

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista 1639

Panamá, 04 de octubre de 2022.

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Expediente: 452562022

La Licenciada **Enith Margarita Montenegro**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI 4-0534 de 3 de agosto de 2018, expedida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, con la cual se adjudica a título oneroso una (1) parcela de terreno baldío ubicada en el Corregimiento de Bajo Boquete, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí, con una superficie de una hectárea más mil doscientos cincuenta y cuatro metros cuadrados con ocho decímetros cuadrados (1 HA.+1254.M2.08DC2).

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudimos 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 dentro del proceso contencioso administrativo nulidad descrito en el margen superior.

I. **Breves antecedentes.**

En el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por la accionante consiste en que a través de la **Resolución ANATI 4-0534 de 3 de agosto de 2018**, acto cuya declaratoria de nulidad se demanda, se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso a **José Nicolás Samudio González, una (1) parcela de terreno baldío**, ubicada en el Corregimiento de Bajo Boquete, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí, con una superficie de una hectárea más mil doscientos cincuenta y cuatro metros cuadrados con ocho decímetros cuadrados (1HA.+1254.M2.08DC2) (Cfr. expediente administrativo que guarda relación con la adjudicación aportado como prueba por la actora).

La parcela anteriormente descrita se convirtió en la finca 30275706, inscrita al Documento 340046, Código de ubicación 4304, de la Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí,

comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según Plano número 404-01-25052 de 22 de mayo de 2018, aprobado por **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a saber:

NORTE: colinda con terrenos nacionales ocupados por Félix Samudio González, carretera a Viña del Monte a carretera al Salto, carretera David – Boquete, camino a otras fincas.

SUR: colinda con terrenos nacionales ocupados por Adelina Ríos de Araúz, terrenos nacionales ocupados por Luis Samudio González.

ESTE: colinda con terrenos nacionales ocupados por Adelina Ríos de Araúz, camino a otras fincas;

OESTE: colinda con terrenos nacionales ocupados por Luis Samudio González. (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente Judicial).

Por otra parte, la Licenciada **Enith Margarita Montenegro**, actuando en su propio nombre y representación, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la **Resolución ANATI 4-0534 de 3 de agosto de 2018**, expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la cual se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso a **José Nicolás Samudio González**, una (1) parcela de **terreno baldío**, ubicada en el Corregimiento de Bajo Boquete, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la Resolución de veintitrés (23) de mayo de 2022, fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado al Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, para que en el término de cinco (5) días, rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la celebración de la **Resolución ANATI 4-0534 de 3 de agosto de 2018** (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, mediante la Resolución de veintitrés (23) de mayo de 2022, se le corrió traslado a **José Nicolás Samudio González**, quien a través de su apoderado judicial el Licenciado Giuseppe Michelle Brugiati Vergara, contestaron la demanda, afirmando los hechos segundo, tercero, octavo y noveno; y negando los hechos primero, sexto, séptimo y décimo de la misma; rechazando los conceptos de infracción alegados por la accionante, así como el fundamento de derecho invocado por la recurrente; y, además solicitaron se negara la pretensión de la actora;

esto es, la declaratoria de nulidad del acto que se acusa de ilegal (Cfr. fojas 30-32 y 34-35 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

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

A. Los artículos 24, 101, 102, 105, 106 y 109 del Código Agrario contenidas en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, modificada por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966, los que, en su orden, señalan que son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas, y se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas; que previa constancia de las notificaciones a los colindantes, si los hubiere, y si las trochas han sido abiertas, la Comisión de Reforma Agraria hará inspeccionar el terreno que se solicita para establecer si son, o no son adjudicables; que si las tierras solicitadas son estatales adjudicables y no están ocupadas, el agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria que haya realizado la Inspección autorizará al agrimensor del peticionario para que lleve a efecto la mensura y prepare el plano correspondiente cuando se trate de una solicitud a título oneroso; practicada la mensura, cuando se trate de una solicitud a título oneroso, el agrimensor privado levantará el plano correspondiente y lo presentará al funcionario sustanciador junto con informe circunstanciado de la mensura; el funcionario sustanciador una vez estudiado el plano, lo remitirá junto con el expediente a la Dirección General de la Comisión de Reforma Agraria para su estudio y aprobación; y que señala que si ha transcurrido el término de quince (15) días desde la fijación de la última publicación en la Gaceta Oficial de los edictos en que se da a conocer de la solicitud de adjudicación presentada, sin que se haya presentado objeción a la misma, se remitirá el expediente a la Dirección General de Reforma para que proceda a dictar la resolución de adjudicación, si lo cree pertinente (Cfr. fojas 5-9 del expediente judicial);

B. El artículo 1640 del Código Administrativo, el cual señala que, toda porción usurpada, sobre una vía pública, se restituirá luego que sea reconocida, quedando a favor del

público los edificios u obras de cualquiera clase que sobre ella se hubieren construido (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

C. El artículo 333 del Código Civil, aprobado mediante la Ley 2 de 22 de agosto de 1916, dispone que, son bienes de uso público, en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos municipios (Cfr. foja 10 del expediente judicial); y,

D. Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativos a los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos, objetividad, debido proceso y legalidad; y los casos en que se incurre en vicios de nulidad absoluta, entre estos, los que se celebren con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso (Cfr. foja 10-11 del expediente judicial).

III. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 9 de agosto de 2019, la Licenciada **Enith Margarita Montenegro**, actuando en su propio nombre y representación, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la Resolución ANATI 3-0611 de 30 de marzo de 2012, expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, manifestando en su libelo, entre otras cosas, lo siguiente:

“La precitada disposición legal ha sido violada por omisión ya que se ignoró que exclusivamente las tierras baldías son las únicas objeto de adjudicación y, a pesar de ello, el Director de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras procedió a otorgar a JOSE NICOLAS SAMUDIO GONZALEZ mediante la adjudicación, una porción de tierras inadjudicables pertenecientes a la carretera a Viña del Monte-a carretera el Salto-a Boquete y al camino a otras fincas sobre la base de un plano que contenía sendos errores, dándose la adjudicación en parte sobre tierras no baldías.

...

Esta disposición ha sido violentada de manera directa por omisión, ya que los Agrimensores de ANATI, al realizar las tres inspecciones no advirtieron que en la mensura del terreno se invadía una porción de vías o carreteras públicas. Precisamente la finalidad de la inspección de un agrimensor, de acuerdo a la norma infringida, es que verifique y constate que las tierras solicitadas en adjudicación sean adjudicables, es decir sean tierras baldías - ni privadas ni inadjudicables- ya que de otro modo no se puede titular.

En ese sentido, siendo un hecho cierto y constatable que parte de las tierras solicitadas en adjudicación por **JOSÉ NICOLAS SAMUDIO** no eran adjudicables ya que se incluían en ellas una parte o porción de la carretera a Viña del Monte a carretera El Salto-Boquete así se debió dejar plasmado como

observación en las actas de inspección para hacer las correcciones pertinentes, pero no se hizo ninguna observación o corrección, tal como puede verificarse en el expediente del trámite.

La norma violentada indica que el agrimensor de ANATI debió comparecer al terreno, verificar si las tierras eran adjudicables o no hay que corroborar la mensura, es decir, la ubicación, las colindancias y todos los demás datos de campo y así poder determinar que la mensura que se solicita está en terreno adjudicable. Sin embargo, se puede afirmar que la inspección no se hizo o no se hizo de modo correcto, porque si bien la mensura privada estaba incluida ya para la segunda inspección, se puede ver que en la segunda inspección se pudo corroborar que el globo de terreno invadía vías públicas. No es hasta hace unos días que un perito privado plasmó esta situación al efectuar peritaje de ubicación de puntos de esa finca resultante de la adjudicación y con los datos de la mensura y plano resultante aprobado por ANATI, determinó la invasión de las vías públicas.

Así lo evidenció el perito **LUIS ARMANDO GOMEZ**, licenciado en topografía, quien realizó el informe pericial fechado 9 de marzo de 2022, e indicó que la línea de propiedad de la que en su momento fue el globo de terreno adjudicado a **JOSE NICOLÁS SAMUDIO GONZALEZ** invade las vías públicas ya indicadas y colindantes a su lindero norte (ver conclusiones finales del referido informe pericial). Indicamos que este informe se realizó por orden de la Juez de Paz de Bajo Boquete, ya que los actuales propietarios del globo de terreno identificado ahora con número de finca 302275705 (sic) solicitaron la colocación de puntos. El agrimensor del despacho del Juzgado de Paz realizó un plano demostrativo donde se puede ver de manera ilustrativa la afectación del derecho de vía con la adjudicación a **JOSE NICOLÁS SAMUDIO**.

Se puede probar, además, lo que referimos respecto a que nunca se comprobó las colindancias, ni la superficie del globo a adjudicar, ya que no solo afectó ocupándose parte de las calles colindantes, sino que también se incluyó una residencia construida con anterioridad a la adjudicación y a las respectivas inspecciones por parte de ANATI, la cual quedó dentro del globo de terreno a adjudicar por parte de **JOSE NICOLÁS SAMUDIO GONZÁLEZ**.

...

El artículo 102 de la ley 37 ha sido vulnerado de manera directa por omisión, ya que se procedió a aprobar una mensura realizada al globo de terreno a adjudicar, mensura que incluía parte de la calle a otras fincas y parte de la carretera a Viña del Monte a carretera el Salto-Boquete, afectando el derecho de vía y usurpando bienes de dominio y de uso público. Se demuestra que la mensura, que incluye datos de campo obtenidos por el agrimensor particular como ubicación, colindancias, medidas y el dibujo geométrico del plano de los datos de campo, no fue corroborada en campo por los agrimensores de Anati ya que si se hubiera corroborado en campo con la respectiva inspección que ordena la Ley 37 se hubiera podido corregir la mensura y no entrar a dictar actos ilegales como lo es el adjudicar parte de las vías.

Esta mensura efectuada por Jesús Alberto de Gracia contiene no solo los datos de parte de las calles que son terrenos inadjudicables por ser tierras de dominio público y de uso público, sino que ubica la mensura en el corregimiento de los Naranjos, lugar Bajo Mono y estas irregularidades nunca fueron advertidas por todos los funcionarios de ANATI que verificaron el trámite de adjudicación de **JOSÉ NICOLÁS SAMUDIO**.

...

Esta norma ha sido infringida de manera directa por omisión, ya que por cuanto en las inspección realizada el día 24 de agosto de 2010 nunca se verificó que el globo de terreno incluía una porción de terreno de vías públicas, se procedió a que se confeccionara la mensura, la cual fue realizada el día 25 de junio de 2010, y presentada en Anati. Luego de aprobar la mensura los funcionarios de ANATI procedieron a recibir el plano confeccionado por JESUS DE GRACIA el cual contenía una porción de la carretera Viña del Monte- a carretera el Salto- Boquete y parte del camino a otras fincas, como ya se ha manifestado. Es decir, que la omisión de una norma devino en infracción de todas las demás normas que contienen el procedimiento de adjudicación contemplado por la ley 37 de 1962, porque el recorrido inicial de la solicitud de adjudicación estaba viciado al incluirse una porción de las carreteras o calles indicadas y no fue advertido por los funcionarios y así continuó hasta dictar el acto impugnado por ilegal.

...

La norma fue infringida de manera directa por omisión. Los funcionarios de ANATI estudiaron el plano número 404- (sic) que fue confeccionado por JESUS DE GRACIA con la mensura que se presentó y que como ya múltiples veces hemos indicado, llevaba incluido en su mensura porciones de vías públicas como lo es la carretera a Viña del Monte-a carretera a El Salto-a Boquete y camino a otras fincas, y este plano con ese vicio fue enviado para su aprobación a Santiago de Veraguas. Allí se procede a recibir el plano, colocándose todos los sellos y las firmas que refrendaban y aprobaban el plano. No se constata que el plano tenía un error al invadir terrenos no adjudicables, y se aprueba el plano sin el cual no se hubiere podido dictar el acto acusado. Con este trámite de aprobación de plano se afectó el derecho de vía de todos los que por ahí transitan al incluir en ese título una porción de bienes que son de dominio público, y por tanto, inadjudicables.

...

La norma ha sido infringida de manera directa por omisión, por que se omitió corroborar los puntos de mensura que incluyeron parte de las vías ya indicadas, se incluye en el globo de terreno adjudicado parte de la carretera a Viña del Monte a carretera el Salto-Boquete y camino a otras fincas, se aprueba el plano indicado en líneas superiores y se procede a adjudicar el globo de terreno. Esto al dictar la resolución de adjudicación No. ANATI.4-0534 de fecha 3 de agosto de 2018 emitida por el Carlos González, Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. En la resolución nunca se debió incluir las porciones de las calles indicadas supra.

...

Este artículo se viola de manera directa por omisión, ya que al dictar la Resolución impugnada se permitió que un particular usurpara una porción de terreno inadjudicable, la constituye una vía pública que sirve de acceso a varios inmuebles, en este caso la vía a Viña del Monte y carretera al Salto- Boquete. La vía a Viña del Monte es el acceso único y directo a dicho lugar. En el caso del camino a otras fincas -que es una calle a otras fincas- se afecta a vecinos cercanos, por ejemplo, se perjudica el acceso a la residencia del señor **JORGE LUIS SAMUDIO PITTI**, quien es colindante del globo de terreno, ya que el único acceso a su residencia quedó totalmente dentro del globo de terreno adjudicado a **JOSE NICOLAS SAMUDIO**. También se afecta el acceso a los derechos posesorios de otra colindante: Adelina de Araúz, ya que el camino es la única vía de acceso a este terreno.

...

El concepto de la infracción del artículo 333 indicado, es que se viola de manera directa por omisión. El camino hacia otras fincas que está como colindancia norte del globo de terreno adjudicado a **JOSE NICOLAS SAMUDIO**, es un bien de uso público, por ser un camino vecinal del Municipio de Boquete donde se encuentra ubicada la calle, específicamente de Volcancito, Bajo Boquete. Al incluir parte del camino dentro del globo de terreno y habérselo adjudicado a JOSE NIGOLAS SAMUDIO sin advertirse que se incluía una parte del mismo se está cometiendo una ilegalidad, al permitirle a un particular apropiarse o usurpar una porción de un bien de uso público.

...

Esta norma se violenta de manera directa por omisión ya que los funcionarios de Anati ninguno se apegó en el trámite de adjudicación a realizar su función administrativa con objetividad, sin menoscabo del debido proceso legal y en apego a la estricta legalidad, ya que hubo un sin número de irregularidades en la adjudicación, como lo son, errores en los colindantes, errores en la mensura, pero sobre todo, no corroborar la mensura, lo cual produjo el vicio de ilegalidad que hoy indicamos, incluir parte o porción de terrenos de dominio y uso público, lo cual afecta y afectará a muchas personas.

...

Este artículo ha sido infringido de manera directa por omisión, ya que consideramos que los inspectores de ANATI nunca fueron al terreno a inspeccionar y a efectuar el procedimiento contemplado por la ley, ya que nunca se determinó que el terreno invadía vías públicas y caminos vecinales. De otro modo si se hubiera podido establecer y haberse indicado en las actas y quedar plasmado en el expediente. Sin embargo, como puede advertirse, no hay ninguna observación, explicación, nota o algo que denote que si se hizo. Solo las actas llenas no determinan que si se realizaron las inspecciones. Por ello, en prescindencia de trámites fundamentales como lo son la debida inspección en el lugar que implica violación al debido proceso, el acto deviene en nulo de nulidad absoluta." (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 7 a 11 del expediente judicial).

IV. Posición de José Nicolás Samudio González, como Tercero Interesado.

A través de la **Providencia de veintitrés (23) de mayo de 2022**, la Sala Tercera procedió a correrle traslado a **José Nicolás Samudio González**, para contestar la presente demanda, por lo que, el **10 de agosto de 2022**, por medio de su apoderado judicial expuso sus consideraciones en relación a la acción interpuesta por la actora, resaltando, en lo medular, que:

"Insiste la actora del presente proceso, en atiborrar que existe afectaciones de vías públicas, sin prueba pericial idónea que haya utilizado los datos de campo establecidos en el plano 404-01-25052.

Lo anteriormente plantado, tiene como génesis la no utilización de los datos de campo que determinan los puntos, distancias y rumbos de los linderos del globo de terreno que en su momento se adjudicó a favor del señor JOSÉ NICOLÁS SAMUDIO GONZÁLEZ, por parte del perito designado por el Juez de Justicia Comunitaria, del Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí, agregado a esto, dicho peritaje no fue aportado como prueba pericial ni mucho menos practicada dentro de la vía gubernativa.

Para evidenciar que, de simple vista y lógica lo alegado por la parte actora carece de veracidad, es preciso observar la siguiente comparación:

...

Se deja evidenciado, a simple vista, que existen diferencias entre los puntos de campo que constan aprobados en el plano 404-01-25052 y los utilizados en el peritaje que aporta la parte actora, realizado por el topógrafo Luis Armando Gómez, dentro del proceso comunitario de colocación de puntos realizado ante la Casa de Justicia Comunitaria de Paz, del Corregimiento de Bajo Boquete, instaurado por el banco Banesco actuando tenedores de la propiedad, por fideicomiso. La parte actora dentro del proceso antes mencionado, por medio de su apoderado legal, se percató de los errores y diferencias de los puntos de (sic) ampos (sic) utilizados por el perito del juzgado comunitario, por lo que se dirigen a dicho despacho, para recurrir y subsanar con otra inspección, pero fue en vano, ya que la Jueza de paz ordenó el archivo del expediente sin proporcionar el derecho a recurrir y practicar nuevamente dicha pericia.

NOS OPONEMOS A LAS ALEGACIONES SOBRE LA ILEGALIDAD DE LAS DISPOSICIONES LEGALES, Y EL CONCEPTO DE OMISIÓN, FUNDAMENTALMENTE POR LO SIGUIENTE:

1. Mi representado, al inicio de su trámite de Titulación en el año 2010, cumplió con los presupuestos legales para la titulación de su derecho posesorio, que lo es la posesión, que se convierte en un derecho adquirido por el uso y la función social que siempre ejerció. Por lo que no se puede hablar de ilegalidad por omisión toda vez que Anati cumplió a cabalidad todos los actos procedimentales, para determinar que se trataba de un terreno adjudicable.

2. La ANATI, cumpliendo con su función social y salvaguardando el derecho de conocimiento de todos los ciudadanos, realiza las inspecciones para certificar la existencia de actividad que demuestre el derecho posesorio, como de la existencia de colindancias, resultando en el año 2017, con un proceso de oposición a título oneroso, instaurado por JORGE SAMUDIO PITTI, por lo que si se entiende que todas las personas interesadas en el proceso, acudieron en debido tiempo a ejercer sus derechos.

3. Al encontrarse en el proceso subsanado en todas sus partes, por tratarse de expediente de vieja data, y pasar por un proceso de oposición, cuya sentencia fue favorable a nuestro representado, para el el (sic) año 2018 se ordena proseguir con el proceso de titulación, cuyo eje principal fue la aprobación del plano, luego de verificar que cumpliera con los requisitos necesarios de forma y fondo para su aprobación. Esta aprobación se realizó el día 22 de mayo del 2018, cuyo número de registro lo es 404-01-25052.

4. Uno de los requisitos exigidos de manera obligatoria para que la Dirección Nacional de Mensura Catastral de la ANATI, culmine con la aprobación de los planos, de cualquier índole es la verificación de los datos de campo, tanto en pericia sobre mesa (sobreposición de los puntos en sistemas automatizados con la base de datos de Reforma Agraria) por medio de inspección en campo, debidamente gestionado por la Unidad Técnica Operativa. Siendo para este caso, efectivamente positiva para titulación ya que no se encontraron porciones de terrenos no adjudicarles (sic). Los datos de campos se pueden visualizar en el plano aprobado.

5. Consta dentro del expedientes de marras que ANATI, cumplió todos los pasos administrativos y procedimentales para dar veracidad del derecho posesorio que ejercía el señor JOSÉ NICOLÁS SAMUDIO GONZÁLEZ, como de igual forma se comprobó en campo la existencia de derechos posesorios

colindantes al globo de terreno ya constituido en finca. Por lo que, se cumplió a cabalidad todo lo concerniente a las normas jurídicas que regulan el trámite administrativo.

6. Considerando la conceptualización por omisión a las disposiciones legales, que explaya la parte actora, se deduce de las mismas una pretensión de 'violación a garantías fundamentales', siendo importante ilustrar, que no pueden invocarse como violados preceptos constitucionales en una DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA, pues la guarda de la integridad de la constitución esta atribuida, de manera exclusiva, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

...

La base del precepto de omisión, para que sea decretada la ilegalidad del acto, nace de un informe pericial que fue utilizado en un proceso administrativo de justicia comunitaria, el cual no fue utilizado en la vía gubernativa, e inclusive no existe garantía que dicho peritaje fue elaborado por perito parte del cuerpo de peritos que figuran en los listados que publique la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo dispone el artículo 971 del Código Judicial. (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 33-35 del expediente judicial).

V. Marco Regulatorio aplicable.

En cuanto al alcance del marco regulatorio aplicable, debemos señalar que el artículo 82 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, "Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional", dispone lo siguiente:

"Artículo 82 (transitorio). Para efecto de los trámites de los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley, estos finalizaran de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación. El usuario o solicitante que tenga casos en trámite podrá acogerse a los nuevos procedimientos que establezca la Autoridad, previo desistimiento del trámite correspondiente. La autoridad le dará prioridad a los casos existentes según el orden en que fueron presentados cronológicamente.

La autoridad podrá en todo momento revisar y actualizar los avalúos realizados en los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley." (El resaltado es nuestro).

Como quiera que la documentación desplegada por **José Nicolás Samudío González** fue presentada el 4 de agosto de 2010 hasta el año 2018 cuando se emite el acto administrativo que adjudicó el lote baldío, las normas aplicables al procedimiento de adjudicación están contenidas en el Código Agrario aprobado mediante la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, vigente en aquél momento.

En ese sentido, este Despacho considera necesario advertir que, el artículo 24 del Código Agrario, vigente a la fecha que se dieron los hechos, señala que para los efectos de ese cuerpo normativo que: *"Se dice que son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas"*.

Por otro lado, el artículo 130 del Código Agrario señala como requisito para que se sustancie la oposición, que las tierras tienen que ser baldías; mientras que en el artículo 133 del mismo cuerpo legal establece que serán de conocimiento de la justicia ordinaria estas oposiciones, lo que se entiende, procede, cuando existe una solicitud de adjudicación (artículo 96 del Código Agrario), sobre tierras que son consideradas baldías, siempre que se cumpla con lo que prevé el artículo 131 de este Código, al disponer en qué casos se admiten las oposiciones.

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Advierte esta Procuraduría que, el punto central del presente proceso gira en torno a que dentro del procedimiento administrativo seguido en la adjudicación hecha a favor del señor **José Nicolás Samudio González**, según la actora existe un sin número de irregularidades en el procedimiento que siguió la entidad demandada, como lo son: los errores en los colindantes, y que no se corroboró la mensura, ya que al momento en que la entidad demandada realiza las verificaciones (ubicación correcta y colindantes actuales), se incluye parte o porción de terrenos de dominio y uso público, lo cual afecta y afectará a muchas personas, incluidos los colindantes, debido a que se invaden las vías públicas y caminos vecinales, por lo que a su parecer dicha situación produce un vicio de ilegalidad.

En ese sentido, este Despacho procede a analizar la información acopiada en autos, en la que se observa que, el 4 de agosto de 2010, **José Nicolás Samudio González** solicitó a la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la compra de un **una (1) parcela de terreno baldío**, con una superficie de una hectárea más mil doscientos cincuenta y cuatro metros cuadrados con ocho decímetros cuadrados (1 HA.+1254.M2.08DC2), ubicada en el Corregimiento de Bajo Boquete, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí. La

institución identificó esta solicitud de adjudicación con el número de **expediente 4-0209** (Cfr. foja 1 del expediente administrativo aportado por la actora).

De acuerdo con las constancias del expediente administrativo, una vez **José Nicolás Samudio González**, presentó la solicitud de adjudicación, a título oneroso, del globo de terreno, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, cumplió con el procedimiento establecido en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, modificada por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966 y la Ley 59 de 8 de octubre de 2010; es decir, procedió a realizar la notificación a los colindantes, apertura de trochas, inspección ocular al terrero, confección de plano e informe de mensura, las diligencias de fijación y desfijación de los edictos, cumpliendo así con los requisitos que exigen las citadas normas legales (Cfr. expediente administrativo aportado por la actora).

Dentro de este contexto debemos observar, que en observancia de lo dispuesto en el artículo 98 del Código Agrario se remitió copia al señor Corregidor del Corregimiento cabecera del distrito de Boquete de la provincia de Chiriquí, a efecto de cumplir con la notificación de los colindantes con el terreno cuya adjudicación se solicitaba (Cfr. foja 4 y reverso, del expediente administrativo aportado por la actora).

Por otro lado, consta que dentro del proceso administrativo la Dirección Nacional de Reforma Agraria en el año 2010, llevo a cabo una inspección ocular en el terreno cuya adjudicación se solicitaba, tal como lo establecen los artículos 100, 101 y 104 del Código Agrario, y en el acta detallaron lo siguiente: que se encontraba cercado por alambres de púas (por el norte, sur y este); que no hay caminos o servidumbres internas; el lugar poblado más cercano es Boquete; tampoco mantenía construcción, pero, mantenía cultivos de café, plátanos, guineo, naranja, yuca, otoa, frijol de palo y aguacates; que existe una calle de asfalto que colinda con el terreno. Asimismo, se señala que no hubo oposición de los colindantes, y finalmente que son tierras adjudicables y cumplían con la función social exigida en el artículo 30 del mencionado Código (Cfr. foja 6 del expediente administrativo aportado por la actora).

Por otro lado se observa, que a través de la nota fechada 20 de junio de 2010, el técnico en ingeniería Jesús Alberto De Gracia, indicó que había practicado la mensura al globo de terreno estatal, que había sido solicitado en compra por **José Nicolás Samudio González** (Cfr. foja 75 del expediente administrativo aportado por la actora).

Se observa a foja 46 del expediente administrativo que, el 19 de diciembre de 2016, se realizó otra inspección ocular en el terreno cuya adjudicación se solicitaba, en la que se advierte que la información plasmada en la primera inspección, es similar, a la que se realizó en la fecha antes indicada (Cfr. foja 46 del expediente administrativo aportado por la actora).

Consta igualmente, que el Departamento de mensura de la autoridad demandada mediante la nota DNTyR-CHI-021-2017 fechada 9 de febrero de 2017, remitió a la Dirección Regional de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** nueve (9) planos originales debidamente corregidos, con las copias de cédulas de los contribuyentes, los datos de campo e informe de mensura, para la revisión y la aprobación de la entidad reguladora, dentro de los que se encontraba el señor **José Nicolás Samudio González** cedula 4-98-2352, con terreno ubicado en el distrito de Boquete, con una superficie de una hectárea más mil doscientos cincuenta y cuatro metros cuadrados con ocho decímetros cuadrados (1 HA.+1254.M2.08DC2) (Cfr. foja 47 del expediente administrativo aportado por la actora).

Posteriormente, según se desprende de las constancias procesales el señor **Jorge Luis Samudio Pitti** el día 16 de mayo de 2017 presentó ante la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, oposición a la solicitud de adjudicación, señalando que: *"Expresa el Demandante, señor Jorge Luis Samudio Pitti, que se opone a este trámite, porque actualmente este globo de terreno se encuentra en un proceso de Sucesión Intestada en el Juzgado Quinto. Además que él trabaja estas tierras, que tiene cultivos de naranja valencia, limón criollo, mandarinas y otras siembras."* (Cfr. fojas 49 y 50 del expediente administrativo aportado por la actora).

Asimismo, se aprecia que la autoridad demandada mediante la nota DNTyFS-CHI-098-17 fechada 22 de mayo de 2017, remitió al Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Chiriquí, el

expediente que contiene la oposición a fin que surtiera el trámite correspondiente (Cfr. foja 58 del expediente administrativo aportado por la actora).

No obstante lo anterior, advertimos que en el expediente que contiene la oposición presentada a la solicitud de adjudicación realizada por el señor **José Nicolás Samudio González** y que fuera sustanciada en el Juzgado Primero Agrario de la Provincia de Chiriquí, dicho Tribunal ordenó mediante Auto 518 de ocho (8) de agosto de dos mil diecisiete (2017) el archivo de la demanda de oposición incoada por Jorge Luis Samudio Pitti, debido a que a través del Auto 473 de 18 de julio de 2017 se le había ordenado al opositor la corrección de la demanda; sin embargo, esta no se realizó en el término establecido en la ley; devolviéndose a la autoridad demandada el expediente mediante Oficio 535 de 21 de agosto de 2017 (Cfr. fojas 60-72 del expediente administrativo aportado por la actora).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que, el 20 de marzo de 2018 la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** realizó un informe de levantamiento de conflicto, ordenando proseguir con el trámite de la solicitud de adjudicación presentada por el señor **José Nicolás Samudio González** (Cfr. fojas 73 y 74 del expediente administrativo aportado por la actora).

Debido a lo anteriormente expuesto, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** continuó el trámite de la solicitud de adjudicación, de ahí que el 24 de mayo de 2018 emitió el "Acta Única de Inspección de Campo para Adjudicación", con fundamento en los artículos 101 al 104 de la Ley 37 de 1962 y el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, practicándose nuevamente la inspección del terreno, con el objetivo de establecer si el mismo es o no de la Nación y adjudicable, y que no estuviera ocupado por terceras personas en condiciones de conflicto con el solicitante, entre otras informaciones vinculantes (Cfr. fojas 76 al 87 del expediente administrativo aportado por la actora).

De las constancias procesales se puede advertir, que la publicidad exigida por el artículo 108 del Código Agrario, se realizó a través del edicto 081-2018 de 8 de junio de 2018 el cual debía ser fijado en el Despacho de la Alcaldía de Boquete o en la Corregiduría de Bajo Boquete, y luego

publicado en un diario de circulación nacional y en la Gaceta Oficial, para permitir que todos aquellos posibles afectados por la adjudicación se opusieran formalmente a ello (Cfr. fojas 88 a 94 del expediente administrativo aportado por la actora).

Igualmente se observa que el funcionario sustanciador el 18 de julio de 2018, incorporó al expediente de la adjudicación, el estado financiero correspondiente a la solicitud 4-0209 realizada por el señor **José Nicolás Samudio González** (Cfr. foja 99 del expediente administrativo aportado por la actora).

Según se desprende de las piezas procesales que componen el expediente, el 02 de agosto de 2018, el Director Regional de Chiriquí a través de la nota DNTyFS-CHI-345-18 remitió al Departamento de Adjudicación de la entidad demandada, el expediente subsanado, para su revisión y calificación definitiva contenido de la solicitud de adjudicación 04-0209 de 4 de septiembre de 2010 a favor de **José Nicolás Samudio González** (Cfr. foja 104 del expediente administrativo aportado por la actora).

Debido a lo anteriormente expuesto, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** continuó el trámite de solicitud de adjudicación, tal como consta en los documentos denominados "Hoja de Calificación de Expedientes Activos Esporádicos correspondientes a la Ley 37 de 1962" y "Datos Básico para la Adjudicación de Títulos" (Cfr. fojas 106-107 y 108 del expediente administrativo aportado por la actora).

Comoquiera que **José Nicolás Samudio González**, cumplió con los requerimientos exigidos por la ley y acreditó la posesión de los globos de terreno solicitados, y que, en adición a ello, no existía oposición formal a su solicitud de adjudicación, la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** mediante la **Resolución ANATI 4-0534 de 3 de agosto de 2018**, adjudica a título oneroso una (1) parcela de terreno baldío ubicada en el Corregimiento de Bajo Boquete, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí, **cuyos linderos son los siguientes: al Norte**, colinda con terrenos nacionales ocupados por Félix Samudio González, carretera a Viña del Monte a carretera al Salto, carretera David – Boquete, camino a otras fincas; **al Sur**, colinda con terrenos nacionales ocupados por Adelina Ríos de Arauz, terrenos

nacionales ocupados por Luis Samudio González; **al Este**, colinda con terrenos nacionales ocupados por Adelina Ríos de Arauz, camino a otras fincas; **y al Oeste**, colinda con terrenos nacionales ocupados por Luis Samudio González, con una superficie con una superficie de una hectárea más mil doscientos cincuenta y cuatro metros cuadrados con ocho decímetros cuadrados (1 HA.+1254.M2.08DC2), tal como consta en el Plano aprobado 404-01-25052 de 22 de mayo de 2018 y en el Registro Público de Panamá; además en el mencionado acto se le advierte al adjudicatario que está en la obligación de dejar una distancia de siete metros y cincuenta centímetros (7.50mts), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de la Carretera a Viña del Monte a Carretera al Salto-Carretera David-Boquete, con el cual colinda por los lados Norte y una distancia de siete metros y cincuenta centímetros (7.50mts), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje del camino a otras fincas, con el cual colinda por los lados Norte y Este (Cfr. foja 17-18 del expediente judicial y fojas 109-110 expediente administrativo que guarda relación con la adjudicación aportado como prueba por la actora).

Que el globo de terreno fue inscrito en la Sección de la Propiedad del Registro Público lo que dio nacimiento a la finca 30275706, Código de ubicación 4304, y actualmente pertenece a la sociedad Tu Contrato Panamá, S.A. (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Por otra parte, conviene destacar que la demandante, con la finalidad de acreditar su pretensión aportó copia de un informe pericial emitido por el topógrafo Luis Armando Gómez, el cual está acompañado por un plano demostrativo, confeccionado, sellado y firmado por el prenombrado, el cual fue aportado dentro de un proceso en el Juzgado de Paz de Bajo Boquete, distrito de Boquete provincia de Chiriquí, interpuesto dentro proceso que guarda relación con la demanda presentada por la sociedad Tu Contrato Panamá, S.A., en contra de Jorge Luis Samudio, representado por la Licenciada **Enith Margarita Montenegro** (Cfr. fojas 14-15, 16 y 45-48 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la actora también aduce como prueba la nota 14-1800-OT-150-2022 de 4 de abril de 2022 emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Regional de Chiriquí, a través de la cual se certifica que de acuerdo al Plano 404-01-25052 del 22

de mayo de 2018, la servidumbre vial en referencia al globo de terreno ubicado frente a vía el Salto en el corregimiento de Bajo Boquete, distrito de Boquete provincia de Chiriquí, es de quince (15) metros. Sin embargo, en la mencionada certificación se establece que, *"Esta certificación no es válida si no lleva adjunta la Localización Regional refrendada por esta institución."* (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En relación con lo anterior consideramos pertinente señalar, que la certificación a la que hacemos alusión en el párrafo anterior, se fundamentó en la copia del Plano 404-01-25052 del 22 de mayo de 2018, que cuenta con las aprobaciones del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en el cual se **describe que la carretera que va del Salto (David-Boquete) hacia Viña del Monte mide de ancho quince (15) metros) lineales**, de ahí que la apreciación realizada por la demanda carece toda lógica, cuando señala que la mensura que se presentó en el proceso de adjudicación, comprendía también porciones de vías públicas como lo es la carretera a Viña del Monte-a carretera a El Salto-a Boquete y camino a otras fincas.

En ese orden de ideas, debemos, señalar que en el acto que se acusa de ilegal, se establece, la obligación de dejar una distancia de siete metros y cincuenta centímetros (7.50mts), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de la Carretera a Viña del Monte a Carretera al Salto-Carretera David-Boquete, con el cual colinda por los lados Norte y una distancia de siete metros y cincuenta centímetros (7.50mts), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje del camino a otras fincas, con el cual colinda por los lados Norte y Este, distancias estas que guardan relación con la **servidumbres viales, que son aquellas que se establecen como medida de la distancia entre las líneas de propiedad paralelas que delimitan todo el espacio dedicado a uso público en carreteras, calles y veredas, por lo que la apreciación realizada por la demandante carecer de asidero legal.**

Tomando en cuenta las pruebas aportadas, nos corresponde hacer una valoración jurídica de los hechos acontecidos y las normas aplicables con la emisión del acto administrativo impugnado, con la finalidad de establecer si en efecto se vulneró o no las normas señaladas por la demandante;

no obstante, podemos advertir que, la entidad demandada **cumplió a cabalidad** con el procedimiento establecido en la Ley, incluido el proceso de **oposición a la solicitud de adjudicación**; de tal suerte que aquel colindante, que en ese momento presentó su oposición al trámite de adjudicación, permitió que le venciera el término para corregir su demanda, lo cual le fue puesto en conocimiento a través del mecanismo establecido en la Ley, razón por la que resulta jurídicamente improcedente que ahora se pretenda acceder a esta jurisdicción, para obtener un resultado **que por inactividad**, no se pudo obtener a través de las vías para ello establecidas.

De las constancias procesales, y lo hasta ahora expuesto denota, que no reposa en el expediente judicial documentación que sustente a cabalidad la causa de pedir o la violación al procedimiento de adjudicación que guarda relación con la parcela de terreno baldío que le fue adjudicada definitivamente a título oneroso a **José Nicolás Samudio González**; así como tampoco se aprecian que los supuestos cargos de ilegalidad constituyen, todos, apreciaciones particulares de la actora, los cuales, al menos en esta etapa procesal, no se han aportado elementos de convicción alguno, que permita dejar sin efecto el acto que se acusa de ilegal; no obstante, debemos recordar que los actos administrativos se encuentran revestidos de una *presunción de legalidad*; la cual, si bien admite prueba en contrario, no puede perder sus efectos basados en consideraciones subjetivas de quien busque su declaratoria de nulidad, por ilegal.

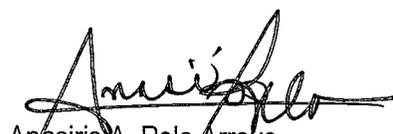
Así las cosas, y siendo que la demandante no ha presentado elementos probatorios que sustenten los supuestos hechos en los que sostiene su accionar; este Despacho es de la consideración que no se ha cumplido con ninguno de los elementos contenidos en el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de 2000, que permita declarar la nulidad del acto acusado de ilegal, razón por la cual, somos de la consideración que el pronunciamiento judicial debe ir encaminado en ese sentido.

De lo anteriormente expuesto, puede advertirse sin mayor dificultad que al emitir la Resolución ANATI 4-0534 de 3 de agosto de 2018, expedida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a través de la cual se resuelve adjudicar definitivamente; no infringió de manera alguna los artículos 24, 101, 102, 105, 106 y 109 del Código Agrario contenidas en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, modificada por el

Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966, el artículo 1640 del Código Administrativo; el artículo 333 del Código Civil; y los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución ANATI 4-0534 de 3 de agosto de 2018, emitida expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo.
Secretaria General, Encargada