

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1029

Panamá, 6 de julio de 2023

Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

Expediente 1118022022.

El Licenciado Hermes Macias Rodríguez, actuando en nombre y representación de **Eloisa De Gracia Castro**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNAM-UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017, 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, la génesis del caso que nos ocupa se da producto de la solicitud de adjudicación de un lote de terreno baldío nacional, ubicado en el Corregimiento de Carlos Santana, distrito de Santiago, provincia de Veraguas, con ficha catastral 404003000038 del predio con característica rural 05-D; realizada por Cecilia Valdés Abrego con cédula de identidad personal 9-95-678, ante la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

En ese sentido, de acuerdo al informe de situación especial RTR-12, se presenta ante la entidad demandada Tomasa Pinzón de López con cédula de personal 9-128-168, solicitando que se efectúe una inspección para corroborar que el predio 404003000038 le pertenece a ella y no a Cecilia Valdés Abrego; siendo así que posteriormente, en atención a informe de inspección de campo, se pudo corroborar que el predio en mención resulta pertenecer a la prenombrada Tomasa Pinzón de López (Cfr. fojas 32 y 33 del expediente judicial).

## II. Acto acusado de ilegal.

El acto administrativo objeto de reparo, lo constituye la **Resolución DNAM - UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, la cual, en su parte resolutive, dispuso lo siguiente:

“

...

**PRIMERO: ADJUDICAR** definitivamente a TOMASA PINZON DE LOPEZ, mujer, de nacionalidad panameña, mayor de edad, estado civil casada, con número de cédula de identidad personal NUEVE – CIENTO VEINTIOCHO – CIENTO SESENTA Y OCHO (9-128-168), el predio baldío rural número 0038, con una superficie de CERO HECTAREA MAS CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO METROS CUADRADOS CON VEINTICINCO DECÍMETROS CUADRADOS (0 HAS + 0445.25 m<sup>2</sup>), UBICADO EN LA CONCEPCION, CORREGIMIENTO de CARLOS SANTANA A., DISTRITO DE SANTIAGO, PROVINCIA DE VERAGUAS, comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponde al Plano N° 4040303000038 de 11 de febrero de 2016, registrado por Dirección Nacional de Adjudicación Masiva:

NORTE: OCUPADO: OCUPADO POR: CECILIA VALDES ABREGO;

SUR: CAMINO EN LA CONCEPCION 15.00M;

ESTE: CARRETERA A LA RAYA DE SANTA MARÍA 30.00M;

OESTE: OCUPADO POR MARIA GUADALUPE VALDES VEGA;

...

**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. fojas 15 y 16 del expediente judicial)

En este contexto, el 31 de octubre de 2022 el Licenciado Hermes Macias Rodríguez, actuando en nombre y representación de **Eloisa De Gracia Castro**, 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 - UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** (Cfr. fojas 3 a 14 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de ocho (08) de noviembre 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-2944-2022 del 14 de noviembre de 2022, remitió el documento requerido por el Tribunal (Cfr. fojas 29 y 32-33 del expediente judicial).

Por otro lado, debemos mencionar que este Despacho por conducto de la Vista Número 190 de 03 de febrero de 2023, promovió y sustentó recurso de apelación contra la **Providencia de (08) de noviembre de dos mil veintidós (2022)**, mediante la cual se admite la demanda de nulidad descrita en el margen superior, señalando en ese momento, que la 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 junio de dos mil veintitrés (2023), resolvió confirmar la admisión de la demanda que hoy nos ocupa (Cfr. fojas 45 a 54 y 68-73 del expediente judicial).

### **III. Disposiciones legales que se aducen infringidas.**

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

**A. 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 8 del expediente judicial).

**B. Del Código Civil**, en este orden, las siguientes normas:

- **Artículo 337**, el cual dispone que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

- **Artículo 1767**, el cual indica que, inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, no podrá inscribirse ningún otro que contradiga el derecho inscrito (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

- **Artículo 1227**, el cual señala que la venta de cosa ajena vale, sin perjuicio de los derechos del dueño de la cosa vendida, mientras no se extingan por el lapso del tiempo (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

- **Artículo 338**, el que refiere a 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. foja 10 del expediente judicial).

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

- **Artículo 36**, el cual refiere a que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

- **Artículo 52 (numerales 1,2 y 4)**, los cuales establecen que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal; si se dictan por autoridades incompetentes; y si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

- **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. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

D. De la **Ley 37 de 21 de septiembre de 1962** "Por la cual se adopta el Código Agrario de la República de Panamá", las siguientes normas:

- **Artículo 24**, el cual dispone que son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

- **Artículo 29**, que dispone lo referente a que todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen derecho a su uso, y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

- **Artículo 102**, el cual señala que, si las tierras solicitadas son estatales adjudicables y no están ocupadas, se autorizará para que se lleve a cabo la mensura y prepare el plano correspondiente, cuando se trate de una solicitud a título oneroso (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

#### **IV. Argumentos de la demandante.**

Al referirse a la vulneración del artículo 4 (numeral 1) de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, el apoderado judicial de la recurrente manifiesta que la institución demandada no tomó en cuenta el contenido de la norma, ya que se le impedía tramitar predios previamente adjudicados sobre los cuales se ostenta un título de propiedad (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Continúa planteando la parte actora que se han transgredido los artículos 337, 1767, 1227 y 338 del Código Civil, al expresar que con la expedición de la resolución atacada de ilegal se materializa la adjudicación de una parcela de terreno, como si se tratara de un terreno baldío estatal, cuando en realidad, es una propiedad privada; que la adjudicación e inscripción en el Registro Público se hizo en violación al principio de prioridad registral; que la venta efectuada se hizo sin consentimiento de su propietaria; y que al haberse desconocido la propiedad de su mandante se dejó de aplicar la norma invocada (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

Quien demanda, desarrolla el concepto de violación de los artículos 36, 52 (numerales 1,2 y 4) y 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, manifestando que la entidad acusada no tiene competencia para otorgar títulos de propiedad de terrenos que previamente, hayan sido adjudicados; que la

**Autoridad Nacional de Administración de Tierras** no cuenta con competencia para adjudicar bienes inmuebles amparados al régimen de propiedad privada; y que se ha infringido el principio del debido proceso legal, al adjudicarse un bien que ya era propiedad de su representada (Cfr. fojas 10 a 12 del expediente judicial).

Finalmente, en atención al concepto de violación de los artículos 24, 29 y 102 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, argumenta el apoderado judicial de la actora que el globo de terreno adjudicado no era libremente adjudicable, toda vez que el mismo no era baldío; que se desprotegeron y conculcaron los derechos de propiedad del legítimo dueño de un bien inmueble y por ende, éste debía gozar de la protección del Estado; y que las tierras adjudicadas ni eran estatales ni estaban desocupadas, ya que pertenecen a su mandante (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

#### **VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Luego de conocer el acto impugnado, las disposiciones invocadas y los argumentos de la activadora 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 - UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017**, 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 bajo controversia; amén que los argumentos planteados por la parte actora, van dirigidos principalmente a señalar que el procedimiento sobre el cual se profirió el acto objeto de reparo, incumplió lo dispuesto en los preceptos legales que regulan la materia al adjudicarse un globo de terreno que pertenecía previamente a la recurrente.

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 hasta el momento 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. 4040-3-03-000038, predio No.05-D, fechado 19 de agosto de 2009, (f.1), notificación de mensura y designación de representante No. RTR-03 a nombre de la señora **CECILIA VALDES ABREGO**, sobre un lote de terreno baldío

Nacional ubicado en el corregimiento de Carlos Santana, distrito de Santiago, provincia de Veraguas (f. 2).

Consta a fojas 3 del dossier, ficha catastral No.404003000038 del predio No.05-D con característica rural, ubicado en el corregimiento de Carlos Santana, distrito de Santiago, provincia de Veraguas.

De foja 4, reposa copia de cédula de la señora a saber: CECILIA VALDES ABREGO, con identificación No. 9-95-678.

De foja 6 y 7 se observa el Acta de Apertura de Exposición Pública RTR-08, y a foja 8 y 9 está el recibo de Plan de Pagó de 11 de septiembre de 2009 y el recibo de las Condiciones de Cobros.

A foja 11, consta informe secretarial transcurrido los quince (15) días del calendario de cierre de Exposición Pública RTR-11. Cabe señalar que a foja 12 está el informe de situación Especial RTR-12 donde se presentó la Señora TOMASA PINZON DE LOPEZ con cédula No. 9-128-168 donde solicita inspección para corroborar que el predio No. 40404303000038 le pertenece a ella y no a la Señora CECILIA VALDES ABREGO.

Se observa a fojas 14 a 16, está la nota de la Autoridad Nacional de Ambiente acompañada de la Resolución No.AG-0391-2008 de 9 de mayo 2008, del plan de uso y manejo del predio.

Seguido de esto, se observa a foja 17, el Informe de Inspección de Campo que al proceder se percataron que la Señora Cecilia Valdés no le pertenece el predio a titular, sino que le pertenece a la Señora Tomasa Pinzón de López.

Que a fojas 18 a 20, se observa el formulario de firma de otro peticionario, el formulario donde entra la Señora Tomasa Pinzón de López como peticionaria del predio y la copia de la cédula. En la foja 23 está la Providencia No. 1575 de 17 de octubre de 2016 que en base a informe secretarial se establece la falta de firma en un documento por el captador. Y en foja 24 esta (sic) otro informe secretarial que señala que el funcionario sustanciador no firmo (sic) los documentos de Ficha Catastral por ende se dicta la Providencia No. 1576 de 14 de octubre de 2016 donde se autorizó a la Licda Kathia González para que firmara como Sustanciadora.

Mediante Edicto Colectivo No. 03 de 21 de octubre de 2018, se deja en constancia las personas que han solicitado adjudicación a título oneroso de tierras nacionales en la provincia de Veraguas (fs. 25 a 30)

A foja 35 se observa recibo de pago No. 023517 de 16 de mayo de 2017, en concepto de la solicitud No 4040-3-03-000038, ubicada en Veraguas.

A foja 36, consta el formulario de revisión de requisitos y documentos en el expediente, con fecha de 26 de mayo de 2017, el

cual establece el precio de la tierra para el predio de 0 has + 445.25 m<sup>2</sup> a razón de 6 balboas por hectárea en un total de seis balboas con 00/100 (B/6.00), monto que fue cancelado mediante recibo de pago No. 023517. También consta hoja de revisión de expedientes de proyecto bajo la cédula catastral No4040-3-03-000038

Visible a foja 37 a 38, consta la Resolución No. DNAM-UTOVER-00315-2017 de 02 de junio de 2017, la cual adjudica definitivamente a la señora **TOMASA PINZON DE LOPEZ** el predio rural No. 0038, con una superficie 0 Has + 0445.25 m<sup>2</sup>, ubicado en La Concepción, corregimiento de Carlos Santana A, distrito de Santiago, provincia de Veraguas.

...” (El resaltado pertenece a la fuente citada) (Cfr. fojas 32 y 33 del expediente judicial).

Ante lo expuesto por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** en su Informe de Conducta, vemos que **la entidad demandada, a prima facie, 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; y se hicieron las notificaciones correspondientes por medio de Edictos, todo lo cual trajo como resultado la adjudicación del predio rural a través del acto acusado, es decir, la Resolución DNAM-UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017.**

Esbozado lo anterior, vemos que las constancias procesales antes citadas se circunscriben puntualmente a detallar el procedimiento desarrollado para adjudicar el predio rural solicitado; no obstante, para este Despacho, resulta pertinente también hacer alusión a los fundamentos sobre los cuales la parte actora ha sustentado su demanda.

Bajo esta perspectiva, observamos que, entre las alegaciones del apoderado judicial de la recurrente, se encuentran las que a seguidas se anotan:

“

...

HECHO CUARTO: La Autoridad Nacional de Administración de Tierras (A.N.A.T.I.) mediante la Resolución N.º DNAM-UTOVER-00315-2017 del 2 DE JUNIO DEL 2017, adjudico (sic) a un particular, un globo de terreno bajo la presunción errónea, que era un globo de terreno baldío y por lo tanto

de libre adjudicación por parte del Estado, desconociendo con ello que el área adjudicada mediante la precitada Resolución Impugnada formaba parte del Folio Real número 14126 con código de ubicación número 9901, la cual nació al mundo jurídico registral el 20 de febrero de 1987 es decir, con anterioridad a la emisión e inscripción realizada en el Registro Público de folio Real N°30236762 con digo (sic) de ubicación 9909

HECHO QUINTO: La Resolución N ºDNAM-UTOVER-00315-2017 fechada 2 DE JUNIO DEL 2017, expedida por La Autoridad Nacional de Administración de Tierras (A.N.A.T.I.) que ha dado origen al folio Real N°30236762 con digo (sic) de ubicación 9909, es posterior tanto en su emisión como en su inscripción registral al nacimiento a la vida jurídico (sic) registral del Folio Real N°14126 con código de ubicación número 9901, inscrita en Registro Público desde el 20 de febrero de 1987 y cuya propiedad la ostenta nuestra mandante la señora ELOISA DE GRACIA CASTRO desde el año 1987, por la cual, la expedición de la resolución N°DNAM UTOVER-00315-2017 fechada 2 DE JUNIO DEL 2017 así como su inscripción en el Registro Público violenta el ordenamiento jurídico objetivo, y debe ser declarada ilegal su expedición.

..." (Cfr. foja 7 del expediente judicial)

Vemos pues que al analizar los argumentos sobre los cuales la parte actora fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales que obran dentro del expediente de marras, este Despacho observa que las pruebas incorporadas hasta ahora junto con la acción en estudio, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, la entidad acusada al emitir el acto administrativo transgredió las disposiciones que se aducen en la demanda.

En ese sentido, podemos apreciar que, junto con la demanda, la activadora jurisdiccional aportó los siguientes medios probatorios:

1. Copia autenticada del acto impugnado, es decir de la Resolución de Adjudicación DNAM-UTOVER-00315 fechada 2 de junio de 2017, expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial);
2. Copia autenticada de la escritura DNAM-UTOVER-00315-2017, fechada 2 de junio de 2017 (Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial);
3. Copia autenticada de la Resolución D.N.9-0030 fechada 13 de enero de 1987, proferida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Dirección Nacional de Reforma Agraria) (Cfr. fojas 20-24 del expediente judicial);
4. Copia autenticada del Plano 99-3519, Finca 14126 (Cfr. foja 25 del expediente judicial);

5. Copia autenticada del Plano a nombre de Tomasa Pinzón de López, el cual identifica el predio 38 (Cfr. foja 26 del expediente judicial);
6. Certificación del Folio Real 14126 con código de ubicación 9901, expedida por el Registro Público (Cfr. 27 del expediente judicial); y,
7. Certificación del Folio Real 30236762 con código de ubicación 9909, expedida por el Registro Público (Cfr. 28 del expediente judicial).

Por otra parte, el apoderado judicial de **Eloisa De Gracia Castro**, visible a foja 13 del infolio judicial, aduce como prueba de informe que sea solicitado a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, el expediente administrativo que contiene la solicitud de titulación realizada por Tomasa Pinzón de López y la resolución objeto de reparo; además, solicita que sea realizada una inspección ocular y un peritaje sobre el Folio Real 30236762 con código de ubicación 9909 y el Folio Real 14126 con código de ubicación 9901, a fin que un perito determiné lo siguiente:

“

...

A. En atención a los planos demostrativos que hemos presentado como pruebas de los Folios Real N°14126 y N° 30236762 el perito debe determinar lo siguiente:

1. Dónde están ubicadas el FOLIO REAL N°14126, código de Ubicación 9901 y el FOLIO REAL N°30236762, código de ubicación 9909, señalando comunidad, corregimiento, distrito y provincia.

2. cuáles son los colindantes del Folio Real N°14126, código de Ubicación 9901 y el Folio Real N°30236762, código de ubicación 9909.

3. Señale el perito si existe o no traslape de Folio Real N°14126, código de Ubicación 9901 y el Folio Real N°30236762, código de ubicación 9909.

4. Señale en caso de traslape de alguna del Folio Real N°14126, código de ubicación 9901 y el Folio Real N° 30236762, código de ubicación 9909 Explique cual está traslapada y realice un plano expresando con claridad el traslape.

5. Diga el perito cuál es la afectación en caso de que hubiese traslape, es decir de la Finca afectada. Señalando en metros cuadrados.

6. Diga el perito, cuál de las dos FOLIOS REALES, señaladas en las preguntas anteriores, cuáles son sus fechas de registros, o los nacimientos de las mismas'

...” (Cfr. foja 14 del expediente judicial)

En virtud de todo lo anterior, a juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran dentro del expediente judicial no permiten establecer si el acto objeto de reparo violentó las normas que la accionante estima como infringidas, por lo que **resulta necesario revisar el expediente administrativo que hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso, el cual dio origen a la emisión de la Resolución DNAM-UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017**; así como examinar cualquier otra información que las partes aporten o aduzcan en las distintas etapas procesales, y que puedan servir para aclarar los aspectos sobre los cuales trata la demanda de nulidad en estudio.

En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado**, en lo que respecta a la legalidad de la **Resolución DNAM-UTOVER-00315-2017 del 02 de junio de 2017**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a lo que se establezca en la **etapa probatoria**, tanto por la recurrente, como por la institución demandada.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urrutia de Ardiá  
Secretaria General