

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 437

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de abril de 2016

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

El Licenciado Manuel A. Bernal Herrera, actuando en representación de **Athanassios Panagiotis Manafis**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 71 de 26 de febrero de 2014, emitida por el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y se hagan otras declaraciones.

Rol y Concepto de la Procuraduría de la Administración.

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

I. Rol de la Procuraduría de la Administración en este proceso.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, según el cual **la Procuraduría de la Administración actúa en este proceso en interés de la ley**, por razón de los intereses contrapuestos que en la vía gubernativa tuvieron, por una parte, el actual demandante, **Athanassios Panagiotis Manafis**; y por la otra, la empresa **Silo Enterprises, S.A.**, por traslape en los terrenos solicitados por ambos.

Una vez aclarado lo anterior, **este Despacho observa que es necesario corregir el Oficio 292 de 27 de enero de 2015, por medio del cual el Magistrado Sustanciador le solicitó a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en su condición de entidad demandada, el Informe de Conducta y le indicó que la Procuraduría de la Administración actúa en la presente causa en defensa del acto acusado**, cuando lo cierto es que, reiteramos, **es en interés de la ley** (Cfr. foja 68 del expediente judicial).

La necesidad de corregir el mencionado Oficio, tiene como propósito **que la Sala Tercera le corra traslado a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, de manera que ésta pueda designar a un apoderado judicial que conteste la demanda y defienda la legalidad de la Resolución 71 de 26 de febrero de 2014, que constituye el acto administrativo demandado, puesto**

que, de no ser así, la **Autoridad demandada quedaría en indefensión; situación que resulta contraria al principio del debido proceso, al tenor de lo dispuesto en el artículo 469 del Código Judicial.**

II. Antecedentes.

El **15 de noviembre de 2010**, **Athanassios Panagiotis Manafis** hizo una solicitud a la Nación para la adjudicación, **a título gratuito**, de “un globo de terreno de **2 HAS + 1,901.402** metros cuadrados” (**servidumbre costanera**) ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé; petición que **quedó consignada en el expediente administrativo número AL-89-2010 de esa entidad** (Cfr. foja 69 del expediente judicial);

El **18 de diciembre de 2012**, el apoderado especial de **Athanassios Panagiotis Manafis**, renunció a la gratuidad de ese primer trámite y solicitó la adjudicación, **a título oneroso, mediante compra**, de “un globo de **terreno baldío de 2 HAS + 1,901.857** metros cuadrados”, ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. foja 70 del expediente judicial);

Posterior a esa última solicitud, se presentó en el Centro de Atención al Usuario de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras un plano corregido con una superficie de “**2 HAS + 9,458.33** metros cuadrados” a nombre de **Athanassios Panagiotis Manafis**, también ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. fojas 70-71 del expediente judicial); y

El informe de la inspección ocular que se practicó en el curso de la vía administrativa sobre el terreno que petitionó **Athanassios Panagiotis Manafis**, que fue refrendado, en su momento, por el Departamento de Información Catastral y Avalúo de la Oficina Regional de Coclé, reflejó que se *“traslapa con la solicitud de compra a la Nación de **Silo Enterprises, S.A.** con número de plano aprobado RC-02020325548”* (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

La solicitud formulada por la empresa **Silo Enterprises, S.A.**, incluida en el **expediente AL-488-2010**, en la que pidió la adjudicación de un globo de terreno de “**4 HAS + 5,195.60 m²**” ubicado en el área de Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé, le fue

adjudicada por medio de la Resolución 416-A de 16 de diciembre de 2010 (Cfr. fojas 24 y 71 del expediente judicial).

La adjudicación descrita en el párrafo anterior fue, posteriormente, revocada mediante el **Decreto Ejecutivo 425 de 12 de julio de 2012**, que ordena la expropiación, por motivos de interés social urgente, a favor de la Nación, de las fincas **339452, 338814, 345744, 338811, 339087, 346951, 344758, 339095, 339103, 338809, 328126, 328127, 33013 y 328122** ubicadas en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé, que fueron adjudicadas por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, entre éstas, la solicitada por la empresa **Silo Enterprises, S.A.** (Cfr. fojas 24-25 y 71-72 del expediente judicial).

Recordemos que el Departamento de Información Catastral y Avalúo de la Oficina Regional de Coclé expuso que la solicitud AL-89-2010 efectuada por **Athanassios Panagiotis Manafis** *“traslapa la solicitud de compra a la Nación de SILO ENTERPRISES, S.A. con número de plano aprobado RC-02020325548”* (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** emitió la **Resolución 71 de 26 de febrero de 2014**, por medio de la cual **ordenó el archivo del expediente AL-89-2010**, que contiene las solicitudes formuladas por **Athanassios Panagiotis Manafis** para la adjudicación, a su favor, de unos globos de terreno de propiedad de la Nación. El abogado del solicitante se notificó el 12 de marzo de 2014 (Cfr. fojas 25 y 72 del expediente judicial).

Como consecuencia de la emisión de dicho acto administrativo, **Athanassios Panagiotis Manafis**, acudió a la Sala Tercera, mediante apoderado judicial, a interponer una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, por medio de la cual solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 71 de 26 de febrero de 2014 (Cfr. fojas 1-22 del expediente judicial).

Es importante señalar, que el apoderado especial de **Athanassios Panagiotis Manafis** no utilizó el recurso de reconsideración correspondiente, al que alude el artículo 1238 del Código Fiscal, modificado por la Ley 8 de 15 de marzo de 2010, lo que motivó que **el Magistrado Sustanciador expidiera la Resolución de fecha 3 de junio de 2014**, por medio de la cual **no admitió la**

demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en estudio, la cual fue objeto de apelación por parte del abogado del accionante, quien invocó lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el sentido que tratándose de una resolución o un acto administrativo dictado por el máximo representante de la Administración, no era indispensable la interposición del recurso de reconsideración (Cfr. fojas 33-38 del expediente judicial).

Luego de analizada la alzada, se emitió la **Resolución de 8 de enero de 2015**, por cuyo conducto **el resto de la Sala Tercera, en grado de apelación**, indicó que es criterio reiterado de ese Tribunal que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa por medio de una acción de plena jurisdicción debe cumplir con el requisito de agotar la vía gubernativa, al tenor de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y que en el proceso bajo análisis cabía el recurso de reconsideración ante el Ministro de Estado; no obstante, el mismo no fue interpuesto dado que no es indispensable la presentación de ese medio de impugnación para agotar la vía gubernativa, debido a que quien expidió el acto acusado es la autoridad máxima, adicional al hecho que la acción promovida se ajusta a lo que la doctrina denomina "Tutela Judicial Efectiva", por lo que se revocó la Resolución de fecha 3 de junio de 2014; y, en consecuencia, se admitió la demanda (Cfr. fojas 28-31 y 55-63 del expediente judicial).

La acción en estudio tiene como propósito que se declare nula, por ilegal, la Resolución 71 de 26 de febrero de 2014, por medio de la cual el Administrador General de la Autoridad Nacional Administración de Tierras ordenó el archivo del expediente AL-89-2010; que se le adjudique a **Athanassios Panagiotis Manafis** el terreno que, en su momento, era propiedad de la Nación, con una superficie de "2 HAS + 9,458.33 metros cuadrados", ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé, cuya compra fue solicitada por el actor; y se ordene inscribir la Sentencia en el Registro Público de Panamá. En su defecto, que se ordene al Estado panameño que debe pagar, en concepto de indemnización, la suma de quince millones de balboas (B/.15,000,000.00) por los daños y perjuicios que, según se señala, ha experimentado el demandante por haber sido privado de la adjudicación del mencionado globo de terreno, o una suma mayor si así lo determinan las pruebas (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

El demandante sostiene que el acto acusado vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 12 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, que declara de orden público y de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado, el cual establece el procedimiento de constitución o ampliación de los ejidos municipales (Cfr. fojas 10-14 del expediente judicial);

B. El artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, que señala que se reconoce la posesión de una persona natural o jurídica por un período mayor de cinco (5) años sobre tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costaneras, misma que puede ser adquirida por la persona que la tuvo, y el nuevo poseedor se subrogará a los derechos y al tiempo de posesión que tenía el antiguo poseedor. Tal posesión se demuestra mediante el uso habitacional, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra (Cfr. foja 14 del expediente judicial);

C. El artículo 82 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, relativo a que los procedimientos cuyo trámite hubiesen iniciado antes de la entrada en vigencia de esa Ley, se finalizarán de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación, por lo que el usuario o el solicitante que tenga casos en trámite podrá acogerse a los nuevos procedimientos que establezca la Autoridad, previo desistimiento del trámite correspondiente y la entidad le dará prioridad a los casos existentes según el orden en que fueron presentados cronológicamente (Cfr. foja 16 del expediente judicial);

D. El artículo 69 de la Ley 38 de 2000, que, entre otras cosas, establece que toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al expediente respectivo, con excepción de aquella de carácter verbal autorizada por la ley; que todo expediente deberá foliarse con numeración corrida, consignada con tinta u otro medio seguro, por orden cronológico de llegada de los documentos, y deberá registrarse en un libro, un computador, un tarjetario o mediante cualquier otro medio de registro seguro que permita comprobar su existencia y localización, igual que su fecha de inicio y de archivo (Cfr. foja 17 del expediente judicial); y

E. El artículo 53 de la Ley 38 de 2000, el cual dispone que fuera de los supuestos contenidos en el artículo anterior, será meramente anulable, conforme a las normas contenidas en ese Título, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

IV. Traslado a la empresa **Silo Enterprises, S.A.**

Mediante la Providencia de fecha 27 de enero de 2015, por medio de la cual se admitió la demanda, la Sala Tercera le corrió traslado de la acción en estudio a la empresa **Silo Enterprises, S.A.**, en calidad de tercera interesada, quien le dio contestación a la misma (Cfr. fojas 67, 99, 105-113 del expediente judicial).

En su contestación de la demanda, **Silo Enterprises, S.A.**, aclaró lo siguiente:

a. Que el actor, **Athanassios Panagiotis Manafis**, no cumplió con los requisitos estatuidos en el procedimiento para que le adjudicaran, a título gratuito; y, posteriormente, por compra, un globo de terreno de propiedad de la Nación (Cfr. foja 106 del expediente judicial);

b. Que el día **15 de noviembre de 2010**, **Athanassios Panagiotis Manafis** hizo una solicitud a la Nación para la adjudicación, **a título gratuito**, de “un globo de terreno de **2 HAS + 9,458.33** metros cuadrados”, ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. foja 106 del expediente judicial);

c. Que el día **18 de diciembre de 2012**, **Athanassios Panagiotis Manafis** renunció a la gratuidad de ese primer trámite y solicitó la adjudicación, **a título de compra**, de “un globo de terreno de **2 HAS + 1,901.95** metros cuadrados” ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. foja 106 del expediente judicial);

d. Que “...se observa en el registro informático de la institución, que la sociedad, **SILLO ENTERPRISES, S.A.**, mediante el expediente **AL-488-2010**, solicita la adjudicación de **4 has. + 5,195.60** metros cuadrados, ubicado en el área de Juan Hombrón, siendo adjudicada por la **Dirección de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas mediante la Resolución No. 416-A de 16 de diciembre de 2010.**” (Cfr. fojas 105-106 del expediente judicial);

e. Que la última solicitud de **Athanassios Panagiotis Manafis** fue dos (2) años y dos (2) días posteriores a la Resolución 461-A de 16 de diciembre de 2010, que le adjudicó a **Silo Enterprises, S.A.**, “un globo de terreno de **4 has. + 5,195.60** metros cuadrados”, mismo que, según el demandante, fue petitionado por él (Cfr. foja 106 del expediente);

f. El Departamento de Información Catastral y Avalúo de la Oficina Regional de Coclé expuso que la solicitud AL-89-2010 efectuada por **Athanassios Panagiotis Manafis** “*traslapa la solicitud de compra a la Nación de SILO ENTERPRISES, S.A. con número de plano aprobado RC-02020325548*”

g. La empresa **Silo Enterprises, S.A.**, se refirió al hecho noveno de la demanda, en el que se indica que Anabelle Villamonte Murgas, José Fernández y José Gutiérrez iniciaron el trámite para comprar el mismo globo de terreno que solicitó el demandante. Sin embargo, al darle respuesta a ese hecho, se señaló que los lotes de terreno que le fueron adjudicados, por una parte, a **José Fernández**, y, por la otra, a **José Gutiérrez**, son distintos a aquéllos que fueron petitionados por **Athanassios Panagiotis Manafis** (Cfr. fojas 107 y 108 del expediente judicial);

h. La resolución acusada no infringe el artículo 12 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, porque el globo de terreno solicitado por el accionante, a título gratuito, no se encuentra ubicado en áreas declaradas de regularización y titulación masiva de tierras, sino en una zona costanera; por consiguiente, no se le aplica dicha ley. En lo que respecta al inmueble solicitado (terreno baldío) mediante compra, se le aplica lo dispuesto en la Ley 80 de 2009, modificada por la Ley 59 de 2010, que regula la adjudicación de tierras costaneras, insulares y **baldías** de propiedad de la Nación (Cfr. foja 110 del expediente judicial);

i. El acto acusado tampoco vulnera el artículo 3 de la Ley 80 de 2009, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 2010, debido a que esa disposición se refiere a la figura de la posesión, misma que no constituye el objeto del proceso en estudio, sino la solicitud de adjudicación de un globo de terreno a título gratuito y a título oneroso, por compra (Cfr. foja 110 del expediente judicial);

j. La resolución en estudio no viola el artículo 82 de la Ley 59 de 2010, por razón que el recurrente inició el trámite de adjudicación, **a título gratuito, de un globo de terreno costanero**

con la Ley 80 de 2009 y el Decreto Ejecutivo número 45 de 2010; posteriormente, renunció a ello, y procedió por medio de una solicitud de adjudicación de un globo de terreno, **a título oneroso, por compra, que era baldío**, no costanero, y que, según el actor, le fue adjudicado a **Silo Enterprises, S.A.**; sin embargo, como ya se dijo en líneas más arriba, esa adjudicación ocurrió dos (2) años y dos (2) días posteriores a la Resolución 461-A de 16 de diciembre de 2010 (Cfr. fojas 111-112 del expediente judicial).

k. Aclara que el recurrente se refiere a que la Resolución 461-A de 16 de diciembre de 2010, **que no es el acto acusado**, viola los artículos 53 y 69 de la Ley 38 de 2000; sin embargo, ello no puede prosperar porque no es el objeto del proceso (Cfr. fojas 112-113 del expediente judicial).

V. Tercera opositora, Hacienda Santa Mónica, S.A.

La sociedad **Hacienda Santa Mónica, S.A.**, que fue admitida en el proceso como tercera opositora, sostiene que la Sala Tercera no puede acceder a la pretensión del accionante tendiente a que se le reconozca su supuesto derecho a que se le adjudique el globo de terreno que solicitó, por compra, debido a que la totalidad del mismo está comprendido dentro del perímetro de la finca 7022 de la provincia de Coclé, inscrita en el Registro Público a nombre de la prenombrada; circunstancia que geodésica y planimétricamente está debidamente acreditada a través de las piezas autenticadas del proceso de deslinde y amojonamiento que se practicó sobre dicha finca (Cfr. fojas 174-176 y 178-280 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

1. Este Despacho se opone al argumento expresado por el abogado del demandante cuando sostiene que la resolución acusada de ilegal vulnera el artículo 12 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, mismo que, según él, es aplicable al proceso en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificado por el artículo 86 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, que establece el procedimiento que siguió la Autoridad Nacional de Administración de Tierras para darle curso a la solicitud de adjudicación de un terreno perteneciente a la Nación presentada por su poderdante, **Athanassios Panagiotis Manafis**, la cual, a su juicio, cumplió con todas las etapas del mencionado procedimiento administrativo, lo que incluyó la aprobación del plano, la

inspección del terreno, sin oposición, la publicación del edicto correspondiente, luego de lo cual procedía la adjudicación del terreno al solicitante; sin embargo, en su opinión, mediaron una serie de actuaciones irregulares que dieron como resultado que se ordenara el cierre y el archivo del **expediente AL-89-2010** (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Nuestra oposición se fundamenta en el hecho que, de acuerdo con las constancias documentales allegadas al expediente judicial, la primera solicitud formulada por el demandante, **Athanassios Panagiotis Manafis**, a la Nación, para la adjudicación, a título gratuito, de “un globo de terreno de **2 HAS + 1,901.402** metros cuadrados” (**servidumbre costanera**), ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé, se ajustó a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificado por el artículo 86 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, según el cual, corresponde a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales reconocer los derechos posesorios, entre otras, sobre **zonas costeras**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 289 de la Constitución Política de la República, relativo a la adecuada utilización de la tierra, de conformidad con su uso potencial y los programas nacionales de desarrollo; y, para ello, se aplicó el procedimiento de titulación masiva contenido en el artículo 12 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, por remisión de las normas precitadas.

Decimos esto, en atención a que, luego de la reposición del **expediente AL-89-2010**, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, por medio del Memorando 505-02-321 de 3 de marzo de 2011, ordenó realizar una inspección ocular al área solicitada por **Athanassios Panagiotis Manafis**, de manera que se pudiera determinar si el globo de terreno solicitado estaba respetando o no la ribera de mar y la servidumbre costanera; si el plano cumplía con los requisitos técnicos; si se había acatado el requisito de acreditar la ocupación y el uso del globo de terreno por los años requeridos en el artículo 3 de la Ley 80 de 2009; y si había mejoras sobre el mismo. En adición, se emitió el Memorando DNTR-DAT-1578 de 12 de octubre de 2011, en el que se ordenó que se efectuara un estudio técnico para establecer si la solicitud formulada por el prenombrado sobre una superficie de “**2 HAS + 1,901.402** metros cuadrados” ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de

Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé, se traslapa o no con otras solicitudes o fincas privadas; en caso afirmativo, con quién se produce el traslape (Cfr. foja 70 del expediente judicial).

En ese contexto, se presentó en el Centro de Atención al Usuario de la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales un informe de inspección ocular, de fecha 2 de noviembre de 2010, preparado por el Licenciado Reynaldo Quiroz, Coordinador de Catastro de Coclé, Herrera y Los Santos, que describió las siguientes características del terreno petitionado, así:

“Topográfica: Plana, drenaje regular, accesibilidad vía terrestre (**servidumbre costanera**), servicios públicos.

...

Linderos:

Norte: Manglar.

Sur: Servidumbre Costanera

Este: Terrenos Nacionales

Oeste: Terrenos Nacionales

...

El plano cumple con los requisitos técnicos y guarda el retiro exigido por la Ley, de los 22.00 metros desde la línea de la más alta marea, tipo de vegetación Malezas y Manglares, no existen estructuras, suelo de arena, a la hora de la inspección no hubo oposición de terceras personas, el lote está delimitado con postes de madera en todos sus vértices (ver fojas 5 y 6). En el expediente aparece declaración notarial jurada, además, el Edicto N°619 con fecha de 29 de julio de 2010, emitido por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales **y aportan plano sin aprobar** de cuya superficie es de 2 has + 1,901.402 m² (ver foja 20, 29 y 30).” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 70 del expediente judicial).

El **18 de diciembre de 2012**, el apoderado especial de **Athanassios Panagiotis Manafis**, renunció a la gratuidad de ese primer trámite y solicitó la adjudicación, **a título oneroso, mediante compra**, de “un globo de **terreno baldío de 2 HAS + 1,901.857** metros cuadrados”, ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé. Posterior a esa nueva solicitud, se presentó en el Centro de Atención al Usuario de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras un plano corregido con una superficie de “**2 HAS + 9,458.33** metros cuadrados” a nombre del prenombrado, también ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. fojas 70-71 del expediente judicial).

En atención a esa nueva solicitud, se aplicó el procedimiento antes descrito, pero ahora aplicable a **terrenos baldíos**, por lo cual, el Departamento de Información Catastral y Avalúo, de la Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúo, de la Oficina Regional de Coclé, de la

Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por medio del Memorando DIC y A-COCLÉ-02-286 de fecha 14 de agosto de 2013, remitió el Informe de Inspección Ocular, que señaló lo siguiente:

“Topografía: Plana
Acceso: por la ribera de la playa,
Servicio Público: ninguno.

...

Linderos:
Norte: Manglar.
Sur: Playa
Este: Terrenos Nacionales
Oeste: Terrenos Nacionales

...

Al Sur tiene una cerca de madera, al Este y Oeste tiene cerca de alambre de púas a razón de 4 cuerdas, al Norte no existe cerca alguna, se encontraron varilla de hierro con una base de concreto, no hubo oposición de terceras personas, el lote se encuentra dentro de los 200 [metros] de franja costera. Las mejoras existentes: cerca de madera, verificación de distancias: Las distancias en el polígono coinciden, verificación de coordenadas: Deben ser corregidas. Cumple con la LAMO: El lote está afectado por la línea de alta marea.

En el informe solicita para continuar con el trámite se requiere de visto bueno de las siguientes instituciones: MIVIOT: por el acceso al Lote. ANAM: Por el ecosistema del lugar. ARAP: Por la colindancia con el mar. ATP: por ser un área con potencial turístico y otras. IGNT por la LAMO..” (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

El Informe de Inspección Ocular señala, además, que a foja 279 del **expediente AL-89-2010**, la solicitud presentada por **Athanassios Panagiotis Manafis “traslapa sobre la solicitud de compra a La Nación de SILO ENTERPRISES, S.A.**, con número de plano aprobado RC-02020325548.” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. foja 71 del expediente judicial).

Vale acotar, que la resolución acusada de ilegal indica que el sistema informático de la institución refleja la solicitud formulada por la empresa **Silo Enterprises, S.A.**, incluida en el **expediente AL-488-2010**, en la que pidió la adjudicación de un globo de terreno de **“4 HAS + 5,195.60 m²”** ubicado en el área de Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé, la cual le fue adjudicada por medio de la Resolución 416-A de 16 de diciembre de 2010 (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Tanto la resolución en estudio como el Informe de Conducta añaden que la adjudicación descrita en el párrafo anterior fue, posteriormente, revocada mediante el **Decreto Ejecutivo 425 de 12 de julio de 2012**, que ordena la expropiación, por motivos de interés social urgente, a favor de la

Nación, de las fincas **339452, 338814, 345744, 338811, 339087, 346951, 344758, 339095, 339103, 338809, 328126, 328127, 33013 y 328122** ubicadas en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé, **que fueron adjudicadas por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, entre éstas, la solicitada por la empresa Silo Enterprises, S.A.**, la cual se traslapaba con el globo de terreno petitionado por **Athanasios Panagiotis Manafis** (Cfr. fojas 24-25 y 71-72 del expediente judicial).

En el Informe de Conducta, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras manifestó que en vista que las fincas fueron expropiadas por el Estado, por motivo de interés social urgente, esa entidad carecía de competencia para disponer de esos globos de terreno “con un fin distinto para las cuales fueron expropiadas, es decir, reconocer derechos posesorios o cualquier solicitud de adjudicación de compra a la Nación que efectuara el peticionario” (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

Producto de ello, el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** emitió la **Resolución 71 de 26 de febrero de 2014**, acusada de ilegal, por medio de la cual **ordenó el archivo del expediente AL-89-2010**, que contiene las solicitudes formuladas por **Athanasios Panagiotis Manafis** para la adjudicación, a su favor, de unos globos de terreno de propiedad de la Nación. El abogado del solicitante se notificó el 12 de marzo de 2014 (Cfr. fojas 25 y 72 del expediente judicial).

Lo anterior, demuestra que **la Autoridad Nacional de Administración de Tierras sí se acogió al procedimiento** establecido en el artículo 12 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, aplicable al proceso en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificado por el artículo 86 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, para darle trámite a las solicitudes de adjudicación de terrenos de la Nación, antes analizadas, **tal como lo reconoce el abogado del demandante**. También, se ha evidenciado que la decisión adoptada por la entidad demandada no se fundamentó en irregularidades, sino en lo que establecen las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la materia.

2. Esta Procuraduría también se opone a lo manifestado por el apoderado judicial del accionante, cuando sostiene que la resolución acusada de ilegal vulnera el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, al señalar que su representado acreditó de manera fehaciente en el **expediente AL-89-2010** la posesión legal del terreno cuya adjudicación solicitó mediante compra; sin embargo, si hubiese surgido alguna duda, la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas estaba obligada a seguir el procedimiento establecido en la norma precitada (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Al respecto, debemos reiterar que **la Autoridad Nacional de Administración de Tierras respetó el procedimiento administrativo descrito en el apartado anterior**; por consiguiente, **acató lo indicado en el artículo 86 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, que modificó el artículo 1 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009**, legislación en la que se establece que su objetivo es el reconocimiento de los derechos posesorios, entre otros, sobre zonas costeras y **terrenos baldíos** de la Nación.

Sin embargo, vale aclarar, que el deber de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras de reconocer la posesión que ostentaban las personas naturales y jurídicas sobre tierras de la Nación por un período mayor de cinco (5) años, **únicamente recaía sobre territorio insular y las zonas costeras**, al tenor de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificado por el artículo 88 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, **legislación invocada por el demandante y que no aplica para la segunda solicitud formulada por Athanassios Panagiotis Manafis**, puesto que ésta recaía sobre una superficie de **terreno baldío** de **"2 HAS + 9,458.33 metros cuadrados"** ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé.

3. Este Despacho se opone a la alegación que expone el abogado del actor, cuando dice que se ha violado el artículo 82 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, debido a que el argumento incluido en la resolución acusada, que guarda relación con el traslape del terreno solicitado por su mandante sobre propiedad de la Nación, "es absurdo", puesto que el expediente

que contiene la solicitud de **Athanassios Panagiotis Manafis** “es 399 veces anterior al expediente AL-488-2010, relativo a la solicitud que presentó la sociedad **Silo Enterprises, S.A.**” (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Nuestro criterio tiene su sustento, en que el artículo 82 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, establece que los procedimientos cuyo trámite hubiesen iniciado antes de la entrada en vigencia de esa Ley, se finalizarán de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación, por lo que el usuario o el solicitante que tenga casos en trámite podrá acogerse a los nuevos procedimientos que establezca la Autoridad, previo desistimiento del trámite correspondiente y la entidad le dará prioridad a los casos existentes según el orden en que fueron presentados cronológicamente.

En el proceso en estudio, resulta evidente que **la Autoridad Nacional de Administración de Tierras respetó los procedimientos cuyo trámite se iniciaron antes de la entrada en vigencia de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010**. Se advierte, además, que la entidad acató la legislación que era aplicable a la solicitud que formuló **Athanassios Panagiotis Manafis** el **15 de noviembre de 2010**, sobre “un globo de terreno de **2 HAS + 1,901.402** metros cuadrados” (**servidumbre costanera**) ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. foja 69 del expediente judicial).

Sin embargo, el apoderado especial de **Athanassios Panagiotis Manafis pierde de vista que al 18 de diciembre de 2012**, cuando renunció a la gratuidad de ese primer trámite y solicitó la adjudicación, **a título oneroso, mediante compra**, de “un globo de terreno baldío de **2 HAS + 1,901.857** metros cuadrados”, ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé, cuyo plano corregido contenía una nueva solicitud, ahora, con una superficie de “**2 HAS + 9,458.33** metros cuadrados”; **ya la empresa Silo Enterprises, S.A.**, había interpuesto su solicitud para que se le adjudicara un globo de terreno de “**4 HAS + 5,195.60 m²**” en la misma zona, lo que causó que se diera el traslape al que se refiere tanto el Informe de Conducta como la resolución en estudio, lo que de ninguna manera implica que se desconoció el mencionado procedimiento previsto en el artículo 82 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, **puesto que se le dio**

prioridad a los casos existentes según el orden en que fueron presentados cronológicamente (Cfr. foja 24, 70 y 71 del expediente judicial).

4. Esta Procuraduría es de la opinión que el demandante incurre en un error al indicar que se ha transgredido el artículo 69 de la Ley 38 de 2000, cuando expresa que la solicitud de adjudicación del lote de terreno presentada por **Athanassios Panagiotis Manafis** cumplió con todos los requisitos exigidos en las leyes y en los reglamentos que regulan la materia; sin embargo, la autoridad incurrió en una serie de irregularidades; ya que el **expediente AL-89-2010** se extravió mientras la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas lo tramitaba, por lo que hubo que proceder a su reposición, período de tiempo que, según el apoderado del actor, "...fue utilizado hábilmente por funcionarios de la autoridad demandada para tramitar nuevas solicitudes de adjudicación sobre el mismo globo de terreno, desconociéndose arbitrariamente que ya existía una solicitud de su representado", entre éstas, la interpuesta por José Fernández, José Gutiérrez y Anabelle Villamonte Murgas a quienes se les adjudicó (Cfr. fojas 17 y 19 del expediente judicial).

En nuestra opinión, el apoderado especial del actor pierde nuevamente de vista que el artículo 69 de la Ley 38 de 2000, establece que toda actuación administrativa deberá constar por escrito y agregarse al expediente respectivo, con excepción de aquella de carácter verbal autorizada por la ley; que todo expediente deberá foliarse con numeración corrida, consignada con tinta u otro medio seguro, por orden cronológico de llegada de los documentos, y deberá registrarse en un libro, un computador, un tarjetario o mediante cualquier otro medio de registro seguro que permita comprobar su existencia y localización, igual que su fecha de inicio y de archivo, **elementos éstos que fueron acatados por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, tal como consta en la resolución en estudio y en el informe de conducta, en los que se hace referencia al expediente administrativo que contiene las solicitudes de adjudicación de globos de terreno de la Nación interpuestas por **Athanassios Panagiotis Manafis** (Cfr. la copia autenticada del **expediente AL-89-2010**, que es aducida por esta Procuraduría en el apartado de pruebas que describiremos más adelante).

Por otra parte, este Despacho debe hacer especial énfasis en el hecho que el demandante, **Athanassios Panagiotis Manafis**, no ha acreditado que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras le haya adjudicado a José Fernández, José Gutiérrez y Anabelle Villamonte Murgas el último globo de terreno solicitado por aquél a la Nación, aspectos éstos que no guardan relación con la norma invocada, por lo que no es factible señalar que ello haya contribuido a la supuesta infracción del artículo 69 de la Ley 38 de 2000.

5. También nos oponemos a la aseveración del abogado del recurrente al indicar que la resolución en estudio vulnera el artículo 53 de la Ley 38 de 2000, cuando señala que la paralización del trámite administrativo relativo a la solicitud de compra efectuada por su representado, **Athanassios Panagiotis Manafis**, obedeció a que desde el mes de marzo de 2010, fueron creadas e inscritas en el Registro Público de Panamá una serie de sociedades anónimas, entre ellas, **Silo Enterprises, S.A.**, las que desde el mes de diciembre de 2010 fueron beneficiadas con la titulación de tierras ubicadas en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé, que se concretaron a partir de la emisión de actos administrativos de adjudicación, como la Resolución 416-A de 16 de diciembre de 2010, viciada de ilegalidad por desviación de poder, misma que fue revocada mediante el Decreto Ejecutivo 425 de 12 de julio de 2012 (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

En relación con este cargo de ilegalidad, somos de la opinión que el artículo 53 de la Ley 38 de 2000, no se aplica a la situación en estudio, puesto que esa norma es clara al indicar que fuera de los supuestos contenidos en el artículo anterior, será meramente anulable, conforme a las normas contenidas en ese Título, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso, **la desviación de poder, situación que**, según se ha explicado en los párrafos precedentes, **no se configuró durante el curso del procedimiento administrativo que se adelantó en la entidad**; aunado al hecho que se pretende aplicar esa causal de anulabilidad a **la Resolución 461-A de 16 de diciembre de 2010, que no es el acto acusado**, por lo que no es posible que se argumente en la demanda que por esa situación se viole el mencionado artículo 53.

6. En adición, debemos oponernos a la pretensión del actor tendiente a que, producto de la declaratoria de nulidad de la Resolución 71 de 26 de febrero de 2014, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, **se ordene inscribir la Sentencia en el Registro Público de Panamá, debido a que la Sala Tercera no es competente para hacer tal declaración; ya que esa facultad le está atribuida a los Tribunales ordinarios.**

7. También nos oponemos a la pretensión del actor que tiene como propósito, que se ordene al Estado panameño que debe pagar, en concepto de indemnización, la suma de quince millones de balboas (B/.15,000,000.00) por los daños y perjuicios que, según se señala, ha experimentado el demandante por haber sido privado de la adjudicación del mencionado globo de terreno, o una suma mayor si así lo determinan las pruebas (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Nuestra oposición se fundamenta en dos (2) razones: la primera, en que **Athanassios Panagiotis Manafis tenía una mera expectativa de Derecho**, dado que la titularidad sobre los globos de terreno cuya adjudicación solicitó era de la Nación; por consiguiente, **ésta ostentaba el derecho real sobre tales inmuebles, pues así estaba inscrito en el Registro Público**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1131 del Código Civil. La segunda, porque el recurrente interpuso una acción de plena jurisdicción y no una acción de indemnización.

Al respecto, resulta imperativo señalar que **la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contenciosos de indemnización y no de los de plena jurisdicción**, debido a que estos últimos, como el que nos ocupa, por su naturaleza, **sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados**, conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946.

En relación con lo expresado en el párrafo que antecede, resulta pertinente traer a colación lo señalado por la Sala Tercera en el Auto de 12 de septiembre de 2006, cuando al referirse a una solicitud de indemnización formulada en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción indicó lo siguiente:

“En definitiva, la Sala se ve precisada a concluir con lo siguiente:... **3. La pretensión de indemnización señalada por el petente, corresponde a un recurso legal distinto al de plena jurisdicción, que puede claramente ser reclamado a través de la vía correspondiente.**

...
 En cuanto a esto último, como ya se dijo, la justicia contencioso administrativa contempla una serie de recursos legales con los cuales los administrados pueden acceder a ella, en busca del restablecimiento de sus derechos, dentro de ellas podemos mencionar con relación al asunto en comento, que **‘con la llamada demanda de reparación directa o reparación de daños y perjuicios que busca precisamente reparar los daños y perjuicios causados por alguno de estos mecanismos...’** (ibidem. pág. 102). De manera pues, que es por medio de estos tipos de demandas contempladas en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial que el administrado debe acceder a la justicia para lograr un control efectivo sobre la responsabilidad de los actos y demás formas de actividad administrativa que exigen pues, la responsabilidad extracontractual del Estado, y **no así por intermedio del recurso de plena jurisdicción.**

...” (La negrilla es nuestra).

La tercera opositora, **Hacienda Santa Mónica, S.A.**, sostiene que la Sala Tercera no puede acceder a la pretensión del accionante tendiente a que se le reconozca su supuesto derecho a que se le adjudique el globo de terreno que solicitó, por compra, debido a que la totalidad del mismo está comprendido dentro del perímetro de la finca 7022 de la provincia de Coclé, inscrita en el Registro Público a nombre de la prenombrada; circunstancia que geodésica y planimétricamente está debidamente acreditada a través de las piezas autenticadas del proceso de deslinde y amojonamiento que se practicó sobre dicha finca; sin embargo, **este Despacho analizó detenidamente cada una de las piezas procesales aportadas y en ellas no se encuentra alguna en la que se diga expresamente que las mismas corresponden a las tierras de propiedad de la Nación cuya adjudicación fue solicitada por Athanassios Panagiotis Manafis** o por la empresa **Silo Enterprises, S.A.**, (Cfr. fojas 174-176 y 178-280 del expediente judicial).

En este momento, debemos hacer un llamado al Tribunal, en el sentido que **el objeto del proceso es la declaratoria de la nulidad de la resolución acusada de ilegal**, cuya pretensión se fundamenta en el supuesto derecho que tenía el actor, cuando es un hecho cierto que, tal como lo dijimos en párrafos precedentes, **Athanassios Panagiotis Manafis tenía una mera expectativa de Derecho, dado que la titularidad sobre los globos de terreno cuya adjudicación solicitó era de**

la Nación; por consiguiente, **ésta ostentaba el derecho real sobre tales inmuebles, pues así estaba inscrito en el Registro Público**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1131 del Código Civil.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a la Sala Tercera se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 71 de 26 de febrero de 2014, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**; en consecuencia, se denieguen el resto de las peticiones de la demanda.

VII. Pruebas:

a. Este Despacho **objeta la prueba documental** descrita así: ***“carpeta de color azul, identificada como AL-89-2010, contentiva de 39 fojas, que contiene parte de los documentos que deben reposar (sic) en el expediente AL-89-2010, que reposa (sic) en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)”***, **por ineficaz e inútil**, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, debido a que la misma no es el reflejo del expediente administrativo, pues, no contiene la totalidad de las piezas procesales que en realidad lo componen.

Respecto de la **prueba inútil**, ese Tribunal se pronunció mediante el Auto de fecha **28 de enero de 2015**, en los siguientes términos:

“No se admiten como pruebas presentadas por la actora, por ser inútiles, los documentos visibles a fojas 13-20, ya que no son necesarios para el pronunciamiento del fallo:

Sobre este punto el autor Jairo Parra Quijano en su obra ‘Manual de Derecho Probatorio’, Editorial ABC, Edición Décimo Octava, 2011, pág 148, indica lo siguiente con respecto al concepto de la inutilidad de la prueba:

‘...En términos generales, se puede decir que la prueba es **inútil cuando sobra, por no ser idónea, no en sí misma, sino con relación a la utilidad que le debe prestar al proceso**, ya que éste sólo puede recaudar las pruebas necesarias para el pronunciamiento del fallo...’ (El destacado es nuestro).

b. También **objetamos la prueba documental “carpeta de color azul, identificada como AL-89-2010, contentiva de 39 fojas, que contiene parte de los documentos que deben reposar (sic) en el expediente AL-89-2010, que reposa (sic) en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)”**, porque **se trata de fotocopias a colores que no han sido autenticadas por el**

funcionario custodio del original, con lo cual, se vulnera lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

c. Objetamos, **por inconducente**, la prueba documental descrita así: “...**carpeta con carátula transparente y contraportada de color negro** que contiene **copias simples** de algunas facturas de gastos efectuados por ATHANASSIOS PANAGIOTIS MANAFIS para efectuar las mejoras en el globo de terreno de... 2 HAS + 1,901.857 M², ubicado en Juan Hombrón, corregimiento de Chirú, distrito de Antón, provincia de Coclé, que solicitó en compra a la Nación”, puesto que, como ya se indicó, la solicitud de indemnización por la suma de quince millones de balboas (B/.15,000.00) no prospera en el proceso en estudio, puesto que la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contenciosos de indemnización y no de los de plena jurisdicción, **debido a que estos últimos, como el que nos ocupa, por su naturaleza**, sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados, **conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946 (Cfr. Auto de 12 de septiembre de 2006 arriba citado).**

d. También **objecemos la prueba documental** descrita así: “...**carpeta con carátula transparente y contraportada de color negro** que contiene **copias simples** de algunas facturas de gastos efectuados por ATHANASSIOS PANAGIOTIS MANAFIS...”, **porque la misma es contraria a lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.**

e. Este Despacho **aduce**, como prueba documental, **la copia autenticada del expediente administrativo** identificado con el número **AL-89-2010**, cuyo original reposa en los archivos de la entidad demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General