

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1258

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 31 de julio de 2023.

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Expediente: 191662023

La firma forense Infante & Pérez Almillano, actuando en nombre y representación de **Francia Ferrabone Chen**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución ANATI 8-7-0388 de 1 de abril de 2013**, expedida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, con la cual se adjudica a título oneroso tres (3) globos de terreno baldío, ubicados en el corregimiento de El Llano, distrito de Chepo, provincia de Panamá, a favor de Ovidio César González Díaz.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudimos ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo nulidad descrito en el margen superior.

I. Breves antecedentes.

En el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por la accionante consiste en que a través de la **Resolución ANATI 8-7-0388 de 1 de abril de 2013**, acto cuya declaratoria de nulidad se demanda, se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso a **Ovidio César González Díaz**, tres (3) globos de terreno baldío, ubicados en el corregimiento de El Llano, distrito de Chepo, provincia de Panamá (Cfr. las tres (3) penúltimas fojas del expediente administrativo sin foliatura), cuyas superficies, valor y linderos se describen en los párrafos siguientes.

El **Globo A**, cuenta con una superficie de once hectáreas más trescientos treinta y nueve metros cuadrados (11 has + 0339 m²), con un valor de setenta y dos balboas (B/.72.00), comprendido dentro de los siguientes linderos generales, que corresponden al Plano número 805-04-17904 de 2 de septiembre de 2005 de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, a saber:

NORTE: Gabriel Bultrón.

SUR: María Lorenza Nieto de Almanza.

ESTE: Gabriel Bultrón, camino a Tres Quebradas a Las Lajitas.

OESTE: Río Majecito (Cfr. fojas 29 y 35 del expediente Judicial).

El **Globo B**, cuenta con una superficie de dos hectáreas más nueve mil novecientos cincuenta y seis metros cuadrados con veintidós decímetros cuadrados (2 has + 9956.22 m²), con un valor de dieciocho balboas (B/.18.00), comprendido dentro de los siguientes linderos generales, que corresponden al Plano número 805-04-17904 de 2 de septiembre de 2005 de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, a saber:

NORTE: Camino hacia Tres Quebradas, Membrillal y Santa Ana.

SUR: Río Majecito, Camino hacia Tres Quebradas, Membrillal y Santa Ana.

ESTE: Río Majecito.

OESTE: Camino hacia Tres Quebradas, Membrillal y Santa Ana.

El **Globo C**, cuenta con una superficie de treinta y un hectáreas más cuarenta y seis metros cuadrados con setenta decímetros cuadrados (31 has + 0046.70 m²), con un valor de ciento noventa y dos balboas (B/.192.00), comprendido dentro de los siguientes linderos generales, que corresponden al Plano número 805-04-17904 de 2 de septiembre de 2005 de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, a saber:

NORTE: Hemenegildo Barrios.

SUR: Gabriel Barrera, Edwin Elia Cedeño.

ESTE: Camino hacia Tres Quebradas, Membrillal y Santa Ana.

OESTE: Juan Chen.

Por otra parte, la firma forense Infante & Pérez Almillano, actuando en nombre y representación de **Francia Ferrabone Chen**, presentó la demanda contencioso

administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la **Resolución ANATI 8-7-0388 de 1 de abril de 2013**, expedida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la cual se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso a **Ovidio César González Díaz, tres (3) globos de terreno baldío**, ubicados en el corregimiento de El Llano, distrito de Chepo, provincia de Panamá (Cfr. las tres últimas fojas del expediente administrativo sin foliatura).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la Resolución de diez (10) de marzo de dos mil veintitrés (2023), fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado al Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, para que en el término de cinco (5) días, rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la celebración de la **Resolución ANATI 8-7-0388 de 1 de abril de 2013**, quien a través de la Nota ANATI-DAG-966-2023 de 17 de marzo de 2023, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. foja 25 y 28-30 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, mediante la Resolución de diez (10) de marzo de dos mil veintitrés (2023), se le corrió traslado a **Ovidio César González Díaz**, quien compareció al proceso, a través de un Defensor de Ausente, el Licenciado José Luis Medina López, quien contestó la demanda, negando todos los hechos; rechazando los conceptos de infracción alegados por la accionante, así como el fundamento de derecho invocado por la recurrente; y, además solicitó se negara la pretensión de la actora; esto es, la declaratoria de nulidad del acto que se acusa de ilegal (Cfr. fojas 37, 39, 40 y 41 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

La demandante manifiesta que el acto acusado, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 51 y 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que en su orden guardan relación con que, los actos administrativos no podrán anularse por causas distintas de las consagradas taxativamente en la ley; y, que los casos en que se incurre en vicios de nulidad absoluta, entre estos, si se dictan por autoridades incompetentes y los que se celebren con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso (Cfr. foja 14-17 del expediente judicial);

B. Los artículos 24 y 29 del Código Agrario contenidas en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, modificada por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966, los que, en su orden, señalan 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, y se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas; y que todas las personas naturales que tuvieran tierras en propiedad tienen derecho a su uso, goce y disposición plena, 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 las disposiciones constitucionales y legales vigentes (Cfr. fojas 18-20 del expediente judicial);

C. El artículo 1767 del Código Civil, aprobado mediante la Ley 2 de 22 de agosto de 1916, establece que inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, no podrá inscribirse ningún otro que contradiga el derecho inscrito (Cfr. foja 20 del expediente judicial);

D. El artículo 752 del Código Administrativo, dispone que las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos (Cfr. foja 21 del expediente judicial); y,

E. Los artículos 4 (numeral 1) y 33 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”, que señalan que uno de los objetivos de dicha autoridad es la de velar por el respeto a los derechos de propiedad o bienes inmuebles en todo el territorio nacional; y, que la autoridad será la única titular y competente, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, urbanos, etc., con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial).

III. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 24 de febrero de 2023, la firma forense Infante & Pérez Almillano, actuando en nombre y representación de **Francia Ferrabone Chen**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la **Resolución ANATI 8-7-0388 de 1 de abril de 2013**, expedida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, manifestando en su libelo, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

El acto administrativo demandado, transgrede de forma directa, por omisión, la norma arriba citada. La Resolución No. ANATI. 8-7-0388 de 01 de abril de 2013, dictada por la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS, adjudica terrenos privados que pertenecían en su momento a la empresa SILVA TREE PANAMA, S.A. (hoy SUSTAINABLE CAPITAL GROUP PANAMA, S.A.), y es que el artículo 33 de la Ley 59 de 2010, le da competencia a la Autoridad Nacional de Administración de Tierra únicamente para adjudicar y reconocer derechos posesorios en bienes muebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras; y no para adjudicar terrenos de propiedad privada; aunado según el artículo 7 de la misma excerta legal, específicamente en su numeral 7, indica que es función de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras administrar, catastrar y adjudicar títulos de

propiedad basado en derechos posesorios en todo el territorio nacional de acuerdo a las regulaciones vigentes. La Ley no le ha otorgado competencia a entidad demandada a adjudicar tierras ya tituladas y que constituyen propiedad privada y, por el contrario, el ordenamiento jurídico panameño instruye a las instituciones a proteger la propiedad privada de los administrados.

A través de la resolución demandada de ilegal, se está adjudicando parcelas de terrenos supuestamente baldíos propiedad de la nación; que habían sido adjudicados a la misma persona cuatro (4) años antes y que a la fecha de la emisión de la Resolución demandada ya pertenecían a un tercero y estaban constituidas como propiedad privada; y todo esto porque se había ‘extraviado’ una escritura pública cuya numeración no guardaba relación con la Resolución emitida en el año 2009; y ni siquiera guardaba relación con el Adjudicatario de esos Globos de tierra privados, pues el Banco de Desarrollo Agropecuario solicitó duplicado de la adjudicación del señor OVIDIO GUTIERREZ no de OVIDIO GONZÁLEZ, lo que denota aún más la negligencia de la entidad demandada.

Por otro lado, del expediente administrativo se lee que el fin último de la Resolución hoy impugnada era anular la Resolución No. D.N. 8-7-0202 de 28 de enero de 2009 emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria y reemplazarla por esta nueva, tal como se lee de Nota de 13 de febrero de 2013, emitida por la Coordinadora de Titulación y de las Observaciones visibles en la nueva solicitud de adjudicación visible posterior a la foja 57 del expediente administrativo; y es que las entidades públicas solo pueden revocar o anular de oficio una resolución en firme que reconozca o declare derechos a favor de terceros si fuese emitida sin competencia para ello, cuando el beneficiario haya incurrido en declaraciones o aportado pruebas falsas, si el afectado consiente la revocatoria o cuando así lo disponga Ley especial; ahora bien, ninguno de estos supuestos se cumple, por lo que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras no tenía la facultad de dejar sin efecto o anular una resolución ejecutoriada a través de una anotación en una solicitud de adjudicación o en una nota remisoría, como lo hizo en este caso.

Ahora bien, no solo no tenía competencia para tal fin, sino que recibe una nueva solicitud de adjudicación dentro de un expediente administrativo en el cual ya se había dado la adjudicación y solo anotan la observación que se debía dictar una Resolución que dejara sin efecto y reemplazara la adjudicación realizada anteriormente; sin siquiera realizar las respectivas inspecciones oculares a fin de cerciorarse que las tierras solicitadas, en efecto, seguían teniendo la calidad de de (sic) terrenos baldíos nacionales; pues ni siquiera hicieron el intento de realizar reposición del expediente administrativo, si no tenían copia de la Resolución del año 2009 emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria; y es que solo hace falta leer la Nota del Banco de Desarrollo Agropecuario fechada de 4 de marzo de 2013, para darse cuenta que la entidad demanda actuó de manera negligente, pues lo que da origen a la supuesta anulación de la Resolución No. D.N. 8- 7-0202 de 28 de enero

de 2009 emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, fue la confusión entre OVIDIO GUTIERREZ (un tercero ajeno a la adjudicación que en este caso nos ocupa) y el señor OVIDIO CESAR GONZALEZ DIAZ; violando así de forma directa, por omisión, la norma antes citada.

...

El acto administrativo demandado transgrede la norma de forma indirecta, por omisión. Y es que si bien el acto en sí no dispone expresamente la nulidad de la Resolución No. D.N. 8-7-0202 de 28 de enero de 2009 emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, las circunstancias que llevaron a su formación configuran la transgresión a la norma transcrita, veamos: la Autoridad Nacional de Administración de Tierras recibe una nota fechada del 04 de marzo de 2013 en la que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario solicitando un duplicado de una escritura pública que guardaba relación con el expediente a nombre del señor OVIDIO GUTIERREZ; en vista de esto en nota fechada de 18 de febrero de 2013 (recibida el 22 de marzo de 2013) la Autoridad Nacional de Administración de Tierras recomendó anular la resolución anterior y emitir una nueva resolución, no obstante no caen en cuenta que estaban haciendo esta operación anómala dentro del expediente del señor OVIDIO CESAR GONZÁLEZ DÍAZ; quien solicita nuevamente 3 globos de tierras (ahora privados) en adjudicación y en su solicitud se lee que se dejó sin efecto la Resolución No. D.N. 8-7-0202 de 28 de enero de 2009, pues había sido anulada y reemplazada por la Resolución No. ANATI. 8-7-0388 de 01 de abril de 2013, dictada por la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS; y es que el acto administrativo fue emitido con la finalidad de anular y reemplazar un acto administrativo dictado con anterioridad, acto que inclusive precede la Autoridad que pretendía anularlo, que se encontraba en firme y ejecutoriado, transgrediendo así el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos sin si quiera tener competencia para ello y sin siquiera haberse configurado uno de los vicios de nulidad consagrados taxativamente en la Ley; infringiendo la norma antes citada de forma indirecta, por omisión.

...

El acto administrativo demandado transgrede la norma de forma directa, por omisión. Y es que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a sabiendas que se trataba de una propiedad adjudicada desde el año 2009 y que ya no era un terreno baldío, actuó de forma negligente y emite una nueva resolución de adjudicación que dio origen a tres (3) fincas que tienen los mismos puntos que las Fincas que eran propiedad de SILVA TREE PANAMA, S.A. (hoy SUSTAINABLE CAPITAL GROUP PANAMA, S.A.) para el momento en que fueron creadas de forma irregular las Fincas 30189625, 30189641 y 30189655, con Código de Ubicación 8404.

La norma arriba citada describe cuales son las tierras baldía, y exceptúa de forma expresa a aquellas de propiedad privada que pertenezcan a personas naturales o jurídicas, en este caso, al momento de adjudicarse las tierras no eran baldías sino que eran propiedad de SILVA TREE PANAMA, S.A. (hoy SUSTAINABLE CAPITAL GROUP PANAMA, S.A.), en virtud de venta realizada por el señor OVIDIO GONZÁLEZ, quien

muy a pesar de tener pleno conocimiento que en el año 2010 él vendió las Fincas 302223, 302227 y 302231, con Código de Ubicación 8404 (que nacieron por la Resolución No. D.N. 8-7-0202 de 28 de enero de 2009 emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria) y que los gravámenes hipotecarios que pesaban sobre estas fincas habían sido cancelados por el Banco de Desarrollo Agropecuario, este solicita nuevamente los mismos globos de terrenos como si estos fuesen baldíos y la Autoridad demandada acoge esta solicitud y se dispone a emitir una nueva Resolución, so pretexto que la Escritura Pública del señor OVIDIO GUTIERREZ, que no tenía nada que ver con el expediente administrativo nos ocupa, se había extraviado; sin verificar previamente que este globo de terreno seguía siendo un terreno baldío, si era de la nación o si seguía en posesión del solicitante; de esta forma violando de forma directa por omisión la norma señalada.

...

El acto demandado transgrede la norma transcrita de forma directa, por omisión, puesto a que pese a tener el deber de dar la protección necesaria para que las personas naturales o jurídicas que tengan tierras en propiedad usen, gocen y dispongan plenamente; la Autoridad Nacional de Administración de Tierras fue negligente en su actuar y adjudicó tierras privadas a favor del señor OVIDIO GONZALEZ DÍAZ, quien había previamente vendido estas mismas tierras solicitadas en adjudicación a favor de una Sociedad denominada SILVA TREE PANAMA, S.A. (hoy SUSTAINABLE CAPITAL GROUP PANAMA, S.A.), sin siquiera cerciorarse o procurar cuidar que el señor OVIDIO GONZÁLEZ DÍAZ seguía ostentando la posesión de estas tierras y si estas aún tenían calidad de terrenos baldíos nacionales; o de haber inspeccionado para procurar que no hubiese oposición a esta nueva solicitud.

La resolución impugnada, no solo desconoció el derecho de propiedad privada de la Sociedad SILVA TREE PANAMA, S.A. (hoy SUSTAINABLE CAPITAL GROUP PANAMA, S.A.), sino que creó tres (3) finca que se traslapan sobre las Fincas 302223, 302227 y 302231, con Código de Ubicación 8404; pues se adjudican tres globos de terrenos utilizando el mismo plano elaborado en el año 2005; para dos adjudicaciones distintas.

...

La norma transcrita es violada de forma directa, por omisión, por el acto demandado de ilegal. Y esto se debe a que La Resolución No. ANATI. 8-7- 0388 de 01 de abril de 2013, dictada por la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS, es inscrita y contradice los derechos previamente inscritos en virtud de la Resolución No. D.N. 8-7-0202 de 28 de enero de 2009 emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria y no solamente los derechos que emanaron de esta última resolución, sino que contradice los derechos adquiridos por SILVA TREE PANAMA, S.A. (hoy SUSTAINABLE CAPITAL GROUP PANAMA, S.A.), en venta protocolizada e inscrita a través de la Escritura Publica No. 3,275 de 14 de abril de 2010 de la Notaría Tercera de Circuito de Panamá, y que fue realizada por el mismo peticionante.

En circunstancia que la Resolución impugnada contradice dos títulos traslativos de dominio debidamente inscritos con mucha anterioridad a la emisión del acto administrativo demandado, se configura así la violación de forma directa, por omisión.

...

El acto administrativo impugnado transgrede de forma directa, por omisión, la norma previamente transcrita; por cuanto desconoce su deber de proteger a todas las personas residentes en Panamá y sus bienes; en este caso los bienes que en aquel entonces pertenecían a SILVA TREE PANAMA, S.A. (hoy SUSTAINABLE CAPITAL GROUP PANAMA, S.A.); por cuanto adjudica tres globos de terrenos privados a favor de un peticionario que años atrás había solicitado estos mismos tres globos, había obtenido una adjudicación y había registrado estos tres globos constituyendo 3 fincas distintas que fueron dadas en venta a SILVA TREE PANAMA, S.A. (hoy SUSTAINABLE CAPITAL GROUP PANAMA, S.A.).

La Autoridad Nacional de Administración de Tierras fue negligente en su actuar y ha creado un traslape sobre las fincas en aquel entonces propiedad de SILVA TREE PANAMA, S.A. (hoy SUSTAINABLE CAPITAL GROUP PANAMA, S.A.), y hoy propiedad de la señora FRANCIA FERRABONE; obviando su deber de proteger los bienes de los residentes de la República de Panamá, por lo que transgrede la norma de forma directa por omisión.

...

La resolución impugnada transgrede de forma directa, por omisión, la norma antes transcrita, en circunstancia pues emite una Resolución que adjudica tres globos de tierra a favor del señor OVIDIO GONZÁLEZ DÍAZ, en total inobservancia de su deber de velar por el respeto de los derechos de propiedad sobre tierras en todo el terreno nacional; puesto a que omite verificar si los terrenos a adjudicar por segunda ocasión seguían siendo terrenos baldíos o si seguían en posesión del señor OVIDIO GONZALEZ DÍAZ.

Al emitir un acto sin procurar comprobar el estado real de las tierras solicitadas en adjudicación, a sabiendas que había una Resolución previa ya ejecutoriada y en firme, demuestra negligencia en el actuar por parte de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, puesto que omite velar por preservar el respeto de los derechos de propiedad y los derechos posesorios de buena fe, transgrediendo así la norma antes citada de forma directa, por omisión.

...

La resolución impugnada transgrede de forma directa, por omisión, la norma antes transcrita. Esto debido a que el Autoridad solo tiene competencia exclusiva para adjudicar y reconocer derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras; y no aquellos de propiedad privada, como lo eran los tres globos de terreno adjudicados a través de la Resolución que hoy se demanda de ilegal.

La Autoridad Nacional de Administración de Tierras indica que estos eran terrenos baldíos a sabiendas que estos ya habían sido

previamente adjudicados al mismo peticionario; por tanto, debía corroborar que en efecto seguían perteneciendo a la nación, situación que no se iba a cumplir puesto a que ya habían sido dados en venta a SILVA TREE PANAMA, S.A. (hoy SUSTAINABLE CAPITAL GROUP PANAMA, S.A.), por parte del propio solicitante.

Al adjudicar terrenos de propiedad privada, sin ostentar la competencia para ello, la Autoridad demandada transgrede de forma directa, por omisión, la norma transcrita por medio de la resolución impugnada.” (El subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 14 a 23 del expediente judicial).

IV. Marco Regulatorio aplicable.

En cuanto al alcance del marco regulatorio aplicable, debemos señalar que el artículo 82 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”, dispone lo siguiente:

“Artículo 82 (transitorio). Para efecto de los trámites de los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley, estos finalizarán de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación. El usuario o solicitante que tenga casos en trámite podrá acogerse a los nuevos procedimientos que establezca la Autoridad, previo desistimiento del trámite correspondiente. La autoridad le dará prioridad a los casos existentes según el orden en que fueron presentados cronológicamente.

La autoridad podrá en todo momento revisar y actualizar los avalúos realizados en los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley.” (El resaltado es nuestro).

Como quiera que la documentación desplegada por **Ovidio César González Díaz** fue presentada el 30 de noviembre de 2001 hasta el año 2013 cuando se emite el acto administrativo que adjudicó los globos de terreno baldíos, las normas aplicables al procedimiento de adjudicación están contenidas en el Código Agrario aprobado mediante la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, vigente en aquél momento.

En ese sentido, este Despacho considera necesario advertir que, el artículo 24 del Código Agrario, vigente a la fecha que se dieron los hechos, señala que para los efectos

de ese cuerpo normativo que: *“Se dice 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”*.

Por otro lado, el artículo 130 del Código Agrario señala como requisito para que se sustancie la oposición, que las tierras tienen que ser baldías; mientras que en el artículo 133 del mismo cuerpo legal establece que serán de conocimiento de la justicia ordinaria estas oposiciones, lo que se entiende, procede, cuando existe una solicitud de adjudicación (artículo 96 del Código Agrario), sobre tierras que son consideradas baldías, siempre que se cumpla con lo que prevé el artículo 131 de este Código, al disponer en qué casos se admiten las oposiciones.

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Advierte esta Procuraduría que, el punto central del presente proceso gira en torno a que dentro del procedimiento administrativo seguido en la adjudicación hecha a favor del señor **Ovidio César González Díaz**, según la actora, existe un sin número de irregularidades en el procedimiento que siguió la entidad demandada, como lo es el hecho que, se adjudicó tres (3) globos de terrenos supuestamente baldíos propiedad de la nación, que habían sido previamente adjudicados a la misma persona cuatro (4) años antes, y a la fecha de la emisión de la Resolución que se acusa de ilegal, que fueron dadas en venta a la sociedad Silva Tree Panama, S.A. (hoy Sustainable Capital Group Panama, S.A.), constituyéndose en propiedad privada; que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras dejó sin efecto la Resolución D.N. 8-7-0202 de 28 de enero de 2009, adjudicó tres (3) globos de terrenos, al haber sido reemplazada por la Resolución ANATI. 8-7-0388 de 01 de abril de 2013, que ahora se acusa de ilegal; y, además que la resolución impugnada, desconoció el derecho de propiedad privada, creando ahora tres (3) nuevas fincas que se traslapan sobre las Fincas 302223, 302227 y 302231, todas con Código de

Ubicación 8404, ya que se utilizó el mismo plano elaborado en el año 2005; para ambas adjudicaciones, **por lo que a su parecer dicha situación produce un vicio de ilegalidad.**

En ese sentido, este Despacho procede a analizar la información acopiada en autos, en la que se observa que, el 30 de noviembre de 2001, **Pacifico Barahona Gallardo** solicitó a la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la compra de **una (1) parcela de tierra estatal adjudicable**, con una superficie de aproximadamente cuarenta hectáreas (40 Hás.), ubicada en la Comunidad de Membrillal, Corregimiento de El Llano, distrito de Chepo, provincia de Panamá. La institución identificó esta solicitud de adjudicación con el número de **expediente 8-77-85-01** (Cfr. foja 1 del expediente administrativo aportado por la actora).

Se observa a foja 5 del expediente administrativo que, el 24 de enero de 2002, se realizó una inspección ocular en el terreno cuya adjudicación se solicitaba, en la que se detalló lo siguiente: que se encontraba cercado por alambres de púas con tres (3) cuerdas; con pasto faragua, indiana y ratana; el lugar poblado más cercano es Tres Quebradas; tampoco mantenía construcción; que existe una carretera de tierra; y, además se indica que no hubo oposición de los colindantes, y finalmente que son tierras adjudicables y cumplían con la función social.

De acuerdo con las constancias del expediente administrativo presentado por la demandante, a través de memorial fechado el 29 de julio de 2003, el señor **Pacifico Barahona Gallardo**, solicitó a la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la autorización para el traspaso de los derechos posesorios que poseía sobre **una (1) parcela de tierra estatal adjudicable**, con una superficie de aproximadamente cuarenta hectáreas (40 Hás.), ubicada en la Comunidad de Membrillal, Corregimiento de El Llano, distrito de Chepo, provincia de Panamá, que deseaba vender al señor **Ovidio César González Díaz**. En ese mismo sentido, mediante la Providencia número 8-7-233-2003 de 29 de julio de 2003, la entidad antes mencionada

acoge la solicitud y ordena las inspecciones respectivas del caso; y posteriormente dictó la Resolución número 8-7-074-2003 de 5 de agosto de 2003 que resuelve autorizar el traspaso de los derechos posesorios y ordena al señor **Ovidio César González Díaz**, continuar con el trámite de adjudicación, la cual fue notificada a las partes en esa misma fecha (Cfr. fojas 9, 10 y 14 del expediente administrativo aportado por la actora).

Dentro de este contexto debemos observar, que una vez **Ovidio César González Díaz**, presentó la solicitud de adjudicación, a título oneroso, del globo de terreno, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, cumplió con el procedimiento establecido en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, modificada por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966 y la Ley 59 de 8 de octubre de 2010; es decir, procedió a realizar la notificación a los colindantes, inspección ocular al terrero, confección de plano e informe de mensura, las diligencias de fijación y desfijación de los edictos, cumpliendo así con los requisitos que exigen las citadas normas legales (Cfr. fojas 21-22, 23-27, 28, 29-33, 34, 43-45 expediente administrativo aportado por la actora).

Consta igualmente, que la autoridad demandada indica en el informe de conducta remitió al Tribunal mediante la nota ANATI-DAG-966-2023 fechada 17 de marzo de 2023, que, *“A Foja 20, encontramos copia de plano No. 805-04-17904 de 2 de septiembre de 2005, a nombre del señor Ovidio César González Díaz, con una superficie total de 45 hectáreas + 0642.72 mts², ubicado en la Comunidad de Majecito Arriba, corregimiento de El Llano, distrito de Chepo, provincia de Panamá.”* (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

También se advierte a fojas 18 y 19 del expediente administrativo que, el 12 de enero de 2006, se realizó otra inspección ocular en el terreno cuya adjudicación se solicitaba, en la que se observa que la información plasmada en la primera inspección, es similar, a la que se realizó en la fecha antes indicada (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente administrativo aportado por la actora).

De las constancias procesales se puede advertir, que la publicidad exigida por el artículo 108 del Código Agrario, se realizó a través del Edicto número 8-7-32-2006 fechado 7 de febrero de 2006, el cual debía ser fijado en la Corregiduría de El Llano del distrito de Chepo de la provincia de Panamá, a efecto de cumplir con la notificación de los colindantes con los Globos de terreno A, B y C, cuya adjudicación se solicitaba, y luego publicado en un diario de circulación nacional y en la Gaceta Oficial, para permitir que todos aquellos posibles afectados por la adjudicación se opusieran formalmente a ello (Cfr. foja 22 del expediente administrativo aportado por la actora).

Asimismo, se aprecia que la Autoridad Nacional de Ambiente Regional de Panamá Este, mediante la Resolución No. TAT-001-2007 de 2 de febrero de 2007, aprueba el plan de uso y manejo, sobre un globo de terreno con una superficie de 45 hectáreas + 342.72 Mts², solicitado por **Ovidio César González Díaz** (Cfr. fojas 30-32 del expediente administrativo aportado por la actora).

Por otro lado, consta que dentro del proceso administrativo la Dirección Nacional de Reforma Agraria el 6 de agosto de 2008, llevo a cabo otra inspección ocular a el Globo A ((11 has + 0339.80 m²), el Globo B (2 has + 9936.22 m²) y el Globo C, con una superficie total de 45 has + 0342.72 m², cuya adjudicación se solicitaba, tal como lo establecen los artículos 100, 101 y 104 del Código Agrario; y, en las tres (3) actas se detalló lo siguiente: que se encontraba cercado por alambres de púas; que la actividad agropecuaria es la ganadería a un ochenta por ciento (80%), con pasto de faragua, ratana e indiana; el lugar poblado más cercano es Tres Quebradas; tampoco mantenía construcción; que existe una carretera de tierra. Asimismo, se señala que no hubo oposición de los colindantes, y finalmente que son tierras adjudicables y cumplían con la función social exigida en el artículo 30 del mencionado Código (Cfr. fojas 43, 44 y 45 del expediente administrativo aportado por la actora).

Igualmente se observa que el funcionario sustanciador el 25 de agosto de 2008, incorporó al expediente de la adjudicación, los estados financieros correspondiente a la solicitud 8-7-785-01 realizada por el señor **Ovidio César González Díaz** (Cfr. fojas 49, 50 y 51 del expediente administrativo aportado por la actora).

Debido a lo anteriormente expuesto, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario continuó el trámite de solicitud de adjudicación, tal como consta en los documentos denominados “Revisión de Requisitos y Documentos en el Expediente”, fechado 25 de agosto de 2008, y “Datos Básico para la Adjudicación de Títulos” (Cfr. fojas 53 y siguientes del expediente administrativo aportado por la actora).

Comoquiera que **Ovidio César González Díaz**, cumplió con los requerimientos exigidos por la ley y acreditó la posesión de los globos de terreno solicitados, y que, en adición a ello, no existía oposición formal a su solicitud de adjudicación, la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** mediante la **Resolución ANATI 8-7-0388 de 1 de abril de 2013**, adjudica a título oneroso **tres (3) globos de terreno baldío**, ubicados en el corregimiento de El Llano, distrito de Chepo, provincia de Panamá, **cuyos linderos y superficies fueron descritos en párrafos anteriores**, tal como consta en el Plano aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria Número 805-04-17904 de 2 de septiembre de 2005; además en el mencionado acto se le advierte al adjudicatario que está en la obligación de dejar una distancia de cinco metros (5.00 mts), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje del Camino a Tres Quebradas a Las Lajitas, con el cual colinda por el lado Este del Globo A; y una distancia de seis metros (6.00mts), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje del camino hacia Tres Quebradas hacia Membrillal y Santa Ana, con el cual colinda por los lados Norte, Sur y Oeste del Globo B, y Este del Globo C (Cfr. fojas las tres (3) penúltimas fojas del expediente

administrativo sin foliatura que guarda relación con la adjudicación aportado como prueba por la actora).

Según se desprende de las piezas procesales que componen el expediente, el 16 de junio de 2013, el Jefe del Departamento de Adjudicación de Tierras remitió al Administrador General de la entidad demandada, la nota N-DAT-1175-2013 a través de la cual se indicó lo siguiente:

“Para su correspondiente inscripción, le remito sin inscribir UNA (1) Resolución de Adjudicación de tierras que tiene compromiso de Primera Hipoteca y Anticresis con el **BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**:

<u>ESCRITURA No. Y FECHA</u>	<u>A NOMBRE DE</u>	<u>PROVINCIA</u>
1.-ANATI-8-7-0388 1-4-13	OVIDIO CESAR GONZALEZ DIAZ	CHEPO

El Banco de Desarrollo Agropecuario debe cumplir con el acuerdo celebrado con esta Dirección Nacional el 12 de enero del 2005, Artículo SEGUNDO, TERCERO y CUARTO.

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. foja última foja del expediente administrativo sin foliatura que guarda relación con la adjudicación aportado como prueba por la actora).

No obstante lo anterior, conviene destacar que la demandante, aun cuando argumenta una serie de situaciones a favor de su pretensión, lo cierto es, que **no aportó las pruebas documentales con la finalidad de acreditar su pretensión**, en este caso, copia de la Resolución D.N. 8-7-0202 de 28 de enero de 2009; de la escritura pública donde conste la venta de los tres (3) globos de terrenos, que se convierten en las nuevas Fincas 302223, 302227 y 302231, todas con Código de Ubicación 8404 o certificación expedida por la oficina registral que compruebe que dichos bienes fueron dados en venta a la sociedad Silva Tree Panama, S.A. (hoy Sustainable Capital Group Panama, S.A.).

Tomando en cuenta las pruebas aportadas por la recurrente, nos corresponde hacer una valoración jurídica de los hechos acontecidos y las normas aplicables con la emisión del acto administrativo impugnado, con la finalidad de establecer si en efecto se vulneró o no las normas señaladas por la demandante; no obstante, podemos advertir que, la entidad demandada **cumplió a cabalidad** con el procedimiento establecido en la

Ley, incluido el proceso de **oposición a la solicitud de adjudicación**; sin embargo, ninguno de los colindante presentó su oposición al trámite de adjudicación.

De las constancias procesales, y lo hasta ahora expuesto denota, que no reposa en el expediente judicial documentación que sustente a cabalidad la causa de pedir o la violación al procedimiento de adjudicación que guarda relación con los **tres (3) globos de terreno baldío**, ubicados en el corregimiento de El Llano, distrito de Chepo, provincia de Panamá, que le fue adjudicada definitivamente a título oneroso a **Ovidio César González Díaz**, por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** mediante la **Resolución ANATI 8-7-0388 de 1 de abril de 2013**; así como tampoco se aprecian que los supuestos cargos de ilegalidad constituyen, todos, apreciaciones particulares de la actora, los cuales, al menos en esta etapa procesal, no se han aportado elementos de convicción alguno, que permita dejar sin efecto el acto que se acusa de ilegal; no obstante, debemos recordar que los actos administrativos se encuentran revestidos de una *presunción de legalidad*; la cual, si bien admite prueba en contrario, no puede perder sus efectos basados en consideraciones subjetivas de quien busque su declaratoria de nulidad, por ilegal.

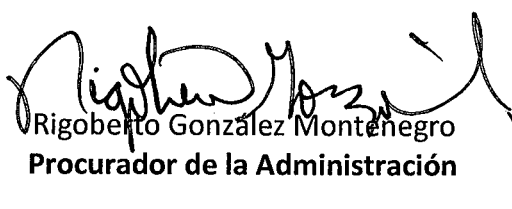
Así las cosas, y siendo que la demandante no ha presentado elementos probatorios que sustenten los supuestos hechos en los que sostiene su accionar; este Despacho es de la consideración que no se ha cumplido con ninguno de los elementos contenidos en el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de 2000, que permita declarar la nulidad del acto acusado de ilegal, razón por la cual, somos de la consideración que el pronunciamiento judicial debe ir encaminado en ese sentido.

De lo anteriormente expuesto, puede advertirse sin mayor dificultad que al emitir la **Resolución ANATI 8-7-0388 de 1 de abril de 2013**, con la cual se adjudica a título oneroso tres (3) globos de terreno baldío, ubicados en el corregimiento de El Llano, distrito de Chepo, provincia de Panamá, a favor de Ovidio César González Díaz; no

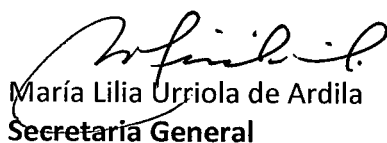
infringió de manera alguna los artículos 24 y 29 del Código Agrario contenidas en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, modificada por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966, el artículo 752 del Código Administrativo; el artículo 1767 del Código Civil; los artículos 4 (numeral 1) y 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010; y los artículos 51 y 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL Resolución ANATI 8-7-0388 de 1 de abril de 2013**, expedida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

VI. **Derecho.** No aceptamos el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General