

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1437

Panamá, 6 de diciembre de 2017

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La firma forense Arias, Alemán & Mora, actuando en nombre y representación de **Ganadera El Tecal S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 8-7-2033-A de 15 de diciembre de 2008, emitida por la entonces **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy 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 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. Antecedentes.

Por medio de la Resolución 8-7-2033-A de 15 de diciembre de 2008, la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras, le adjudicó a la señora Clara González de González, a título oneroso, una parcela de terreno baldío ubicado en el corregimiento de Las Margaritas, distrito de Chepo, provincia de Panamá, con una superficie de ciento nueve hectáreas más tres mil ciento cincuenta y siete metros cuadrados (109has+3057.00m²), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según el plano número 805-05-19224 de 28 de marzo de 2008, aprobado por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria: NORTE: Clara González de González; SUR: Camilo González De León; ESTE: camino a la a la carretera nacional y a otras fincas; OESTE: Aquilina De León. El valor del terreno adjudicado fue de seiscientos balboas (B/.660.00), suma que pagó la compradora (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

La mencionada resolución añade que la adjudicación queda sujeta a las restricciones legales del Código Agrario, del Código Administrativo, la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, la Ley 41 de 1 de julio de 1998, de la entonces Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, el Decreto de Gabinete 35 de 6 de febrero de 1969 y las demás disposiciones que le sean aplicables (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

II. Pretensiones de la demandante.

La sociedad anónima denominada **Ganadera El Tecal S.A.**, acude a la Sala Tercera con el propósito de interponer una acción contencioso administrativa de nulidad, por medio de la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 8-7-2033-A de 15 de diciembre de 2008, emitida por la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en la que se resuelve adjudicar definitivamente, a título oneroso, a la señora Clara González de González, una parcela de terreno baldío ubicado corregimiento de Las Margaritas, distrito de Chepo, provincia de Panamá, con una superficie de ciento nueve hectáreas más tres mil ciento cincuenta y siete metros cuadrados (109has+3057.00m²) (Cfr. fojas 3-12 del expediente judicial).

III. Normas que se aducen infringidas.

A. Los artículos 338 y 1227 del Código Civil, que se refieren respectivamente a que nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa indemnización; y que la venta de cosa ajena, tratándose de bienes inmuebles, es nula (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial); y

B. Los artículos 56 y 98 del anterior Código Agrario que disponen que las tierras estatales serán, entre otras adjudicables, las cuales se dividen en ocupadas, parceladas y libres; así como la referencia a la presentación de la solicitud a la Comisión de Reforma Agraria quien autorizará al peticionario para que abra las trochas respectivas y, por conducto del Alcalde o del Corregidor correspondiente, enviará comunicaciones a los colindantes a fin que se notifiquen personalmente por escrito, en un término de quince (15) días y hagan valer sus derechos en el momento de la inspección o medida (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

IV. Posición del tercero interesado

Al corrérsele traslado a Clara González De León, mediante apoderado judicial, indicó que formuló una solicitud de adjudicación definitiva de una parcela de terreno con base a su vínculo consanguíneo con el poseedor de dichas tierras por más de sesenta (60) años, quien era su padre, el señor Alejandro González Domínguez (q.e.p.d.) (Cfr. foja 57 del expediente judicial).

En este mismo sentido, afirma que no es cierto que tales tierras al momento que se solicitaran como título oneroso hayan sido tierras baldías sino que se trataba de derechos posesorios que el difunto había ostentado por más de sesenta (60) años (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

En este contexto, señala el abogado de Clara González De León, que al hacer su representada la solicitud de adjudicación ante la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras, lo hizo cumpliendo con todos los requisitos de la Ley (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

V. Concepto de la violación.

Tal como consta en autos, **Ganadera El Tecal S.A.**, es una sociedad anónima panameña, la cual se dedica principalmente a las actividades de ganaderías, agricultura y reforestación (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En tal sentido, la sociedad anónima ha adquirido una serie de bienes inmuebles, ubicados en el Corregimiento de Las Margaritas de Chepo, distrito de Chepo, provincia de Panamá, siendo en su mayoría colindantes entre sí, básicamente por estar en la misma área geográfica, Provincia de Panamá (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En este escenario, indica la apoderada de la sociedad demandante que Clara González de González, presentó formal solicitud de adjudicación a título oneroso de una parcela de terreno baldía de la Nación, ubicada en el corregimiento de Las Margaritas de Chepo, provincia de Panamá. Dicho procedimiento administrativo se ventiló ante el funcionario sustanciador de la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria en la provincia de Panamá. Al respecto, ese procedimiento culminó con la Resolución D.N. 8-7-2033-A de 15 de diciembre de 2008, por la cual se le adjudicó, a título oneroso, la parcela de terreno baldío, antes indicada, con una superficie de ciento nueve (109)

hectáreas con tres mil cincuenta y siete (3,057) metros cuadrados, la cual corresponde al plano número 805-05-19224 de 28 de marzo de 2008, aprobado por la Dirección de Reforma Agraria (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En este orden de ideas, señala la firma forense que representa a la actora, que dicho globo o parcela de terreno que se describe en el referido plano número 805-05-19224, el cual le fue adjudicado a Clara González de González, **está traslapado** sobre las fincas número 20,613 denominada Salamanca 4; la finca número 27,437, denominada Salamanca 11 y la finca 27,452, denominada Salamanca 12, todas de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, inscritas como propiedad de su mandante **Ganadera EL Tecal S.A.**, desde los años 1986 y 1993, respectivamente (Cfr. foja 6 del expediente judicial y 39 del expediente aportado por la recurrente).

En relación con lo anterior, la accionante hace mención que en el plano número 805-05-19224, el colindante del lado este, se describe como "camino a otras fincas", lo cual no se ajusta a la realidad del terreno, puesto que resulta evidente que quien realmente colinda es la actual demandante (Cfr. foja del expediente judicial).

Añade, que ello se hizo con la intención de omitir la notificación a dicho colindante en el documento denominado hoja de colindancia, que forma parte de todo procedimiento de solicitud de adjudicación, puesto que el referido colindante corresponde a la sociedad **Ganadera El Tecal S.A.**, quien, de haber sido puesta en conocimiento, hubiese advertido que dicho globo solicitado correspondía a parte de su inmueble, el cual constituye una propiedad privada y por ende, no podía ser adjudicada por la Nación (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Como sustento de su pretensión, la sociedad demandante considera que la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al emitir la Resolución D.N. 8-7-2033-A de 15 de diciembre de 2008, violó los artículos 338 y 1227 del Código Civil, toda vez que al otorgar la adjudicación definitiva a un globo de terreno que está traslapado sobre propiedad privada, se afectó el derecho del propietario original, sin cumplir con los mecanismos legales para una expropiación. De igual forma, señala la firma forense representante

de la demandante que la Nación, actuando a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, no podía adjudicar definitivamente y a título oneroso a favor de ninguna persona, un globo de terreno que se **encontraba traslapado o ubicado sobre terrenos que constituyen propiedad privada de un tercero**, pues dicho acto administrativo adolecería de nulidad, incurriendo la Administración en injuria contra el Derecho (Cfr. 7-8 del expediente judicial).

La accionante añade que el acto administrativo impugnado vulneró los artículos 56 y 98 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, de manera directa, por omisión; ya que las tierras estatales adjudicables que no estén comprendidas entre las ocupadas o parceladas son consideradas de libre adjudicación, de acuerdo con las formalidades de dicha legislación; sin embargo, en el caso en mención, la finca no era estatal sino propiedad privada, perteneciente a una persona jurídica, por lo que no podía ser adjudicada mediante un nuevo título de propiedad. Así mismo señala que mediante actuaciones de mala fe por parte del solicitante, se señaló en el plano que describe el terreno supuestamente baldío de la Nación, que en el colindante del lado este existía un camino de acceso a unas fincas, argumento con el cual se omitió, notificar personalmente a su mandante, **Ganadera El Tecal S.A.** (Cfr. foja 8 -9 del expediente judicial).

En este contexto y para efectos de lograr una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos planteados por la actora con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución 8-7-2033-A de 15 de diciembre de 2008, proferida por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, **este Despacho advierte la necesidad de revisar las actuaciones en cuanto al traslape de la tierra en mención, así como las demás pruebas que las partes involucradas estimen pertinentes.**

Con fundamento en lo anterior, ubicamos el plano número 805-05-19224, mencionado en el hecho octavo de la demanda, conforme al cual la sociedad accionante respalda su pretensión; es decir, la existencia del traslape y, por consiguiente, la alegada violación al derecho de propiedad privada.

Sin embargo, respecto del análisis que este Despacho ha de consignar en interés de la Ley, advertimos que tal situación únicamente puede constatarse por medio de una inspección judicial con asocio de peritos topógrafos, que deben ser designados por las partes.

Como quiera que las pruebas aportadas por la recurrente no son suficientes para comprobar los hechos que fundamentan su pretensión, en este momento no puede concluirse que el acto impugnado haya sido emitido con infracción de las normas aplicables al caso en estudio.

En consecuencia, 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 591-17