

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1933

Panamá, 17 de noviembre de 2022

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.  
Expediente 93232022.

El Licenciado Maykel Jardín Cruz, actuando en nombre y representación de **Aixa Mayde De León de Sedas**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNAM-LEGAL-384-19 de 23 de septiembre de 2019, 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 Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Cuestión precia.**

Advierte esta Procuraduría que la accionante señala como normas infringidas, un par de disposiciones constitucionales a pesar que, la Sala Tercera, sólo tiene como competencia el control de legalidad, mientras que el Pleno de la Corte Suprema es la autoridad judicial a que se le ha atribuido el control de la constitucionalidad de los actos emitidos por las autoridades públicas.

**II. 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.

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

El apoderado judicial de la demandante alega que el acto acusado infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 18 y 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, los que, señalan que, los servidores públicos son responsables por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas y que nadie será juzgado, sino por autoridad competente (Cfr. fojas 10 a 11 del expediente judicial);

B. El artículo 6 del Decreto Ejecutivo 228 de 27 de septiembre de 2006, que hace alusión a la metodología utilizada en zonas declaradas de regularización y titulación masivas de tierra (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

C. El artículo 34, 48 y 155 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indican que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, que las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares y que los actos administrativos deben estar motivados y con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho (Cfr. fojas 11 a 13 del expediente judicial);

D. El artículo 1215 del Código Civil, que hace referencia al contrato de compraventa (Cfr. foja 13 del expediente judicial);

E. El artículo 8 de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el cual, desarrolla las garantías procesales que deben regirse en todo proceso sancionatorio (Cfr. fojas 15 a 16 del expediente judicial); y

F. El numeral 4 del capítulo II de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, adoptada por la XXIII

Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 2013, que determina, que toda actuación administrativa debe ser motivada (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial);

**IV. 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-LEGAL-384-19 de 23 de septiembre de 2019, emitida por la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva, de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la cual, se decretó el cierre y archivo del expediente de adjudicación correspondiente al globo de terreno 0Has+325.31Mts<sup>2</sup>, ubicado en el sector de Cabuya, corregimiento de Tocumen, distrito y provincia de Panamá, identificado como lote B2A-11, el cual se tramitaba a nombre de **Aixa Mayde De León de Sedas** (Cfr. fojas 56 a 60 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-LEGAL-133-2021 de 5 de octubre de 2021, que mantuvo en todas sus partes, el acto acusado de ilegal. Dicho pronunciamiento le fue notificado a la recurrente el 7 de octubre de 2021 (Cfr. fojas 61 a 67 del expediente judicial).

En vista de lo anterior, la actora impugnó el acto confirmatorio mediante recurso de apelación, el cual, fue resuelto a través de la Resolución ANATI-ADMG 1565 de 12 de noviembre de 2021, notificada a la recurrente el 1 de diciembre de 2021, a través del Edicto ADMG-011-2021 de 30 de noviembre de 2021, por medio del cual, resolvió confirmar la Resolución DNAM-LEGAL-133-2021 de 5 de octubre de 2021, que a su vez confirmó el acto administrativo impugnado, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 68 a 77 y 79 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 28 de enero de 2022, el apoderado judicial de la accionante ha acudido 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 confirmatorios, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la institución culminar el trámite de titulación del lote B2A-11 a nombre de **Aixa Mayde De León de Sedas** (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Al sustentar las pretensiones, el apoderado especial de la recurrente manifiesta en lo medular de su escrito que la entidad demandada, en detrimento de la activadora judicial infringió el principio fundamental del debido proceso en atención a lo siguiente: a) por haber realizado una inspección en el terreno precitado sin haberle notificado a la actora los resultados de dicha diligencia; b) que la actora tampoco fue notificada de la orden de suspensión de los cobros, misma que fue girada al Departamento de Contabilidad del ente demandado; c) que la decisión de cerrar y archivar el expediente de la demandante, violenta su Derecho a la vivienda, al dejarla sin lugar donde vivir a pesar de haber ocupado dicho lote por los últimos 27 años (Cfr. fojas 11 a 16 del expediente judicial).

Además, señala el abogado de la activadora judicial que sobre la base de un contrato suscrito entre la accionante y la Autoridad de Aeronáutica Civil el 25 de enero de 1995, ésta, estuvo haciendo pagos simultáneos desde esa fecha hasta el año 2016, hasta cancelar la totalidad de lo acordado en el referido documento (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la demandante, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a **Aixa Mayde De León de Sedas**.

A los efectos de la defensa que por mandato de la Ley nos corresponde adelantar, este Despacho advierte la necesidad de traer a colación un extracto de lo plasmado por la entidad en el acto administrativo objeto de reparo, es decir, la Resolución DNAM-LEGAL-384-19 de 23 de septiembre de 2019, que señala:

“...

Que una vez el expediente ingresó a la Dirección Nacional de Adjudicación Masiva de esta entidad, con el fin de realizar la revisión y control de calidad técnico y jurídico requerido, se pudo comprobar que la beneficiaria, es decir, la señora **AIXA MAYDE DE LEÓN DE SEDAS**, mantenía un

Contrato de Promesa de Compra Venta celebrado con La Aeronáutica Civil, sobre un lote de terreno con una superficie de 0Has+325.31Mts<sup>2</sup>, ubicado en el Sector de Cabuya, Lote B2A-11, Corregimiento Tocumen, Distrito y Provincia de Panamá.

...

Que esta Dirección, procedió de oficio a realizar la inspección ocular geodésica al lote de terreno de la señora **AIXA MAYDE DE LEÓN DE SEDAS**, ubicado en el Sector de Cabuya, Lote B2A-11, Corregimiento Tocumen, Distrito y Provincia de Panamá, a fin de determinar si dicho predio identificado como B2A-11, será afectado por el Proyecto de 'Diseño Rehabilitación y Ensanche de la Carretera José Agustín Arango (Cabuya)' el cual, lo llevará a cabo el Ministerio de Obras Públicas.

...

Que mediante Providencia DNAM-CRM-061 de 30 de junio de 2016, suspende, de forma definitiva el proceso de adjudicación del referido Lote B2A-11, a nombre de la señora AIXA MAYDE DE LEÓN DE SEDAS, con cédula de identidad 8-421-557, toda vez, que a través de los informes técnicos y ocular, se comprobó su inexistencia en el predio indicado por la solicitante, dichos informes concluyeron que los predios se ubican dentro de servidumbre pública y que la señora AIXA MAYDE DE LEÓN DE SEDAS, no reside en el lugar, sino que mantiene dos pequeños locales para actividades comerciales, lo que se contrapone a lo dispuesto en el Parágrafo del Contrato de Promesa de Compraventa sobre el Lote B2A-11 4252 de 25 de enero de 1995, celebrado con la Antigua Dirección de Aeronáutica Civil, siendo esto causal de resolución del citado contrato y mantiene la suspensión de cobros sobre el Lote B2A-11, ubicado en el Sector de Cabuya, Lote B2A-11, Corregimiento Tocumen, Distrito y Provincia de Panamá.

...

Para el caso que nos ocupa, es importante lo señalado en la inspección realizada al predio objeto de adjudicación, en cuanto a que el 'Lote B2A-11 se ubica dentro de la SERVIDUMBRE VIAL', lo que hace evidente para este Despacho que no tiene sentido que la institución continúe con el trámite del expediente, toda vez, que mantiene una ocupación ilegal de servidumbre vial, de algunas estructuras y edificaciones, en el área de ejecución para el Diseño, Rehabilitación y Ensanche de la calle José Agustín Arango (Cabuya), proyecto ubicado en el corregimiento de Tocumen, Distrito y Provincia de Panamá, por la señora AIXA MAYDE DE LEÓN DE SEDAS.

..." (Cfr. fojas 56 a 60 del expediente judicial) (Lo subrayado es de este Despacho).

De lo descrito en el acto administrativo citado, puede colegirse fácilmente que la entidad demandada se ajustó a las normas legales correspondientes al debido proceso y

se ciñó al procedimiento establecido por Ley para la evaluación y el reconocimiento de la posesión del lote B2A-11, por la señora **Aixa Mayde De León de Sedas**; sobre la base que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, tiene entre sus funciones la regulación de la tenencia de las tierras y su eventual adjudicación, esto último, en caso que sean bienes públicos. Veamos:

**“Artículo 6. La Autoridad se constituye en la única titular competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad privada. En el cumplimiento de sus funciones, la Autoridad se sujetará a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra y respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre estos.”** (Lo destacado es de este Despacho).

Para una mejor lectura de la decisión acordada por la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva, de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, consideramos pertinente transcribir un extracto del Contrato 4252 de 25 de enero de 1995, suscrito entre la accionante y la Dirección de Aeronáutica Civil, hoy, Autoridad de Aeronáutica Civil. Veamos:

“...

**TERCERO:** El precio de venta será la suma de B/652.00 la cual será pagada en 2 años y 1 meses, a un interés de siete por ciento (7%) sobre las cantidades morosas.

**PARÁGRAFO: EL PROMINENTE**

**COMPRADOR** adquiere mediante el presente Contrato, un lote para construir sobre el (sic) una vivienda para uso residencial. **EL PROMINENTE COMPRADOR** no podrá usar el lote para ninguna otra finalidad, el hacerlo será motivo de resolución de este Contrato. **EL PROMINENTE COMPRADOR** tampoco podrá traspasar los derechos que se derivan de este Contrato sin la autorización previa de **AERONÁUTICA**.

...” (cfr. foja 43 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, la entidad demandada como nueva propietaria del lote B2A-11 que ocupaba **Aixa Mayde De León de Sedas**, sobre la base del precitado contrato

de promesa de compraventa, podría subrogarse la potestad de rescindir el mismo, ya que, la accionante incumplió el parágrafo de la cláusula tercera antes transcrita.

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que, a través del contrato promesa de compraventa las partes se comprometen, una a vender su propiedad inmueble, y la otra a comprar esa propiedad, dentro de un periodo de tiempo, pagando el precio pactado, **y bajo las condiciones acordadas.**

Dentro de ese contexto, mal puede el abogado de la actora, señalar que la entidad demandada le ha violentado los Derechos a **Aixa Mayde De León de Sedas**, pues, la cláusula penal contenida en el parágrafo del referido contrato es clara en establecer la consecuencias que devienen del incumplimiento del mismo; pues, recordemos, que la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva, de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, mediante informes técnicos y ocular, logró comprobar que la recurrente no reside en el lugar, sino que mantiene dos pequeños locales para actividades comerciales.

Por otra parte, **la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, por medio de su Informe Explicativo de Conducta señaló lo que a continuación se señala:

“...

Visible a foja 59-60 del infolio, consta **INFORME TÉCNICO ANATI/DNAM-TEC-003-2016, con fecha de 01 de abril de 2016**, en el cual se detalla lo siguiente:

***‘No encontramos indicios de varilla o monumentos en todo el recorrido. En el lugar existen unos comercios: Un pequeño restaurante y un lava-auto, actualmente en uso por la señora AIXA MAYDE DE LEÓN DE SEDAS.***

***Estos datos que obtuvimos en el lugar, solamente nos sirven para ubicar y darle posición más exacta a este polígono que ella nos proporcionó, mediante un plano que no tiene sello de aprobación por parte de Catastro, hoy en día ANATI.***

***Queremos aclarar, que los planos generados por Aeronáutica Civil y aprobados en su momento por Catastro, son de la década del 70 y en estos planos no existe este N° de lote B2A-11.***

**Adjunto:**

*Se realizó el montaje y digitalización con coordenadas y las mismas fueron utilizadas para georreferenciar el polígono esta dentro de la servidumbre de la calle.’ (Sic)*

Se observa a foja 115 informe de diligencia de desalojo, con fecha 18 de enero de 2017 de la Corregiduría de Tocumen, firmada por el Licenciado Diomedes Hernández Peralta, donde manifiestan lo siguiente.

‘En dicha diligencia, se encontraba la señora AIXA DE LEÓN, funcionarios del MOP, miembros de la policía nacional, comandada por el capitán DANIS DOMINGUEZ, funcionarios de la empresa que va construir a la calle y el puente., la diligencia de desalojo se llevó a cabo, en donde se transportaron todas las cosas, aparatos eléctricos, mesas y todos los artículos, fueron transportados por un automóvil de la empresa a la residencia de la señora AIXA DE LEÓN.

Lo único que no se sacó de estos locales, fue la caldera eléctrica, conectada a la plancha eléctrica industrial, ya que para ser desconectada se requería de una persona experta, y en ese momento no se encontraba.’ (Sic)

...” (Cfr. fojas 84 a 93 del expediente judicial).

En otro contexto, debemos referirnos a la solicitud de nulidad inferida por quien demanda, toda vez, que la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, establece los motivos que pueden invocarse para petitionar la anulación de un acto administrativo; no obstante, la activadora judicial no ha demostrado que el **debido proceso** haya sido lesionado por actuaciones que implicaran desconocimiento o incumplimiento de las correspondientes garantías fundamentales, por parte del ente demandado.

En este escenario, cabe reiterar el criterio esbozado en párrafos anteriores, en cuanto a destacar que el Presidente de la República y el Ministro del ramo, estaban facultados legalmente para la emisión del acto impugnado; además, respecto a la competencia que mantenían, consideramos oportuno traer a colación el contenido del artículo 201 (numeral 21) de la referida Ley N° 38 de 2000:

**“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:**

...

**21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una**



**dependencia estatal o a un cargo público.”** (Lo destacado es de este Despacho).

Con base a estos razonamientos, y conforme a las constancias procesales, queda claro que la actora, fue notificada en debida forma del acto originario; además, se le otorgó la oportunidad de impugnar el mismo; y tuvo la oportunidad de aportar los elementos de convicción necesarios para hacer variar la decisión de la autoridad nominadora, lo cual no ocurrió en la vía gubernativa.

En el marco de lo antes expuesto, y ante la ausencia de elementos que acrediten la posición vertida por la demandante, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DNAM-LEGAL-384-19 de 23 de septiembre de 2019**, emitida por la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva, de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, ni sus actos confirmatorios, y en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

#### **V. Pruebas.**

5.1. Se **objeta** las pruebas documentales visible a fojas 18 a 22, 23 a 29, 30 a 39, 40, 41, 42 y 45 del expediente judicial, por no ajustarse a lo señalado en el artículo 833 del Código Judicial.

5.2. Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación la Resolución DNAM-LEGAL-384-19 de 23 de septiembre de 2019, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

**VI. 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