

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1317

Panamá, 25 de noviembre de 2019.

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

La Licenciada Cherty Alegría, actuando en representación de **Gerardo Castillo Guerra**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy **Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)** 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. Acto Acusado de ilegal.

Conforme observa este Despacho, el 16 de febrero de 2018, el Licenciado Jonathán Ariel Hernández G., apoderado judicial sustituto de **Gerardo Castillo Guerra**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy **Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)**, por medio de la cual se adjudicó a Lucio Vega, un globo de terreno baldío, nacional, con una superficie de dos hectáreas más quinientos treinta metros cuadrados con ochenta y dos decímetros cuadrados (2 Has+530.82 M2), ubicado en la localidad de Mata Rica del corregimiento de Rincón, distrito de Gualaca, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 1-17 y 19-21 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del demandante manifiesta que el acto acusado, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 24, 29, 69, 72 del Código Agrario (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962), vigente a la fecha de los hechos, los cuales en su orden, establecían que: son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenecen en propiedad privada a personas naturales o jurídicas; 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. El artículo 5 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, el cual indica que se entenderá como poseedores beneficiarios, las personas naturales o jurídicas que ocupen tierras en las áreas rurales o urbanas declaradas zonas de regularización y titulación masiva de tierras (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

C. 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 16 de febrero de 2018, el Licenciado Jonathán Ariel Hernández G., apoderado judicial sustituto de **Gerardo Castillo Guerra**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy **Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)**, manifestando en su escrito, entre otras cosas, lo siguiente:

“... ”

IV. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA.

PRIMERO: La entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.), mediante el programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) emitió la Resolución No. D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008, donde se le adjudica una (1) globo de terreno al señor LUCIO VEGA GUERRA, con cédula de identidad personal No. 4-96-1470, ubicado en la localidad de MATA RICA, del Corregimiento de RINCON, Distrito de GUALACA, Provincia de CHIRIQUÍ, con una superficie de DOS HECTÁREAS MAS QUINIENTOS TREINTA METROS CUADRADOS (2 Has+530.82 M2). Esta Resolución es ilegal, ya que el globo de terreno adjudicado por la Dirección Nacional de reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.), no era para el año de 2008 TERRENO BALDÍO NACIONAL, porque el mismo globo de terreno en al año de 1975 le fue adjudicado a título oneroso por la Dirección Nacional de Reforma Agraria a la señora NEISA ASPRILLA SALDAÑA. Por lo tanto para el año 2008, este terreno no podía se reputado como ‘*Terreno Baldío Nacional*’, al ser ya una PROPIEDAD PRIVADA del señor GERARDO CASTILLO GUERRA, quien los adquirió de su antiguo propietario, el mismo LUCIO VEGA GUERRA mediante ESCRITURA PÚBLICA No. 186 del 24 de enero de 2006, de la Notaría Primera del Circuito de Chiriquí.

...

LUCIO VEGA GUERRA no era para el año 2008, de acuerdo a la Ley de Regulación y Titulación Masivas de Tierras, un ‘poseedor beneficiario que ocupaba un bien inmueble no inscrito en el Registro Público’, ya que el terreno que por error la Dirección

Nacional de Reforma Agraria, le adjudicó mediante la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-80 del 24 de julio de 2008, había sido adjudicado desde el año de 1975 a la señora NEISA ROSA ASPRILLA SALDAÑA, quien se lo vende en el año 2003 a LUCIO VEGA GUERRA y este último se lo vende al señor GERARDO CASTILLO GUERRA, en el año 2006.

...

SEXTO: El señor LUCIO VEGA GUERRA, consciente del error Administrativo y actuando de buena fe, envía nota al entonces Director del PRONAT, el LICDO. GENEROSO OLMOS, fechada 5 de abril de 2010, a fin de subsanar el yerro Administrativo, sin embargo han pasado casi ocho (8) años y la Administración Pública no corrige la ilegalidad de oficio, lo cual es permitido por la Leyes Administrativas vigentes en la República de Panamá.

...

A. Artículo 24 del Código Agrario 1962 (Ley 21 de septiembre de 1962).

El mismo acto administrativo aquí impugnado de ilegal señala que la adjudicación que no ocupa quedaba sujeta a las restricciones del Código Agrario, sin embargo esta fue vulnerada en el concepto de Violación Directa por Omisión. El Acto Administrativo que se impugna ha violado la presente norma, ya que el globo de terreno que le fue adjudicado al señor LUCIO VEGA GUERRA, no podía ser reputado en el año en que se expidió dicha Resolución, es decir en el 2008, **como 'un (1) globo de terreno baldío nacional'**. 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 1975. (sic)

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 desde el año 1975. Esto ha conllevado como problema fáctico-jurídico que se dé un traslape total de las fincas. (sic)

...

H. 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 TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS (3752), Folio DOSCIENTOS TREINTA (230) TOMO CIENTO CUARENTA Y OCHO (148) REFORMA AGRARIA, en la Sección de Propiedad del Registro público de la Provincia de Chiriquí” (sic) (Cfr. fojas 6, 8-10 y 14 del expediente judicial).

Una vez evaluada la demanda de nulidad en examen, el Tribunal admite dicha acción mediante la Providencia de 27 de febrero de 2018, mediante la cual le corre traslado a Lucio Vega Guerra, para que se pronuncien en el término de cinco (5) días (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Al respecto, el Juzgado Municipal del Distrito de Gualaca, mediante informe secretarial de 31 de agosto de 2018, comunicó al Tribunal que durante la diligencia de notificación, los moradores de Mata Rica, indicaron a los agentes de la Policía Nacional encargados de la misma, que el señor Lucio Vega Guerra falleció hace aproximadamente seis (6) años (Cfr. 50-51 del expediente judicial).

En virtud de lo antes señalado, la Secretaría de la Sala Tercera dejó constancia mediante informe secretarial de 28 de septiembre de 2018, y advirtió que ante el desconocimiento de la ubicación de los posibles herederos, fijó el Edicto Emplazatorio 25-18 de 1 de octubre de 2018, el cual fue desfijado el 15 de octubre de 2018 (Cfr. fojas 52 y 53 del expediente judicial).

En ese contexto, observamos que mediante la toma de posesión de defensor de ausente, el Tribunal designó al Licenciado Eric Stanziola, quien presentó un escrito de contestación, negando las pretensiones del demandante (Cfr. fojas 58 y 59-60 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 al procedimiento de adjudicación contenido en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo

228 de 2006 y las diversas diligencias realizadas previas al acto acusado (Cfr. fojas 36-41 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 DN-4-0672 de 20 de agosto de 1975, a través de la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria, adjudicó definitivamente a título oneroso a Neisa Asprilla Saldaña, una parcela de terreno baldío, ubicada en el corregimiento de Rincon, distrito de Gualaca, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 23-26 del expediente judicial).

Sobre el particular, también observamos la Escritura 1882 de 25 de noviembre de 2003, emitida por la Notaría Tercera del Circuito, mediante de la cual **Neisa Asprilla Saldaña, vendió a Lucio Vega Guerra**, la finca “*TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS (3752), folio DOSCIENTOS TREINTA (230) tomo CIENTO CUARENTA Y OCHO REFORMA AGRARIA (148)*”, inscrita en el Registro Público, Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, se advierte de las constancias procesales, la Escritura 186 de 24 de enero de 2006, de la Notaría Primera del Circuito, a través la cual **Lucio Vega Guerra vendió a Gerardo Castillo Guerra**, la finca “*TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS (3752), folio DOSCIENTOS TREINTA (230) tomo CIENTO CUARENTA Y OCHO REFORMA AGRARIA (148)*”, inscrita en el Registro Público, Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 30-31 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, se originó vulnerando la propiedad privada que este ostenta y que incluso, reconoció Lucio Vega Guerra, mediante la **Nota de 5 de abril de 2010, a través de la cual solicitó la anulación de la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008**, veamos:

“La presente nota es para saludarlos ya la vez comunicarle que yo Lucio Vega, con cédula de identidad personal No. 4-96-1470, de nacionalidad panameña, **solicito la anulación del Título de Propiedad de PRONAT: RESOLUCIÓN N° D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008. Ya que este Título hoy día pertenece al Sr. Gerardo castillo, con cédula de identidad personal 4-74-491, con trámites de venta ya realizados en Reforma Agraria.**

- Escritura Pública No. 1882 del 25 de Noviembre de 2003. Por la cual Neisa Rosa Asprilla Saldaña hoy Neisa Rosa Asprilla de Rodríguez, vende finca a favor de Lucio Vega Guerra.

- Escritura Pública No. 186 de 24 de Enero de 2006. Por la cual Lucio Vega Guerra hace venta a

favor de Gerardo Castillo.” (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Ahora bien, 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-UTODAV-02590-80 del 24 de julio de 2008**, que según afirma, vulneró su propiedad privada, puesto que los planos fueron levantados sobre su terreno, es indispensable la prueba pericial correspondiente, aunado a otros elementos probatorios que puedan aportarse durante la fase correspondiente; así como el contenido del expediente administrativo cuya revisión es indispensable a fin de verificar el trámite de la **Nota de 5 de abril de 2010**, por parte de la entidad demandada, el cual al momento de la emisión de esta vista no ha sido aportado.

En virtud de lo anterior, es necesario señalar que las pruebas incorporadas al proceso hasta este momento resultan ser **insuficientes** para emitir un criterio jurídico prolijo, **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


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 134-18