

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 097

Panamá, 12 de enero de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

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

La Licenciada Trinidad C. de Zúñiga, actuando en representación del **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ANATI. 2-0983 de 20 de octubre de 2014, dictada por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la **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 No.38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en la acción contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

**I. La pretensión.**

La Licenciada Trinidad C. de Zúñiga, actuando en representación del **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ANATI. 2-0983 de 20 de octubre de 2014, dictada por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

**II. Normas que se aducen vulneradas.**

La apoderada judicial de la institución recurrente invoca como infringidas las siguientes disposiciones:

**A.** De la Ley No.37 de 21 de septiembre de 1962, anterior Código Agrario, vigente al momento de los hechos:

**a.1.** El artículo 56, que instituye que las tierras estatales serán adjudicables, reservadas por el Estado para usos especiales o no adjudicables (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial);

**a.2.** El artículo 111, que dispone que la Comisión de Reforma Agraria podrá negar la solicitud cuando lo crea conveniente, por razones de utilidad pública, de interés social o cuando interfiera con sus planes de desarrollo agrario (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 27 (literal ch), 33 y 37 de la Ley No. 51 de 28 de agosto de 1975, de acuerdo con los cuales, el patrimonio del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP) estará conformado por todos los bienes muebles o inmuebles que adquirirá por compra y otra forma autorizada por la Ley; que para el cumplimiento de sus fines esa entidad podrá crear y ampliar centros de investigación, estaciones experimentales, laboratorios, servicios de extensión, campos demostrativos o explotaciones pilotos; y que todas las autoridades y servidores públicos deberán prestar la mayor colaboración posible a esa institución cuando ello sea requerido en asuntos relacionados con ella (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 34, 52 (numeral 4) y 201 (numerales 31 y 61) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que guardan relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general; al vicio de nulidad absoluta del acto administrativo cuando se dicta con prescindencia u omisión de trámites fundamentales; y las definiciones del principio del debido proceso y el concepto de interés público (Cfr. fojas 19-23 del expediente judicial); y

**D.** El artículo 752 del Código Administrativo que regula los fines para los que fueron instituidas las autoridades de la República (Cfr. fojas 23-24 del expediente judicial).

### III. Concepto de la violación de las normas invocadas.

A juicio de la recurrente, la demandada infringió el artículo 56 de la Ley No.37 de 21 de septiembre de 1962, porque esa norma deja claramente establecido que las tierras estatales no podrán ser de libre adjudicación cuando éstas sean consideradas como reservadas por el Estado para usos especiales; y que la accionante nunca desistió de su pretensión de adjudicación de las tierras estatales ubicadas en Río Hato (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

Añade la abogada de la activadora judicial que la autoridad reguladora de administrar las tierras estatales ha vulnerado el artículo 111 de la Ley No.37 de 21 de septiembre de 1962; los artículos 27 (literal ch), 33 y 37 de la Ley No. 51 de 28 de agosto de 1975; así como el artículo 752 del Código Administrativo; ya que omitió aplicar su contenido al abstenerse de negar la solicitud de adjudicación a favor del señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz basada en razones de utilidad pública o interés social, sustentada en el hecho que el IDIAP explotaba y aún continúa ejerciendo actividades con fines agrarios sobre el globo de terreno en conflicto; y que había iniciado con antelación su trámite ante el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) (Cfr. fojas 16-19 y 23-24 del expediente judicial).

Según la demandante, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** infringió los artículos 34, 52 (numeral 4) y 201 (numerales 31 y 61) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, porque, a pesar que el IDIAP, por medio de la Nota No. DG-615-12-2014 de 11 de diciembre de 2014, con sello de recibido el 12 de ese mismo mes y año, le comunicó a la demandada que el Fiscal Segundo de Circuito de Litigación Especializado en Asuntos Civiles y de Familia interpuso un Amparo de Garantías Constitucionales ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en contra de la Sentencia de 15 de abril de 2014, del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas); no esperó la decisión,

sino que procedió a la adjudicación a favor del señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz, lo que resultó en detrimento del interés público; es decir, el patrimonio de la actora (Cfr. fojas 19-23 del expediente judicial).

#### IV. Intervención de la tercera interesada.

En la Providencia de dieciséis (16) de junio de dos mil veintiuno (2021), por medio de la cual el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, le corrió traslado a la sociedad Canal Fiduciaria, S.A., en español, Canal Trust, Inc., en inglés, actual propietaria de la **finca inscrita al folio real No.30127383**, que le fue adjudicada al señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz a través de la resolución en estudio (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

El Representante Legal de esa empresa, le otorgó poder especial a la firma forense Litisconsult Panamá, quien presentó en beneficio de su mandante un escrito de contestación de la demanda, en la que se refirió a los hechos, adujo las pruebas pertinentes y el derecho que respalda su enfoque (Cfr. fojas 73-85 y 86-151 del expediente judicial).

#### V. Concepto supeditado de la Procuraduría de la Administración.

En el acto que se examina, se establece que el señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz, en su momento le solicitó a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** la adjudicación definitiva, a título oneroso, de una parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, con una superficie de dos hectáreas más cuatro mil ochocientos noventa y cuatro metros cuadrados con seis decímetros cuadrados ( $2\text{has}+4894\text{m}^2.06\text{dc}^2$ ), comprendida dentro de los siguientes linderos generales que corresponden al plano No.202-07-13441 de 24 de junio de 2011, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, así: al norte: *“camino de tierra a camino principal a otros lotes”*; al sur: servidumbre; al este: servidumbre; y al oeste: resto de la finca No.87, rollo 23832, documento 4, propiedad del

Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Terrenos Nacionales (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En autos, también se dejó consignado que el globo de terreno solicitado pertenece a la finca No.87, inscrita en el Registro Público en el rollo 23832, documento 4, Sección de la Propiedad, provincia de Coclé (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Según se señala en la información incorporada al caso y en la demanda, la solicitud de adjudicación formulada por el señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz se sometió a una oposición en la esfera judicial, que dio lugar a que el Juzgado Primero del Circuito de Coclé, Ramo Civil, expidiera la Sentencia No.75 de 29 de octubre de 2013; que fue impugnada en segunda instancia, trayendo como consecuencia que el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas) expidiera la Sentencia de 15 de abril de 2014, a través de la cual revocó la decisión primigenia y, en su lugar, declaró no probada la oposición presentada por el **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)** (Cfr. fojas 6 y 28 del expediente judicial).

Seguidamente se advierte en la documentación acopiada en el caso, que se declaró desierto el Recurso de Casación anunciado, por lo que se ordenó la devolución del expediente a su lugar de origen; y que cumplidos los trámites propios de la materia; la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** dictó la Resolución No. ANATI. 2-0983 de 20 de octubre de 2014, en la que le adjudicó al señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz la mencionada parcela (Cfr. fojas 28-30 del expediente judicial).

Sin embargo, la recurrente indica que la entidad adjudicataria no tomó en consideración que el Fiscal Segundo de Circuito de Litigación Especializado en Asuntos Civiles y de Familia interpuso un Amparo de Garantías Constitucionales ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en contra de la Sentencia de 15 de abril de 2014, del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas); situación de la que afirma tuvo

formal conocimiento la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, porque así se lo comunicó el **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)** mediante la Nota No. DG-615-12-2014 de 11 de diciembre de 2014, con sello de recibido el 12 de ese mismo mes y año (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En la acción, se menciona que el 21 de junio de 2016, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia concedió el Amparo de Garantías Constitucionales y decretó la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso ordinario de oposición interpuesto por el **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)** en contra del señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz, basado en la omisión de la notificación; y, como consecuencia, la participación activa del Ministerio Público en las distintas etapas procesales (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Es importante anotar, que en el libelo se señala que como resultado de lo decretado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a esa fecha, el Juzgado Primero de Circuito del Ramo Civil de Coclé está tramitando el proceso de oposición (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En adición, la abogada de la activadora judicial plantea que la resolución que ocupa nuestra atención fue expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, desconociendo que ante el Programa Nacional de Tierras (PRONAT) de la provincia de Coclé, el **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)** tenía un trámite anterior sobre la misma parcela que le fue adjudicada al señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz, correspondiente a la cédula catastral No. 4141217000063 de 28 de octubre de 2008, que declaró zona de regularización las áreas rurales de los distritos de Antón, Penonomé, La Pintada, Olá, Natá y Aguadulce, solicitud de la que la entidad adjudicataria no ha desistido (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

La actora explica en su acción, que desde inicios de la década del año 1980, el **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)** ha mantenido en uso y

ocupación, de forma pacífica e ininterrumpida, de un globo de terreno perteneciente a la finca madre No.87, rollo 23832, documento 4, ubicado en el sector de Río Hato Sur, corregimiento de ese mismo nombre, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Añade la activadora judicial, que *“Una porción de globo de terreno de esta Finca madre, la utiliza el IDIAP, como sede de su ‘Finca Experimental Río Hato Sur’. Dicho terreno está conformado por el plano No.21-3088, a nombre del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en fecha 16 de julio de 1982, cuya área (globo A) es de 12 Has + 2679.34m<sup>2</sup> y globo B es de 2 Has. + 7303.24m<sup>2</sup> y el área anexada posteriormente, conformada por terrenos que corresponden al plano No.21-3093 a nombre del Asentamiento Campesino Río Hato Sur, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria el 23 de julio de 1982.”* (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

A este Despacho le corresponde exponer su concepto de ley; no obstante, al analizar la información acopiada en autos, se observa que el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP) dijo aportar como pruebas las siguientes:

1. La copia autenticada de la Resolución No. ANATI. 2-0983 de 20 de octubre de 2014, dictada por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (fojas 28-30 del expediente judicial).
2. El original de la certificación de la finca No.30127383, inscrita en el Registro Público, en la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé, cuyo titular es la sociedad Canal Fiduciaria, S.A., en español y Canal Trust, Inc., en inglés (fojas 31-32 del expediente judicial).
3. La copia simple del certificado del Registro Público de la finca No. 87 de la Sección de la propiedad de la provincia de Coclé, cuyo titular era la Comisión de Reforma Agraria (foja 33 del expediente judicial).

4. El original del certificado de Registro Público de la sociedad Servicios, Ingeniería y Construcción, Arom, S.A. (Cfr. foja 34 del expediente judicial).
5. La copia autenticada de la Sentencia 75 de 29 de noviembre de 2013, del Juzgado Primero del Circuito de Coclé del Ramo Civil; sin embargo, **no fue adjuntada a la demanda.**
6. Copia simple del Convenio del IDIAP con el Asentamiento Campesino Río Hato Sur (Cfr. fojas 35-38 del expediente judicial).
7. Se adujo el expediente con cédula catastral #4141217000063 de 28 de octubre de 2008, que permanece en la oficina de ANATI en la Regional de Coclé, **que se incorporará al caso en la etapa probatoria** (Cfr. fojas 25 del expediente judicial).
8. Copia de la Gaceta Oficial No.26160 de 6 de noviembre de 2008, que publicó el Acuerdo No.77 de 20 de agosto de 2008, **que no se aportó junto con la acción.**
9. La copia autenticada del Plano No. 21-3088 aprobado por la Dirección Nacional de la Reforma Agraria el 16 de julio de 1982 (Cfr. foja 39 del expediente judicial).
10. La copia autenticada del Plano No. 21-3093 aprobado por la Dirección Nacional de la Reforma Agraria el 23 de julio de 1982 (Cfr. foja 40 del expediente judicial).
11. La copia autenticada de la Nota No. DG-615-12-2014 de 11 de diciembre de 2014, suscrita por el Director General del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP) (Cfr. foja 41 del expediente judicial).
12. Se adujo el expediente del Juzgado Primero de Circuito Civil de Coclé, que contiene el Proceso Ordinario de Oposición interpuesto el IDIAP, en contra de la solicitud de adjudicación del mencionado globo de terreno nacional ubicado en Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, a favor del señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz, **que se solicitará en la etapa probatoria.**

En adición, se adujeron varios testigos y una inspección ocular.



Desde nuestra perspectiva, sin la copia autenticada de la Sentencia de 21 de junio de 2016, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que concedió el Amparo de Garantías Constitucionales y decretó la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso ordinario de oposición interpuesto por el **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)** en contra del señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz, no resulta factible emitir un concepto de ley dentro del proceso que ocupa nuestra atención.

Por consiguiente, el concepto de la Procuraduría de la Administración ha de quedar supeditado hasta que sean incorporados al proceso: el expediente con cédula catastral #4141217000063 de 28 de octubre de 2008, que permanece en la oficina de ANATI en la Regional de Coclé; y el expediente del Juzgado Primero de Circuito Civil de Coclé, que contiene el Proceso Ordinario de Oposición interpuesto el IDIAP, en contra de la solicitud de adjudicación del mencionado globo de terreno nacional ubicado en Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, a favor del señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 874162020