

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 323

Panamá, 5 de julio de 2012

**Demanda Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

El licenciado **Donatilo Ballesteros**, en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 296 de 30 de septiembre de 2009, emitida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

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

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

**I. Antecedentes.**

De acuerdo con las constancias del expediente judicial, el 7 de julio de 2003, Natalia Rosa Garcerán y otras solicitaron a la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, la compra de un lote de terreno con una superficie 1Has, más 7325.39 mts<sup>2</sup>, ubicado en la localidad de Nuevo Canajagua, corregimiento de Playa Chiquita, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón. La institución identificó esta solicitud de adjudicación con el número de **expediente AL-439-2003** (Cfr. fojas 16 del expediente judicial y 126 del antecedente).

El 14 de marzo de 2005, la sociedad Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., realizó ante la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, hoy Dirección Nacional de Titulación y Regulación de la

Autoridad Nacional de Administración de Tierras, una solicitud de adjudicación, a título oneroso, de un globo de terreno estatal, con una superficie de 1Has, más 7325.39 mts<sup>2</sup>, ubicado en la localidad de Nuevo Canajagua, corregimiento de Playa Chiquita, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón; la cual sustentó en el hecho que había usufructuado el área peticionada ejerciendo derechos posesorios sobre la misma, y con el objeto de desarrollar un proyecto turístico denominado Chiquita Bay Hostal. La institución identificó esta solicitud de adjudicación con el número de **expediente AL-189-2005** (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Consta igualmente, que una vez la sociedad Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., presentó la solicitud de adjudicación, a título oneroso, de ese globo de terreno, la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, siguió el procedimiento de venta directa de bienes a terceros establecido en la **ley 56 de 1995**, subrogada por la ley 22 de 2006, sobre contratación pública; es decir, que procedió a realizar el avalúo del terreno, la revisión del plano preliminar presentado por el solicitante, y a inspeccionar el área objeto de la solicitud, cumpliendo así con los requisitos que exigía la citada ley (Cfr. fojas 26 y 27 del expediente judicial).

Conforme consta en autos, la sociedad Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., posteriormente solicitó en compra otra superficie de 4251.05 mts<sup>2</sup>, ubicada en la misma localidad de Nuevo Canajagua, por lo que la entidad ordenó y practicó nuevamente los avalúos correspondientes, de conformidad con lo señalado en la ya mencionada ley 56 de 1995 (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Por su parte, los inspectores de la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, rindieron su informe señalando que la superficie del terreno solicitada por Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., se encontraba limpia, cercada, y que se observó la construcción de

mejoras, la siembra de cultivos y la presencia de personas que cuidaban el área (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

También indicaron estos funcionarios en su informe, que el terreno colindante, solicitado en compra por Natalia Rosa Garcerán y otras, se encontraba sucio, con vegetación abundante, sin vestigio de construcción, de plantaciones u ocupación de persona. Igualmente advirtieron el hecho que durante la inspección al terreno, ningún tercero interesado o persona que se sintiera afectada presentó reclamo u objeción alguna (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Dichos inspectores concluyeron su informe manifestando lo siguiente: “al darse una oposición sobre parte del terreno solicitado por la sociedad Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., esta se deberá dirimir ante los Tribunales ordinarios de justicia a efectos del reconocimiento de la posesión, ya que la Contratación Pública exige que sea un único oferente el solicitante” (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Según se desprende de las piezas procesales que componen el expediente, el 15 de octubre de 2007, la Sección de Geodesia del Departamento de Cartografía de la entidad rindió un informe en relación con la diligencia de inspección realizada por los funcionarios de la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas en relación con los globos de terrenos solicitados por Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., en el cual se indicó que existía un traslape parcial con el terreno solicitado por Natalia Rosa Garcerán y otras; razón por la que el 30 de enero de 2009, el Departamento Jurídico de la institución procedió hacer una nueva inspección (Cfr. foja 27 del expediente judicial).

Con motivo de la entrada en vigencia de la ley 80 de 31 de diciembre de 2009, cuya finalidad es el reconocimiento de derechos posesorios y la titulación de predios sobre bienes patrimoniales de la Nación, y de tierras baldías nacionales

que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, las zonas costeras y el territorio insular, conforme el artículo 289 de la Constitución Política, el 27 de septiembre de 2010, la empresa Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., presentó una nueva solicitud, ahora ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, con el objeto de acogerse al beneficio que le confería el artículo 16 (transitorio) de la citada excerpta legal que en su parte pertinente indicaba que: “Todas las solicitudes en trámite al entrar en vigencia la presente Ley que se sustenten en la existencia de derechos posesorios tendrán que ajustarse a la tabla de referencia de valores regulada por el artículo 7 y probar la posesión en los términos establecidos en la presente Ley”; de tal suerte que su petición de compra identificada con el número de **expediente AL-189-2005** se tramitó al amparo de esa nueva normativa (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Debido a lo anteriormente expuesto, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras continuó el trámite de solicitud de titulación de derechos posesorios con la legislación especial.

Comoquiera que Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., 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 titulación, la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras mediante la resolución 296 de 30 de septiembre de 2011, le reconoció a esta sociedad sus derechos posesorios y le adjudicó, a título gratuito, el área identificada como globo “A”, con una superficie de 1Has, más 7325.39 mts<sup>2</sup>; y, a título oneroso, el globo “B”, con una superficie de 4251.05 mts<sup>2</sup>; ambos ubicados en la localidad de Nuevo Canajagua, corregimiento de Playa Chiquita, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón (Cfr. fojas 5 a 10 y 28 del expediente judicial).

El 27 de enero de 2012, el licenciado Donatilo Ballesteros, actuando en su propio nombre y representación, interpuso ante esa Sala, una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que sea declarada nula, por ilegal, la resolución 296 de 30 de septiembre de 2011 (Cfr. fojas 1 a 4 del expediente judicial).

## **II. Disposición legal que se dice infringida y el concepto de la supuesta infracción.**

El licenciado Donatilo Ballesteros manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe de manera directa, por omisión, el artículo 66 de la ley 59 de 8 de octubre de 2010, según el cual, la Autoridad acoge la conciliación y mediación y demás métodos alternos de resolución de conflictos para resolver diferencias que involucren bienes inmuebles y que surjan entre dos o más particulares o entre estos y autoridades nacionales o municipales; que estos conflictos pueden involucrar disputas sobre la existencia de la mejor posesión del predio; y que, en estos casos, la Autoridad aplicará únicamente los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en esta Ley, y si éstos no permiten lograr una solución se remitirán los casos a los tribunales de justicia competentes (Cfr. fojas 3 a 4 del expediente judicial).

Al explicar el concepto de la infracción, el recurrente manifiesta que al emitir el acto acusado de ilegal la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras omitió cumplir lo dispuesto en el artículo 66 de la ley 59 de 8 de octubre de 2010, antes citado, ya que pese a la presentación de la oposición a la solicitud de compra de terreno en Playa Chiquita, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, así como la existencia de una disputa sobre el mejor derecho posesorio, nunca aplicó el procedimiento conciliatorio que establece dicha norma ni se remitió el expediente administrativo de oposición al tribunal competente para su tramitación (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho se opone a los planteamientos realizados por el demandante en contra de la resolución 296 de 30 de septiembre de 2011, por medio de la cual se reconocen derechos posesorios y se adjudica a título gratuito a la sociedad Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., el área identificada como globo "A" y a título oneroso el globo "B" antes descritos, debido a que el artículo 66 de la ley 59 de 8 de octubre de 2010 no es aplicable al proceso bajo examen, como explicaremos a continuación.

La ley 59 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 Tommy Guardia, y modifica la ley 80 de 2009.

El artículo 82 (transitorio) de ese cuerpo normativo dispone claramente que los trámites de los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley, finalizarán de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación (Cfr. gaceta oficial 26638-A de 8 de octubre de 2010).

Por otra parte, es necesario recordar que la sociedad Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., se acogió a la prerrogativa que establecía el artículo 16 (transitorio) de la ley 80 de 2009, el cual señala que las solicitudes en trámite al entrar en vigencia esa Ley y que se sustenten en la existencia de derechos posesorios tendrán que ajustarse a la tabla de referencia de valores y probar la posesión en los términos establecidos en dicho cuerpo legal, lo que permite afirmar que el acto acusado fue emitido conforme los trámites que señalaban tanto la ley 80 de 2009 y el decreto ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, mediante el cual se reglamentó el procedimiento para hacer efectivo el reconocimiento de derechos posesorios y la titulación de predios sobre bienes patrimoniales de la Nación, las

tierras baldías nacionales que sean competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, y las zonas costeras y territorio insular.

En atención a lo explicado en el párrafo que antecede, este Despacho es del criterio que, en el caso que nos ocupa, no cabría la posibilidad que se aplicaran métodos alternos de resolución de conflicto, tal como argumenta el recurrente en su demanda, ya que el artículo 66 de la ley 59 de 8 de octubre de 2010, no se encontraba vigente a la fecha en que Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., solicitó la titulación de dos globos de terrenos de propiedad de la Nación, ubicados en la localidad de Nuevo Canajagua, corregimiento de Playa Chiquita, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón (Cfr. gaceta oficial 26438-B de 31 de diciembre de 2009 y 26556-A de 16 de junio de 2010).

Por lo antes expuesto, este Despacho solita al Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la resolución 296 de 30 de septiembre de 2009, emitida por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

**V. Pruebas.** Se aduce como prueba documental, las copias autenticadas de los siguientes expedientes administrativos:

1. El expediente identificado con el número **AL-189-2005** que contiene la adjudicación de dos globos de terrenos efectuada a favor de la sociedad Desarrollo Turístico Rancho Mio, S.A., por medio de la resolución 26 de 2011; y,
2. El expediente identificado con el número **AL-439-2003** que contiene la oposición de Desarrollo Turístico Rancho Mío, S.A., a la solicitud de compra presentada por Natalia Rosa Garceran y otras.

Estos expedientes deben ser solicitados por ese Tribunal a la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, con el propósito que sean incorporados al presente proceso de nulidad.

**VI. Derecho.** Se niega el invocado, por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 62-12