

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 008

Panamá, 2 de enero de 2019.

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

La Licenciada Cherty Alegría actuando en nombre y representación de **Dante Monteverde y Amalia Candanedo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N.4-1341 de 19 de agosto de 1996, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) hoy Autoridad Nacional de Titulación de Tierras (ANATI)**.

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. Cuestión Previa.

Conforme observa este Despacho, el 27 de octubre de 2017, la Licenciada Cherty Alegría actuando en nombre y representación de **Dante Monteverde y Amalia Candanedo**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Resolución D.N.4-1341 de 19 de agosto de 1996, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) hoy Autoridad Nacional de Titulación de Tierras (ANATI)**, a través de la cual se adjudicó definitivamente a título oneroso a Lourdes del Carmen González Bocharel, dos (2) globos de terreno estatales, ubicados en el corregimiento de Palmira, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 3-17 del expediente judicial).

Antes de dar inicio al análisis de fondo de la causa que ocupa nuestra atención, reiteramos nuestros planteamientos expuestos en la Vista 244 de 2 de marzo de 2018, ya que este Despacho es del criterio que la petición del accionante no tiene como finalidad exclusiva la declaración de

nulidad del acto impugnado, **sino el reconocimiento de una situación jurídica particular, y la adopción de las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.**

En ese orden de ideas, cabe señalar que la demanda presentada por el actor **se aparta de la naturaleza de las acciones de nulidad, puesto que su viabilidad, no sólo depende de no invocar o solicitar el restablecimiento de un derecho subjetivo, que es sólo una de las características de este tipo de demandas; sino, que el operador de justicia debe evaluar de manera íntegra y no individualizada, todas las características inherentes a la litis que se quiere instaurar.**

En tal sentido, este Despacho estima que si bien la demanda contencioso administrativa de nulidad persigue la declaratoria de nulidad del acto administrativo impugnado, **existen otros elementos que deben evaluarse y que constituyen parte esencial de la admisibilidad,** los cuales fueron ampliamente explicados por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, mediante Autos de 17 de enero y 25 de julio de 1991, veamos:

“...

a) Carácter del acto impugnado: **La demanda de nulidad se interpone contra actos de carácter general o abstracto. La demanda de plena jurisdicción se interpone contra actos de carácter particular, que afectan situaciones jurídicas individuales o concretas.**

b) Finalidad: **La demanda de nulidad cuestiona la legalidad del acto protegiendo dicha legalidad desde un punto de vista objetivo. Preserva el orden jurídico abstracto.**

c) Demandante: **En la demanda nulidad puede demandar cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, domiciliada en Panamá. En la demanda de plena jurisdicción sólo puede demandar aquella persona cuyo derecho se vea lesionado por el acto administrativo impugnado.**

d) La pretensión: **En la demanda de nulidad se pide únicamente la declaración de nulidad del acto administrativo. En la demanda de plena jurisdicción, además de la nulidad del acto, se demanda el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado.**

e) Naturaleza de la sentencia: **En la demanda de nulidad la sentencia anulatoria es declarativa. En la demanda de plena jurisdicción, si se acoge la pretensión, la sentencia es de condena.**

f) Suspensión provisional: **En la demanda de nulidad la jurisprudencia reciente ha sostenido que procede esta medida, cuando el acto impugnado en forma manifiesta pueda causar perjuicios a la colectividad, y si**

no respeta el principio constitucional que establece la separación de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. En la demanda de plena jurisdicción es necesario probar la existencia de un perjuicio grave y actual para el demandante o que el acto sea manifiestamente contrario a la ley para que sea procedente la suspensión provisional del acto impugnado.

g) Efectos de la sentencia: **En la demanda de nulidad la sentencia anulatoria produce efectos erga omnes, es decir, contra todos en general.** La demanda de plena jurisdicción afecta únicamente a quienes la interponen, es decir, tiene efectos inter-partes, al menos en lo que se refiere al restablecimiento del derecho

h) Intervención de terceros en el proceso: En la demanda de nulidad cualquiera puede intervenir como tercero. En la demanda de plena jurisdicción sólo se le permite intervenir como tercero a quien demuestre un interés directo en el proceso.

i) Facultades del juez: En la demanda de nulidad se confronta el acto impugnado con la norma infringida estando **el juez facultado sólo para decretar la nulidad del acto impugnado** y para dictar disposiciones en reemplazo de las anuladas. En la demanda de plena jurisdicción se confronta el acto impugnado, el derecho subjetivo lesionado y la norma infringida estando el juez facultado para decretar la anulación del acto y, además, para ordenar el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado.

f) Prescripción: En la demanda de nulidad no hay término de prescripción, puede interponerse en cualquier momento a partir de la notificación, expedición o publicación del acto administrativo. La demanda de plena jurisdicción prescribe dos meses a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto administrativo impugnado.

...".

Bajo la premisa anterior, **estimamos que la acción de nulidad en estudio, no es viable, toda vez que**, tal como se desprende del texto anterior, **lo que se demanda no es un acto de carácter general o abstracto**, sino un acto que reconoció derechos de propiedad lo que lleva implícita su naturaleza individual y particular.

En un caso similar, la Sala Tercera mediante **Sentencia de 3 de mayo de 2018**, dispuso lo siguiente:

“Con respecto a los planteamientos esbozados por la parte de la Procuraduría de la Administración y de la revisión del expediente en cuestión es importante destacar los siguientes aspectos:

...

Luego de analizar el contenido del acto impugnado y el contenido de la demanda, **es obvio que los actos impugnados no constituyen actos generales, impersonales u objetivos y por tanto, impugnables a través de una acción de nulidad; sino que se trata de actos individuales, personales y subjetivos cuya impugnación debe darse mediante acción de plena jurisdicción...**

Por otro lado, las declaraciones que la Ley permite hacer al Tribunal en **las acciones donde se ventilan derechos subjetivos son distintas a las que se permiten hacer en acciones que pretenden la restructuración del orden jurídico positivo, donde interesa de manera concreta y exclusiva proteger y conservar el imperio de la legalidad...**

Por tanto debido a las deficiencias formales anotadas, tales como la transcripción de las disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la infracción, **además de que la acción contentiva de nulidad que se ha promovido no es idónea para cuestionar un acto administrativo de contenido particular y concreto**, que, en todo caso, tenía que ser encauzado a través de la demanda de Plena Jurisdicción, esta Superioridad declara no viable la presente acción.

Lo anterior en virtud que se pudo determinar que el demandante ha confundido las acciones contenciosas de nulidad y plena jurisdicción, y **que pretende hacer uso del recurso de nulidad, con miras a lograr el restablecimiento de un derecho subjetivo**, propio de una demanda de plena jurisdicción y **el proceso no puede quedar abierto indefinidamente para que las partes o los interesados realicen los actos procesales cuando a bien lo consideren, o intenten acciones distintas a las establecidas en la ley**, pues el proceso ha de regirse por un principio de orden hasta llegar a la definición de la pretensión de quien accede a la jurisdicción.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO VIABLE**, la demanda contencioso administrativa de nulidad.”

No obstante los hechos previamente explicados; como quiera que a esta Procuraduría, en materia de nulidad le corresponde actuar en interés de la ley, y el Magistrado Sustanciador ha procedido a la admisibilidad de la demanda mediante la Providencia de 26 de abril de 2018, procederemos a evaluar las piezas procesales que reposan en el expediente con la finalidad de emitir nuestro concepto legal.

II. Acto acusado de ilegal.

La Licenciada Cherty Alegría actuando en nombre y representación de **Dante Monteverde y Amalia Candanedo**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare nula, por ilegal, la Resolución D.N.4-1341 de 19 de agosto de 1996, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) hoy Autoridad Nacional de Titulación de Tierras (ANATI)**, a través de la cual se adjudicó definitivamente a título oneroso a Lourdes del Carmen González Bocharel, dos (2)

globos de terreno estatales, ubicados en el corregimiento de Palmira, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 3-17 del expediente judicial).

III. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 25, 29, 69, 72 del Código Agrario (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962), los cuales en su orden establecían que: son tierras patrimoniales del estado todas aquellas adquiridas por éste, a cualquier título; todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena; la adjudicación definitiva confiere la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas en ese Código; y 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 8 y 9 del expediente judicial).

B. Los artículos 334, 337 y 338 del Código Civil, aprobado mediante la Ley 2 de 22 de agosto de 1916, modificada, entre otras, por la Ley 43 de 13 de marzo de 1925, los cuales señalan que son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado y del municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente; así mismo señalan que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la Ley; y que nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por grave motivos de utilidad pública (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 27 de octubre de 2017, la Licenciada Cherty Alegría actuando en nombre y representación de **Dante Monteverde y Amalia Candanedo**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N.4-1341 de 19 de agosto de 1996, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) hoy Autoridad Nacional de Titulación de Tierras (ANATI)**, manifestando en su escrito, entre otras cosas, lo siguiente:

“A. Artículo 25 del Código Agrario 1962 (Ley 21 de septiembre de 1962).

...

Esta norma fue vulnerada en el concepto de Violación Directa por Omisión. El Acto Administrativo que se impugna ha violado la presente norma, ya que los globos de terreno que le fueron adjudicados a la señora LOURDES DEL CARMEN GONZÁLEZ BOCHAREL, no podían ser reputadas en el año en que se expidió dicha Resolución, es decir en el año 1996, como tierras patrimoniales del Estado. Por lo tanto dicha adjudicación es ilegal ya que el Estado adjudicó, a través de la resolución aquí impugnada, terrenos que eran propiedad privada desde el año 1963.

B. Artículo 29 del Código Agrario 1962 (Ley 21 de septiembre de 1962).

...

La ilegalidad surge en el sentido de que, contrario sensu, de lo que establece la norma sobre el Derecho de protección que los propietarios deben recibir de parte del Estado, este, a través de la entonces Dirección nacional de reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.), lejos de protegerlos lo que ha hecho es emitir una Resolución adjudicando globos de terreno ajenos y de propiedad privada de personas naturales desde el año 1963. Esto ha conllevado que se dé un traslape total de las fincas.

...

C. Denunciamos como última norma de carácter legal violada por la Resolución aquí atacada de ilegal el artículo 338 del Código Civil.

Esta norma fue violada en el concepto de violación directa por omisión, ya que la Dirección nacional de reforma Agraria del Ministerio de desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) no puede privar de su propiedad privada a los dueños de la finca OCHO MIL NOVECIENTOS SIETE No.8907, Folio TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS (382) TOMO OCHOCIENTOS VEINTITRES (823) de la sección de propiedad del registro público de la Provincia de Chiriquí (sic)." (Cfr. fojas 10-11 y 14-15 del expediente judicial).

Una vez evaluada la demanda de nulidad en examen, el Tribunal admite en apelación dicha acción mediante la Providencia de 26 de abril de 2018, mediante la cual le corre traslado a Lourdes del Carmen González Bocharel y a Adolfo Enrique Miranda Cerceño, para que se pronuncien en el término de cinco (5) días (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

Al respecto, y conforme al derecho que le asiste, Lourdes del Carmen González Bocharel, mediante su apoderado judicial, interpuso escrito a través del cual se opuso a las pretensiones de la parte actora y negó las disposiciones infringidas señaladas por los demandantes; así mismo, Adolfo Enrique Miranda Cerceño, presentó un memorial mediante su apoderado judicial, a través del cual manifiesta lo siguiente:

“QUINTO: Surtidos los procedimientos establecidos en el Código Agrario, se puede advertir que la autoridad demandada carecía de fundamentos de hecho y de derecho para negar la solicitud de adjudicación, a título oneroso, que presentara la señora LOURDES DEL CARMEN GONZÁLEZ DE BOCHAREL.

Al respecto, el artículo 109 del Código Agrario, señala que si transcurre el término de 15 días desde la fijación de la última publicación en la Gaceta Oficial de los edictos en que se da a conocer de la solicitud de adjudicación presentada, sin que se haya presentado objeción a la misma, se remitirá el expediente a la Dirección General de Reforma para que proceda a dictar la resolución de adjudicación, si lo cree pertinente.

Si se observa en la Resolución atacada de ilegal, en el penúltimo párrafo de su parte motiva, se (sic) expresamente se señala que se cumplió a cabalidad con lo dispuesto en los artículos 30, 114, 117 y 118 del Código Agrario.

En torno al conflicto planteado, en el escrito de la Acción de Nulidad presentada, no hay indicios por parte de los demandantes, que en el expediente del proceso administrativo se hubiese presentado oposición a la solicitud de adjudicación que presentara la señora LOURDES DEL CARMEN GONZÁLEZ BOCHAREL.

Por tanto, la solicitud cumplió con todos los requerimientos legales de publicidad y demás exigidos por el Código Agrario y, en consecuencia, la mencionada resolución, se expidió en cumplimiento del debido proceso y del principio de estricta legalidad.

Esta inactividad procesal ante la reforma Agraria, no excluía el derecho de los demandantes de accionar en la vía civil, tal y como lo señala el artículo 72 del Código Agrario, y que cita como norma infringida la presentación judicial de los accionantes, a fin de demostrar la ocurrencia de irregularidades en el trámite de adjudicación realizado por la señora LOURDES DEL CARMNE GONZÁLEZ DE BOCHAREL y que ocasionan su nulidad, cómo pudiera ser aquéllas relacionadas con los elementos de prueba que puedan determinar quién o quiénes eran los ocupantes reales de los globos de terrenos adjudicados.

... (Cfr. fojas 101-102 del expediente judicial).

Sobre el particular, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ANATI, emitió su informe de conducta en el cual de manera medular hace un recuento de las actuaciones llevadas a cabo por la dicha entidad, en cuanto a las inspecciones, levantamientos de planos, así como la medición y delimitación de los linderos, ello, ante la solicitud de adjudicación a título oneroso de compra de dos parcelas que formaban parte de la finca 149, inscrita al tomo 18, folio 110 y de propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a saber el Globo A con superficie de una hectárea más mil trescientos sesenta y nueve con doce metros cuadrados (1ha + 1369.12 m²), y el Globo B con una superficie de una hectárea más ocho mil cuatrocientos diecinueve punto veintiocho metros cuadrados (1ha + 8419.28 m²), ubicados en la Milla dos, corregimiento de Palmira, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 93-84 del expediente judicial).

Antes de desarrollar nuestro criterio, cobra importancia 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).

Bajo la tesis doctrinal expuesta en los párrafos que anteceden, advertimos que de las constancias procesales se desprende la Escritura Pública 4-1341 de 19 de agosto de 1996, a través de la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria, adjudica definitivamente a título oneroso a Lourdes del Carmen González Bocharel, dos (2) globos de terrenos estatales patrimoniales, ubicados en el corregimiento de Palmira, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí con una superficie de cinco hectáreas más dos mil ochocientos veintidós metros cuadrados (5ha + 2822 m²) (Cfr. fojas 21-28 del expediente judicial).

Sobre el particular, también observamos la certificación 1096507, en la cual se advierte que el inmueble con código de ubicación 4301, folio real 8907, ubicado en el corregimiento de Boquete, provincia de Chiriquí, tiene las siguientes restricciones: *“Esta finca queda sujeta a lo que estipula el artículo 22 del Decreto 100 de 29 de agosto de 1935, que dispone que todos los lotes que se*

adjudiquen de acuerdo con este decreto estarán limitados con la servidumbre necesaria para la construcción de carreteras, puentes, tranvías y ferrocarriles. Para más restricciones véase tomo 823, folio 382 de Chiriquí. 23-5-63. Inscrito en el número de entrada 3408/279, de fecha 23/05/1963 (Cfr. foja 29 del expediente judicial). (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, se advierte de las constancias procesales, la Escritura 1729 de 26 de abril de 1963, de la Notaría Tercera, a través de la cual la Nación de su finca 149 denominada "Alto Boquete" vende un globo de terreno al señor próspero D'anello, vemos:

"La Nación es dueña de la Finca número ciento cuarenta y nueve (149), inscrita en el Registro Público al folio ciento diez (110), Tomo diez y ocho (18) (sic), Sección de Chiriquí.

PRIMERO: Con motivo del Resuelto número doscientos ochenta y tres (283) de veinte (20) de Marzo de mil novecientos sesenta y tres (1963) se le adjudicó definitivamente en venta al señor PROSPERO D'ANELLO, un globo de terreno de una superficie de cinco (5) hectáreas con dos mil ochocientos veintidós (2822) metros cuadrados, de la Finca denominada "Alto Boquete", ubicada en el Distrito de Boquete, provincia de Chiriquí (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

De conformidad con lo anterior, consta la Escritura 18190 de 12 de diciembre de 1984, de la Notaría Cuarta, mediante la cual prospero D'anello vende una finca de su propiedad a Luis Guerra Pittí, quien declaró recibir a su entera satisfacción, la finca número 8907, inscrita al tomo 823, folio 382, de la Sección de propiedad del Registro Público de Panamá (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, este Despacho también observa la Escritura 1941 de 14 de junio de 1999, de la Notaría Segunda, por la cual Luis Guerra Pittí, realiza la venta a favor de Amalia Candanedo y Dante Augusto Monteverde Díaz, señalando lo siguiente: *"PRIMERO: Declara EL VENDEDOR, que es dueño de la finca OCHO MIL NOVECIENTOS SIETE (8907), inscrita al Tomo OCHOCIENTOS VEINTITRÉS (823), Folio TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS (382), del Registro Público, Sección de la Propiedad, Provincia de Chiriquí."* (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Ahora bien, tal y como lo hemos mencionado, lo que busca el accionante es la nulidad del acto administrativo que, según afirma, originó un traslape dentro de los linderos del predio de su propiedad, los cuales fueron adjudicados a Lourdes del Carmen González Bocharel, mediante la Escritura Pública 4-1341 de 19 de agosto de 1996, mismo predio que de acuerdo a la información

suministrada a ese Tribunal también tiene como propietario del Globo B a Adolfo Enrique Miranda Cedeño (Cfr. fojas 21-28 y 88 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, es claro que no puede existir un derecho anterior sobre la tierra susceptible de adjudicación y en tal sentido, como quiera que la acción del demandante ha sido promovida para que declare nula la Resolución D.N.4-1341 de 19 de agosto de 1996, que según afirma, ocasionó el traslape de otro predio; es indispensable acreditar dicha figura mediante la prueba pericial correspondiente, a fin que pueda corroborarse que en efecto al momento en que se emitió la resolución objeto de reparo, que adjudicó a Lourdes del Carmen González Bocharel el predio en discusión ya tenía propietario.

En virtud de lo anterior, es necesario señalar que las pruebas incorporadas al proceso hasta este momento resultan ser insuficientes para determinar el traslape de manera fáctica y no argumentativa, 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


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 792-17