

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 807

Panamá, 2 de junio de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 625092022.

El Licenciado Eric O. Quijada White, actuando en nombre y representación de **Alfredo Chacón Valderrama**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNAM-UTOCOC-0832 del 26 de septiembre de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y para que se hagan otras declaraciones.

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

I. Breves Antecedentes.

De acuerdo a las constancias procesales que obran dentro del expediente de marras, Josefa Chacón Rodríguez, con cédula de identidad personal 2-37-1130, solicitó a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** la adjudicación de un predio baldío rural número 4011, con una superficie de tres hectáreas más siete mil seiscientos sesenta y seis metros cuadrados con noventa y un decímetros cuadrados (3 ha + 7,666.91 m²), ubicado en El Barrero, Corregimiento de La Pintada (Cab.), Distrito de La Pintada, Provincia de Coclé (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En ese sentido, el globo de terreno solicitado mantiene linderos al Norte, con un camino de tierra a otros predios, Servidumbre Vial de 15.00m; al Sur, ocupado por Alejandra Valderrama González, Alicia Castrejón Zurita y otros; al Este, ocupado por Alejandra Valderrama González, con un camino de tierra a otros predios, servidumbre vial de 15.00m; y al Oeste, ocupado por Alicia Castrejón Zurita y otros, con caminos de tierra a otros predios, respectivamente con servidumbres viales de 15.00m y 10.00m, siendo así que el plano del área presentado, luego de revisado y registrado, se le asignó el número 4141411004011 de 1 de agosto de 2012 (Cfr. fojas 31 y 32 del expediente judicial).

II. Acto acusado de ilegal.

El acto administrativo objeto de reparo, lo constituye la **Resolución DNAM-UTOCOC-0832-2016 de 26 de septiembre de 2016**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, la cual, en su parte resolutive, dispuso lo siguiente:

“

...

PRIMERO: ADJUDICAR definitivamente a JOSEFA CHACON RODRIGUEZ, mujer, de nacionalidad panameña, mayor de edad, estado civil soltera, con número de cédula de identidad personal DOS – TREINTA Y SIETE – MIL CIENTO TREINTA (2-37-1130), el predio baldío rural número 4011, con una superficie de TRES HECTÁREAS MAS SIETE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS METROS CUADRADOS CON NOVENTA Y UN DECÍMETROS CUADRADOS (3 ha + 7666.91 m²), UBICADO EN EL BARRERO, CORREGIMIENTO de LA PINTADA (CAB.), DISTRITO DE LA PINTADA, PROVINCIA DE COCLE, comprendida dentro de los siguientes linderos generales que corresponde al Plano N^o 4141411004011 de 01 de agosto de 2012, registrado por Dirección Nacional de Titulación y Regularización:

NORTE: CAMINO DE TIERRA A OTROS PREDIOS SERVIDUMBRE VIAL DE 15.00m;

SUR: OCUPADO POR: ALEJANDRA VALDERRAMA GONZALEZ; OCUPADO POR: ALICIA CASTREJON ZURITA Y OTROS;

ESTE: OCUPADO POR: ALEJANDRA VALDERRAMA GONZALEZ; CAMINO DE TIERRA A OTROS PREDIOS SERVIDUMBRE VIAL DE 15.00m;

OESTE: OCUPADO POR: ALICIA CASTREJON ZURITA Y OTROS; CAMINOS DE TIERRA A OTROS PREDIOS SERVIDUMBRE VIAL DE 15.00m; CAMINOS DE TIERRA A OTROS PREDIOS SERVIDUMBRE VIAL DE 10.00m;

...

QUINTO: REMITIR copia de la presente resolución a la Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúos, para que la finca resultante de la inscripción en el Registro Público de la presente adjudicación y el valor fijado a la misma, se registren en el sistema E-Tax para los fines fiscales pertinentes, en atención a la disposición contenida en el artículo setecientos sesenta y tres (763) del Código Fiscal y artículo 40 de la Ley 59 de 2010.

...” (El resaltado y subrayado corresponde a la fuente citada)
(Cfr. foja 32 del expediente judicial)

En este contexto, el 20 de junio de 2022 el Licenciado Eric O. Quijada White, actuando en nombre y representación de **Alfredo Chacón Valderrama**, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare nula, por ilegal, la **Resolución DNAM-UTOCOC-0832-2016 de 26 de septiembre de 2016**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**; solicitando además la suspensión provisional de los efectos del acto objeto de reparo, para lo cual el Tribunal mediante la Resolución de dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022), no accedió a dicha petición (Cfr. fojas 2 a 30 y 61-65 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de nueve (09) de agosto de dos mil veintidós (2022)**, la Sala Tercera admitió la demanda contencioso administrativa de nulidad y envió copia de la misma por cinco (5) días a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a fin que rinda el respectivo informe de conducta, y en ese sentido, la entidad acusada mediante la Nota ANATI-DAG-2224-2022 del 22 de agosto de 2022, remitió el documento requerido por el Tribunal (Cfr. fojas 68 y 71-73 del expediente judicial).

Por otro lado, debemos mencionar que este Despacho por conducto de la Vista Número 1906 de 15 de noviembre de 2022, promovió y sustentó recurso de apelación contra la **Providencia de (09) de agosto de dos mil veintidós (2022)**, mediante la cual se admite la demanda de nulidad descrita en el margen superior, señalando en ese momento, que el recurrente no cumplió con el requisito de admisibilidad previsto en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 43a de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 29 de la Ley 33 de 1946; no obstante lo anterior, el Tribunal de Segunda Instancia a través de la Resolución de dos (2) de mayo de dos mil veintitrés (2023), resolvió confirmar la admisión de la demanda que hoy nos ocupa (Cfr. fojas 103 a 112 y 134-137 del expediente judicial).

III. Disposiciones legales que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante, sostiene que se han conculcado las siguientes normas jurídicas:

A. De la **Ley 55 de 23 de mayo de 2011** "Que adopta el Código Agrario de la República de Panamá", las siguientes normas:

- **Artículo 2 (numerales 6, 7 y 8)**, los cuales definen lo que, para los efectos del Código Agrario, deberá entenderse como función ambiental, económica y social (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

- **Artículo 5**, el cual indica que la propiedad, la posesión y el uso de la tierra conllevan el cumplimiento de la función social, económica y ambiental que les corresponde (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

- **Artículo 11**, el cual señala que la actividad agraria es aquella que se realiza en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente con el aprovechamiento de los recursos naturales (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

B. De la **Ley 24 de 5 de julio de 2006** "Que declara de orden y de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado y adopta otras disposiciones", las siguientes normas:

- **Artículo 5**, el cual establece que se entenderán como poseedores beneficiarios, las personas naturales o jurídicas que ocupen tierras en las áreas rurales (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

- **Artículo 7**, el cual dispone que el proceso de adjudicación de los bienes inmuebles ubicados en las zonas declaradas zonas de regularización y titulación masiva de tierras, así como la inscripción en el Registro Público de los derechos de propiedad sobre ellos constituidos, serán obligatorios (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

- **Artículo 10 (numeral 3)**, el cual indica que el poseedor beneficiario que solicita una parcela de tierra a la Dirección de Reforma Agraria, requiere cumplir con la función social y ambiental de la tierra que solicite (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

C. De la **Ley 59 de 8 de octubre de 2010** "Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de

Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones”, los siguientes preceptos legales:

- **Artículo 4 (numeral 1)**, el cual establece que la Autoridad tiene entre sus objetivos principales, el velar por el respeto a los derechos de propiedad y posesión de buena fe sobre la tierra o bienes inmuebles en todo el territorio nacional (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

- **Artículo 6**, el cual señala que la Autoridad se constituye en la única titular competente para la administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los inmuebles objeto de la Ley; la que estará sujeta a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

D. 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 con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones”, modificada por la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, las siguientes normas:

- **Artículo 2 (numeral 2)**, el cual define posesión como el dominio material con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por el periodo que establece la ley, debidamente probado por quien lo alega, sobre bienes patrimoniales y baldíos de la Nación, zonas costeras y el territorio insular (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

- **Artículo 3 (párrafos primero y segundo)**, los cuales disponen que la Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica, por un periodo mayor de cinco años sobre las tierras de la Nación; y que el solicitante de un titular de propiedad podrá establecer la existencia de la posesión mediante actos demostrativos de dominio, documentos emitidos por autoridades nacionales, autoridades locales de policía, testigos de la comunidad o por sus colindantes, así como de todos los medios de pruebas establecidos en el Código Judicial (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

E. De la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 “Por la cual se adopta el Código Agrario de la República de Panamá”, en este orden, las siguientes normas:

- **Artículo 3**, el cual dispone que la tierra es un factor de producción y su propietario, debe cumplir con la función social prevista en la Constitución Nacional (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

- **Artículo 11**, que dispone lo referente a que la tenencia, distribución y uso de la tierra, conlleva el cumplimiento de la función social y económica que le corresponde (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

- **Artículo 53 (numerales 2 y 3)**, los cuales señalan que, para ejercer el derecho de solicitar a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, una parcela de tierra a título oneroso, no se deberá poseer tierras, o las que se poseyere, deben mantenerse cumpliendo su función social; y además que el solicitante se obligue a hacer cumplir la función social de la tierra (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

- **Artículo 58 (acápites a y c)**, los cuales expresan que, para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título, serán preferidos los ocupantes y las familias rurales trabajadoras o productoras (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

- **Artículo 61 (acápites a, b y c)**, los que indican que se podrá adjudicar una extensión adicional de tierra, si el interesado comprueba que tiene una familia numerosa que depende de él; que la parcela original no le da el rendimiento económico suficiente; y si la parcela original está siendo explotada racionalmente (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

- **Artículo 139**, el cual manifiesta que no se reconocerán derechos posesorios a quienes ocupen tierras estatales en cualquier forma, sin que estas cumplan la función social (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

- **Artículo 108**, el cual señala que los edictos serán publicados en un periódico diario de gran circulación durante tres (3) días consecutivos y una (1) vez en la Gaceta Oficial (Cfr. fojas 24 y 25 del expediente judicial).

F. Del Decreto Ejecutivo 228 de 27 de septiembre de 2006 "Que reglamenta la Ley 24 de 5 de julio de 2006, que declara de orden público o de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado y adopta otras disposiciones", el **artículo 12** del Título de Metodología Única, modificado por el artículo 19 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, de acuerdo a su siguiente contenido:

- **Artículo 12 (numeral 2, segundo párrafo, subpuntos 2, 3 y 4)**, los cuales establecen que cuando el barrido catastral se realice por administración directa, los supervisores de campo de las Unidades Técnicas Operativas estarán facultados para supervisar las tareas de registro revisar la documentación de los solicitantes, verificar los datos contenidos en la ficha catastral y certificar las firmas de los colindantes (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 2, tercer párrafo, subpunto 5, acápites a, b, c, d y e)**, los cuales señalan que en los casos que el barrido catastral se realice a través de una empresa contratada, los funcionarios sustanciadores realizarán las funciones de verificar que se ha cumplido con la notificación, con el llenado de la ficha catastral y garantizar la veracidad del acta de colindancia (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 3)**, el cual expresa que las adjudicaciones en las áreas rurales y urbanas se realizarán informando los procedimientos que deben cumplir los beneficiarios para obtener su título de propiedad y demás información que establezcan los manuales operativos de campo (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 4)**, el cual dispone que las adjudicaciones en las áreas rurales y urbanas, se realizarán notificando personalmente a cada uno de los poseedores de tierras y colindantes, ubicados en la zona de regularización y titulación masiva; que en caso de poseedores renuentes a la notificación, se dejará constancia mediante formulario que firmará un testigo y el notificador; y que de tratarse de poseedores beneficiarios o colindantes de paradero desconocido o conocido pero ausente, se hará la notificación mediante Edicto por cinco (5) días hábiles fijados en la Alcaldía o Corregiduría del lugar (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 6)**, el cual dispone que las adjudicaciones en las áreas rurales y urbanas, se realizarán de acuerdo al día fijado para la inspección y mensura del predio y para ello, se procederá a realizar la mensura catastral y al llenado de la respectiva ficha (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 7, acápite b y f)**, los cuales señalan que la ficha catastral estará numerada y contendrá los tipos de construcción y propietario, así como los nombres y firmas del

empadronador, el técnico que practica la mensura, del inspector de campo y del solicitante/ocupante (Cfr. fojas 19 y 20 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 9)**, el cual dispone que, culminado el proceso de medición del predio, el poseedor beneficiario y sus colindantes firmarán la ficha catastral (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 10)**, el cual indica que siempre que sea necesario realizar una corrección a la ficha catastral, se dejará constancia de ello en las líneas de observación y se firmará por quien realice las modificaciones (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 11)**, el cual indica que, al funcionario autorizado por la autoridad adjudicadora, le corresponde la revisión de la información contenida en la ficha catastral y la firma de la misma (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 17)**, el cual indica que, cerrada la exposición pública, se concederá el término de quince (15) días calendario para la solicitud de modificaciones en la ficha catastral, y cualquier otro acto que implique la alteración de dicha ficha; y además, una vez recopilados los cambios que surgieron dentro del término fijado, se deberán incluir los pasos establecidos en el Manual de Operaciones para regularización de predios tanto rurales como urbanos (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente judicial).

- **Artículo 12 (numeral 18)**, el cual establece que, una vez hecha la revisión que dispone el numeral 17, se procederá a gestionar la aprobación de los planos, respetándose la realidad física encontrada (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial).

G. De la **Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el procedimiento administrativo en general y dicta otras disposiciones, las siguientes normas:

- **Artículo 34**, el cual dispone que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

- **Artículo 36**, el cual refiere a que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

- **Artículo 37**, el cual señala que esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

- **Artículo 52 (numeral 4)**, el cual establece que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

H. De la **Ley 53 de 28 de diciembre de 2005** "Que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial y adopta otras disposiciones", el siguiente artículo:

- **Artículo 1 (numeral 2)**, el cual señala que los actos y normas que deben publicarse en el sitio de la Gaceta Oficial, comprenden las resoluciones que contengan actos definitivos de interés general (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

I. Del **Decreto Ejecutivo 153 de 21 de agosto de 2007** "Que reglamenta la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial y adopta otras disposiciones", el siguiente artículo:

- **Artículo 1**, el cual expresa que deberán publicarse en el sitio web de la Gaceta Oficial, las resoluciones de carácter general (Cfr. fojas 25 y 26 del expediente judicial).

IV. Argumentos del demandante.

Al referirse a la vulneración de los artículos 2 (numerales 6, 7 y 8), 5 y 11 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, el apoderado judicial del demandante manifiesta que dentro del proceso de titulación masiva, se debía comprobar la función social, económica o ambiental; que no se exigieron los medios de prueba y se otorgó una propiedad a una persona que no la poseía ni la posee; y que se adjudicó sin que se probará que el adjudicatario, realiza la actividad agraria (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial).

Continúa planteando la parte actora que se han transgredido los artículos 5, 7 y 10 (numeral 3), de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, al expresar que no se ha comprobado por cualquier medio de prueba que la persona a la cual se adjudicó el terreno, haya constatado ser la poseedora y esto no

consta en el expediente; que se desatendió la notificación personal a los poseedores, a pesar que estos ejercían la función social, económica y la actividad agraria, recalcando además que no se cumplieron estas funciones (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Quien demanda, desarrolla el concepto de violación de los artículos 4 (numeral 1) y 6, de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, manifestando que se ha hecho un trámite de titulación fraudulento; y que no se cumplieron los requisitos de procedimiento para probar la función social, económica y ambiental del predio adjudicado (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

Respecto a la transgresión de los artículos 2 (numeral 2) y 3 (párrafos primero y segundo), de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, señala el apoderado judicial del recurrente que se reconoce la titularidad del terreno a una persona distinta al poseedor, quien tiene el dominio material y que, no existe documento alguno o medio de prueba que demuestre la posesión que la resolución acusada, le otorga a Josefa Chacón (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

En atención al concepto de violación de los artículos 3, 11, 53 (numerales 2 y 3), 58 (acápites a y c), 61 (acápites a, b y c), 139 y 108, de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, argumenta el apoderado judicial del actor que no se ha cumplido la función social por parte de la persona a quien se le adjudico la tierra; que se benefició a quien que no tenía la calidad de ocupante del terreno ni tampoco pertenecía a una familia rural o de productores; que la resolución impugnada adjudica una parcela a una persona que ya tenía una propiedad inscrita y adjudicada con anterioridad a la Reforma Agraria; y que la no publicación del acto impugnado en la Gaceta Oficial produce su nulidad (Cfr. fojas 14 a 16 y 24-25 del expediente judicial).

El recurrente, invoca como infringido el contenido del artículo 12 del Decreto Ejecutivo 228 de 27 de septiembre de 2006, Título de Metodología Única, modificado por el artículo 19 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, manifestando que no se revisó debidamente la documentación de la solicitante, no se verificaron los datos de la ficha catastral y las firmas de los colindantes; que no se verificó que se hubiera hecho la notificación a todos los colindantes a y los verdaderos poseedores; que la persona adjudicada no cumplió con los manuales operativos de campo dentro del expediente de titulación masiva; que la notificación personal a todos los colindantes nunca se realizó; que se

omitió establecer quienes son los ocupantes del predio y los habitantes de la casa; que se prescindió de información necesaria en la ficha catastral; que dicha ficha catastral no fue firmada por todos los colindantes, por lo que no hay manifestación de su conformidad; que la ficha catastral fue alterada en unos de sus colindantes; que el funcionario sustanciador no firmó en su momento la ficha catastral; que se dio una ilegal corrección a la firma de los colindantes; y que es ilegal la aprobación del plano 414141100411 (Cfr. fojas 16 a 23 del expediente judicial).

Argumenta la parte recurrente que de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, han sido vulnerados los artículos 34, 36, 37 y 52, alegando que el procedimiento de titulación ha sido realizado conculcando el debido proceso; que la resolución impugnada fue emitida con infracción de la norma jurídica; que no se llenaron los vacíos legales en el trámite de titulación; y que el acto administrativo es nulo de nulidad absoluta (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

Manifiesta el apoderado judicial del demandante que se ha transgredido de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, el artículo 1 (numeral 2), al indicar que no se cumplió con la publicación en la Gaceta Oficial de los edictos que el trámite de titulación masiva exige (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

Finalmente, expresa la parte actora que se vulneró el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 153 de 21 de agosto de 2007, alegando que se omitió la publicación en Gaceta Oficial de los edictos que comunican la solicitud de titulación (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

V. Posición de Josefa Chacón Rodríguez.

Por su parte, la Licenciada Marisina Dutari, actuando en nombre y representación de Josefa Chacón Rodríguez, en su calidad de tercero interesado, presentó su posición en relación a la demanda contencioso administrativa de nulidad en análisis, oponiéndose a que se acceda a lo solicitado en el libelo, a fin que sea declarado por el Tribunal que no es ilegal el acto objeto de reparo.

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de conocer el acto impugnado, las disposiciones invocadas y los argumentos del activador jurisdiccional, este Despacho procederá a emitir su concepto de legalidad, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En primer lugar, esta Procuraduría estima necesario acentuar que la presente causa tiene como objetivo determinar la legalidad o ilegalidad de **la Resolución DNAM-UTOCOC-0832 del 26 de septiembre de 2016**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y en ese sentido, consideramos pertinente realizar un examen de toda la normativa procedimental que sirvió de base a la entidad demandada para la adjudicación del predio baldío bajo controversia; amén que los propios argumentos planteados por la parte actora, principalmente van dirigidos a señalar que el procedimiento sobre el cual se profirió el acto objeto de reparo, incumplió lo dispuesto en las Leyes y Decretos respectivos que regulan la materia.

Bajo este contexto, nos corresponde hacer alusión a lo que establecen los artículos 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 "Por la cual se adopta el Código Agrario de la República de Panamá", los cuales expresan lo siguiente:

"Artículo 96 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): Las solicitudes de adjudicación de tierras estatales a título gratuito u oneroso deberán ser dirigidas al Funcionario Provincial designado por la Comisión de Reforma Agraria, el cual las sustanciará y remitirá a la Dirección General de la Reforma Agraria. La solicitud se hará mediante formulario preparado al efecto por la Comisión de Reforma Agraria, cuyos formularios serán suministrados sin costo y no causarán derecho de timbre cuando se trate de solicitudes a título gratuito; se les adherirán timbres por valor de dos Balboas (B/.2.00), más el timbre de soldado de la Independencia, cuando se trate de solicitudes a título oneroso."

"Artículo 97: La tramitación de las solicitudes tendrá dos (2) etapas: una (1) que comprenderá la tramitación necesaria para la mensura del terreno que se solicita y otra que comprenderá lo relacionado con la adjudicación."

"Artículo 98: 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 del Corregidor correspondiente, enviará comunicaciones a los colindantes a fin de que se notifiquen personalmente por escrito, en un término no mayor de quince (15) días y hagan valer sus derechos en el momento de la inspección o mensura."

"Artículo 99 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): En caso de colindantes conocidos ausentes cuyo paradero se conoce, se procederá a notificarlos por medio de exhorto que puede ser librado por conducto de las autoridades de la Comisión de Reforma Agraria o de las autoridades administrativas o judiciales.

En caso de colindantes ausentes desconocidos o de paradero ignorado se hará la notificación mediante fijación de edictos por cinco (5) días en la Alcaldía y Corregiduría del lugar.

En caso de colindantes conocidos pero ausentes cuyo paradero se conoce, se procederá a notificarlos por medio de exhorto que será librado por conducto de los funcionarios de la Comisión de Reforma Agraria o por conducto de cualquier otro funcionario administrativo o judicial.

En caso de colindantes conocidos pero renuentes a notificarse personalmente, se procederá a la notificación personal en la forma establecida por el Artículo 479 del Código judicial.”

“Artículo 100 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): Abiertas las trochas el interesado lo comunicará por escrito o verbalmente al Funcionario Sustanciador para que éste fije la fecha de la Inspección, la cual se hará en un término no mayor de quince (15) días a partir de la fecha en que se ha presentado la solicitud.”

“Artículo 101 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): Previa constancia de las notificaciones a los colindantes, si los hubiere, y en la forma establecida en este Decreto Ley, así como de que las trochas han sido abiertas, la Comisión de Reforma Agraria, por medio de un Agrimensor bajo su dependencia, hará inspeccionar el terreno cuya mensura se solicita para establecer si las tierras solicitadas son o no adjudicables. En las solicitudes a título oneroso, siempre que sea posible, el Agrimensor privado que habrá de practicar la mensura, acompañará al Agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria en esta inspección.

PARÁGRAFO. Durante la inspección a que se refiere el inciso anterior tendrá también lugar la conferencia de avenimiento a que se refiere el Artículo 103, sin perjuicio de la oposición que pueda instaurar posteriormente quien se crea perjudicado, según lo prescribe el Artículo 133 de este Código.”

“Artículo 102: Si las tierras solicitadas son estatales adjudicables y no están ocupadas, el agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria que haya efectuado la inspección, autorizará al agrimensor del peticionario para que lleve a efecto la mensura y prepare el plano correspondiente cuando se trate de una solicitud a título oneroso. Cuando se trate de una solicitud a título gratuito la mensura será efectuada por agrimensores de la Comisión de Reforma Agraria, si no ha habido oposición por parte de colindantes.”

“Artículo 103: Si alguno o varios colindantes se oponen a la mensura, el agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria estudiará las quejas presentadas con miras a una avenencia sobre el terreno.

Si no hubiere avenencia, el funcionario sustanciador, acompañado del agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria, cuando se trate del título gratuito, y de éste y del Agrimensor privado, cuando se trate del título oneroso, practicará una inspección ocular con el fin de establecer a quién le asiste la razón. Los fallos de este funcionario serán apelables ante la Dirección de la Comisión de Reforma Agraria.”

“Artículo 104: Todos los detalles de las inspecciones se harán constar en un acta firmada por los funcionarios y las partes.”

“Artículo 105: Practicada la mensura, la oficina provincial de la Comisión de Reforma Agraria preparará el plano cuando se trate de una solicitud a título gratuito. Cuando se trate de una solicitud a título oneroso, el agrimensor privado levantará el plano correspondiente y lo presentará al funcionario sustanciador junto con un informe circunstanciado de la mensura.

En dicho informe se harán constar los linderos, la superficie, el nombre de los colindantes y ocupantes y cualquiera otra información que considere conveniente.”

“Artículo 106: El funcionario sustanciador, una vez estudiado el plano, lo remitirá junto con el expediente a la Dirección General de la Comisión de Reforma Agraria para su estudio y aprobación.”

“Artículo 107: Si el plano es aprobado por la Dirección General de la Comisión de Reforma Agraria, ésta archivará el original y devolverá tres (3) copias al funcionario sustanciador junto con el expediente para que se tramite lo referente a la adjudicación.”

“Artículo 108 (modificado por el Decreto Ley 4 de 20 de mayo de 1965): Recibido el expediente, el funcionario provincial de la Comisión de Reforma Agraria hará publicar la solicitud mediante la fijación de edictos en el Despacho de la Comisión de Reforma Agraria y en la Alcaldía o Corregiduría del lugar donde se solicita el terreno. Estos edictos serán publicados en un periódico diario de gran circulación durante tres (3) días consecutivos y una (1) vez en la Gaceta Oficial. Los edictos tendrán una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

PARÁGRAFO. Para los efectos de la publicación de los Edictos en la Gaceta Oficial, bastará la presentación al Despacho de la Comisión de Reforma Agraria del recibo de pago de los derechos efectuados en la Dirección Provincial de Ingresos respectiva.”

“Artículo 109 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): Transcurrido este término, si no hay oposición, el Funcionario Sustanciador enviará el expediente completo a la Dirección General de la Reforma Agraria para que ésta, si lo cree pertinente, proceda a dictar la Resolución de Adjudicación.”

“Artículo 110 (modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966): La Resolución a que se refiere el Artículo anterior, debidamente inscrita en el Registro Público, constituirá el título de propiedad.”

Respecto a la normativa antes transcrita, podemos apreciar de manera medular el procedimiento para la adjudicación de tierras a título oneroso, tal cual como lo es el caso que nos ocupa, y en ese sentido, vemos que de acuerdo al artículo 97 antes transcrito, la tramitación de las solicitudes mantendrá dos (2) etapas: una (1) que comprenderá la tramitación necesaria para la

mensura del terreno que se solicita y otra que comprenderá lo relacionado con la adjudicación, todo lo cual conlleva una serie de exigencias y pasos que disponen puntualmente los artículos citados.

Es así que, para efectuar la adjudicación del predio solicitado, se deben observar toda una gama de requisitos, entre los cuales tenemos los de abrir las trochas correspondientes; realizar la mensura o inspección; notificar a los colindantes del predio; levantar el plano correspondiente y presentarlo al funcionario sustanciador cuando se trate de una solicitud a título oneroso; fijar los edictos respectivos; efectuar la adjudicación y finalmente, inscribir en el Registro Público la resolución que adjudica el predio petitionado, lo que constituirá un título de propiedad.

Dicho lo anterior, al confrontar el procedimiento de titulación establecido en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, con las constancias procesales que obran dentro del expediente de marras, se observa que el Informe de Conducta remitido por la entidad demandada, señala lo que a seguidas se anota:

“

...

La solicitud de adjudicación tiene su génesis en el expediente identificado con la cédula catastral No. 4141411004011, predio No. 60009 de 01 de febrero de 2011, (f.1), notificación de titulación de oficio RTR-02 a nombre de la señora **JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ**, sobre un lote de terreno baldío nacional ubicado en la localidad de La Pintada, corregimiento de La Pintada Cabecera, distrito de La Pintada, provincia de Coclé.

A foja 2 del infolio, consta notificación de mensura y designación de representante RTR-03 de 29 de enero de 2011.

Consta a foja 3 del dossier, ficha catastral No. 4141411004011 del predio No. 60009 con característica rural y agrícola, ubicado en el sector de El Barrero, corregimiento de La Pintada Cabecera, distrito de La Pintada, provincia de Coclé.

A foja 4, reposa copia de cédula de la señora Josefa Chacón Rodríguez, con identificación No. 2-37-1130.

Que, foja 5 se encuentra Acta de Apertura de Exposición Pública RTR-08, fechado 01 de febrero de 2012, mediante la cual se declara la apertura de la exposición pública de los predios ubicados en el corregimiento de La Pintada Cabecera, distrito de La Pintada, provincia de Coclé; y acto seguido, se visualiza en la foja 6 el Acta de Cierre de Exposición Pública RTR-10 de 15 de febrero de 2012, donde se declaró el cierre de la exposición de los predios ubicados en el corregimiento de La Pintada Cabecera, distrito de La Pintada, provincia de Coclé.

A foja 7, consta informe secretarial el cual señala lo siguiente:

'Habiendo transcurrido el término de quince (15) días calendarios luego de cerrada la exposición pública llevada a cabo en la Comunidad de LA PINTADA, Corregimiento de LA PINTADA CAB., Distrito de LA PINTADA, Provincia de Coclé ...' (Sic)

Visible a foja 8, informe de situación especial RTR-12, en el cual se deja en constancia que la peticionaria está conforme con las mediciones realizadas por PRONAT y autoriza la continuación del trámite.

A foja 9, se observan las condiciones de cobro del expediente mediante recibo No. 10187 y a foja 10, se observa el plan de pagos firmado por la peticionaria.

Se observa a foja 11, nota emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, Administración Regional de Coclé, fechada 26 de junio de 2012, mediante la cual hacen constar que el expediente fue revisado técnicamente por personal de ANAM y el mismo no requiere concepto favorable para que se continúe con su tramitación.

A foja 12, se observa recibo de pago No. 13435 de 17 de julio de 2012, en concepto de la solicitud No. 60009.

Que, de foja 14 a foja 19, se observa el Edicto Colectivo No. 112 de 18 de julio de 2013, mediante el cual se hace constar los posesionarios que han solicitado adjudicaciones a título oneroso, publicados en la Regional de ANATI y en la Alcaldía Municipal de La Pintada con sus debidos sellos. A foja 20, se observa la publicación del Edicto Colectivo No. 112 de 18 de julio de 2013, en un periódico de circulación nacional.

A foja 21 consta Resolución Administrativa No. 193 de 18 de mayo de 2015, por medio de la cual esta entidad designó a la funcionaria **IRIA ICAZA CHACÓN**, como sustanciadora por un periodo del 18 de mayo de 2015 al 16 de junio de 2015.

Se observan firma de los colindantes de la cédula catastral No. 4141411004011, a foja 22.

Que, mediante Proveído fechado 18 de agosto de 2016, visible a foja 23 se subsana error por falta de firma dentro del expediente.

A foja 24, consta el formulario de revisión de requisitos y documentos en el expediente, con fecha de 18 de agosto de 2016, el cual establece el precio de la tierra para el predio de 03 Has + 7,666.91 a razón de 6 balboas por hectárea en un total de treinta balboas con 50/100 (8/. 30.50), monto que fue cancelado mediante recibo de pago No. 13435.

Visible a foja 25-30, consta la Resolución No. DNAM-UTOCOC-0832-2016 de 26 de septiembre de 2016, la cual adjudica

definitivamente a **JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ** el predio rural No. 4011, con una superficie 03 has + 7,666.91 m², ubicado en El Barrero, corregimiento de La Pintada, distrito de La Pintada, Provincia de Coclé.

...” (El resaltado y subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 71 y 72 del expediente judicial).

Ante lo expuesto por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** en su Informe de Conducta, vemos que **la entidad demandada cumplió con toda la normativa que regula la titulación de tierras a título oneroso, ya que tal como mencionáramos en párrafos precedentes, el artículo 97 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 dispone que la tramitación de las solicitudes mantendrá dos (2) etapas, las cuales comprenderán la tramitación para la mensura del terreno y otra relacionada con la adjudicación, siendo así que bajo esa premisa, la institución realizó todos los trámites sobre el bien inmueble solicitado; se dio la apertura de exposición pública; se hicieron las notificaciones correspondientes por medio de Edictos; y se recabaron las firmas de los colindantes, todo lo cual trajo como resultado la adjudicación del predio rural a través del acto acusado, es decir, la Resolución DNAM-UTOCOC-0832 del 26 de septiembre de 2016.**

Esbozado lo anterior, vemos que las constancias procesales antes citadas se circunscriben a detallar el procedimiento desarrollado para adjudicar el predio rural solicitado, y bajo esa óptica jurídica, mal pudiera argumentar la parte actora que la institución realizó de manera fraudulenta el proceso de adjudicación.

Sobre esta perspectiva, este Despacho observa que entre otras de las alegaciones del demandante, se encuentran las que indican principalmente que Josefa Chacón Rodríguez no evidenció cumplir con la función social, económica y ambiental sobre el bien requerido y que además, no comprobó tener la posesión del terreno requerido; **no obstante lo anterior, a nuestro juicio, la parte actora no ha demostrado mantener título legítimo del bien inmueble, amén que de las piezas procesales que obran dentro del dossier ni tampoco al analizar los fundamentos de su demanda, se puede apreciar que ésta se haya opuesto oportunamente al proceso de titulación**

en debate, todo lo cual, no resulta congruente con sus argumentaciones ni con la realidad procesal observada dentro del expediente judicial.

En relación a lo anterior, si bien mediante la Ley 55 de 23 de mayo de 2011 "Que adopta el Código Agrario de la República de Panamá", se regularon nuevos aspectos en materia agraria, tales como las empresas y sociedades agrarias de transformación, los contratos agrarios (arrendamiento agrario, aparcería o mediería, pastoreo y pastaje), entre otros, lo cierto es que este código **no sustituye el Código Agrario adoptado mediante la Ley 37 de 1962**, y en ese sentido, al referirnos a la no oposición por parte del demandante a la adjudicación hecha a Josefa Chacón Rodríguez, los artículos 130 y 131 (numerales 1, 2 y 3) del cuerpo legal antes acentuado, disponen lo siguiente:

"Artículo 130. En toda actuación que tenga por objeto la adjudicación de tierras baldías en propiedad o en arrendamiento **podrá haber oposición que se formulará por escrito ante la Comisión de Reforma Agraria.**"

"Artículo 131. Las oposiciones sólo serán admisibles en los casos siguientes:

1. Cuando el opositor alegare tener derecho de posesión;
2. Cuando el opositor alegare haber presentado una petición anterior sobre el mismo terreno o parte de él;
3. Cuando el opositor alegare título de dominio o de arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él;

..."

(El resaltado es del Despacho)

Vemos pues que, al verificar el expediente judicial, no se aprecia que el demandante haya presentado oposición alguna a la adjudicación efectuada a Josefa Chacón Rodríguez, ya que como anotamos en líneas precedentes, la parte actora no ha acreditado mantener sobre el predio rural un derecho de posesión; haber presentado una petición anterior que refiera al mismo terreno; y poseer título de dominio.

Por otra parte, no podemos soslayar que otras de las alegaciones que la parte actora utiliza como soporte para su libelo, referencian detalles de un proceso penal que instauró Josefa Chacón Rodríguez en contra del hoy demandante **Alfredo Chacón Valderrama**; sin embargo, estimamos que

tales sustentos no resultan compatibles con el contexto jurídico sobre el cual versa el caso en debate, ya que nos encontramos ante la determinación de la legalidad o ilegalidad de una resolución que obedeció estrictamente a un procedimiento administrativo regulado; siendo así que las resultas de un proceso presentado ante la esfera penal, en nada se relaciona con la causa que hoy nos ocupa.

Todo lo hasta aquí planteado, nos ha podido ofrecer un panorama claro para poder ubicar las condiciones y el escenario jurídico sobre el cual la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** emitió la **Resolución DNAM-UTOCOC-0832 del 26 de septiembre de 2016**, y bajo esta fundamental premisa, podemos colegir que la entidad observó todo el procedimiento para la adjudicación de tierras a título oneroso que, de manera primordial, regula la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 "Por la cual se adopta el Código Agrario de la República de Panamá".

En base a todo lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que los cargos de infracción esgrimidos por el demandante en contra de la Resolución DNAM-UTOCOC-0832 del 26 de septiembre de 2016, no están llamados a prosperar, toda vez que a nuestro juicio, el acto acusado se encuentra revestido de toda legalidad por haber sido emitido al amparo de las normas que rigen el procedimiento para la titulación de tierras a título oneroso, lo que nos conlleva a colegir que la actuación de la entidad demandada se ha ajustado a lo que establece el debido proceso, dispuesto en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución DNAM-UTOCOC-0832 del 26 de septiembre de 2016**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Poló Arroyo
Secretaria General, Encargada