

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 578

Panamá, 5 de mayo de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.

El Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-035-2016 de 15 de febrero de 2016, dictada por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y se hagan otras dedclaraciones.

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. La pretensión.

De conformidad con lo que consta en autos, el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-035-2016 de 15 de febrero de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, la cual contiene en su resolución lo siguiente:

“ ...

RESUELVE:

PRIMERO: RECONOCER el derecho posesorio a favor de la señora **BESAIDA SABUGARA SALAZAR**, mujer, panameña, soltera, mayor de edad, con cédula de identidad personal 5-700-2042; sobre un globo de terreno baldío nacional con una superficie de 3Has+7,323.97mts², ubicado en Playa Chiquita, corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, Propiedad de la Nación, petición que está contenida en el expediente identificado con el número DNTR-401-2014.

SEGUNDO: ADJUDICAR A TÍTULO ONEROSO, la precitada parcela de terreno a favor de **BESAIDA SABUGARA SALAZAR**, con una superficie de **TRES HECTAREAS MAS**

SIETE MIL TRESCIENTOS VEINTITRES METROS CUADRADOS CON NOVENTA Y SIETE DECÍMETROS CUADRADOS (3Has+7,323.97mts2), por la suma de OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y SIETE BALBOAS CON CINCUENTA Y DOS CENTESIMOS (89,577.52), cancelada mediante factura de pago N° 22911, fechado el 17 de agosto de 2015, de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI).

TERCERO: FIJAR para los efectos registrales y tributarios, en OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS SETENTA Y SIETE BALBOAS CON CINCUENTA Y DOS CENTÉSIMOS (B/.89,577.52), el valor catastral de la finca inscripción del lote de terreno adjudicado.

CUARTO: Descripción del polígono según plano número 80717-135684 aprobado cuyos linderos son los siguientes:

- NORTE: Camino de Tierra.
- SUR: Camino de Tierra.
- ESTE: Ribera de Playa.
- OESTE: Terreno Nacional ocupado por Harold Muñoz.

DEL PUNTO 1 AL PUNTO 2 SE MIDE UNA DISTANCIA DE 330.46 METROS (TRECIENTOS TREINTA METROS CON CUARENTA Y SEIS CENTIMETROS) CON RUMBO NORESTE 360 37' 30" (N-TREINTA Y SEIS GRADOS, TREINTA Y SIETE MNUTOS, TREINTA SEGUNDOS-E), COLINDANDO POR ESTE LADO CON TERRENO NACIONAL OCUPADO POR HAROL MUÑOZ.

DEL PUNTO 2 AL PUNTO 3 SE MIDE DISTANCIA DE 154.21 METROS (CIENTO CINCUENTA Y CUATRO METROS CON VEITIUN CENTIMETROS) CON RUMBO SURESTE 28 0 24' 51" (S-VEINTIOCHO GRADOS, VEINTI CUATRO MINUTOS, CINCUENTA Y UN SEGUNDOS-E), COLINDANDO POR ESTE CON CAMINO DE TIERRA DE 15.00METROS DE ANCHO.

DEL PUNTO 3 AL PUNTO 4 SE MIDE UNA DISTANCIA DE 223.44 METROS (DOSCIENTO VEINTITRES METROS CON CUARENTA Y CUATRO CENTIMETROS) CON RUMBO SUROETE 39° 17' 22" (S-TRINTA (sic) Y NUEVE GRADOS, DIECISIETE MINUTOS, VEINTIDOS SEGUNDO-W), COLINDANDO POR ESTE LADO CON RIVERA DE MAR DE 22.00 METROS DE ANCHO.

DEL PUNTO 4 AL PUNTO 1 SE MIDE UNA DISTANCIA DE 136.12 METROS (CIENTO TREINTA Y SEIS METROS CON DOCE CENTIMETROS) CON RUMBO NOROESTE 71° 25 46" (N-SETENTA Y UN GRADOS, VEINTICINCO MINUTO, CUARENTA Y SEIS SEGUNDOS-W),

COLINDANDO POR ESTE LADO CON CAMINO DE TIERRA DE 15.00 METROS DE ANCHO.

SUPERFICIE: 3HAS+7,323.97M2

...” (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial).

II. Las normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.

El demandante manifiesta que las normas acusadas vulneran las siguientes disposiciones:

A. El artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, la cual reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo, señalando que: *“La Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica que demuestre haber ejercido el dominio material con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por un periodo mayor de cinco años sobre tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras...”* (Cfr. fojas 17 a 9 del expediente judicial);

B. El artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, que reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 y modifica el Decreto Ejecutivo 228 de 2006, para reconocer Derechos Posesorios y Regular la Titulación en las Zonas Costeras y el Territorio Insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo; *“señala el procedimiento para el reconocimiento de Derechos Posesorios y Adjudicación a Título Gratuito u Oneroso”* (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

C. El artículo séptimo de la Resolución 209 de 6 de abril de 2005 que Reglamenta la Revisión y Registro de Planos de Agrimensura en la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales; señalando que: *“cuando se detecte que el plano sujeto a revisión presenta traslapes con otras fincas (terrenos) la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales negará su registro”* (Cfr. foja 10 y 11 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Con el propósito de sustentar los cargos de infracción en los que se fundamenta la demanda descrita, el demandante señala que la **Resolución ADMG-035-2016 de 15 de febrero de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, es infractora de las disposiciones contempladas en el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular; el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010; y el artículo 7 de la Resolución 209 de 6 de abril de 2005 que reglamenta la Revisión y Registro de Planos de Agrimensura en la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

De igual manera, señala el demandante que con la expedición del acto administrativo acusado de ilegal se infringió de forma directa por omisión el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, ya que en estos tipo de procesos la duda sobre los documentos aportado siempre es razonable, más aun cuando son terrenos costeros que su ocupación y titulación es codiciada por los que los acaparan de formas ilegales el derecho de ocupación y por personas extrañas que se valen de aportación de la siembra de pruebas falsas para hacer valer la inexistencia de un derecho ante la autoridad correspondiente (Cfr. foja 7 y 8 del expediente judicial).

Así también agrega el actor que dicha infracción de la norma se dio por omisión de los funciones de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; habida cuenta que, una vez revisado el escueto e incompleto informe aportado por Topógrafo Hernán Candanedo (fojas 18 a 20) quien supuestamente fue al sitio; debió negar la solicitud, en el sentido que en el mismo no se observaron pruebas fehacientes de ocupación; requisito esencial para que una solicitud de este tipo prospere, tomando en cuenta que como la misma norma señala no basta solo con aducir la posesión sino demostrarla (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

En igual sentido, agrega que el acto impugnado viola el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio del 2010, de forma directa por omisión dado que la entidad administrativa durante la tramitación de la solicitud de adjudicación impetrada por **Besaida Busuraga**, se dispuso una inspección carente de la experticia necesaria del caso para corroborar los derechos posesorios aducidos; inspección que se si hubiese realizado con la diligencia debida se podría descartar toda ocupación y posesión que señala la norma; más aun si se hace una inspección geodésica y ocular y se acoplan con los globo de terrenos pertenecientes a terrenos baldíos nacionales, fincas de propiedad del Estado y fincas de propiedad privada que sean colindantes con el predio solicitado en compra (Cfr. foja 9 y 10 del expediente judicial).

Así también señala el actor, que el acto impugnado con la presente demanda viola el Artículo 7 de la Resolución 209 de 6 de abril de 2005 que reglamenta la Revisión y Registro de Planos de Agrimensura en la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, ya que si se observa en el expediente aportado existen actuaciones administrativas donde se avala el cumplimiento de los requisitos por parte del plano aportado con la solicitud de compra a la nación solicitada por Besaida Suburaga; todo esto a pesar de que ya existía el Plano 80717-116647 con fecha de aprobación de 30 de abril de 2009 perteneciente a la Finca 238885-8617 plano aprobado dentro del cual está contemplado el predio solicitado en compra y por el cual debieron apegarse a la norma negando su aprobación y con ello la solicitud, dando se así un traslape del globo de terreno solicitado en compra a la nación sobre una finca privada (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Después de analizar los argumentos en los que el recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa que **las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso**, entre éstas, el recibido de la solicitud de copia debidamente autenticada de la Resolución ADMG-035-2016, emitida el día 15 de febrero de 2016, por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; la copia autenticada del Plano 80717-116647 con fecha de aprobación de 30 de abril de 2009,

perteneciente a la Finca 238885-8617; la copia autenticada del Plano 80717-135684 con fecha de recibido de 4 de febrero de 2016 perteneciente a la Finca 30227880-8617; la copia autenticada del Expediente DNTR-401-2014, tramitada por Besaida Saburaga ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (aportado aparte); si bien estas pruebas han sido aportadas al proceso que se ventila, las mismas **no permiten determinar de manera clara y objetiva** si, en efecto, al emitir el acto acusado, el Concejo Municipal, infringió las disposiciones que se aducen en la demanda (Cfr. fojas 15 a 17 del expediente judicial).

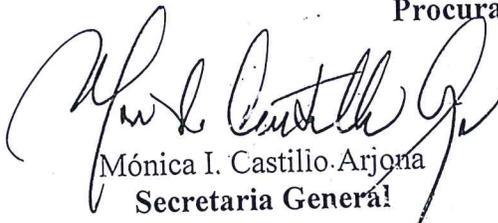
En atención a lo expresado, resulta imprescindible **revisar de manera integral el expediente administrativo relativo a dicho procedimiento**, para poder corroborar el trámite realizado, **expediente que hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso**, así como cualquier otra información que las partes incorporen en el momento procesal correspondiente.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución ADMG-035-2016 de 15 de febrero de 2016, dictada por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, como por la entidad demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General