

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

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

**Expediente 874162020**

**Vista Número 1222**

**Panamá, 19 de julio de 2022**

La Licenciada Trinidad C. de Zúñiga, actuando en representación del **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ANATI. 2-0983 de 20 de octubre de 2014, dictada por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y para que 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 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 alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

En la Vista Fiscal 097 de 12 de enero de 2022, este Despacho precisó que en el negocio jurídico bajo examen, el acto acusado lo constituye la Resolución ANATI. 2-0983 de 20 de octubre de 2014, dictada por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, por medio de la cual se le adjudicó al señor Gilberto Marciano Iglesias, a título oneroso, una parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En tal sentido, en aquel momento procesal en el que debíamos emitir nuestro concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, señalamos que debido al escaso caudal probatorio aportado por el recurrente, a fin de verificar la certeza de sus alegaciones, nuestra opinión quedaría

supeditada a los elementos de convicción que fueran aportados en la etapa probatoria.

Visto lo anterior, antes de emitir nuestro concepto, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

### **I. Antecedentes**

Conforme consta en autos, la entidad demandante señala que la Resolución No. ANATI. 2-0983 de 20 de octubre de 2014, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, es infractora del artículo 56 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, puesto que esa norma deja claramente establecido que las tierras estatales no podrán ser de libre adjudicación cuando éstas sean consideradas como reservadas por el Estado para usos especiales (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

De igual forma también agrega la actora, que la autoridad reguladora de administrar las tierras estatales ha vulnerado el artículo 111 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962; los artículos 27 (literal ch), 33 y 37 de la Ley 51 de 28 de agosto de 1975; así como el artículo 752 del Código Administrativo; ya que omitió aplicar su contenido al abstenerse de negar la solicitud de adjudicación a favor del señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz basada en razones de utilidad pública o interés social, sustentada en el hecho que el IDIAP explotaba y aún continúa ejerciendo actividades con fines agrarios sobre el globo de terreno en conflicto (Cfr. fojas 16-19 del expediente judicial).

Concluyó la entidad demandante indicando, que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** infringió los artículos 34, 52 (numeral 4) y 201 (numerales 31 y 61) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, porque, a pesar que el IDIAP, por medio de la Nota DG-615-12-2014 de 11 de diciembre de 2014, con sello de recibido el 12 de ese mismo mes y año, le comunicó a la demandada que el Fiscal Segundo de Circuito de Litigación Especializado en Asuntos Civiles y de Familia interpuso un Amparo de Garantías Constitucionales ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en contra de la Sentencia de 15 de abril de 2014, del Tribunal Superior del Segundo

Distrito Judicial (Coclé y Veraguas); no esperó la decisión, sino que procedió a la adjudicación a favor del señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz, lo que resultó en detrimento del interés público; es decir, el patrimonio de la actora (Cfr. fojas 19-23 del expediente judicial).

## **II. Actividad Probatoria.**

En lo que respecta a la actividad procesal probatoria, debemos destacar que mediante el Auto de Pruebas 322 de 24 de mayo de 2022, se admitieron los siguientes medios de convicción:

### **- Documentales.**

Como pruebas documentales, el Tribunal admitió la Resolución ANATI. 2-0983 de 20 de octubre de 2014, que constituye el acto acusado en la causa bajo estudio, entre otros documentos (Cfr. foja 201 del expediente judicial).

### **- De informe.**

De igual forma, la Sala Tercera admitió como pruebas de informe la documentación a ser requerida a las entidades correspondientes que a continuación se detallan:

- Dirección Regional de Coclé de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; a fin de que remitiese la copia autenticada del expediente administrativo identificado como “*cédula catastral #4141217000063*” relativo al trámite iniciado por el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (Cfr. foja 201 del expediente judicial).
- Juzgado Primero de Circuito Civil de Coclé; a fin de que remitan la copia autenticada del expediente contentivo del “Proceso Ordinario de Oposición” que interpuso la entidad demandante (Cfr. foja 202 del expediente judicial).

### **- Inspección judicial.**

De igual forma, en el referido auto de pruebas se admitió la inspección judicial solicitada por la parte actora para la denominada “*Finca Madre 87*” (sic), correspondiente al inmueble identificado como la Finca 87, con código de ubicación

2107 (Rollo N° 23832, Doc. 4) ubicada en el sector de Río Hato, corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. fojas 202-203 del expediente judicial).

El objetivo de esta prueba consistía en absolver el cuestionario visible a foja 203 del expediente judicial. No obstante, debemos indicar que al momento de la elaboración del presente alegato no se observó en el expediente de marras la toma de posesión del perito designado por el Tribunal, ni la entrega del respectivo informe.

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

En este punto debemos recordar que el argumento central del recurrente radica en que el señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz, en su momento le solicitó a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** la adjudicación definitiva, a título oneroso, de una parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, con una superficie de dos hectáreas más cuatro mil ochocientos noventa y cuatro metros cuadrados con seis decímetros cuadrados ( $2\text{has}+4894\text{m}^2.06\text{dc}^2$ ), comprendida dentro de los linderos generales señalados en el plano No.202-07-13441 de 24 de junio de 2011, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En autos, también se dejó consignado que el globo de terreno solicitado pertenece a la finca 87, inscrita en el Registro Público en el rollo 23832, documento 4, Sección de la Propiedad, provincia de Coclé (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Según se señala en la información incorporada al caso y en la demanda, la solicitud de adjudicación formulada por el señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz se sometió a una oposición en la esfera judicial, que dio lugar a que el Juzgado Primero del Circuito de Coclé, Ramo Civil, expidiera la Sentencia 75 de 29 de octubre de 2013; que fue impugnada en segunda instancia, trayendo como consecuencia que el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas) expidiera la Sentencia de 15 de abril de 2014, a través de la cual revocó la decisión primigenia y, en su lugar, declaró no probada la oposición presentada por el **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)** (Cfr. fojas 6 y 28 del expediente judicial).

Sin embargo, la recurrente indica que la entidad adjudicataria no tomó en consideración que el Fiscal Segundo de Circuito de Litigación Especializado en Asuntos Civiles y de Familia interpuso un Amparo de Garantías Constitucionales ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en contra de la Sentencia de 15 de abril de 2014, del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial (Coclé y Veraguas); situación de la que afirma tuvo formal conocimiento la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, porque así se lo comunicó el **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)** mediante la Nota DG-615-12-2014 de 11 de diciembre de 2014, con sello de recibido el 12 de ese mismo mes y año (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En la demanda que dio inicio al negocio que se examina, se menciona que el 21 de junio de 2016, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia concedió el Amparo de Garantías Constitucionales y decretó la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso ordinario de oposición interpuesto por el **Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP)** en contra del señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz, basado en la omisión de la notificación; y, como consecuencia, la participación activa del Ministerio Público en las distintas etapas procesales (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En esta línea, en el momento que correspondía emitir nuestro concepto de ley, este Despacho sostuvo que sin la copia autenticada de la Sentencia de 21 de junio de 2016, ya descrita; no resultaba factible emitir un criterio dentro del proceso que ocupa nuestra atención.

Habiendo revisado los elementos de convicción que fueron introducidos al proceso en la etapa probatoria, esta Procuraduría observa que el Juzgado Primero de Circuito Civil remitió a la Sala Tercera el expediente que contiene el Proceso Ordinario de Oposición interpuesto por el IDIAP, en contra de la solicitud de adjudicación del mencionado globo de terreno nacional ubicado en Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé, a favor del señor Gilberto Marciano Iglesias Muñoz.

Dentro de dicho expediente, se tienen constancia de la Sentencia de 21 de junio de 2016, por medio de la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia

**concedió** el Amparo de Garantías Constitucionales y **decretó la nulidad de todo lo actuado dentro del referido proceso ordinario de oposición** (Cfr. fojas 160-169 del expediente administrativo).

En dicha oportunidad, el Pleno de nuestra máxima corporación de justicia indicó que había existido violación al debido proceso, por cuanto quedó demostrado que existió falta de notificación al Ministerio Público en un proceso en donde era parte el Estado, a través del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (IDIAP) (Cfr. fojas 160-169 del expediente administrativo).

En efecto, la obligación de actuación del Ministerio Público dentro de los procesos que puedan afectar los intereses del Estado viene reconocido por diversas normas constitucionales y legales, de las cuales podemos mencionar las siguientes:

Artículo 220 de la Constitución:

“Son atribuciones del Ministerio Público:

1.- Defender los intereses del Estado o del Municipio.

...”

Código Judicial.

“**Artículo 347.** Corresponden a todos los agentes del Ministerio Público las siguientes funciones:

1. **Defender los intereses del Estado o del municipio, según los casos, y representar al Estado en los procesos que se instauran en contra de éste;**

2...” (Énfasis nuestro).

“**Artículo 379.** En los procesos en que sean parte la Nación o los municipios o cualquiera otra entidad estatal, **el respectivo agente del Ministerio Público está obligado a interponer Recursos de Apelación contra la resolución final, si fuere adversa...**” (Énfasis nuestro).

“**Artículo 733.** Son causales de nulidad comunes a todos los procesos:

...

6. La falta de citación al Ministerio Público en los casos expresamente determinados por la ley;”

...

**Artículo 1002.** Se notificarán personalmente:

...

4. La resolución que deba notificarse a los agentes del Ministerio Público o a cualquier otro funcionario público por razón de sus funciones...

**“Artículo 1227.** Son comunes en los procesos de conocimiento, las siguientes disposiciones:

...

9. **Cuando en el proceso de que conoce el tribunal, deba ser oído el Ministerio Público, después del trámite del alegato en cada instancia se dará vista al respectivo agente para que emita concepto, lo que deberá hacerse dentro del término de cinco días, a partir de la remisión del expediente por el juez. La respectiva resolución será un proveído de mero obedecimiento;**

...” (Énfasis nuestro).

De lo visto en las disposiciones antes transcritas, se hace evidente que en el proceso de ordinario de oposición en referencia **era obligatorio darle participación al Ministerio Público, puesto que el objeto de la litis recaía sobre un globo de terreno en el cual podía tener interés el Estado, y en caso de una sentencia adversa, como en efecto se produjo, se podían haber afectado los intereses del Estado, todo lo cual refuerza la tesis de la forzosa participación del Ministerio Público en este tipo de procesos.**

Esa falta de notificación, tal como se expuso en el proceso ordinario de oposición ya descrito, **tuvo como consecuencia directa que el Ministerio Público no pudiera cumplir con su mandato consitucional y legal.**

Para mejor ilustración de la Sala Tercera, nos permitimos reproducir el extracto pertinente de la Sentencia de 21 de junio de 2016, por medio de la cual se accedió al amparo de garantías constitucionales interpuesto, y se declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso que adjudicó al tercero interesado el globo de terreno en controversia. Veamos.

“Revisada la actuación, se observa que efectivamente dentro de la demanda de oposición interpuesta, **nunca se notificó al**

**Ministerio Público, por lo cual éste no tuvo conocimiento de la existencia del proceso.**

Ahora bien, cabría preguntarse si dentro de esta demanda de oposición de la cual emerge del amparo presentado, se podrían ver afectados intereses del Estado. A nuestro entender la respuesta es sí, pues **se trata de una demanda ordinaria de oposición interpuesta por el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), con la finalidad que se desestime la solicitud de adjudicación presentada por Gilberto Marciano Iglesias Muñoz, y en consecuencia se le reconociera mediante resolución en firme, el derecho que dice tener el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA DE PANAMÁ (IDIAP), de que se le adjudique el globo de terreno de que trata el proceso de oposición.**

Y es que por Estado ha de entenderse la Nación, el Municipio o cualquier entidad pública autónoma o descentralizada (artículo 1940 del Código Judicial), por ende, **cuando en dicho proceso se pueden ver afectados los intereses de una entidad pública como el IDIAP, debe entenderse que en consecuencia se están afectando los intereses del Estado.**

...

Con lo anterior, **ha quedado acreditada la violación al debido proceso, específicamente por la falta de notificación al Ministerio Público, dentro de un proceso ordinario de oposición, donde se podían ver afectados los intereses del Estado, y una de las partes es una entidad estatal.**

Basado en lo anterior, y toda vez que se ha encontrado violación al debido proceso en la emisión de la decisión impugnada, lo que procede es **acceder a la acción de amparo presentada.**

...

Lo anterior indica, que para reestablecer el derecho fundamental vulnerado, **se hace necesario decretar la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso ordinario de oposición a la adjudicación de un lote de terreno que formula el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), a fin de que se le dé la debida participación al Ministerio Público, pues por la referida falta de notificación no pudo participar en ninguna de las fases del proceso, ya que nunca se le notificó de su existencia.”** (La negrita es nuestra).

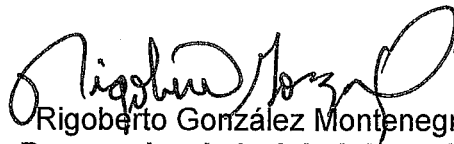
Tal como se ha podido observar, ante la falta de notificación al Ministerio Público en un proceso en donde podían verse afectados los intereses del Estado, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia accedió al amparo de garantías constitucionales presentado y decretó la nulidad de todo lo actuado. Ello, trajo aparejado consigo que el proceso de adjudicación del globo de terreno en disputa se



deba retrotraer a sus etapas iniciales, para de esta forma garantizar la participación de los agentes del Ministerio Público. Lo anterior tiene como consecuencia inevitable que toda actuación posterior al inicio del proceso de marras deviene en no ajustada a derecho, con lo cual el reconocimiento del derecho del tercero se encuentra viciado desde su concepción. Por ende, a juicio de esta Procuraduría la nulidad por ilegal del acto objeto de reparo ha quedado demostrada.

En consecuencia, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Magistrados de la Sala Tercera se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la Resolución ANATI. 2-0983 de 20 de octubre de 2014, dictada 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