

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 785

Panamá, 15 de junio de 2021

**Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.**

La Licenciada Cherty Alegría, actuando en representación de **Ernesto Berard Miranda y Teresa Berard Miranda**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-0333 de 9 de marzo de 2006, dictada por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Alegato de conclusión.
(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 numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

I. Antecedentes.

Este Despacho procedió a revisar las constancias procesales, y en ellas se observa que la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal solicitó a la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria, la adjudicación definitiva, a título oneroso, de una parcela de terreno baldía, ubicada en el corregimiento de Tijeras, distrito de Boquerón, provincia de Chiriquí, con una superficie de setecientos treinta y ocho metros cuadrados con ochenta decímetros cuadrados (0 Has + 0738.80 mts²), comprendida dentro de los siguientes linderos: Norte: Carretera Panamericana, David a Bugaba; Sur: Enrique O. Caballero; Este: Enrique O. Caballero; Oeste: Ludovina de Halphen y María Virginia Arauz (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Según se colige, el valor del terreno descrito era de cien balboas (B/.100.00), suma que fue pagada por la compradora (Cfr. 15 del expediente judicial).

Lo anterior, quedó consignado en la **Resolución D.N. 4-0333 de 9 de marzo de 2006, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, en la que se indicó que tal adjudicación quedaba sujeta a las restricciones del Código Agrario; al Código Administrativo; a la Ley 1 de 3 de febrero de 1994; a la Ley 41 de 1 de julio de 1998, de Ambiente; al Decreto de Gabinete 35 de 6 de febrero de 1969, y demás disposiciones que le fueran favorables (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En esa resolución, también se le advirtió a la compradora que estaba en la obligación de dejar una distancia de cincuenta metros (50 mts.), por lo menos, desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada, hasta el eje de la Carretera Panamericana a David y a Bugaba, con el cual colinda por el lado norte (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En dicho acto administrativo, se estableció que la compradora, Erika Jaiseth Castillo Villarreal, aceptó la venta que se le hacía por medio de la citada resolución y los términos allí expresados (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Al revisar los hechos de la demanda en estudio, se advierte que los demandantes expresan que **es ilegal la Resolución D.N. 4-0333 de 9 de marzo de 2006, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, objeto de reparo, **mediante la cual se le adjudicó a Erika Jaiseth Castillo Villarreal la mencionada parcela de terreno, que dio lugar a la finca identificada con el folio real número 65368**, inscrita en el Registro Público con el código de ubicación 4208, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Chiriquí, por razón que en el año 2006, tal bien inmueble no era baldío, sino que era propiedad privada, perteneciente a la señora Delsa González Pittí de Valdés, quien lo adquirió de sus antiguos propietarios, los señores Ramiro González Vásquez y Marcelino González Vásquez, a través de la Escritura Pública

número 2209 de 1 de diciembre de 2005, de la Notaría Pública Primera del Circuito de la provincia de Chiriquí (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Según argumentan los accionantes, en el año 2005, los señores Ramiro González Vásquez y Marcelino González Vásquez, de su finca número 711, inscrita en el Registro Público en el folio 34, tomo 97, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Chiriquí, segregaron y vendieron un globo de terreno de ochocientos ochenta y ocho metros cuadrados (888 mts²) a la señora Delsa González Pittí de Valdés (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En el libelo de la demanda, también se indica que de la mencionada segregación, surgió **una finca que fue inscrita en el Registro Público con el folio real número 63665**, con el código de ubicación 4201, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Chiriquí **a favor de la señora Delsa González Pittí de Valdés** (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Tal como lo manifiestan los demandantes, la señora Delsa González Pittí de Valdés vendió su finca 63665, a los señores **Ernesto Nicolás Berard Miranda y Teresa María Berard Miranda**, hoy demandantes, a través de la Escritura Pública 3511 de 27 de octubre de 2017, transacción comercial que fue inscrita en el Registro Público el 9 de noviembre de 2017 (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Sobre la base de lo antes explicado, los actores sostienen que **la finca identificada con el folio real número 65368**, inscrita en el Registro Público con el código de ubicación 4208, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Chiriquí, que la Nación le adjudicó a la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal en el año 2006, no era baldío, sino propiedad privada, por lo que argumentan que el mismo **está traslapado en su totalidad dentro la finca 63665** inscrita en la entidad registral con el código 4201, de la Sección de la propiedad, provincia de Chiriquí, cuya propietaria, en el año 2005, era la señora Delsa González Pittí de Valdés, y que actualmente pertenece a **Ernesto Nicolás Pittí Berard Miranda y Teresa María Berard Miranda** (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

II. La pretensión.

Como consecuencia de lo descrito en los párrafos precedentes, la Licenciada Cherty Alegría, actuando en representación de **Ernesto Berard Miranda y Teresa Berard Miranda**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución D.N. 4-0333 de 9 de marzo de 2006**, dictada por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de los demandantes invoca como infringidas las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario, aprobado por la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, vigente a la fecha de los hechos, que disponen, respectivamente, que son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de aquellas que pertenezcan en forma privada a personas naturales o jurídicas; que todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, a su goce y a su disposición, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido en la normas constitucionales y legales vigentes; que la adjudicación definitiva confiere la titularidad de la tierra con las limitaciones establecidas en ese cuerpo normativo; y que en ningún caso tendrá valor alguno contra la Nación o terceros, los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las disposiciones que regulen la adjudicación o venta de tierras estatales, en consecuencia, las inscripciones hechas en el Registro Público de los títulos expedidos o que se expidan desde la vigencia de esa ley codificada con tales efectos podrán cancelarse a solicitud del representante de la Nación o a petición de parte interesada. Tal cosa se hace mediante demanda ordinaria ante los tribunales competentes (Cfr. fojas 7-10 del expediente judicial); y

B. Los artículos 334 y 338 del Código Civil, que, en su orden, establecen que son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado y del municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente; y que nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

IV. Concepto de la violación de los accionantes.

La apoderada judicial de los actores estima que en el proceso en estudio se han vulnerado las normas invocadas, porque el acto administrativo acusado nace de la sustanciación de un procedimiento administrativo surtido por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por medio del cual se adjudicó, en el año 2006, a título oneroso, **a favor de la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal, la finca identificada con el folio real número 65368**, inscrita en el Registro Público con el código de ubicación 4208, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Chiriquí, **globo de terreno que no era baldío, sino que se trataba de una propiedad privada, concretamente la finca que fue inscrita en el Registro Público, en el año 2005, con el folio real número 63665**, con el código de ubicación 4201, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Chiriquí **a favor de la señora Delsa González Pittí de Valdés** (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

V. Intervención de la tercera interesada.

En la providencia de admisión de la demanda, de fecha 20 de noviembre de 2019, la Sala Tercera le corrió traslado a la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

El defensor de ausente de la tercera interesada, el Licenciado Roberto Aparicio Alvear, procedió a contestar los hechos de la demanda; a negar las pretensiones de los accionantes dirigidas a que se declare la nulidad del acto administrativo acusado; por

consiguiente, también negó la infracción de las disposiciones que se dicen infringidas y el derecho invocado (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

VI. La Procuraduría de la Administración se supedita a la etapa probatoria.

En el momento en que la Sala Tercera le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, observamos que no existían los elementos probatorios necesarios para emitir una opinión de fondo, habida cuenta que se había planteado por parte de quienes demandan la existencia probable de un traslape entre el globo de terreno que el Estado le adjudicó a la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal, con el que pertenece en propiedad a los hoy accionantes.

Esa es la razón por la cual este Despacho emitió la Vista 141 de 10 de febrero de 2021, en la que manifestamos que nuestro concepto quedaría supeditado a lo que se estableciera en la etapa probatoria.

En esa Vista Fiscal expresamos, que de los elementos planteados en la demanda, esta Procuraduría observaba que el objeto del proceso era determinar si **la finca identificada con el folio real número 65368**, inscrita en el Registro Público con el código de ubicación 4208, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Chiriquí, **que la Nación le adjudicó a la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal en el año 2006, y la finca 63665** inscrita en la entidad registral con el código 4201, de la Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí, cuya propietaria, en el año 2005, era la señora Delsa González Pittí de Valdés, y que actualmente pertenece a **Ernesto Nicolás Pittí Berard Miranda y Teresa María Berard Miranda, están o no traslapadas por estar una dentro de la otra.**

Observamos que, para despejar dicha incógnita, los accionantes propusieron una **Inspección Judicial**, en los siguientes términos:

“INSPECCIÓN JUDICIAL:

Solicitamos que se comisione al Juzgado del Circuito Judicial de (sic) Provincia de Chiriquí, en turno, o al Juzgado Municipal del Distrito de Boquerón de la Provincia de Chiriquí a fin de que lleve a cabo una Inspección Judicial de la Finca con folio real 63665 Código de Ubicación

No. 4201 y la finca con folio real No. 65368 código de ubicación 4208, ambas de la Sección de (sic) Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí. Las dos fincas se encuentran ubicadas en el Corregimiento de Tijeras, Distrito de Boquerón, Provincia de Chiriquí. A fin de que peritos idóneos en materia de Topografía, Ingeniero Agrónomo o profesionales afines resuelvan los siguientes puntos:

1. Digan los peritos el lugar donde nos encontramos, cuáles son sus colindancias y superficie.

2. Digan los peritos si en el lugar, objeto de la presente Diligencia existe alguna construcción, especificar qué clase de construcción.

3. Digan los peritos si el lugar donde nos encontramos en la presente Diligencia corresponde a la Finca con folio real 63665 Código de Ubicación No. 4201 y la finca con folio real No. 65368 código de ubicación 4208, ambas de la sección de (sic) propiedad del Registro Público de la provincia de Chiriquí.

4. Digan los peritos si nos encontramos dentro de los terrenos objeto de la presente Diligencia con la situación conocida como traslape de terrenos. Sírvase explicar su respuesta.

5. Digan los peritos si en el globo de terreno existen árboles frutales o de otra clase, antigüedad aproximada de los mismos; si existen flores, estado, clase y antigüedad aproximada.

6. Digan los peritos cómo están conformadas las cercas medianeras, y si a las mismas se les da mantenimiento.

7. Digan los peritos para qué actividad se utiliza todo o parte del globo de terreno inspeccionado, en la actualidad.

8. Digan los peritos si en el globo de terreno existen mejoras, indique en qué consisten y cuál es el valor aproximado de las mismas.

9. Digan los peritos si las mejoras que han encontrado en el terreno, aparecen inscritas en el Registro Público.

10. Digan los peritos algún dato que consideren de importancia para que ilustren al Juzgador sobre el objeto de la presente Demanda.

Como perito de la parte actora se designa al Técnico de Ingeniería con especialización en Topografía HECTOR DARIO STAFF DORONSOL, con cédula de identidad personal... y licencia..." (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Por consiguiente, para este Despacho era necesario que se practicara la Inspección Judicial propuesta por los demandantes, a los efectos de determinar si existe o no el traslape alegado; ello, como medida para confirmar la legitimidad del acto administrativo acusado. En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración quedó supeditado**, en lo que respecta a la legalidad de la **Resolución D.N. 4-0333 de 9 de marzo de 2006**, dictada por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de**

Desarrollo Agropecuario, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por los demandantes, como por el defensor de ausente de la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal (tercera interesada).

VII. Etapa Probatoria.

La Sala Tercera expidió el Auto 247 de 30 de abril de 2021, mediante el cual admitió la práctica de una Inspección Judicial en la finca identificada con el folio real 63665, con el código de ubicación 4201 y la finca descrita con el folio real 65368, con el código de ubicación 4208, en la Sección de la Propiedad del Registro Público; ambas ubicadas en el corregimiento de Tijeras, distrito de Boquerón, provincia de Chiriquí.

Una vez que se le dio curso al proceso por medio de un Despacho librado a la provincia de Chiriquí, el Juzgado Municipal de Boquerón expidió la Providencia de 19 de mayo de 2021, a través de la cual señaló las fechas para la práctica de las pruebas.

El 31 de mayo de 2021, se llevó a cabo la **Diligencia de Toma de Posesión de Peritos**. Por una parte, compareció el señor Heriberto Mair González Santamaría, Técnico en Ingeniería con especialización en Topografía, designado por el Tribunal; y, por otra parte, el señor Hector Darío Staff Doronsol, también Técnico de Ingeniería con especialización en Topografía, asignado por los demandantes.

Ese mismo día; es decir, el 31 de mayo de 2021, la Jueza Municipal del distrito de Boquerón y la secretaria Ad Hoc se trasladaron al área e instalaron a los peritos y se señaló el 8 de junio de 2021, a las dos de la tarde (2:00 p.m.) para la diligencia de entrega correspondiente.

El 8 de junio de 2021, el señor Heriberto Mair González Santamaría, designado como perito del Tribunal, entregó su informe pericial en el que, entre otras cosas, señaló:

“4. Digan los peritos si nos encontramos dentro de los terrenos objetos (sic) de la presente Diligencia con la situación conocida como traslape de terrenos. Sírvase explicar su respuesta.

Respuesta: En esta Diligencia nos encontramos dentro de los siguientes terrenos Finca con Folio Real N°63665 código de Ubicación 4201 propiedad de Ernesto Nicolás Berard Miranda con la cédula de identidad 4-292-14 y Teresa María Berard Miranda con la cédula de identidad personal 4-239-682 y el área de la Finca con Folio Real N°65368 código de ubicación 4208 propiedad de la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal con la cédula de identidad personal 4-271-120.

Estamos aportando copia simple de los plano (sic) de la Finca con Folio Real N°63665(F) con el número 4031-38832 aprobado por la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales el día 28 de Octubre de 2003 originalmente a nombre de Delsa González de Valdez actualmente inscrito a nombre de Ernesto Nicolas (sic) Berard Miranda con la cedula (sic) de identidad personal 4-239-682 y el plano de la Finca con Folio Real N°65368(F) código 4208 con el numero (sic) 403-08-18672 aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria el día 31 de Octubre de 2003 a nombre de la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal con la cédula de identidad personal 4-271-120.

Podemos indicarle que sí se trata del mismo terreno situación que hacemos evidente en Plano Demostrativo que adjuntamos en los anexos de este informe, en donde se observa un traslape total (más del 90%) de la Finca con Folio Real N°65368 sobre la Finca con Folio Real N°63665 respectivamente.

Hemos tomado como base para llegar a esta conclusión ya que en ambos planos aparece en el lindero Sur y lindero Este como colindante el señor Enrique Omar Caballero Guerra en el plano N°40301-38832 con el número de Finca con Folio Real N°30920 código de ubicación 4201 y en el plano a nombre de la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal plano N°403-08-18672 aparece en el lindero Sur y Este Terreno ocupado por Enrique O. Caballero.

..." (Las negrillas son de la fuente y lo subrayado es nuestro).

Seguidamente, el señor Hector Darío Staff Doronsol, perito de los demandantes, explicó lo que a seguidas se copia:

"4. Digan los peritos si nos encontramos dentro de los terrenos, objeto de la presente Diligencia, con la situación conocida como Traslape de Terrenos. Sírvase explicar su respuesta.

Comprobada la ubicación del lote de terreno, motivo de esta Diligencia, procedimos a ubicarlos dentro del globo de terreno que, de acuerdo al levantamiento y al análisis, puedo afirmar que la Finca N° 65368 Código de Ubicación 4208, propiedad de la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal, se **traslapa totalmente**, sobre la Finca N° 63665 Código de Ubicación 4201, propiedad de los señores Ernesto Nicolás Berard Miranda y Teresa María Berard Miranda (Ver plano demostrativo adjunto).

..." (Lo destacado es de quien suscribe).

VIII. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de confrontar las normas que se aducen infringidas con los argumentos planteados en la demanda, así como las pruebas practicadas, este Despacho manifiesta el concepto que se copia a continuación.

Estimamos que en el caso que se analiza sí se han vulnerado los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario, aprobado por la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, vigente a la fecha de los hechos, por razón que ellos disponen que son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, **con excepción de aquéllas que pertenezcan en forma privada a personas naturales o jurídicas; que todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, a su goce y a su disposición**, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y **en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y, por ende, cumplir con lo establecido en la normas constitucionales y legales vigentes**; que la adjudicación definitiva confiere la titularidad de la tierra **con las limitaciones establecidas en ese cuerpo normativo**; y que en ningún caso tendrá valor alguno contra la Nación o terceros, los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las normas que regulen la adjudicación o la venta de tierras estatales; en consecuencia, las inscripciones hechas en el Registro Público de los títulos expedidos o que se expidan desde la vigencia de esa ley codificada con tales efectos, podrán cancelarse a solicitud del representante de la Nación **o a petición de parte interesada**. Tal cosa se hace mediante demanda ordinaria en los tribunales competentes.

En ese mismo sentido, consideramos que en el caso que se analiza, se han infringido los artículos 334 y 338 del Código Civil, precisamente porque establecen que **son bienes de propiedad privada**, además de los patrimoniales del Estado y del municipio, **los pertenecientes a particulares**, individual o colectivamente; **y que nadie podrá ser**

privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización.

Las disposiciones arriba citadas, protegen el derecho a la propiedad privada y, en el caso de las adjudicaciones adelantadas por las entidades estatales, las supedita a las limitaciones establecidas por la Ley, permitiéndose, incluso, la cancelación de los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las normas que regulen la adjudicación o la venta de tierras estatales, tal como ocurren en el caso que se analiza.

La inspección judicial practicada ha dejado en evidencia: *"...que la Finca N° 65368 Código de Ubicación 4208, propiedad de la señora Erika Jaiseth Castillo Villarreal, se **traslapa totalmente**, sobre la Finca N° 63665 Código de Ubicación 4201, propiedad de los señores Ernesto Nicolás Berard Miranda y Teresa María Berard Miranda..."* (Énfasis suplido).

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita a la Sala Tercera que se sirva declarar que **ES ILEGAL** la Resolución D.N. 4-0333 de 9 de marzo de 2006, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General