



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de enero de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

El Licenciado Jonathan Ariel Hernández G., actuando en nombre y representación de **Domingo Enrique Sánchez Valdés (LEGAL) o Enrique Sánchez Valdés (USUAL)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 4-1535 de 19 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (**hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras**).

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

**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 tercer párrafo del numeral 2 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. Antecedentes.**

Antes que esta Procuraduría proceda a emitir concepto, estimamos importante realizar algunas consideraciones respecto al acto administrativo acusado de ilegal que da origen al presente proceso.

Conforme observa este Despacho, el 26 de abril de 2021, el apoderado judicial de **Domingo Enrique Sánchez Valdés (LEGAL) o Enrique Sánchez Valdés (USUAL)**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 4-1535 de 19 de agosto de 2008, 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 OTMAR HANSER, de generales expresadas, una (1) parcela de terreno baldío, ubicada en el Corregimiento de CERRO PUNTA, Distrito de BUGABA, Provincia de CHIRIQUÍ...”*. (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

Después de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de nulidad, mediante el Auto de veintiocho (28) de mayo 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 **Christine Lan** y a este Despacho (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que a través del Oficio N° 1177 de 28 de mayo 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-1054-2021 de 8 de junio de 2021, y recibida en la Secretaría de la Sala Tercera, el 10 de junio de 2021 (Cfr. fojas 27 y 28-30 del expediente judicial).

Por su parte, **Christine Lan**, en calidad de tercero interesado, fue emplazada 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 la prenombrada compareciera al proceso, el Tribunal

procedió a designarle un Defensor de Ausente, quien, el 10 de septiembre de 2021, presentó un escrito de contestación a la acción promovida por **Domingo Enrique Sánchez Valdés (LEGAL) o Enrique Sánchez Valdés (USUAL)**, negando los hechos y el derecho invocado (Cfr. fojas 31-37 y 38-40 del expediente judicial).

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

De conformidad con lo que consta en autos, el apoderado judicial de **Domingo Enrique Sánchez Valdés (LEGAL) o Enrique Sánchez Valdés (USUAL)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 4-1535 de 19 de agosto de 2008, 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:

“Adjudicar definitivamente a título oneroso a **OTMAR HANSER**, de generales expresadas, un (1) parcela de terreno baldío, ubicada en el Corregimiento de CERRO PUNTA, Distrito de BUGABA, Provincia de CHIRIQUÍ, con una superficie de CUATRO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CUATRO METROS CUADRADOS CON SESENTA Y NUEVE DECÍMETROS CUADRADOS (OHA.+4374.69M2), comprendida dentro de los siguientes linderos que corresponde al Plano No. 405-04-21634, del 18 de Enero de 2008, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

NORTE: OTMAR HANSER.

SUR: CAMINO HACIA LAS NUBES ARRIBA Y HACIA CALLE CERRO PUNTA-LAS NUBES.

ESTE: CAMINO HACIA LAS NUBES ARRIBA Y HACIA CALLE CERRO PUNTA-LAS NUBES.

OESTE: OTMAR HANSER Y CAMINO HACIA LAS NUBES ARRIBA Y HACIA CALLE CERRO PUNTA-LAS NUBES.

...” (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial)

### III. Normas que se aducen infringidas.

El accionante estima que la Resolución No. D.N. 4-1535 de 19 de agosto de 2008, descrita en el apartado anterior, vulnera las siguientes disposiciones del **Código Agrario, aprobado por la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, vigente a la fecha de los hechos, que disponen:

3.1. El **artículo 56**, que señala que las tierras estatales serán de carácter adjudicables o no, y reservadas por el Estado para usos especiales. Igualmente, precisa que las primeras, a su vez, se dividen en ocupadas, que son aquellas sobre las cuales existe la posesión de personas naturales o jurídicas; en parceladas y libres (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial y página 6, de la Gaceta Oficial Digital N° 14,923 de 22 de julio de 1963);

3.2. El **artículo 58**, modificado por la Ley N° 68 de 19 de diciembre de 2001, que establece los parámetros o priorización que se debe seguir para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial y página 11 de la Gaceta Oficial N° 24,457 de 21 de diciembre de 2001).

3.3. El **artículo 59**, que dispone que la Comisión de Reforma Agraria tratará de otorgar tierras en el mismo lugar donde habite el peticionario, y en caso de no ser posible, se hará preferiblemente en las áreas más cercanas a su residencia (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial y página 6 de la Gaceta Oficial Digital N° 14,923 de 22 de julio de 1963);

3.4. El **artículo 60**, que indica la prelación que la Comisión de Reforma Agraria debe considerar cuando resuelva la distribución de tierras en una extensión donde ya hubieran ocupantes, pero cuya capacidad no es suficiente para permitir una explotación productiva a todos los que tuvieran derecho a que se le adjudiquen parcelas (Cfr. foja 10-11 del expediente

judicial y página 6 de la Gaceta Oficial Digital N° 14,923 de 22 de julio de 1963);

3.5. El **artículo 61**, que señala que la Comisión de Reforma Agraria adjudicará una sola parcela a cada beneficiario, sin embargo, podrá otorgar una extensión adicional de tierra si el interesado comprueba una serie de aspectos (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial y páginas 6-7 de la Gaceta Oficial Digital N° 14,923 de 22 de julio de 1963);

3.6. El **artículo 101**, modificado por el Decreto Ley Número 11 de 2 de junio de 1966, que preceptúa, entre otras cosas, que previa constancia de las notificaciones de los colindantes, la Comisión de Reforma Agraria, por medio de un agrimensor bajo su dependencia, ordenará la inspección el terreno cuya mensura se requiere para establecer si las tierras solicitadas son o no adjudicables (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial y página 2 de la Gaceta Oficial Digital N° 15,632 de 3 de junio de 1966); y

3.7. El **artículo 102**, que establece que en el caso que las tierras solicitadas sean estatales adjudicables y no se encuentren ocupadas, la Comisión de Reforma Agraria autorizará al agrimensor del peticionario para que lleve a cabo la mensura y prepare el plano correspondiente, esto en el caso que se trate de una solicitud a título oneroso; no obstante, si es de carácter gratuito, lo realizará la entidad si no ha habido oposición por parte de los colindantes (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial y página 10 de la Gaceta Oficial Digital N° 14,923 de 22 de julio de 1963).

#### **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. 4-1535 de 19 de agosto de 2008, ha infringido lo dispuesto en el **artículo 56 del Código Agrario**, puesto que el globo de terreno que le fue adjudicado a **Otmar**

**Hanser** no podía ser considerado como tierras estatales adjudicable, habida cuenta que la ocupación y posesión la ostentaba **Domingo Enrique Sánchez Valdés (LEGAL) o Enrique Sánchez Valdés (USUAL)**. Agrega, que la ilegalidad en el proceso administrativo se inició al presentarse un plano que no reflejaba la realidad del globo de terreno y porque la institución no llevó a cabo la inspección para corroborar dicha información (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

En ese mismo orden, el abogado del recurrente alega que la entidad demandada no atendió el orden y prelación enunciado en los **artículo 58 y 60** de texto legal antes mencionado, por el contrario, le adjudicó el globo de terreno a una persona extranjera que no era agricultor o criador; aunado al hecho, que **Otmar Hanser** no ocupaba el predio y no le daba una función social al mismo, y que la autoridad no realizó la inspección, así como la debida notificación a los verdaderos colindantes del terreno (Cfr. fojas 8-9 y 10-11 del expediente judicial).

Continúa expresando que se ha transgredido el **artículo 59 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, en el sentido que uno de los criterios para adjudicar un globo de terreno es que el peticionario resida cerca del área, con la finalidad de evitar situaciones en las que extranjeros despojan a los verdaderos ocupantes y nacionales de sus terrenos; como sucedió en el presente caso, según expone, pues **Otmar Hanser** no vivía en el Corregimiento de Cerro Punta, sino en Gamboa, distrito y provincia de Panamá. (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

Igualmente, expone que el acto objeto de reparo viola el **artículo 61 del Código Agrario**, ya que si la Administración Pública hubiese realizado la inspección que correspondía al terreno, se habría percatado que los colindantes verdaderos del predio que fue adjudicado, no eran los que

señaló **Otmar Hanser** en el plano presentado. Es más, agrega que la norma impedía que se le otorgará otra parcela, a menos que éste comprobara que tenía una familia numerosa que mantener, que la tierra no le era suficiente para sustentar económicamente a su familia y que la estaba explotando racionalmente (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

En el mismo contexto, manifiesta que se desatendió lo establecido en el **artículo 101** de la disposición jurídica antes descrita, dado que la falta de inspección al predio adjudicado era necesaria para corroborar que **Otmar Hanser** no estaba cumpliendo con los requerimientos estipulados en el Código Agrario. De igual forma, apunta que los verdaderos colindantes no fueron notificados, privándolos de la oportunidad para ejercer su derecho de oposición y las acciones legales que correspondiera (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Finalmente, el demandante anota que se ha violado el **artículo 102 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, toda vez que el agrimensor nunca efectuó una inspección de campo al terreno solicitado en adjudicación por **Otmar Hanser**, que constatará que en ese momento que el mismo no podía ser beneficiado con el otorgamiento del predio, ya que la realidad con respecto a los colindantes difería del plano presentado por el beneficiario y la propiedad ya estaba ocupada por otra persona (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

#### **V. Contestación de la demanda por parte de Christine Lan, en calidad de tercero interesado.**

El 14 de septiembre de 2021 **Christine Lan**, por medio de su Defensor de Ausente, el Licenciado Eric A. Stanziola Ríos, compareció al presente proceso para contestar la acción contencioso administrativa interpuesta por **Domingo Enrique Sánchez Valdés (LEGAL) o Enrique Sánchez Valdés**

(USUAL), 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 41-42 del expediente judicial).

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

Después de analizar los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que **Domingo Enrique Sánchez Valdés (LEGAL) o Enrique Sánchez Valdés (USUAL)**, 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 ubicado Corregimiento de Cerro Punta, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, que fue adjudicado mediante la Resolución No. D.N. 4-1535 de 19 de agosto de 2008, por la entonces **Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras)**, a título oneroso, a favor de **Otmar Hanser**, ya se encontraba ocupada por el demandante, como éste menciona.

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. 4-1535 de 19 de agosto de 2008, objeto de reparo, no observó lo dispuesto en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que aprueba el Código Agrario, vigente al tiempo en que se dieron

los hechos, ya que se trata de una serie de pruebas documentales autenticadas, en originales y en copia simple que no nos permite verificar las alegaciones vertidas por el accionante (Cfr. fojas 18-24 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 pruebas testimoniales, de informe e inspección judicial con la finalidad de probar sus argumentos, así como la violación a los preceptos legales antes mencionados (Cfr. fojas 15-17 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, lo ha hecho de forma extemporánea, lo que no permite que esta Procuraduría pueda comprobar los hechos en que el recurrente fundamenta sus pretensiones (Cfr. fojas 28-30 del expediente judicial).

A su vez, si bien **Christine Lan**, propietaria actual de la finca y 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 38-40 del expediente judicial).

En este contexto y para efectos de lograr una evaluación integral y uniforme sobre los cuestionamientos planteados por la parte actora con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución No. D.N. 4-1535 de 19 de

agosto de 2008, 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. 4-1535 de 19 de agosto de 2008, 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 Lilja Urriola de Ardila  
**Secretaría General**

Expediente 374452021