectáreas con cinco mil cuatrocientos noventa y ocho metros cuadrados y cuarenta y siete decímetros cuadrados (2HAS+5498.47M2), ubicado en Punta Albóndiga, corregimiento de Nombre de Dios, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

De acuerdo con lo que consta en autos, el trámite de dicha solicitud se adelantó bajo el amparo de la Ley 37 de 1962 (que regulaba la Reforma Agraria) y la llevó a cabo el Funcionario Sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, cuyas atribuciones fueron asumidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, de acuerdo con la Ley 59 de 2010, en la Región 6, provincia de Colón, a la luz de lo dispuesto en el artículo 96 de la mencionada excerpta legal, que dice:

“Artículo 96. Las solicitudes de adjudicación de tierras estatales a título gratuito u oneroso deberán ser dirigidas al Funcionario Provincial designado por la Comisión de Reforma Agraria, el

cual sustanciará y remitirá a la Dirección General de Reforma Agraria...” (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

Esa solicitud dio inicio al procedimiento, por medio de la apertura del expediente número 3-72-01 de 23 de febrero de 2001, el cual se acompañó con la copia de la cédula del peticionario (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

En el Informe de Conducta rendido por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, se señala que consta a foja 5 del expediente del documento original de fecha 23 de febrero de 2001, donde el Topógrafo Andrés Saira y en asocio con el señor David Broce comunican al Funcionario Sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria de la provincia de Colón, sobre la realización de la medida del globo de terreno antes descrito, el cual se ubica en los siguientes linderos: NORTE: Mar Caribe; SUR: Manuel Rodríguez y Fabio De León; ESTE: Pablo De León y servidumbre; OESTE: Mar Caribe y Manuel Rodríguez (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Seguidamente, dicho documento señala que a fojas 7 y 8 aparece el Acta de Inspección realizada por el Inspector Luis Góndola en la que se determinó que los linderos son: NORTE: Área inadjudicable; SUR: Manuel Rodríguez y Pablo De León; ESTE: Pablo De León y servidumbre; OESTE: Área inadjudicable; que en la actividad agropecuaria se observaron algunas palmeras y rastrojos secundarios; no se observaron construcciones, servidumbres y servicios públicos; y no hubo oposiciones de los colindantes; situación que permitió la aprobación del plano número 305-04-4154 (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

El Informe de Conducta añade que en el Edicto 3-79-03 (visible en la foja 12 del expediente administrativo) suscrito por la Secretaria Ad-Hoc, Soledad Martínez Castro y el Funcionario Sustanciador, Ingeniero Irving D. Saurí, hacen constar que el señor Michael Grant Foster Dunn había pedido a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante la solicitud 3-72-01, según el plano 305-

04-4154, la adjudicación, a título oneroso, de una parcela de tierra nacional adjudicable, con una superficie de dos hectáreas con cinco mil cuatrocientos noventa y ocho metros cuadrados y cuarenta y siete decímetros cuadrados (2HAS+5498.47M2), ubicado en la localidad de Nombre de Dios, corregimiento de Nombre de Dios, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón en los siguientes linderos: NORTE: Área inadjudicable; SUR: Manuel Rodríguez y Pablo De León; ESTE: Pablo De León y servidumbre; OESTE: Área inadjudicable (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, se indicó que para los efectos legales correspondientes debía fijarse el Edicto 3-79-03, en un lugar visible de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en la Alcaldía de Santa Isabel o en la corregiduría de Nombre de Dios, y que copia del mismo se entregaría al interesado para que lo hiciera publicar, en atención a lo preceptuado en el artículo 108 de la Ley 37 de 1962, que puntualiza:

“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) sola vez en la Gaceta Oficial. Los Edictos tendrán una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

PARÁGRAFO: 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.” (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Dicho documento también sostiene, que en la parte posterior de la foja 12, consta el Edicto 3-79-03 en el que se aprecia un sello de fijación de la Oficina Regional del día 23 de abril de 2003, en el cual se detalla que el Edicto se desfijó

el día 15 de mayo de 2003 y, por último, el sello oficial de la institución del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Reforma Agraria, R-6 Colón (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Según el Informe de Conducta, consta a foja 13 del expediente administrativo, la Gaceta Oficial número 24,806 de 22 de mayo de 2003, que contiene la parte de los Edictos Agrarios, misma que en la foja 40 se visualiza el Edicto 3-79-03. En adición, señala que a foja 17 del expediente administrativo se observa el recibo de pago a la Dirección General de Ingresos para la publicación en la Gaceta Oficial, por una sola vez, del mencionado Edicto (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Consecutivamente, en dicho documento se establece que a fojas 14, 15 y 16 del expediente administrativo reposa el Edicto 3-79-03, publicado en La Estrella de Panamá los días 27, 28 y 29 de abril de 2003; y que en la parte posterior de la foja 29 de ese expediente aparece que ese Edicto se fijó el 5 de julio de 2004 y se desfijó el 23 de julio de 2004 en la corregiduría de Nombre de Dios, en la cual consta el sello y la rúbrica de la titular de ese Despacho (Cfr. fojas 46-47 del expediente judicial).

Inmediatamente, el Informe de Conducta explica que el 20 de junio de 2003, se efectuó otra Acta de Inspección Ocular para la Adjudicación (consultable en la foja 22 del expediente administrativo), señalando la falta de oposición del colindante y, en el punto 5 de la Actividad Agropecuaria, expresa que se observan palmares y rastrojos livianos; aunado a un borrado que es del Topógrafo Luis Góndola, quien dejó constancia de ello (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Luego, el mencionado Informe procede a citar la parte resolutive de la Resolución ARC-TAT-101-1809-2003 de 18 de septiembre de 2003, expedida por la Autoridad Nacional del Ambiente, particularmente, la Administración Regional de Colón, del hoy Ministerio de Ambiente, que a la letra dice:

“PRIMERO: EMITIR, el CONCEPTO FAVORABLE, para que MICHAEL GRANT FOSTER DUNN,..., continúe con los trámites de adjudicación de tierras pertenecientes al Patrimonio Forestal del Estado sobre una superficie de Dos hectáreas más cinco mil cuatrocientos noventa y ocho punto y cuarenta y siete metros cuadrados (2 HAS + 5498.47 mts²), ubicado en la localidad de Nombre de Dios, corregimiento de Nombre de Dios, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón.

SEGUNDO: Cumplir con las medidas de protección indicadas en el Plan de Uso y Manejo del terreno, indicadas en la parte motiva de la presente Resolución.

TERCERO: RECOMENDAR el cumplimiento de las medidas de Conservación y Protección de los Recursos Naturales Renovables señaladas en el Acta de Inspección e indicadas en la parte motiva de la presente Resolución.

CUARTO: NOTIFICAR la presente Resolución.

QUINTO: Contra la presente Resolución se podrá presentar oposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.” (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

De igual manera, señala el Informe de Conducta que a foja 27 del expediente administrativo consta la Hoja de Colindancia de 2 de junio de 2004, en la que se solicitaba abrir las trochas correspondientes y se logró notificar al señor Pablo De León; y que la señora Corregidora informó al Funcionario Sustanciador de Reforma Agraria, Región 6, el Ingeniero Irving D. Saurí, que el colindante Manuel Rodríguez no es residente de ese corregimiento y que desconoce cómo localizarlo (Cfr. foja 48 del expediente judicial).

Con fundamento en todo lo indicado, el Informe de Conducta concluye indicando que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras, expidió la Resolución D.N. 3-2068 de 24 de noviembre de 2004, en la que resolvió adjudicar al señor Michael Grant Foster Dunn, a título oneroso, una parcela de terreno baldío ubicado en el corregimiento de Nombre de Dios, distrito de Santa

Isabel, provincia de Colón, con una superficie de dos hectáreas con cinco mil cuatrocientos noventa y ocho metros cuadrados y cuarenta y siete decímetros cuadrados (2HAS+5498.47M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según el plano número 305-04-4154 de 26 de octubre de 2001, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria: NORTE: Área inadjudicable 200 metros a la línea de alta marea; SUR: Manuel Rodríguez y Pablo De León; ESTE: Pablo De León y servidumbre de entrada; OESTE: Área inadjudicable 200 metros a la línea de alta marea. El valor del terreno adjudicado es de treinta balboas (B/.30.00), suma que pagó el comprador, según los recibos que consta en el expediente (Cfr. fojas 48-50 del expediente judicial).

No obstante lo explicado en el Informe de Conducta, este Despacho no encuentra, en el expediente judicial, elementos probatorios tendientes a verificar las afirmaciones de la demandante en el siguiente sentido: *"...el plano número 305-04-4154 se elaboró con datos falsos, toda vez que el polígono se encuentra en la faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme, por lo que está expresamente excluido de los fines de la Reforma Agraria, de conformidad con lo dispuesto en la Ley, por lo que esa situación salía de la competencia de la Dirección Nacional de Reforma Agraria..."* (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

En consecuencia, la verificación de los aspectos antes indicados resulta determinante para poder analizar si la Resolución D.N. 3-2068 de 24 de noviembre de 2004, emitida por la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras, objeto de reparo, infringió o no las normas aducidas por el recurrente en su demanda.

de Tierras, objeto de reparo, infringió o no las normas aducidas por el recurrente en su demanda.

La ausencia de tales elementos probatorios no le permite a esta Procuraduría, en esta etapa del proceso, emitir un concepto de fondo respecto de lo planteado en la demanda.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, el concepto de esta Procuraduría respecto de la legalidad la Resolución D.N. 3-2068 de 24 de noviembre de 2004, emitida por la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras, quedará supeditado a lo que la actora y el tercero interesado logren establecer en la etapa probatoria.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General