

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1178

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de julio de 2023

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.
Expediente 423702022.

La firma forense Castro & Castro, S.C., actuando en nombre y representación de la sociedad **Bienes Raíces del Caribe, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-411-2016 de 21 de diciembre de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

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. Antecedentes.

Conforme observa este Despacho, el 28 de abril de 2022, la apoderada judicial de **Bienes Raíces del Caribe, S.A.**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por medio de la cual se adjudicó a título oneroso a la sociedad Seafront Continental, Inc., un globo de terreno nacional, con una superficie de dos hectáreas más nueve mil ciento ochenta y un metros cuadrados con noventa y un decímetros cuadrados ($2HAS+9,181.91Mts^2$), ubicado en el sector de Guanche, corregimiento y distrito de Portobelo, provincia de Colón (Cfr. fojas 19 a 26 del expediente judicial).

Después de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de nulidad, mediante el Auto de nueve (9) de septiembre

de dos mil veintidós (2022), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por la apoderada judicial de la recurrente, y ordenó correr traslado de la misma, por el término de cinco (5) días, a Seafront Continental, Inc., y a este Despacho (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que a través del Oficio 2415 de 9 de septiembre de 2022, el Magistrado Sustanciador le remitió a la entidad demandada copia autenticada de la acción que se analiza, a efecto que hiciera llegar al Tribunal, un informe explicativo de conducta; el cual, al momento de la redacción de la presente Vista, no ha sido remitido a la Sala Tercera, toda vez, que a través de la Nota ANATI-DAG-2525-2022 de 20 de septiembre de 2022, el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, solicitó una prórroga para entrega de dicha documentación (Cfr. fojas 74 y 75 del expediente judicial).

Por su parte, Seafront Continental, Inc., en calidad de tercera interesada, fue emplazada por edicto, conforme a lo dispuesto en los artículos 470 y 1016 del Código Judicial, luego que no fuera posible identificar con precisión una dirección física para efectuar la debida notificación de la presente causa; no obstante, una vez cumplido con las formalidades previstas y vencido el término, sin que la prenombrada compareciera al proceso, el Tribunal procedió a designarle un Defensor de Ausente, quien, el 6 de enero de 2023, presentó un escrito de contestación a la acción promovida por **Bienes Raíces del Caribe, S.A.**, negando los hechos, las disposiciones legales infringidas y el derecho invocado; y objetando las pruebas aportadas por la parte actora (Cfr. fojas 78, 82 y 85 a 86 del expediente judicial).

Por otra parte, esta Procuraduría promovió y sustentó un recurso de apelación el 28 de marzo de 2023, en contra de la Providencia de nueve (9) de septiembre de dos mil veintidós (2022), al considerar que la acción en estudio no fue presentada para declarar la ilegalidad del acto desde un punto de vista objetivo o preservar el orden jurídico abstracto, sino que, claramente se advierte que el interés de quien demanda es que se le reconozca como propietaria del predio; pese a ello, el resto de

los Magistrados que componen la Sala Tercera, resolvieron confirmar el mismo, en el sentido de admitir el proceso contencioso administrativo de nulidad, interpuesto por **Bienes Raíces del Caribe, S.A.** (Cfr. fojas 72, 92 a 98 y 112 a 117 del expediente judicial).

II. Acto acusado de ilegal.

De conformidad con lo que consta en autos, la apoderada judicial de **Bienes Raíces del Caribe, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, mediante la cual la instancia administrativa resolvió, entre otras cosas:

“...

SEGUNDO: ADJUDICAR A TÍTULO ONEROSO, la precitada parcela de terreno, a la sociedad denominada **SEAFRONT CONTINENTAL, INC**, inscrita a la ficha 573188, documento 1157708, en la sección de Mercantil del Registro Público de Panamá, con una superficie de **DOS HECTÁREAS MÁS NUEVE MIL CIENTO OCHENTA Y UN METROS CUADRADOS CON NOVENTA Y UN DECÍMETROS CUADRADOS (2Has+9,181.91Mts²)**, propiedad de la Nación por la suma de **SETENTA MIL TREINTA Y SEIS BALBOAS CON CINCUENTA Y OCHO CENTÉSIMOS (B/.70,036.58)**, cancelada según recibo 03-2280 de 18 de marzo de 2015 y mediante recibo de pago 30001 de 14 de octubre de 2016, de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)

...” (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

III. Normas que se aducen infringidas.

La accionante estima que la Resolución ADMG-411-2016 de 21 de diciembre de 2016, descrita en el apartado anterior, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 3 y 4 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, que indican que, la Nación reconoce la posesión de un apersona natural o jurídica que demuestre haber ejercido el dominio material con ánimo de dueño y, la metodología para otorgar los títulos de propiedad a quienes tengan la posesión de un terreno ubicado sobre bienes públicos (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial);

B. Los artículos 30 y 53 del Código Agrario, que señalan, respectivamente, cuando se entiende que una propiedad privada cumple una función pública y, los requisitos que deben cumplirse para solicitar una parcela de tierra a título oneroso (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial).

IV. Posición de la actora respecto a los cargos de infracción.

Al sustentar el concepto de las normas citadas en el apartado anterior, la apoderada judicial de la actora señala que, *“...una porción importante de dichos terrenos estaba siendo ocupados, primeramente, por Juan Modesto Valdés Núñez y posteriormente, en virtud de actos de disposición, por la sociedad BIENES RAICES DEL CARIBE, S.A. Por tal razón, la autoridad demandada reconoce una situación jurídica inexistente y por ende, falsa. En otras palabras, la Resolución ADMG413-2016 de 21 de diciembre de 2016, dio por acreditado un supuesto de hecho falso y, por tanto, generó una consecuencia jurídica indebidamente al adjudicar al peticionario...”* (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

V. Contestación de la demanda por parte de Emilio Díaz, en calidad de tercero interesado.

El 6 de enero de 2023, Seafront Continental, Inc., por medio de su Defensor de Ausente, el Licenciado Roberto Aparicio Alvear, compareció al presente proceso para contestar la acción contencioso administrativa interpuesta por **Bienes Raíces del Caribe, S.A.**, negando los hechos y las pretensiones de la recurrente dirigidas a que se declare la nulidad del acto acusado; asimismo, rechazó la transgresión de las disposiciones que se aducen infringidas y el derecho invocado (Cfr. fojas 85 a 86 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Después de analizar los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que **Bienes Raíces del Caribe, S.A.**, fundamenta su pretensión, y de examinar las constancias procesales, este Despacho advierte que **las pruebas incorporadas hasta ahora con la presente acción, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en**

efecto, al emitirse la mencionada la resolución administrativa se infringieron las disposiciones legales que la actora enuncia en la demanda.

De los elementos planteados en la demanda, este Despacho advierte que el objeto del proceso es determinar si los globos de terreno con folio real 348277 y 348292 ambos con código de ubicación 3301, que fueron adquiridos mediante compraventa por Bienes Raíces del Caribe, S.A.; y la parcela adjudicada mediante la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, corresponden en realidad al mismo predio; esto es, si efectivamente existe una conducta que anule el reconocimiento de los derechos de propiedad adquiridos por la recurrente respecto a la propiedad de la tercera interesada.

A juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran en autos impiden que este Despacho arribe a la conclusión que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, al dictar la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, objeto de reparo, no observó lo dispuesto en las normativas vigentes.

De hecho, este Despacho observa que para despejar dicha incógnita, la accionante, a través de su apoderado judicial, ha propuesto al Tribunal la práctica de una serie de medios probatorios con la finalidad de probar sus argumentos, así como la violación a los preceptos legales antes mencionados. Veamos:

“...

PRUEBA PERICIAL EN TOPOGRAFÍA CATASTRAL

Solicitamos se admita y practique una prueba pericial topográfica, con la intervención de peritos idóneos en la materia se determine lo siguiente:

1. Afectación del Globo A que corresponde a la Finca 348277, Documento 1995644, Código de Ubicación 3301 (Plano 304-01-5629), adjudicada mediante Resolución D.N.3-1392 de 28 de abril de 2011, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, por parte de la Finca 30243350 Código de Ubicación 3301 (Plano 30401-2362), adjudicada mediante Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, emitida por a Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

2. Afectación del Globo C que corresponde a la Finca 348292, Documento 1995644, Código de Ubicación 3301 (Plano 304-01-5629), adjudicada mediante Resolución D.N.3-1392 de 28 de abril de 2011, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, por parte de la Finca 30243350 Código de Ubicación 3301 (Plano 30401-2362), adjudicada mediante Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.
3. ...
4. Quién ejerció en el pasado y quién ejerce en la actualidad la ocupación y/posesión del Globo de terreno correspondiente a la franja de 200 metros sobre la línea de alta marea ocupada por Juan Modesto Valdés Núñez según el Plano 304-01-5629.
..." (Cfr. fojas 10 a 11 del expediente judicial).

En adición a ello, se advierte que las otras partes que intervienen en el proceso, no han contribuido a aclarar la controversia; puesto que en el caso de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, como entidad demandada, no emitió su informe explicativo de conducta, razón por la cual, no existen mayores elementos a las alegaciones vertidas en contra del acto acusado, que permitan a esta Procuraduría comprobar los hechos en que fundamenta el recurrente sus pretensiones.

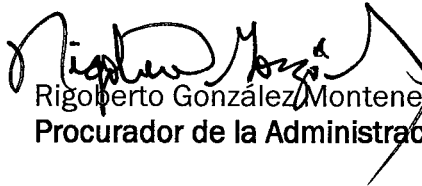
A su vez, si bien Seafront Continental, Inc., en su condición de la tercera interesada, contestó por medio del Defensor de Ausente designado, la acción de nulidad que ocupa nuestra atención; lo cierto es que, no aportó con su escrito de contestación elemento probatorio alguno que permita corroborar sus afirmaciones; de manera tal que sea posible concluir que el acto impugnado ha sido emitido con apego a la normativa legal aplicable (Cfr. fojas 85 a 86 del expediente judicial).

En este contexto y para efectos de lograr una evaluación integral y uniforme sobre los cuestionamientos planteados por la activadora judicial con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, proferida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, esta Procuraduría advierte la necesidad no sólo de revisar las actuaciones que dieron origen al acto impugnado, las cuales constan en el expediente administrativo que reposa en la

entidad demandada, que, al momento de la emisión del concepto de este Despacho, no había sido incorporado al proceso; así como cualquier otra información que las partes aporten en la etapa procesal correspondiente, a fin de para aclarar los aspectos indicados y corroborar el trámite realizado, y el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa que rige la materia.

En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por la accionante, como por la entidad demandada y la tercera interesada.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urrutia de Ardila
Secretaria General