

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 526

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

Panamá, 15 de octubre de 2014

El Licenciado David Franco González, actuando en nombre y representación de **Tilcia Terrado Solís**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 8-5-1354 de 26 de julio de 2002, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, y que como consecuencia de ello, se re establezca el derecho de titularidad de la finca número 252 a favor de Juan Terrado Salinas.

**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 en el proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias procesales, la Comisión de Reforma Agraria emitió la **Resolución DG-8-0626 de 23 de agosto de 1968**, por medio de la cual resolvió adjudicar a **Juan Terrado Salinas**, de forma definitiva y a título oneroso, una **parcela de terreno baldío** ubicada en el corregimiento Cabecera, distrito de Arraiján, provincia de Panamá, con una superficie de 8,400 m², la cual fue segregada de la finca

número 1214, de propiedad de la Nación, inscrita en el Registro Público al folio 150, tomo 21 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, para formar una **finca** aparte, identificada con el **número 252**, inscrita en el Registro Público desde el 28 de mayo de 1996, al rollo 19796 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá (Cfr. fojas 11 a 13 y 34 a 36 del expediente judicial).

Consta igualmente, que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario dictó la **Resolución D.N. 8-5-1354 de 26 de julio de 2002**, por cuyo conducto resolvió adjudicar a **Benita Reina de Terrado** (nombre legal) o **Benita Espinosa de Terrado** (nombre usual), de forma definitiva y a título oneroso, una **parcela de terreno estatal patrimonial** ubicada en el corregimiento Cabecera, distrito de Arraiján, provincia de Panamá, con una superficie de 0 Has + 8,897.37 m². Dicha parcela fue segregada de la finca número 1214, a la cual nos referimos en el párrafo anterior, para constituirse en la **finca número 217216**, inscrita en el Registro Público al documento digitalizado número 384543 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, desde el 3 de septiembre de 2002 (Cfr. fojas 14 a 15 y 37 a 39 del expediente judicial).

También, se observa que en su escrito de demanda la recurrente, Tilcia Terrado Solís, señala que el 25 de junio de 2003 se llevó a cabo ante el Juzgado Municipal del distrito de Arraiján el proceso de sucesión intestada de los bienes de Juan Terrado Salinas, entre éstos, la finca número 252, por lo que al haber sido declarada heredera del

fallecido, junto con Enriqueta Terrado Becerra, ambas pasaron a ser las propietarias de dicho bien inmueble (Cfr. fojas 23 a 24 del expediente judicial).

Sin embargo, afirma que este último constituye el mismo predio que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en contravención de las disposiciones legales que citaremos a continuación, le adjudicó a Benita Reyna de Terrado o Benita Espinosa de Terrado, a pesar de que el mismo ya había sido adjudicado a Juan Terrado Salinas desde agosto de 1968 (Cfr. fojas 23 a 24 del expediente judicial).

Producto de la situación expuesta, el 26 de septiembre de 2011 Tilcia Terrado Solís, actuando por conducto de su apoderado judicial, presentó ante la Sala la demanda contencioso administrativa que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, la cual fue corregida posteriormente, cuyo objeto es que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 8-5-1354 de 26 de julio de 2002, y que se reestablezca el derecho de propiedad de la finca número 252, con sus correspondientes medidas y linderos, a favor de Juan Terrado Salinas (Cfr. fojas 2 a 12 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La parte actora estima que la Resolución D.N. 8-5-1354 de 26 de julio de 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, infringe las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 32 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de

la competencia, según el cual todos los consumidores de bienes y servicios son beneficiarios de los preceptos contenidos en el Título II de esa ley, denominado "Protección al Consumidor", y todos los proveedores quedan obligados a su cumplimiento (Cfr. foja 26 del expediente judicial);

B. Los artículos 11 y 29 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 sobre Reforma Agraria; normas que, respectivamente, establecen que: **a)** la responsabilidad del cumplimiento de la función social de la tierra se hace extensiva a todos los órganos y agencias del Estado y de los Municipios, así como a las personas naturales o jurídicas que ejercen el derecho de propiedad; y **b)** que aquél que tuviere tierras en propiedad tiene el derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra, y a recibir del Estado la protección necesaria (Cfr. fojas 26 a 28 del expediente judicial); y

C. Los artículos 5 y 15 del Código Civil, los que, en su orden, disponen que: **a)** los actos que prohíbe la ley son nulos y sin ningún valor, salvo cuando ella misma disponga otra cosa o designe expresamente un efecto distinto al de la nulidad; y **b)** que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes (Cfr. fojas 28 a 29 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como lo señalamos en el apartado anterior, una de las disposiciones legales que la recurrente estima infringida

es el artículo 32 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007; no obstante, advertimos que esta última dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, lo que, de manera alguna, guarda relación con el negocio jurídico bajo examen, pues, lo que se discute es la legalidad o ilegalidad de la adjudicación de una parcela de terreno; razón por la cual descartaremos de nuestro análisis dicha disposición (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

De igual manera, consideramos que el artículo 15 del Código Civil, que también se aduce vulnerado, tampoco resulta aplicable a la situación en estudio, puesto que el mismo se refiere a las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno que son expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria; supuesto en el que no se enmarca el acto administrativo que se demanda en este caso (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Visto lo anterior, es preciso indicar que al sustentar el concepto de la violación del resto de las normas invocadas, es decir, los artículos 11 y 29 de la Ley 37 de 1962 y 5 del Código Civil, la parte actora argumenta que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario transgredió el derecho que Juan Terrado Salinas mantenía sobre el uso, goce y disposición de la finca número 252, la cual le había sido adjudicada desde agosto de 1968, ya que treinta años después, la misma entidad decidió otorgarle ese bien inmueble, con un número distinto, a otra persona, a saber, Benita Reyna de Terrado o Benita Espinosa de Terrado, alegando que se trataba de una parcela

de terreno baldío; situación que, a su juicio, demuestra que la institución no cumplió con su deber de proteger y asegurar la efectividad del derecho de propiedad privada que mantenía Terrado Salinas sobre la aludida finca (Cfr. fojas 26 a 28 del expediente judicial).

De lo expuesto, podemos inferir que la discusión planteada por la accionante radica en el supuesto traslape de dos títulos de propiedad, como consecuencia del otorgamiento de derechos por parte de la institución demandada y que fueron inscritos en el Registro Público de Panamá; sin embargo, este Despacho observa que **las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso**, entre éstas, las copias simples de los planos 4-7020 de 27 de marzo de 1967 y 801-01-15515 de 16 de noviembre de 2001, así como los certificados de propiedad de las fincas número 252 y 217276, expedidos por la referida entidad, **no permiten determinar de manera clara y objetiva** si, en efecto, la superficie de la finca 252, de propiedad de Juan Terrado Salinas, coincide con el área que comprende la parcela de terreno que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario le adjudicó a Benita Reyna de Terrado o Benita Espinosa de Terrado mediante Resolución D.N. 8-5-1354 de 26 de julio de 2002, **lo que resulta imprescindible para poder emitir una opinión de fondo en el presente proceso** (Cfr. fojas 11 a 13, 14 a 15, 16 y 17 del expediente judicial).

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, como por la

Autoridad Nacional de Administración de Tierras y el tercero interesado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licenciado Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Magíster Indira Triana de Muñoz
Secretaria General, Encargada

Expediente 652-11