

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 2183

Panamá, 26 de diciembre de 2023

Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.

Alegato de Conclusión  
(Concepto de la Procuraduría  
de la Administración).

Expediente 423702022.

La firma Castro & Castro, 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el concepto de Ley dentro del alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración relacionado con el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Breves antecedentes.

En la Vista Número 1178 de 24 de julio de 2023, este Despacho manifestó que en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por la accionante consistía en que a través de la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, acto cuya declaratoria de nulidad se demanda, se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso a la sociedad Seafront Continental, Inc., una (1) parcela de terreno baldío, ubicada en el sector de Guanche, corregimiento y distrito de Portobelo, provincia de Colón, 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<sup>2</sup>) (Cfr. fojas 19 a 26 del expediente judicial).

La parcela anteriormente descrita se convirtió en la finca 30243350, con código de ubicación 3301, de la Sección de la Propiedad, provincia de Colón, comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según Plano número 30401-2362 de 7 de noviembre de 2016, aprobado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a saber:

NORTE: Terrenos nacionales ocupados por Juan Pinto Cisnertos.

SUR: Río Bonito

ESTE: Finca 6897, rollo 1, documento 1, propiedad de Seafront Continental, Inc.

OESTE: Río Suicio.

Además, indicamos que, dado que las pruebas incorporadas al expediente en esa etapa inicial no permitían determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, el acto objeto de reparo se expidió sin cumplir con los requisitos exigidos en los artículos 3 y 4 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009; y los artículos 30 y 53 del Código Agrario, como alega la actora, lo cual resultaba imprescindible para emitir una opinión de fondo en el proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 5 a 9 del expediente judicial).

## **II. Las normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.**

La demandante manifiesta que el acto acusado 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).

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

Por otra parte, la firma forense Castro & Castro, S.C., actuando en nombre y representación de la sociedad **Bienes Raíces del Caribe, S.A.**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, manifestando en su libelo, entre otras cosas, lo siguiente:

“...la Resolución ADMG-411-2016 de 21 de diciembre de 2016, reconoció a la sociedad Seafront Continental, INC., la posesión de un globo de terreno de 2HAS+9,181.91Mts<sup>2</sup>, ubicado en el sector de Guanche, Corregimiento de Portobelo, Provincia de Colón, cuando en realidad 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, el globo de terreno de 2HAS+9,181.91Mts<sup>2</sup>, lo cual, resultaba imposible, ya que tales terrenos estaban parcialmente en posesión de otra persona, conforme a la propia documentación emitida por la autoridad demandada.

La Resolución ADMG-411-2016 de 21 de diciembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, es contradictoria con los planos e información que reposa en los archivos de dicha institución. Lo anterior es así porque el plano 304-01-5926 de 12 de junio de 2009, aprobado dentro del trámite de adjudicación del señor Juan Modesto Valdés Núñez, se plasmó que la franja de 200 metros sobre la línea de alta marea de los Globos identificados como A y B, son ocupados por el señor Juan Modesto Valdés Núñez, sin embargo posteriormente dicha entidad aprueba el plano 30401-2362 que corresponde al globo de terreno con una superficie de 2HAS+9,181.91Mts<sup>2</sup>, ilegalmente adjudicado a la sociedad SEAFRONT CONTINENTAL, INC, donde se observa que el mismo no sólo se monta

sobre la franja de 200 metros de la línea de alta marea, ocupado inicialmente por el señor Juan Modesto Valdés Núñez con cédula 3-107-85, sino también sobre los globos A y C que previamente le fueron adjudicados al señor Juan Modesto Valdés Núñez originando un traslape.” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

#### **IV. Posición de Seafront Continental, Inc., como Tercero Interesado.**

A través de la **Providencia de nueve (9) de septiembre de dos mil veintidós (2022)**, la Sala Tercera procedió a correrle traslado a **Seafront Continental, Inc.**, para contestar la presente demanda, por lo que, el 6 de enero de 2023, por medio del 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).

#### **V. Posición de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, respecto a los cargos de infracción.**

En el marco de lo antes expuesto, es necesario señalar que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, como entidad demandada, no había emitido su informe explicativo de conducta, razón por la cual, no existían mayores elementos a las alegaciones vertidas en contra del acto acusado, que permitan a esta Procuraduría comprobar los hechos en que fundamenta la recurrente sus pretensiones.

Por esa razón, se estimó que el concepto de la Procuraduría de la Administración debería quedar supeditado a lo que se estableciera en la etapa probatoria, tanto por la demandante, como por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y el tercero interesado.

#### **VI. 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).

En ese sentido, este Despacho considera necesario advertir que, la solicitud de adjudicación a título oneroso que ocupa nuestra atención se fundamentó en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones.

#### **VII. Actividad Probatoria.**

Al respecto, se observa que a través del **Auto de Pruebas 486 de 31 de octubre de dos mil veintitrés (2023)**, la Sala Tercera admitió las pruebas documentales visibles a fojas 16, 17, 18 a 27, 28, 29 a 30, 54 a 61, 132, 133 y 134 del expediente judicial (Cfr. fojas 135 a 139 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, conviene destacar que mediante el citado Auto de Pruebas, la Sala Tercera también admitió las pruebas de informe aducidas por la demandante, que consiste en: a) la copia autenticada del expediente administrativo identificado con el número DNTR-211-2016, que guarda relación con el acto demandado; b) la copia autenticada del expediente administrativo identificado con el número 3-3421; c) copias autenticadas de los planos 304-01-5629 y 30401-2362; y, d) las certificaciones registrales

correspondientes a las fincas 348277, 348292 y 30243 350, todas con código de ubicación 3301, las que reposan en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y en el Registro Público (Cfr. fojas 135 a 139 del expediente judicial).

Por otro lado, observamos que a través del mencionado Auto de Pruebas, la Sala Tercera también admitió una prueba de topografía catastral; y, los testimonios de Juan Modesto Valdés Núñez, Felipe Chifundo Ayala, Alejandro De Hoyos Ávila y Abraham Núñez Cabrera (Cfr. fojas 135 a 139 del expediente judicial).

En el proceso bajo examen **se practicó una prueba pericial topográfica**, que fue aducida por la actora; y en la que participaron el Ingeniero Hugo García Samudio, como perito designado por la demandante y el Técnico en Topografía Luis Caballero, como perito designado por el Tribunal, tal como consta en la diligencia de toma de posesión realizada en la Secretaría de la Sala Tercera.

Ahora bien, es importante anotar que la prueba pericial aducida por la actora y admitida por el Tribunal, a través del Auto de Pruebas 486 de 31 de octubre de dos mil veintitrés (2023), pretendía determinar los siguientes aspectos:

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 la 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) Afectación 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, por parte de la Finca 30243350 Código de Ubicación 3301 (Plano 30401-2362), adjudicada mediante Resolución ADMG-411-2016 de 21 de diciembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras...” (Cfr. fojas 136 a 137 del expediente judicial).

En ese sentido, el perito del Tribunal, **Luis Caballero**, al contestar la primera pregunta en su informe pericial señaló lo siguiente: “...Con relación a que si se presenta traslape de alguna de estas fincas y lograr verificar la ubicación de ambas fincas, percatamos asegurar de que en realidad existe traslape entre ellas, el cual podemos determinar que el traslape existente lo presenta la Finca 30243350, Código de Ubicación 3301, adjudicada mediante la Resolución ADMG-411-2016, de 21 de diciembre de 2016, (acto demandado), emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, (ANATI); sobre Globo ‘A’, Finca 348277, Código de Ubicación 3301, adjudicada mediante Resolución D.N. 3-1392 de 28 de abril de 2011, emitida por la Dirección Nacional de Reformas Agraria.

Este Traslape consiste en que la Finca 30243350, Código de Ubicación 3301, adjudicada mediante la Resolución ADMG-411-2016, de 21 de diciembre de 2016, (acto demandado), emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, (ANATI); se tituló (sic) con una parte del terreno que pertenece al Globo ‘A’, o sea parte de la Finca 348277, Código de Ubicación 3301, de propiedad de Bienes Raíces del Caribe S.A., y que

*esta Superficie Traslapada consiste en un Área de 0Has+6,941.64 Metros Cuadrados, sobre este Globo 'A'.*

*...Esta Conclusión se basas (sic) en que existe una diferencia de 5 años entre la Adjudicación del Globo 'A', Finca 348277, Código de Ubicación 3301, adjudicada mediante Resolución D.N. 3-1392 de 28 de abril de 2011, emitida por la Dirección Nacional de Reformas Agraria; y la adjudicación de la Finca 30243350, Código de Ubicación 3301, adjudicada mediante la Resolución ADMG-411-2016, de 21 de diciembre de 2016, (acto demandado)...” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).*

*Adicionalmente, el experto **Luis Caballero**, respondió a través de su informe lo que a continuación se transcribe: “...Con relación a que si este Globo 'C', también presenta algún traslape de alguna forma y al lograr verificar la ubicación de ambas fincas, nos percatamos y aseguramos que en realidad existe traslape entre ellas, el cual podemos determinar que el traslape existente lo presenta la Finca 30243350, Código de Ubicación 3301, adjudicada mediante la Resolución ADMG-411-2016, de 21 de diciembre de 2016, (acto demandado), emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, (ANATI); sobre Globo 'C', Finca 348292, Código de Ubicación 3301, adjudicada mediante Resolución D.N. 3-1392 de 28 de abril de 2011, emitida por la Dirección Nacional de Reformas Agraria.” (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).*

*En cuanto a la tercera pregunta, indicó: “...Debido a que este plano presenta en su contenido en los datos de campo, coordenadas geodésicas de sus puntos, la ubicación se facilita con aparatos que posean GPS, (Sistema de Ubicación Global), y ubicar correctamente la franja de 200 metros lineales contados desde la alta marea hacia tierra firme, así como también el polígono presentado por el plano 30401-2362, logramos identificar que existe un TRASLAPE, del polígono de la Finca 30243350, creada por la Resolución ADMG-411-2016, de 21 de diciembre de 2016, ANATI, con respecto a 'Globo de Terreno correspondiente a la franja de 200 metros sobre la línea de alta marea' (Sic).*



Dicho Traslape corresponde a una Superficie de 0Has+7,448.07 Metros Cuadrados, sobre la franja de 200.00 metros sobre la línea de alta marea..." (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En ese mismo sentido, en cuanto a las preguntas arriba descritas, el perito de la parte actora, **Hugo García Samudio**, manifestó lo siguiente: "...Parte de la superficie del predio identificado como el 'Globo A', que corresponde a la Finca 348277, Doc. 1995644, Código de Ubicación 3301 (Plano 304-01-5629), es traslapado por parte del área de la Finca 30243350, Código de Ubicación 3301 (Plano 30401-2362).

La finca 30243350 afecta una superficie de 6686.458m<sup>2</sup> que forma parte de la finca 348277..." (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

Señala además, que: "...TODA la superficie del predio identificado como el 'Globo C', que corresponde a la Finca 348292, Código de Ubicación 3301 (Plano 304-01-5629), es afectada por la Finca 30243350, Código de Ubicación 3301 (Plano 30401-2362).

La finca 30243350 afecta una superficie de 2315.59m<sup>2</sup> que forma parte de la finca 348292..." (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

Por último, indicó, que: "...Parte de la superficie del predio identificado como el 'Globo de Terreno correspondiente a la franja de 200 metros sobre la línea de alta mar', ocupada por JUAN MODESTO VALDÉS NÚÑEZ, según el Plano 304-01-5629, es traslapado por parte del área de la Finca 30243350, Código de Ubicación 3301 (Plano 30-4012362).

La finca 30243350 afecta una superficie de 7657.068m<sup>2</sup> que forma parte de la franja de 200 ocupada por Juan Valdés..." (Lo destacado y subrayado es de este Despacho).

En cuanto a las pruebas testimoniales, es oportuno comentar que en su declaración, **Juan Modesto Valdés Núñez**, afirmó: a) que por más de veinte (20) años ocupó los Globos de Terreno A, B, C correspondientes al Plano 304-01-5629, más una franja de mar de 200 m<sup>2</sup> ubicados en el sector de Guanche, corregimiento y distrito de

Portobelo, provincia de Colón; b) que gestionó la adjudicación de los mismos ante Reforma Agraria; y, c) que posteriormente vendió dichas tierras a la empresa **Bienes Raíces del Caribe, S.A.**, incluyendo la franja de altamar.

En esa línea de ideas, los testimonios de **Felipe Chifundo Ayala, Alejandro De Hoyos Ávila y Abraham Núñez Cabrera**, son concordantes en el sentido que: a) todos admiten haber trabajado para **Juan Modesto Valdés Núñez**, y en la actualidad para la sociedad **Bienes Raíces del Caribe, S.A.**; b) que por tanto reconocen que las tierras que forman parte de este análisis eran ocupadas por el señor Valdés y ahora por la demandante; y, c) que la finca en referencia está sembrada con tallos de guineo y palmas de coco.

Tomando en cuenta las pruebas aportadas, nos corresponde hacer una valoración jurídica de los hechos acontecidos y las normas aplicables a la emisión del acto administrativo impugnado, con la finalidad de establecer si en efecto se vulneró o no las normas señaladas por la demandante, a saber, los artículos 3 y 4 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009; y los artículos 30 y 53 del Código Agrario.

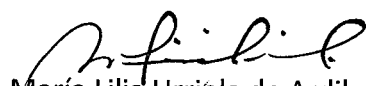
En este contexto, y de las constancias procesales, y lo hasta ahora expuesto denota, que se encuentra debidamente acreditado en el expediente judicial, documentación que sustenta a cabalidad la causa de pedir que guarda relación con la parcela de terreno baldío que le fue adjudicada definitivamente a título oneroso a la sociedad **Seafront Continental, Inc.**, puede advertirse sin mayor dificultad que al emitir la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, quebrantó los artículos 3 y 4 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009; y los artículos 30 y 53 del Código Agrario, **puesto que transgredió el derecho que garantizaba a la sociedad Bienes Raíces del Caribe, S.A., el goce y disposición de las fincas número 348277 y 348292, con código de ubicación 3301, las cuales habían sido adjudicadas mediante Resolución D.N. 3-1392 de 28 de abril de 2011 a Juan Modesto**

Valdés Núñez, y que éste, las vendió a la recurrente el 29 de septiembre de 2011; toda vez, que la entidad decidió otorgarle parte de esos bienes inmuebles a Seafront Continental, Inc., alegando que se trataba de una parcela de terreno baldío; situación que, demuestra que la institución no cumplió con su deber de proteger y asegurar la efectividad del derecho a la propiedad privada que tenía sobre las fincas aludidas; situación por la que consideramos que tal adjudicación, hecha a título oneroso a favor de un tercero, es ilegal.

De lo anteriormente expuesto, puede advertirse sin mayor dificultad que al emitir la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a través de la cual se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso a **Seafront Continental, Inc., una (1) parcela de terreno baldío**, ubicada en el sector de Guanche, corregimiento y distrito de Portobelo, provincia de Colón, 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<sup>2</sup>); infringió los artículos 3 y 4 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009; y los artículos 30 y 53 del Código Agrario; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución ADMG-411-2016 del 21 de diciembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.**

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General