

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1690

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 1 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

El Licenciado Feliciano Jiménez Jiménez, actuando en nombre y representación de Ariel Arcia Camarena, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras – ANATI).

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo del numeral 2 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Antes que esta Procuraduría proceda a emitir concepto, estimamos importante realizar algunas consideraciones respecto al acto administrativo acusado de ilegal que da origen al presente proceso.

Conforme observa este Despacho, el 10 de marzo de 2021, el apoderado judicial de Ariel Arcia Camarena, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), por la cual se *“ Adjudica definitivamente, a título oneroso, a LEONEL ELIECER ARCIA de*

generales expresadas, una parcela de terreno BALDÍO NACIONAL, ubicado en la localidad de LLANO LIMÓN, del Corregimiento de VELADERO, Distrito de TOLÉ, Provincia de CHIRIQUÍ...". (Cfr. fojas 14-20 del expediente judicial).

Después de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de nulidad, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por el apoderado judicial de Ariel Arcia Camarena y ordenó correr traslado de la misma, por el término de cinco (5) días, al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a Leonel Eliecer Arcia y a este Despacho (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que a través del Oficio N° 533 de 16 de marzo de 2021, el Magistrado Sustanciador le remitió a la entidad demandada copia autenticada de la acción que se analiza, a efecto que hiciera llegar al Tribunal, un informe explicativo de conducta; mismo que fue remitido por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante la Nota ANATI-DAG-529-2021 de 25 de marzo de 2021, y recibida en la Secretaría de la Sala Tercera, el 30 de marzo de 2021 (Cfr. fojas 27 y 28-29 del expediente judicial).

Por su parte, Leonel Eliecer Arcia, en calidad de Tercero Interesado, fue emplazado por edicto, conforme a lo dispuesto en los artículos 470 y 1016 del Código Judicial, luego que no fuera posible identificar con precisión una dirección física para efectuar la debida notificación de la presente causa; no obstante, una vez cumplido con las formalidades previstas y vencido el término, sin que el prenombrado compareciera al proceso, el Tribunal procedió a designarle un Defensor de Ausente, quien, el 1 de junio de 2021, presentó un escrito de contestación a la acción promovida por Ariel Arcia Camarena, negando los hechos y los supuestos cargos de infracción, y oponiéndose a las pretensiones del actor (Cfr. fojas 30-33, 35-36 y 37-38 del expediente judicial).

III. Acto acusado de ilegal.

De conformidad con lo que consta en autos, el apoderado judicial de Ariel Arcia Camarena, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), mediante la cual la instancia administrativa resolvió, entre otras cosas:

“Adjudicar definitivamente a título oneroso a LEONEL ELIECER ARCIA, de generales expresadas, un (1) globo de terreno baldío nacional ubicado en la localidad de LLANO LIMÓN, del Corregimiento de VELADERO, Distrito de TOLÉ, Provincia de CHIRIQUÍ, el cual se describe en líneas abajo, con una superficie de CERO HECTÁREA MÁS OCHOCIENTOS OCHENTA Y OCHO METROS CUADRADOS CON SESENTA DECÍMETROS CUADRADOS (0 ha + 888. 60 m²), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según Plano N° 3840-1-12-07-0105, del 2 de julio de 2008, aprobado por ésta Dirección Nacional, así:

NORTE: LAUGINA JIMÉNEZ AGUIRRE Y OTROS; CALLE DE TIERRA A OTROS PREDIOS

SUR: CELIA MARÍA RODRÍGUEZ DE CASTILLO Y OTROS; CALLE DE ASFALTO A OTROS PREDIOS

ESTE: CELIA MARÍA RODRÍGUEZ DE CASTILLO Y OTROS; CALLE DE TIERRA A OTROS PREDIOS

OESTE: CALLE DE ASFALTO A OTROS PREDIOS; LAUGINA JIMÉNEZ AGUIRRE Y OTROS

...” (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial)

III. Normas que se aducen infringidas.

El accionante estima que la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, descrita en el apartado anterior, vulnera las siguientes disposiciones del Código Agrario, aprobado por la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, vigente a la fecha de los hechos, que disponen:

3.1. El artículo 56, que señala que las tierras estatales serán de carácter adjudicables o no, y reservadas por el Estado para usos especiales. Igualmente,

precisa que las primeras, a su vez, se dividen en ocupadas, que son aquellas sobre las cuales existe la posesión de personas naturales o jurídicas; en parceladas y libres (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial y página 6, de la Gaceta Oficial Digital N° 14,923 de 22 de julio de 1963);

3.2. El artículo 59, que dispone que la Comisión de Reforma Agraria tratará de otorgar tierras en el mismo lugar donde habite el peticionario, y en caso de no ser posible, se hará preferiblemente en las áreas más cercanas a su residencia (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial y página 6 de la Gaceta Oficial Digital N° 14,923 de 22 de julio de 1963);

3.3. El artículo 98, que preceptúa que una vez presentada la solicitud, la Comisión de Reforma Agraria autorizará al peticionario para que abra las trochas respectivas, y por conducto del Alcalde o el Corregidor correspondiente, enviará comunicación a los colindantes a fin que se notifiquen personalmente por escrito, por un término no mayor de quince (15) días, y hagan valer sus derechos en el momento de la inspección o mensura (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial y página 9 de la Gaceta Oficial Digital N° 14,923 de 22 de julio de 1963); y

3.4. El artículo 102, que establece que en el caso que las tierras solicitadas sean estatales adjudicables y no se encuentren ocupadas, la Comisión de Reforma Agraria autorizará al agrimensor del peticionario para que lleve a cabo la mensura y prepare el plano correspondiente, esto en el caso que se trate de una solicitud a título oneroso; no obstante, si es de carácter gratuito, lo realizará la entidad si no ha habido oposición por parte de los colindantes (Cfr. foja 8 del expediente judicial y página 10 de la Gaceta Oficial Digital N° 14,923 de 22 de julio de 1963).

IV. Posición del actor respecto a los cargos de infracción.

Al sustentar el concepto de las normas citadas en el apartado anterior, el apoderado judicial del actor señala que la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08

de 22 de agosto de 2008, ha infringido lo dispuesto en el artículo 56 del Código Agrario, puesto que el globo de terreno que le fue adjudicado a Leonel Eliecer Arcia no podía ser considerado como tierras estatales libres, habida cuenta que se encontraba ocupado por Ariel Arcia Camarena, quien adquirió el terreno en virtud de un contrato de compra venta celebrado con Roberto Pinzón, antiguo dueño del predio, y en donde el recurrente había edificado una vivienda gracias al material donado por el Club Rotario de David, por consiguiente, estima que en la causa en examen se debe aplicar el principio “ *Prior in tempore, potior in iure*”, expresión latina que puede traducirse como “ *Primero en el tiempo, mejor en el Derecho*” (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

En ese mismo orden, el abogado del recurrente alega que se ha violado el artículo 102 del cuerpo normativo en referencia, toda vez que el agrimensor de la extinta Comisión de Reforma Agraria nunca efectuó una inspección de campo al terreno solicitado a título oneroso por Leonel Eliecer Arcia, que constatará que en ese momento ya existía en el predio una vivienda propiedad de Ariel Arcia Camarena, construida en el año 2005, y que estaba ocupada por el demandante y sus hijos desde el año 2004 (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, el abogado del accionante arguye que se ha transgredido el artículo 59 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, en el sentido que uno de los criterios para adjudicar un lote de terreno es que el peticionario resida cerca del área; sin embargo, en el caso que nos ocupa, Leonel Eliecer Arcia nunca ha vivido en Llano Limón, Corregimiento de Veladero, Distrito de Tolé, Provincia de Chiriquí, sino en la Barriada Nueva Esperanza, Sector 4, Corregimiento de Pacora, Distrito y Provincia de Panamá; mientras que Ariel Arcia Camarena ha ocupado el predio desde hace varios años (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Finalmente, el apoderado judicial del demandante expone que el acto objeto de reparo viola el artículo 98 del Código Agrario, ya que por imperio de la Ley le correspondía al Alcalde o al Corregidor del lugar notificar a los colindantes de la solicitud presentada, a efectos que hicieran valer sus derechos al momento de la inspección o mensura; sin embargo, dichas comunicaciones nunca se realizaron (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

V. Contestación de la demanda por parte de Leonel Eliecer Arcia, en calidad de Tercero Interesado.

El 1 de junio de 2021, Leonel Eliecer Arcia, por medio de su Defensor de Ausente, el Licenciado Roberto Aparicio Alvear, compareció al presente proceso para contestar la acción contencioso administrativa interpuesta por Ariel Arcia Camarena, negando los hechos y las pretensiones del recurrente dirigidas a que se declare la nulidad del acto acusado; asimismo, rechazó la infracción de las disposiciones que se aducen infringidas y el derecho invocado (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Después de analizar los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que Ariel Arcia Camarena fundamenta su pretensión, y de examinar las constancias procesales, este Despacho advierte que las pruebas incorporadas hasta ahora con la presente acción, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, al emitirse la mencionada la resolución administrativa se infringieron las disposiciones legales que el actor enuncia en la demanda.

De los elementos planteados en la demanda, este Despacho advierte que el objeto del proceso es determinar si el globo de terreno ubicado en la localidad de Llano Limón del Corregimiento de Veladero, Distrito de Tolé, Provincia de Chiriquí, que fue adjudicado mediante la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de

agosto de 2008, por la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), a título oneroso, a favor de Leonel Eliecer Arcia, reunía la condición de una tierra estatal baldía o, por el contrario, la misma ya se encontraba ocupada por Ariel Arcia Camarena.

A juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran en autos no permiten establecer si la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), al dictar la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, objeto de reparo, observó lo dispuesto en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que aprueba el Código Agrario, vigente al tiempo en que se dieron los hechos, ya que se trata de una serie de pruebas documentales autenticadas, en originales y en copia simple que no nos permite verificar las alegaciones vertidas por el accionante (Cfr. fojas 13-24 del expediente judicial).

De hecho, este Despacho observa que para despejar dicha incógnita, el accionante, a través de su apoderado judicial, ha propuesto la práctica de una serie de pruebas testimoniales, en los siguientes términos:

“Solicitamos que se comisione al Juzgado del Municipal (sic) del Distrito de Tolé a fin de que tome declaración o entrevista a los siguientes testigos:

- 1-Laugina Jiménez Aguirre, cédula No. 4-184-780.
- 2-Yaquelin Salina, cédula 4-788-1308.
- 3-Claudia Rosa Bordones, cédula 4-722-400.
- 4-Sixto Camarena Vergara, cédula 4-740-1005.

Todos estos testigos es posible contactarlos a través de mi representado.

Que los testigos responda (sic) a las siguientes preguntas:

1-Que digan los testigos, si sabe quién es el dueño de un lote de terreno ubicado en LLANO LIMÓN, Corregimiento de VELADERO, Distrito de TOLÉ, Provincia de CHIRIQUÍ. Y desde cuando (sic) es dueño de ese terreno y, como (sic) lo adquirió, y quienes (sic) son sus colindantes.

2-Que digan los testigos si sabe de quién es la casa que está construida en el terreno que está ubicado en LLANO LIMÓN, Corregimiento de VELADERO y desde cuando (sic) está construida ahí y si sabe quién lo financió.

3-Que digan los Testigos si tiene conocimiento si el lote de terreno ubicado en LLANO LIMÓN, Corregimiento de VELADERO, Distrito de Tolé, esta (sic) TITULADA y quién lo tituló.

4-Que digan los Testigos si en algún momento tuvieron conocimiento o le (sic) fueron informado (sic) que funcionarios de Alcaldía o Corregidor y Reforma Agraria estaban haciendo diligencias o inspección para titular el terreno ubicado en LLANO LIMÓN, Corregimiento de VELADERO, Distrito de Tolé. Que era ocupado por el señor Arcelio Arcia (sic).

..." (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

En adición a ello, se advierte que las otras partes que intervienen en el proceso, no han contribuido a aclarar la controversia; puesto que en el caso de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, como entidad demandada, al emitir su informe explicativo de conducta, no proporciona mayores elementos a las alegaciones vertidas en el acto acusado, que permitan a esta Procuraduría comprobar los hechos en que fundamenta el recurrente sus pretensiones (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

A su vez, si bien **Leonel Eliecer Arcia**, en calidad de Tercero Interesado, contestó por medio del Defensor de Ausente designado, la acción de nulidad que ocupa nuestra atención; lo cierto es que, no aportó con su escrito de contestación elemento probatorio alguno que permita corroborar sus afirmaciones; de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado ha sido emitido con apego a la normativa legal aplicable (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

En este contexto y para efectos de lograr una evaluación integral y uniforme sobre los cuestionamientos planteados por la parte actora con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, proferida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria** (hoy **Autoridad**

Nacional de Administración de Tierras), esta Procuraduría advierte la necesidad no sólo de revisar las actuaciones que dieron origen al acto impugnado, las cuales constan en el expediente administrativo que reposa en la entidad demandada, que, al momento de la emisión del concepto de este Despacho, no había sido incorporado al proceso; así como cualquier otra información que las partes aporten en la etapa procesal correspondiente, a fin de para aclarar los aspectos indicados y corroborar el trámite realizado, y el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa que rige la materia.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución N° D.N. 4-UTODAV-04073-08 de 22 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el accionante, como por la entidad demandada y el tercero interesado.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 217622021