

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 054

Panamá, 5 de enero de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

Expediente 127292022.

El licenciado **Abraham Adames Aguilar**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI.8-7-0371 de 5 de febrero de 2019, 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 1177 de 24 de julio de 2023, este Despacho manifestó que en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por el accionante consistía en que a través de la Resolución ANATI.8-7-0371 de 5 de febrero de 2019, acto cuya declaratoria de nulidad se demanda, se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso, a David Alexis Chu Lee, una parcela de terreno baldío, ubicado en el corregimiento de Chepo, con una superficie de cero hectáreas más tres mil novecientos noventa y un metros cuadrados con noventa y dos decímetros cuadrados (0HAS+3991M2.92DC²) (Cfr. fojas 1 a 12 y 64 a 65 del expediente judicial).

La parcela anteriormente descrita se convirtió en la finca 30303150, con código de ubicación 8401, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según Plano número 805-01-25491 del 18 de Agosto del 2017, aprobado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a saber:

Norte: camino de tierra hacia otros lotes hacia la c.i.a.
Sur: terreno nacional ocupado por: Emilio Pimentel Cedeño.
Este: terreno nacional ocupado por: Emilio Pimentel Cedeño.
Oeste: camino de tierra hacia otros lotes hacia la c.i.a.

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 contraviniendo lo normado en los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los artículos 24, 25, 29, 56 y 101 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962; el artículo 334 del Código Civil; y los artículo 5 (numerales 1 y 2) del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, como alega el actor, lo cual resultaba imprescindible para emitir una opinión de fondo en el proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 5 a 11 del expediente judicial).

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

El demandante manifiesta que el acto acusado vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indican los principios que deben regir todas las actuaciones administrativas y que todo acto administrativo dictado en contravención del principio del debido proceso, incurre en vicio de nulidad (Cfr. fojas 5 a 6 del expediente judicial);

B. Los artículos 24, 25, 29, 56 y 101 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que señalan los conceptos de tierras baldías y patrimoniales, que aluden a las limitaciones que impone la función social de la tierra sobre el derecho de propiedad, distinguen las tierras

estatales adjudicables y refieren a la inspección que debe realizar la Comisión de Reforma Agraria previo a la adjudicación del terreno (Cfr. fojas 6 a 9 del expediente judicial);

C. El artículo 334 del Código Civil, que señala, que son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado y del municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente (Cfr. fojas 9 a 10 del expediente judicial);

D. El artículo 5 (numerales 1 y 2) del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010, que establece el procedimiento para el reconocimiento de Derechos posesorios y adjudicación a título gratuito u oneroso (Cfr. fojas 10 a 11 del expediente judicial).

III. Posición del actor respecto a los cargos de infracción.

Por otra parte, **Abraham Adames Aguilar**, en su propio nombre y representación presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la Resolución ANATI.8-7-0371 de 5 de febrero de 2019, expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, manifestando en su libelo, entre otras cosas, que el globo de terreno adjudicado a **David Alexis Chu Lee** por medio del acto administrativo atacado no podía ser considerado para el año 2019, como tierras patrimoniales del Estado, ya que, el mismo, forma parte de la finca 1455 con código de ubicación 8401, folio 16574, documento 8 actualizado, razón por la cual considera que dicha adjudicación escapa de las funciones y competencias de la entidad demandada; indica además, que el funcionario del referido ente, incumplió lo establecido en el procedimiento y omitió la necesidad de confirmar que la parcela solicitada no estuviera traslapada (Cfr. fojas 5 a 11 del expediente judicial).

IV. Posición de David Alexis Chu Lee, como Tercero Interesado.

A través de la **Providencia de nueve (9) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, la Sala Tercera procedió a correrle traslado a **David Alexis Chu Lee**, para contestar la presente demanda, por lo que, el 24 de mayo de 2022, por medio del Defensor de Ausente, compareció al presente proceso para contestar la acción contencioso

administrativa interpuesta por **Abraham Adames Aguilar**, negando los hechos y las pretensiones del 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 79 a 80 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, al emitir su informe explicativo de conducta, no proporcionó mayores elementos en torno a las alegaciones vertidas en contra del acto acusado, que permitieran a esta Procuraduría comprobar los hechos en que fundamenta el recurrente sus pretensiones (Cfr. fojas 69 a 70 del expediente judicial).

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 el 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 413 de 9 de octubre de dos mil veintitrés (2023)**, la Sala Tercera admitió las pruebas documentales visibles a fojas 13 a 14, 64 a 65, 97, 98, 99 y 100 del expediente judicial (Cfr. fojas 101 a 103 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, conviene destacar que mediante el citado Auto de Pruebas, la Sala Tercera también admitió la prueba de informe aducidas por el demandante, que consiste en: a) la copia debidamente autenticada del expediente administrativo correspondiente a la emisión del acto demandado, las que reposan en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Cfr. fojas 101 a 103 del expediente judicial).

Por otro lado, observamos que a través del mencionado Auto de Pruebas, la Sala Tercera también admitió una inspección judicial con intervención de peritos, solicitada por el activador judicial (Cfr. fojas 101 a 103 del expediente judicial).

En el proceso bajo examen **se practicó una inspección judicial con intervención de peritos**, que fue aducida por la actora; y en la que participaron los especialistas en Topografía Boris Sánchez y Luis Caballero, este último 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 el actor y admitida por el Tribunal, a través del Auto de Pruebas 413 de 9 de octubre de dos mil veintitrés (2023), pretendía determinar los siguientes aspectos:

1) Si la parcela inspeccionada corresponde al globo de terreno adjudicado mediante el acto demandado (Resolución ANATI-8-7-0371 de 5 de febrero de 2019), a favor de David Alexis Chu Lee; y si es la misma que se constituyó en la “Finca con folio real 30303150”, con Código de Ubicación 8401, localizada en el Corregimiento de Chepo, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá.

2) Si la precitada “Finca con folio real 30303150”, con Código de Ubicación 8401, efectivamente mantiene en el sitio de la inspección (en campo), los mismos colindantes y la misma superficie de “cero hectáreas más tres mil novecientos noventa y un metros cuadrados con noventa y dos decímetros cuadrados (0HAS+3991M2.92DC²),... que corresponden al Plano 805-01-25491 de 18 de agosto de 2017.

3) Si en la precitada “Finca con folio real 30303150”, con Código de Ubicación 8401, existen o no, construcciones, mejoras, cercas medianeras, sembradíos, arboles, flores, cultivos y/o algún otro tipo de ocupación o actividad de uso. En caso afirmativo, detalle cada uno de estos aspectos.

4) Si el globo de terreno cuyo derecho posesorio fue reconocido mediante el acto demandado, en donde el mismo inmueble, también le fue adjudicado a título oneroso al señor David Alexis Chu Lee, mantiene algún tipo de traslape con la “Finca con folio real 30303150”, con Código de Ubicación 8401, localizada igualmente en el Corregimiento de Chepo, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá; o con alguna parcela y/o servidumbre (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: “...Este globo de terreno, es el mismo y corresponde al globo de terreno adjudicado mediante el acto demandado, (Resolución N°

ANATI-8-7-0371, de 5 de febrero de 2019), a favor de David Alexis Chu Lee, y que se constituyó en la Finca con folio real 30303150, con Código de Ubicación 8401, localizada en el Corregimiento de Chepo, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá”.

Con respecto a la segunda pregunta, indica que: “La Superficie de la Finca 30303150, fue verificada y al hacer los retiros correspondientes desde el centro de los caminos de la servidumbre que la colinda, este Finca 30303150, presenta la misma **Superficie de 0Has+3,991.92 Metros Cuadrados**, que corresponde al plano 805-01-25491 del 18 de agosto de 2017, que aparecen descritas en el acto demandado. Añade además, que: “En la actualidad esta Finca 30303150, presenta en su parte Este, colindancia con un camino de tierra que conduce a otros lotes. Y que este camino separa las Tierras Nacionales ocupadas por Jaime Lasso y Antonio Cárdenas...”.

Adicionalmente, el experto **Luis Caballero**, respondió a través de su informe lo que a continuación se transcribe: “Sobre el terreno de la Finca 30303150, Código 8401, encontramos una construcción que consiste en una casa, de bloques de cemento, sin galvanizado, puerta de madera, ventanas ornamentales, piso se cemento, así como también un sitio de galera para porqueriza... También logramos detectar de que la Finca 30303150, como esta (sic) rodeada por caminos, de penetración que conducen a otros lotes, la misma esta (sic) cercada con alambre por todo su alrededor separando así los caminos colindantes, teniendo así un portón de entrada. Se encontró sobre el terreno que ocupa la Finca N° 30303150, sembradíos de árboles frutales, (mango, limón, siembra de plátanos, palmas de pipas, aguacate, yuca, etc.”.

En cuanto a la cuarta pregunta, manifestó: “...El globo de terreno Adjudicado, mediante la Resolución N° ANATI-8-7-0371, de 5 de febrero de 2019, a favor de David Alexis Chu Lee, que dio el nacimiento de la **Finca N° 30303150, Código de Ubicación N° 8401, presenta un Traslape total de su Superficie de 0Has+3,991.92 Metros Cuadrados**, sobre la Finca N° 1455, Tomo N° 28, Folio N° 40, Código de Ubicación N° 8401, localizada

en el Corregimiento de Chepo, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, y que su actual propietario lo es ZACATA AGROGANADERA CHEPANA S.A.(ZACHE).”

En ese mismo sentido, con respecto a las preguntas arriba descritas, el perito de la parte actora, **Boris Sánchez**, manifestó lo siguiente:

“En el Dictamen Pericial del proceso de DEMANDA CONTENCIOSOADMINISTRATIVA DE NULIDAD solicitado por la Sala Tercera, se determinó lo siguiente:

...En cuanto a Si la parcela inspeccionada corresponde al globo de terreno adjudicado mediante acto demandado – Resolución NO. ANATI 8-7-0371 de 5 de Febrero de 2019–, a favor de DAVID ALEXIS CHU LEE, el globo inspeccionado, ‘Si’, corresponde al terreno adjudicado mediante acto demandado –Resolución NO. ANATI 8-7-0371 de 5 de Febrero de 2019–a favor de DAVID ALEXIS CHU LEE, y ‘Si’ es la misma que se constituyó en la finca con folio real 30303150, con código de Ubicación 8401, localizada en el corregimiento de Chepo, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá.

...En la en la precitada Finca con folio real 30303150, Código de Ubicación 8401, existe mejoras como la construcción de una vivienda de Tipo Cajón de bloque de cemento sin repellos interno ni externo, puerta de madera y verjas, con ventanas de bloques de ornamentos, piso de concreto, baño, tanque de almacenamiento de agua, techo de zinc, y vigas con carriolas galvanizadas, cercado perimetral, siembras de cultivos percederos, como plátano, guineos, guandú, arboles Maderables, y frutales, plantas de ornamento, actividades de cría de cerdos en corral, y de producción caprina, cuenta con servicios básicos de luz, conexión para señal de celular en todo el terreno.

...Se replanteo los datos de campo del polígono de la precitada Finca con folio real 30303150, y donde ‘Si’, se releja la misma superficie de 0 HAS+ 3,991.92DC2, que corresponde al plano No. 805-01-25491 del 18 de Agosto de 2017, sin embargo ‘No’ mantiene los mismos colindantes.

...Según lo observado en la diligencia judicial, el globo de terreno cuyo derecho posesorio fue reconocido mediante el acto demandado, en donde el mismo inmueble, también le fue adjudicado a título oneroso al señor DAVID ALEXIS CHU LEE, ‘Si’ presenta traslape con la Finca 1455, con código de Ubicación 8401, localizada igualmente en el corregimiento de Chepo, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá.”.

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 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los artículos 24, 25, 29, 56 y 101 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962; el artículo 334 del Código Civil; y los artículo 5 (numerales 1 y 2) del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010.

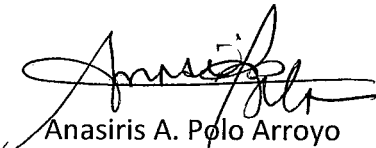
En este contexto, y de las constancias procesales, y lo hasta ahora expuesto denota, que se encuentra debidamente acreditado en el expediente judicial, documentación que sustenta a cabalidad la causa de pedir que guarda relación con la parcela de terreno baldío que le fue adjudicada definitivamente a título oneroso a **David Alexis Chu Lee**, puede advertirse sin mayor dificultad que al emitir la Resolución ANATI.8-7-0371 de 5 de febrero de 2019, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, quebrantó los artículos alegados por el recurrente, **puesto que transgredió el derecho que garantizaba a la sociedad Zacata Agroganadera Chepana (Zache), S.A., el goce y disposición de la finca número 1455 y código de ubicación 8401; toda vez, que la entidad decidió otorgarle parte de ese bien inmueble a David Alexis Chu Lee, 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 ANATI.8-7-0371 de 5 de febrero de 2019, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a través de la cual se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso a **David Alexis Chu Lee, una (1) parcela de terreno baldío**, ubicada en el Corregimiento de Chepo, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, con una superficie de

dos hectáreas más nueve mil ciento ochenta y un metros cuadrados con noventa y un decímetros cuadrados (2HAS+9,181.91Mts²); infringió los artículos 34 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los artículos 24, 25, 29, 56 y 101 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962; el artículo 334 del Código Civil; y los artículo 5 (numerales 1 y 2) del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010; por lo que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución ANATI.8-7-0371 de 5 de febrero de 2019, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasis A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada