

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1299

Panamá, 5 de octubre de 2018

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Plena Jurisdicción.**

El Magíster Gilberto Ryall Zuñiga, actuando en nombre y representación de **Pedro Julio Oliveros Cerezo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 114 de 28 de marzo de 2014, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, su acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Alegato de Conclusión.  
(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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo con las constancias procesales, el 3 de octubre de 2010, **Pedro Julio Oliveros Cerezo** presentó ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, formal solicitud de adjudicación de un globo de terreno con una superficie de aproximadamente 13 Has + 7662.90 mts<sup>2</sup>, ubicado en Caño Detribe, corregimiento de Chiriquí Grande, distrito de Chiriquí Grande, provincia de Bocas del Toro, propiedad de la Nación, petición que fue admitida con el número AL-693-2003 (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

En este escenario, según se desprende del expediente judicial, la señora **Noemí Lourdes Stonestreet Padilla de Ayarza**, interpuso ante la entidad demandada, formal

oposición a la solicitud de adjudicación y posterior titulación presentada por el actor, lo cual se resolvió mediante la Resolución 114 de 28 de marzo de 2014, objeto de controversia, por medio de la cual se rechazó dicha solicitud y se ordenó archivar el expediente abierto a nombre de **Pedro Julio Oliveros**, con número de solicitud AL-693-2003 (Cfr. fojas 10-11 y 42 del expediente judicial).

Según consta en autos, debido a su disconformidad con esta decisión, **Pedro Julio Oliveros Cerezo** presentó ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras un recurso de reconsideración en contra del acto administrativo descrito en el párrafo anterior, mismo que fue resuelto a través de la Resolución ADMG-297-14 de 24 de junio de 2014, la cual mantuvo en todas sus partes el acto recurrido, que fue notificada el 24 de mayo de 2016, y con la que se agotó la vía gubernativa (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Lo descrito en líneas previas, produjo que el recurrente, actuando por medio de su apoderado judicial, el 19 de julio de 2016, interpusiera ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 2-9 del expediente judicial).

De dicha demanda se le corrió traslado a **Noemí Lourdes Stonestreeth de Ayarza**, a quien se le nombró un defensor de ausente quien contestó la acción oponiéndose a la misma (Cfr. fojas 16 y 52 a 54 del expediente judicial).

## **II. Actividad Probatoria.**

En el proceso en estudio, el Tribunal expidió el Auto 272 de 6 de septiembre de 2018, en el que se admitieron a favor del demandante, los siguientes medios de pruebas documentales: Las copias autenticadas de la Resolución 114 de 28 de marzo de 2014 y la Resolución ADMG-297-14 de 24 de junio del 2014, objeto de reparo, ambas emitidas por la Administración General de la Autoridad Nacional de Tierras, entre otras (Cfr. fojas 10 a 13 y 71 del expediente judicial).

En adición, se admitió en beneficio del actor la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con las resoluciones acusadas de ilegales (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

Los documentos admitidos a través del mencionado auto serán analizados en el apartado de concepto.

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

La parte actora aduce que el acto impugnado infringe las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 7, numeral 2, del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio del 2010, relativo a los requisitos y procedimientos de derechos posesorios y adjudicación a título gratuito u oneroso en los expedientes que estaban en trámites antes de la entrada en vigencia de la Ley 80 del 2009, el cual indica que las peticiones deben cumplir con los mismos requisitos establecidos en el artículo 5 del presente decreto salvo aquellos casos que se hayan completado en debida forma con antelación (Cfr. foja 6 del expediente judicial); y

**B.** El artículo 1028 del Código Judicial que dispone que la sentencia ejecutoriada que en proceso contencioso decide la pretensión tiene fuerza de cosa juzgada en otro proceso cuando entre la nueva demanda y la anterior fallada hubiese identidad jurídica de las partes; identidad de la cosa u objeto e identidad de la causa o razón de pedir (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

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

En la **Vista 865 de 13 de julio de 2018**, este Despacho advirtió la necesidad de revisar las actuaciones que componen el expediente administrativo, así como las demás pruebas que las partes involucradas estimaran pertinentes, aportar en la etapa correspondiente, para así poder lograr un mejor análisis del tema objeto de controversia.

En este contexto, debemos destacar que **Noemí Lourdes Stonestreet Padilla de Ayarza, presentó el día 15 de mayo de 1998**, ante el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, concretamente en la Dirección Nacional de Reforma Agraria una solicitud de adjudicación a título oneroso de una parcela de tierra estatal adjudicable de una superficie aproximadamente de ocho (8) hectáreas ubicada en la localidad de Boca Torito, corregimiento, distrito y provincia de Bocas del Toro, comprendido dentro de los siguientes linderos:

“NORTE: Manglares.  
SUR: Manglares.

ESTE: Manglares.  
 OESTE: Manglares.” (Cfr. foja 103 del expediente administrativo).

Posterior a lo arriba señalado, **el 3 de octubre de 2003, Pedro Julio Olivares Cerezo**, solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas, anterior Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, la compra de un globo de terreno ubicado en Bocas del Toro, corregimiento de Tierra Oscura, el cual consiste en una superficie de trece (13) hectáreas, con 7662.90m<sup>2</sup>, cuyos linderos son “al norte Mar Caribe, al oeste Mar Caribe, al este Manglar y al sur Colinda con terrenos nacional (sic)” (Cfr. fojas 1 y 12 del expediente administrativo).

Ante esta situación, **Noemí Lourdes Stonestreet Padilla de Ayarza**, en el año de 2004, presentó escrito de oposición al intento de compra de **Pedro Julio Oliveros Cerezos** (Cfr. fojas 153-154 del expediente administrativo).

En este orden de ideas, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Resolución 92 de 9 de abril de 2011, dispuso lo siguiente:

“LA DIRECTORA DE CATASTRO Y BIENES PATRIMONIALES en uso de sus facultades legales,

#### CONSIDERANDO

Que la señora Noemí Lourdes Stonestreet de Ayarza presentó oposición a la solicitud de compra presentada por Pedro Julio Oliveros Cerezos de un globo de terreno de 13 Has+7662.90 M<sup>2</sup>, ubicado en Boca Torito, Corregimiento de Tierra Oscura, Distrito y Provincia de Bocas del Toro, petición contenida en el expediente AL-693-2003.

...

Que en el presente expediente se publicó el edicto 003-2004, los días 11, 12, 13 de agosto de 2004 en el diario La Estrella de Panamá, como se aprecia a foja 48 a 50, siendo el término de oponerse de 10 días.

Que la oposición fue presentada aproximadamente 3 años (18 de mayo de 2007), después de la última publicación del edicto 003-2004.

...

#### RESUELVE:

PRIMERO: RECHAZAR DE PLANO la oposición presentada por la señora Noemí Lourdes Stonestreet de Ayarza

contra la solicitud de compra presentada por Pedro Julio Oliveros...

...

TERCERO: ADVERTIR que en el procedimiento Administrativo Fiscal procederán los siguientes recursos:

1. El recurso de Reconsideración deberá ser sustentado dentro de los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la resolución objeto del recurso.
2. El Recurso de apelación en contra de la Resolución de primera instancia y su acto confirmatorio deberá ser sustentado dentro de los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución que resuelve el recurso de reconsideración. Con la apelación interpuesta en término contra la resolución que decide el recurso de reconsideración, se tendrá igualmente recurrida la resolución original que fue motivo de reconsideración, aun cuando el escrito de apelación no lo exprese de forma directa.” (Cfr. fojas 177-178 del expediente administrativo).

Por otra parte, es importante señalar que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la anterior Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, mediante un informe pericial y de avalúo de fecha de 1 de marzo de 2004 y otro informe de carácter final de 8 de noviembre de 2004, señaló que luego de haber hecho las investigaciones correspondientes de campo (acoplamiento de plano), en el lote objeto de controversia no hay traslape; además que el Instituto Tommy Guardia, define el terreno como un área de tierra firme dividido por un canal artificial (Cfr. fojas 15, 17 y 60 del expediente administrativo).

Sin embargo, el 19 de diciembre de 2006, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, a través de una inspección ocular señaló lo siguiente:

**“...el globo de terreno solicitado por NOEMÍ LOURDES STONESTREET DE AYARZA, al Ministerio de Economía y Finanzas con el número AL-881/2004, tiene una superficie de 22 Has.+8568.24m<sup>2</sup>. Y el solicitado por PEDRO JULIO OLIVEROS CEREZO, tiene una superficie de 10 Has.+7518.42m<sup>2</sup>, que traslapa parte del**

terreno solicitado por **NOEMÍ LOURDES STONESTREET DE AYARZA**. Superficie que puede ser solicitada en concesión administrativa en parte o en su totalidad al Ministerio de Economía y Finanzas y bienes Patrimoniales luego de ser saneado el conflicto de traslape.

...

**Nota:** Los linderos fueron tomados de los planos presentados por los solicitantes. El de Noemí Lourdes Stonestreet de Ayarza fechado Julio de 1998, y el de Pedro Julio OLIVEROS Cerezo, fechado Abril de 2006. La totalidad del globo de terreno solicitado por Pedro Julio Cerezo, esta (sic) dentro del globo de terreno solicitado por la señora Noemí Lourdes Stonestreet de Ayarza.

De usted

Atentamente:

**ROBERTO PRESTAN** (fdo)  
Administrador Regional  
De Catastro de Bocas del Toro

**HECTOR E. GUEVARA** (fdo)  
Topógrafo de catastro  
Bocas del Toro” (Cfr. 2

páginas después de la foja 88, ya que no está foliada).

Ahora bien, luego del recuento de los hechos tenemos, que el abogado de **Olivares Cerezos** indica que el acto acusado de ilegal, infringe el artículo 7, numeral 2 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio del 2010, el cual como hemos mencionado en líneas anteriores indica que las peticiones deben cumplir con los mismos requisitos establecidos en el artículo 5 del presente decreto salvo aquellos casos que se hayan completado en debida forma con antelación.

Respecto a tal infracción, este Despacho debe iniciar señalando que el proceso bajo examen debe partir del supuesto que las peticiones de adjudicación de tierras antes descritas **son de fecha anterior a la Ley 55 de 23 de mayo de 2011**, por tal razón nos remitimos a la **Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, que aprobó el anterior **Código Agrario**, vigente a la fecha en que se presentaron tales solicitudes, cuyo Capítulo IV se denominaba, **Oposición a las Adjudicaciones**, el cual estaba desarrollado en los artículos 130 al 136 de ese cuerpo normativo (Gaceta Oficial 14,726 de 28 de septiembre de 1962); y disponía lo siguiente:

“**Artículo 130.** En toda actuación que tenga por objeto la adjudicación de tierras baldías en propiedad o en arrendamiento **podrá haber oposición que se formulará por escrito ante la Comisión de Reforma Agraria.**” (Lo destacado es nuestro).

“**Artículo 131.** Las oposiciones sólo serán admisibles en los casos siguientes:

1° Cuando el opositor alegare tener derecho de posesión;

2° Cuando el opositor alegare haber presentado una petición anterior sobre el mismo terreno o parte de él;

3° Cuando el opositor alegare título de dominio o de arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él;

4° Cuando se reclamare el reconocimiento de una servidumbre constituida a favor de otro predio, siempre que la servidumbre no aparezca reconocida en el expediente; y

5° Cuando se alegare que la solicitud de adjudicación comprende tierras inadjudicables.”

“**Artículo 132.** La falta de oposición en los casos del artículo anterior no excluye cualquiera otra acción que al interesado le compete de acuerdo con el Código Civil o este Código.”

“**Artículo 133.** Las oposiciones a las solicitudes deben anunciarse desde la presentación de la solicitud original hasta el último día del periodo de 15 días a que se refiere el Artículo 108 de este Código.

**Una vez presentada se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el proceso al Juez de Circuito o al Tribunal Superior de Justicia,** según el caso donde estuviere ubicado el terreno, para que se sustancie la acción, la cual será tramitada de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario.

Parágrafo: El anuncio a que se alude en este artículo podrá efectuarse mediante memorial dirigido al Funcionario Provincial de la Comisión de Reforma Agraria respectivo o por diligencia que deberá suscribir el interesado ante el funcionario mencionado.” (Énfasis suplido) (Texto conforme a la modificación introducida por el artículo primero del Decreto de Gabinete 113 de 7 de mayo de 1970, Gaceta Oficial 16,600 de 11 de mayo de 1970, página 1).

“**Artículo 134.** La oposición podrá hacerse por el interesado en persona, por el que exhiba poder suyo, por el que esté encargado del terreno o por cualquier otra persona que dé fe de que la parte por quien habla aprobará el acto como

ejecutado por ella misma. El opositor será el actor en el juicio a que dé lugar su oposición.”

“**Artículo 135.** Una vez recibido en el Tribunal el expediente se notificará personalmente dicho recibo al opositor, previniéndole que debe formalizar su oposición dentro de los quince días (15) días siguientes a la notificación. Si el opositor no formaliza la oposición dentro del término señalado, el Tribunal, de oficio, la declarará desierta y devolverá el expediente para que se le dé el curso correspondiente. Cuando el opositor se resista a recibir la notificación personal a que se refiere el párrafo 1º de este artículo, la notificación podrá hacerse por edicto.”

“**Artículo 136.** Las oposiciones de la Nación, de los Municipios y de las instituciones autónomas serán presentadas por sus representantes autorizados.

En las oposiciones litigará amparado de pobreza el solicitante a título gratuito demandado en la oposición.”

Como se puede observar, las disposiciones citadas desarrollan un procedimiento de oposición a la adjudicación de tierras; el cual no se llevó a cabo en el caso que ocupa nuestra atención; puesto que de la revisión de las constancias procesales no se observa que se haya dado cumplimiento a los artículos transcritos debido a que la oposición presentada por **Noemí Lourdes Stonestreeth de Ayarza** en contra de la solicitud propuesta por **Oliveros Cerezos** no fue remitida al Juzgado Civil para continuar con el trámite correspondiente (Cfr. expediente administrativo).

En otro orden de ideas, también tenemos que tener presente que si bien el artículo 7, numeral 2, del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio del 2010, es claro al indicar textualmente que *“las peticiones en trámite deben cumplir con los mismos requisitos establecidos en el artículo 5 del presente Decreto, salvo aquellos que se hayan completado en debida forma con antelación”*; en el caso que se analiza, no se puede aplicar el mismo, debido a que no podemos decir que el demandante, **Pedro Julio Oliveros Cerezos**, completó su trámite correctamente en debida forma, ya que no podemos perder de vista, que anterior a su solicitud, existía desde el año 1998, una solicitud de adjudicación del terreno objeto de controversia, por parte de **Noemí Lourdes Stonestreeth de Ayarza**, por lo tanto, consideramos que no se ha violado el debido proceso como alega el demandante.

En relación con el otro cargo de ilegalidad señalado por **Pedro Julio Oliveros Cerezos**, es decir, el artículo 1028 del Código Judicial que se refiere a la cosa juzgada, consideramos que tampoco se ha infringido; ya que aún no se ha terminado el proceso de adjudicación objeto de controversia. Muestra de ello, es que en la Resolución 114 de 28 de marzo de 2014, acusada de ilegal, en su parte resolutive, se le ordena a la señora **Noemí Lourdes Stonestreeth de Ayarza** continuar con el trámite sobre el globo de terreno en cuestión (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

De los elementos de hecho y de Derecho antes expuestos, **se infiere que Pedro Julio Oliveros Cerezos no logró desvirtuar la legalidad del acto objeto de reparo, de allí la importancia que tiene que cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba; esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 114 de 28 de marzo de 2014** y su acto confirmatorio, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 434-16