

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1774

Panamá, 27 de septiembre de 2023

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.  
1080882021.

La firma forense Despacho Jurídico Henríquez y Asociados, actuando en nombre y representación de **Iría Isabel Barrancos Domingo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNAM-048-2020 de 30 de enero de 2020, emitida por la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, sus actos confirmatorios, y se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece que: *“La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...”*, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 52, 55 y 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que hacen alusión a los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos; los motivos por los cuales se decreta la nulidad de los mismos; y, las razones por las cuales una entidad puede revocar o anular de oficio una resolución en firme (Cfr. fojas 10 a 18 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 2, 3 y 13 de la Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017, que se refieren a la facultad privativa del Departamento de Mensura y de las Direcciones Regionales, para revisar y registrar planos de agrimensura; que cualquier conflicto que surja por los errores producidos en un plano por el agrimensor oficial, serán dirimidos ante el ramo jurisdiccional competente; y, que por ningún motivo se permitirán las modificaciones o correcciones de planos aprobados (Cfr. fojas 28 a 21 del expediente judicial).

C. El artículo 97 el Código Judicial, que establece los procedimientos administrativos que se ventilaran ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo (Cfr. fojas 21 a 23 del expediente judicial), y,

D. El artículo 4 (numeral 7) del Decreto Ejecutivo 228 de 28 de septiembre de 2006, que reglamenta la Ley 24 de 2006, que señala los requisitos que deben cumplirse en dentro de un proceso de titulación masiva (Cfr. fojas 23 a 26 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

De acuerdo con lo que consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen, está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNAM-048-2020 de 30 de enero de 2020, emitida por la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la cual se decretó la nulidad absoluta de los actos administrativos correspondientes al plano aprobado en fecha 17 de diciembre de 2004 y a la Resolución 3-22-05 de 15 de marzo de 2005; toda vez, que en el procedimiento de dicho expediente se transgredió el debido proceso legal aplicable al trámite de titulación masiva (Cfr. fojas 29 a 34 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la interesada presentó un recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la Resolución DNAM-017-2021 de 18 de febrero de 2021, que mantuvo en todas sus partes, el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado al recurrente el 16 de marzo de 2021 (Cfr. fojas 35 a 46 del expediente judicial).

En vista de lo anterior, la actora impugnó el acto confirmatorio mediante recurso de apelación, que fue resuelto a través de la Resolución ANATI-ADMG

1220 de 23 de agosto de 2021, la cual, resolvió confirmar la Resolución DNAM-017-2021 de 18 de febrero de 2021, que a su vez mantuvo el acto administrativo impugnado, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 48 a 66 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 9 de noviembre de 2021, la apoderada judicial de la demandante acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare que el acto administrativo impugnado es nulo, por ilegal, así como sus actos confirmatorios, y que en consecuencia se restablezca el derecho subjetivo lesionado, entre otras declaraciones (Cfr. fojas 2 a 4 del cuaderno judicial).

Al sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la recurrente manifiesta que: *“Lo anterior equivale a sostener que, ya desde el año 2015, la ANATI venía contemplando la posibilidad de revisar la solicitud de adjudicación de nuestra representada pero que, no obstante, se tenía el pleno convencimiento que los supuestos yerros procedimentales eran perfectamente subsanables y que el procedimiento de adjudicación debía continuar a favor de nuestra representada. En todo caso lo enteramente cierto es que se vulneró el debido proceso y se transgredieron todos los derechos y prerrogativas de nuestra representada al declarar la nulidad absoluta de los actos administrativos denunciados, sin que ella hubiese si (sic) oída en el proceso”* (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Visto lo anterior, es pertinente señalar que, el 3 de diciembre de 2021, Eva Untiedt Lomo, en calidad de representante legal de Administración del Atlántico, S.A., intervino como tercera interesada en el presente proceso, con el objeto que la Sala Tercera niegue la pretensión de la accionante por improcedente; ya que, *“...la hoy demandante exige un derecho personal que nunca a (sic) tenido, pues de la sola inspección se desprende en el Barrido catastral efectuado por Pronat, que en el terreno en*

*conflicto, que no aparece el NOMBRE DE IRIA ISABEL BARRANCO DOMINGO, como la Titular poseedora del Bien, al contrario aparece la Sociedad Administración del Atlántico, S.A., como la que mantiene la posesión..."* (Cfr. foja 92 del expediente judicial).

Luego de analizar los elementos aportados por la tercera interesada y de haber verificado los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la accionante con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho no comparte los argumentos expuestos por la recurrente, por las razones que se expresan a continuación.

### **3.1. Sobre la solicitud de traspaso y el debido proceso legal.**

De conformidad con el expediente de marras, la entidad demandada manifestó una serie de irregularidades contenidas dentro del expediente de titulación masiva correspondiente al predio 114, identificado con el número catastral 4244115000002, con una superficie de 110ha+2,893.87m<sup>2</sup>, ubicado en la comunidad de Caño Ciego, en Isla Grande, distrito de Portobelo, provincia de Colón, las que pasamos a resumir de la siguiente manera: a) **copia simple de un contrato de cesión de Derechos** donde el señor Miguel Hinrich Untiedt (Q.E.P.D.), en representación de la sociedad Adelita Real Estate, cede los Derechos posesorios del predio descrito, a la Sociedad Administración del Atlántico, S.A., ésta última, representada por la recurrente; b) **no consta que se haya aportado las certificaciones del Registro Público** que sustentaran las personerías jurídicas de las sociedades en referencia; c) **copia simple de un Acta de Reunión de Asamblea General de Accionistas** de la Sociedad Administración del Atlántico, S.A., presidida por la accionante, en donde se otorga Poder General al señor Miguel Hinrich Untiedt (Q.E.P.D.), a título personal, **sin que pueda verificarse la fecha de**

**presentación de dicho documento; d) Contrato de Cesión de Derechos**, donde Iría Isabel Barrancos Domingo en representación legal de la Sociedad Administración del Atlántico, S.A., se cede a título personal, los Derechos posesorios del precitado predio, **sin aportar la respectiva certificación del Registro Público de la persona jurídica** (Cfr. fojas 29 a 30 del expediente judicial).

En adición a lo mencionado, consta la solicitud de traspaso de Derecho posesorio ante la Regional de Colón, a nombre de Iría Isabel Barrancos Domingo, de fecha 11 de marzo de 2005, la cual, está suscrita por la precitada en representación legal de la sociedad Administración del Atlántico, S.A., tampoco estuvo acompañada de la respectiva certificación del Registro Público de la persona jurídica (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

Aunado a ello, destaca la institución que **la referida solicitud era inviable toda vez que existía un plano aprobado sobre el predio 114 a favor de Iría Isabel Barrancos Domingo**, desde el 17 de diciembre de 2004; a pesar, que la ficha catastral 4244115000002, correspondiente al referido lote, estaba levantada desde el 2002 a nombre de la sociedad Administración del Atlántico, S.A., lo que denota un procedimiento incorrecto que contravino el debido proceso legal. Lo que es decir, que **mal pudo haberse aprobado un croquis sin ningún tipo de acto administrativo que sustentase el cambio de poseedor del terreno a favor de la accionante.**

En otras palabras, la extinta Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante la Resolución 3-22-05 de 15 de marzo de 2005, autorizó el traspaso de los derechos posesorios de la sociedad Administración del Atlántico, S.A., a favor de la señora Iría Isabel Barrancos Domingo, en contravención del debido proceso, pues, la prenombrada

solicitud fue de fecha posterior a la aprobación del plano. Además, no consta en el expediente la providencia que se admite o rechaza dicha solicitud de traspaso, la cual debió ser rechazada de plano, por incumplir con los requisitos básicos exigibles mediante Ley, por tratarse de una sociedad anónima y por no apegarse a la metodología única de titulación masiva establecida en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 228 de 27 de septiembre de 2006, modificado por el Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010.

### **3.2. De la nulidad del acto administrativo.**

Ante escenarios en donde se omitan requisitos procedimentales como los planteados en este caso, la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece en sus artículos 52 (numeral 4) y 55, lo siguiente:

**“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:**

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. **Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;**
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.” (Lo destacado es de este Despacho).

**“Artículo 55. La nulidad se decretará para evitar indefensión, afectación de derechos de terceros o para restablecer el curso normal del proceso.” (Lo destacado es de este Despacho).**

Según indica la entidad demandada en la parte motiva del acto confirmatorio, en virtud de lo ordenado en las normativas citadas, en asocio con el artículo 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras es la única titular y autoridad competente en materia de

adjudicación de tierras y reconocimiento de derechos posesorios de bienes inmuebles, queda claro que, contrario a lo argumentado por la recurrente, dicha entidad tiene la potestad legal para revocar de oficio los actos administrativos en que se haya incurrido en vicio de nulidad absoluta como consecuencia de la omisión de tramites fundamentales que impliquen la violación al principio del debido proceso, tal como ocurrió en el expediente de titulación masiva correspondiente al predio 114, identificado con el número catastral 4244115000002.

En relación con lo preceptuado, es oportuno transcribir lo manifestado por el autor colombiano Jorge Enrique Santos Rodríguez, quien define la revocatoria del acto administrativo como: "*...la extinción de la vida jurídica del acto administrativo unilateral e individual por la propia Administración con fundamento en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, con apoyo en un cambio en las circunstancias de hecho o de una nueva interpretación de las mismas y, como regla general, con efectos hacia el futuro, es decir, con efectos ex nunc*". (SANTOS RODRÍGUEZ, Jorge Enrique. Construcción Doctrinaria de la Revocación del Acto Administrativo Ilegal, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, página 57).

En virtud de lo antes expuesto y de acuerdo con el caudal probatorio resulta importante destacar que la demandante no advierte elementos de convicción que desvirtúen que la entidad acusada emitió el acto acusado y sus confirmatorios, en estricto apego a principios como el de legalidad y el debido proceso. Y en consecuencia, también puede concluirse que durante todas las fases del procedimiento administrativo, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, le otorgó todas las garantías procesales y administrativas a la recurrente y se ciñó a los parámetros que fija las leyes en materia de reconocimientos de



Derechos posesorios, por lo que se estima que las alegaciones de la apoderada judicial de la accionante carecen de sustento jurídico.

En el marco de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DNAM-048-2020 de 30 de enero de 2020**, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ni sus actos confirmatorios, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.


#### **IV. Pruebas.**

**4.1.** Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la recurrente.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General