

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1334

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 9 de diciembre de 2016.

Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

La Licenciada Edisa Isabel Flores, actuando en representación de **Juliana Amador Fonseca, Olivorio Beitia Amador, Carmelito Beitia Amador, Albinio Amador, Nivia del Carmen Beitia Amador, Efraín Beitia Noriega y Secundino Lezcano**, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATT)**, 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. Cuestión Previa**

Conforme observa este Despacho, el 10 de marzo de 2015, la apoderada judicial de **Juliana Amador Fonseca, Olivorio Batía Amador, Carmelito Beitia Amador, Albinio Amador, Nivia del Carmen Beitia Amador, Efraín Beitia Noriega y Secundino Lezcano**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATT), por medio de la cual se adjudicó definitivamente y a título oneroso a José Isaac Isaza Caballero y Felicia Espinosa Vega, una (1) parcela de terreno baldío, con una superficie de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados con cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24has+6691.45m2), ubicado en el

corregimiento de Santa Rosa, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Que si bien la demanda promovida por los recurrentes ha sido admitida, nos corresponde en virtud del interés de la ley que debemos defender, advertir lo siguiente:

1. **La demanda bajo análisis no cumple a cabalidad con el requisito de admisibilidad contenido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943**, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 28.**

El artículo 43 quedará así:  
**Toda demanda ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá:**

“  
 4. **La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.**” (La negrilla es nuestra).

Debemos señalar que según reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera, el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción tiene como finalidad determinar, entre otras cosas, si el acto cuya nulidad se solicita es contrario o no al tenor de las **disposiciones legales que se estiman infringidas, razón por la cual el actor (a), además de enunciar cuáles son estas normas, debe reproducir sus textos y, de igual manera, sustentar de manera individualizada, clara, suficiente y razonada el concepto de su violación; ejercicio que debe consistir en un análisis lógico jurídico en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta el acto administrativo impugnado con cada uno de los preceptos legales que se dicen vulnerados.**

Al referirse al cumplimiento de este presupuesto procesal, el autor Abilio A. Batista Domínguez precisó que, cito: *“En la sección correspondiente a las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación, se debe transcribir la norma que se considera violada por el acto administrativo y, seguidamente, debe desarrollarse las razones o cargos por los cuales se considera que han sido violentadas y el concepto en que lo han sido.”* (BATISTA DOMÍNGUEZ,

Abilio A. Acciones y Recursos Extraordinarios. Presupuestos y Formalidades de los Recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y Plena Jurisdicción. Página 239) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Frente a lo indicado, **resulta oportuno reiterar** que lo correcto de acuerdo con la ley, la doctrina y la jurisprudencia es **citar el tenor literal de cada una de las normas** y luego explicar **de manera individualizada, clara, suficiente y razonada por qué, a su juicio, el acto acusado de ilegal, quebranta cada una de las disposiciones que estima infringidas.**

En relación con lo anterior, la Sala Tercera en el Auto de 19 de julio de 2012, expresó lo siguiente:

"Al examinar la demanda para determinar si la misma es impugnabile ante la jurisdicción contencioso administrativa, el Magistrado Sustanciador advierte que no procede su admisión, toda vez que no se cumplió con las exigencias contenidas en los numerales 1 y 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943.

El artículo antes señalado contiene los requisitos mínimos que debe cumplir toda demanda que se interponga ante la jurisdicción contencioso-administrativa y establece lo siguiente:

'Artículo 43: Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo contendrá:

...

4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.'

...

Por otro lado, observamos que se incumplió con otro de los requisitos principales que debe cumplirse al momento de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, **que es la indicación de la expresión de las disposiciones que se consideran violadas....**

La jurisprudencia de esta Sala, ha sido reiterativa al señalar que el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, implica por parte del actor, en primer lugar expresar la **disposición que considera fue violada, lo que deberá hacer transcribiendo literalmente la norma; y en segundo lugar, deberá establecer de forma lógica, coherente y detallada, la razón por la que considera que el acto impugnado violó la norma que fue transcrita; lo que permitirá que el Tribunal, realice un análisis, confrontando la norma que se considera violada y el concepto de la violación, con el acto impugnado y pueda determinar si es o no ilegal.**

Al respecto la Sala, se ha pronunciado en fallo de 6 de mayo de 2010, en el cual señaló que:

'Por otra parte, el demandante no transcribió las normas que considera fueron violadas por el acto impugnado, siendo un requisito esencial exigido por el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, cuando señala que debe expresarse las normas que se estiman infringidas. La jurisprudencia ha reiterado en diversos fallos que el demandante no sólo debe indicar la norma infringida, sino que además debe transcribirla, pues con ello el Tribunal podrá, con mayor

**precisión, hacer un análisis confrontando la disposición que de dice violada, el concepto de infracción, con respecto al acto impugnado, para así determinar si éste es o no ilegal.**

...

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción... " (El resaltado y subrayado es de la Sala Tercera).

**2. La acción presentada no cumple con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, según el cual en toda demanda que se presente ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa debe contener la designación de las partes y de sus representantes.**

En cumplimiento del mandato indicado, en un apartado de la demanda debe precisarse: a) el demandante y su apoderado judicial, con expresión de las generales de cada uno; b) la institución demandada y su representante, con la descripción de sus generales, en caso de conocerlas; y c) **la intervención y carácter con que actúa el Procurador de la Administración.**

**3. De la lectura de la demanda también se advierte una cuantía fijada provisionalmente en veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), lo que a juicio de este Despacho correspondería a una demanda de reparación directa o de indemnización y,**

**4. Finalmente, los demandantes solicitan que aunado a la resolución impugnada se declaren nulos, los traspasos subsiguientes y los gravámenes hipotecarios a favor de terceros; sin embargo, estos son actos sobrevinientes y no confirmatorios los cuales no pudieran ser anulados por ese Tribunal, ya que correspondería a la Jurisdicción Civil.**

**II. Acto acusado de ilegal.**

Como quiera que ha sido admitida la demanda promovida por la apoderada judicial de **Juliana Amador Fonseca, Olivorio Baítía Amador, Carmelito Beítía Amador, Albinio Amador, Nivia del Carmen Beítía Amador, Efraín Beítía Noriega y Secundino Lezcano**, para que se declare nula, por ilegal, **la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002**, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), por **medio de la cual se adjudicó definitivamente y a título oneroso a José Isaac Isaza Caballero y**

**Felicia Espinosa Vega, una (1) parcela de terreno baldío de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados y cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24has+6691.45m2),** esta Procuraduría procede a emitir su criterio jurídico con base en los elementos de convicción que reposan en el expediente judicial (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Vale acotar que la naturaleza jurídica de la acción de nulidad faculta a cualquier persona para su interposición.

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

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de los demandantes, señala que **Juliana Amador Fonseca e hijos**, son herederos testamentarios de Rosa Beitia Concepción, quien tenía el derecho posesorio originalmente, así señala que los descendientes de ésta mantienen a la fecha la posesión, tenencia material, uso, goce y disfrute con ánimo de dueña, de forma pública pacífica e ininterrumpida, por más de cincuenta y seis (56) años sobre el globo de terreno ilegalmente adjudicado mediante la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002 (Cfr. foja 11 del expediente judicial)

De igual forma, la apoderada judicial de los recurrentes indica que Rosa Beitia Concepción, fallece, pero antes revoca el traspaso de derecho posesorio a Marcial Beitia Coba y hace un testamento a favor, según afirma, de la mayoría de sus poderdantes, en ese contexto, advierte que pese a que Rosa Beitia Concepción indicó al funcionario de la Dirección Nacional de Reforma Agraria que había sido engañado para realizar el traspaso del derecho posesorio a Marcial Beitia Coba, que éste último no fue designado heredero de Rosa Beitia Concepción y que se acreditó que Marcial Beitia Coba nunca vivió dentro del predio, hoy adjudicado a José Isaac Isaza Caballero y a Felicia Espinosa Vega, aún así se emitió el acto impugnado, es decir, la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002 (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Es importante señalar que para que exista nulidad de un acto administrativo debe haberse infringido alguna norma del debido proceso o invocarse alguno de los otros supuestos legales en los que se configure dicha nulidad previstos en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000; no obstante, **como**

en el caso en concreto los demandantes no señalaron las normas infringidas, este Despacho se circunscribirá a verificar las constancias procesales que determinen la legitimidad de quien ostentaba el derecho posesorio y demás variables jurídicas sobre el predio adjudicado mediante la resolución acusada.

Ante este escenario, debemos establecer en orden cronológico una serie de hechos ciertos concatenados que posteriormente devienen en la resolución hoy impugnada, veamos:

Primero, haremos referencia a la solicitud de 27 de enero de 1987, mediante la cual Rosa Beitia Concepción, quien ostentaba inicialmente el derecho posesorio sobre un globo de terreno de aproximadamente setenta y cinco hectáreas (75has), ubicado en Camaron Arriba, corregimiento de Santa Rosa, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, acude a la Dirección Nacional de Reforma Agraria para pedir que se autorice el traspaso de sus derechos posesorios a su hijo Marcial Beitia Coba (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

En relación con la solicitud referida en el párrafo anterior y los trámites que sugieren el traspaso de los derechos posesorios de un predio, se advierte el Edicto 029-87 fechado 27 de enero de 1986, a través del cual se hace saber a los interesados la solicitud realizada por Rosa Beitia Concepción, y se fija por quince (15) días en la Alcaldía de Bugaba y en la Corregiduría de Santa Rosa (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

El 11 de febrero de 1987, se levanta el Acta de Inspección Ocular del terreno para el traspaso de los derechos posesorios, la cual concluye que procede la autorización para el traspaso de los derechos posesorios y se emite la Resolución 042-87 de 14 de febrero de 1987, que autoriza el traspaso de los derechos posesorios de Rosa Beitia Concepción a su hijo Marcial Beitia Coba, sobre un globo de terreno de setenta y cinco hectáreas (75 has) (Cfr. fojas 32-33 del expediente judicial).

Producto del traspaso de los derechos posesorios arriba descritos, **Juliana Amador Fonseca**, pareja sentimental de **Rosa Beitia Concepción**, presenta una oposición el 25 de febrero de 1987 en la oficina de Servicios Jurídicos del Departamento de Reforma Agraria, manifestando

que Marcial Beitia Coba, nunca ha habitado el predio, mientras que ella y sus hijos llevan más de veintiocho (28) años trabajando dicha tierra (Cfr. fojas 36 del expediente judicial).

El día 7 de julio de 1987, es decir, cinco (5) meses después de haberse concedido el traspaso del derecho posesorio de Rosa Beitia Concepción a su hijo Marcial Beitia Coba, el inspector Gabriel González de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, realiza una inspección al predio denominada "Inspección (Verificación o Litigio)" de la cual se deja constancia que Rosa Beitia Concepción se arrepiente de haber traspasado su derecho posesorio a su hijo Marcial Beitia Coba (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

De lo antes expuesto, resulta pertinente señalar que pese a que consta que Rosa Beitia Concepción se retrató del traspaso de los derechos posesorios otorgados a su hijo y la señora Juliana Amador Fonseca presentó su oposición en la oficina jurídica de reforma Agraria, no se advierte ningún documento emitido por la Dirección de Reforma Agraria que deje sin efecto el traspaso de los derechos posesorios sobre el globo de terreno de setenta y cinco hectáreas (75 has) ubicado en Camaron Arriba, corregimiento de Santa Rosa, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, a favor de Marcial Beitia Coba (Cfr. fojas 36 - 39 del expediente judicial).

Para el 22 de octubre del año 2001, Marcial Beitia Coba, en su calidad de poseedor de los derechos sobre el predio antes referido, solicita el traspaso de tales derechos a favor de José Isaac Isaza Caballero y Felicia Espinosa Vega. a fin de realizar la venta de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados y cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24has+6691.45m2) de la propiedad en comentario (Cfr. fojas 15-19 y 40 del expediente judicial).

En la misma solicitud de traspaso realizada por Marcial Beitia Coba, se desprende que de acuerdo con el artículo 30 del Código Agrario (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962), que establecía lo concerniente a la función social en la propiedad privada, se ordenó realizar los trámites requeridos para la venta del terreno y; por consiguiente, se efectuó la inspección ocular al predio, la cual determinó que: "*la topografía del terreno es ondulada y quebrada, tiene agua viva, tiene cultivos de*

plátano, guineo, piña y árboles frutales”, de allí que se indicó que procedía el traspaso (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

De conformidad con la solicitud anterior, la **Dirección Nacional de Reforma Agraria** emitió la **Resolución 4-1109 de 19 de junio de 2002**, mediante la cual **adjudicó definitiva y a título oneroso a favor de José Isaac Isaza Caballero y Felicia Espinosa Vega** la parcela referida en el párrafo que precede, y luego de la compra-venta dicha propiedad fue debidamente inscrita en el Registro Público de Panamá, con el número de finca 52198, asiento 1, documento 364830, a partir del 4 de julio de 2002 (Cfr. reverso de la foja 19 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, esta Procuraduría observa que **Albino Beitía, Carmelito Beitía Amador, Olivorio Beitía Amador, Dioselina Beitía Amador, Rosa Esther Beitía Amador, Nivia Beitía Amador y Juliana Amador Fonseca** promovieron un juicio ordinario de oposición a título **sobre cincuenta hectáreas (50has)** en contra de **Marcial Beitía Coba**, producto del cual el **Juzgado Primero del Circuito de Chiriquí, profirió la Sentencia número 24 calendada 26 de junio de 2002**, mediante la que **dispuso que Marcial Beitía Coba no le asiste derecho para solicitar la adjudicación a título oneroso de los terrenos sobre los que ejerciera derecho posesorio Rosa Beitía Concepción**; ya que sobre dicha tierra tienen prelación los demandantes quienes desarrollan la función social y así lo confirmó el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, mediante la **Sentencia Civil de fecha 30 de septiembre de 2002** (Cfr. foja 42-54 y 49 del expediente judicial).

En virtud de lo antes expuesto, este Despacho considera indispensable la valoración de algunos elementos probatorios para emitir un concepto en esta etapa del proceso, como por ejemplo, aquellos documentos que corroboren si existe o no decisión sobre las quejas de los demandantes promovidas ante la Dirección de Reforma Agraria, respecto a la legitimidad del tenedor de los derechos posesorios y respecto a la Sentencia número 24 calendada 26 de junio de 2002, emitida por el Juzgado Primero del Circuito de Chiriquí, cuyo análisis nos resulta importante.

En el marco de lo indicado, el concepto de esta Procuraduría respecto de la legalidad del acto por el cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), adjudicó definitivamente y a título oneroso a José Isaac Isaza Caballero y Felicia



Espinosa Vega, una (1) parcela de terreno baldío, con una superficie de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados con cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24has+6691.45m2), ubicado en el corregimiento de Santa Rosa, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, quedará supeditada a lo que las partes y la tercera interesada logren establecer en la etapa probatoria.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaría General'

Expediente 140-15