

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1451

Panamá, 31 de agosto de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.**

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

Expediente 723162021.

La Licenciada Vanessa del Carmen Hernández Moreno, actuando en representación de **Humberto Santamaría Espinosa**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-1525 de 22 de agosto de 1995, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (hoy **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 en la acción contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

I. La pretensión.

La Licenciada Vanessa del Carmen Hernández Moreno, actuando en representación de **Humberto Santamaría Espinosa**, solicita que se declare nula, por ilegal, **la Resolución D.N. 4-1525 de 22 de agosto de 1995**, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (hoy **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**).

II. Normas que se aducen vulneradas.

La apoderada judicial del recurrente invoca como infringidas las siguientes disposiciones:

A. De la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, anterior Código Agrario, vigente al momento de los hechos:

a.1. El artículo 24, que instituye que son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial);

a.2. El artículo 29, que dispone que todas las personas que tuvieren tierras en propiedad tienen derecho a su uso, su goce y su disposición plena, con las limitaciones que impone la función social, y que en tal condición deben recibir la protección estatal necesaria (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial);

a.3. El artículo 69, que puntualiza que la adjudicación definitiva confiere la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas en esa excerpta codificada (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

a.4. El artículo 72, que entre otras cosas señala que en ningún caso tendrá valor alguno contra la Nación o terceros, los títulos expedidos en contravención a las disposiciones que regulen la adjudicación o la venta de tierras estatales (Cfr. foja 10 del expediente judicial); y

B. Los artículos 334 y 338 del Código Civil, que mencionan que son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado y del Municipio, los pertenecientes a los particulares; y que nadie podrá ser privado de esa prerrogativa sino por vía de autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

III. Intervención de los terceros interesados.

Mediante la Providencia de dos (2) de agosto de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y, entre otros, le corrió traslado a Carlos Enrique Ledezma, Roberto Rafael Rubio Arauz y a la sociedad Capital Trust & Finance Inc. (Cfr. foja 41 del expediente judicial).

(i) Al señor **Carlos Enrique Ledezma** se le asignó como defensor de ausente al Licenciado Roberto Aparicio Alvear, quien procedió a contestar la demanda negando los

hechos, las pretensiones, la solicitud especial, se opuso a los cargos formulados respecto de las normas infringidas y los conceptos de las violaciones, así como el derecho invocado (Cfr. fojas 92-94 y 95-96 del expediente judicial).

(ii) El señor **Roberto Rafael Rubio Arauz** otorgó poder especial al Licenciado Rafael Alberto Santamaría González, quien actuando en su nombre y representación, aceptó los hechos de la demanda, en el sentido que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario dictó la Resolución D.N. 4-1525 de 22 de agosto de 1995, a través de la cual le adjudicó a Francisco Ledezma un globo de terreno registrado desde el 20 de septiembre de 1995, como la finca o folio real 36604, inscrita en el Registro Público en el rollo 18214, documento 9, de la Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí, como si se tratara de una tierra nacional o estatal, cuando en realidad es una propiedad privada inscrita en la entidad registral desde el 17 de julio de 1940, bajo el folio real 5544, tomo 554, folio 380, con código de ubicación 4415, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Chiriquí, la que luego de varios traspasos fue obtenida por Humberto Santamaría Espinosa por medio de la figura de prescripción adquisitiva de dominio, de la que segregó, entre otra, tres (3) inmuebles, a saber, la finca 417578; la finca 417581; y, la finca 417583, todas con código de ubicación 4415, inscritas el 6 de marzo de 2012, en la Sección de la Propiedad del Registro Público de la provincia de Chiriquí. La primera que le fue vendida a la sociedad **Capital Trust & Finance Inc.**, y las dos (2) últimas compradas por **Roberto Rafael Rubio Arauz** (Cfr. fojas 23, 38, 55, 56-60, 61-63, 64-67, 68, 69 y 78-89 del expediente judicial).

(iii) La sociedad **Capital Trust & Finance, Inc.**, en su condición de tercera interesada, le otorgó poder a los abogados Ana Amaya, Rodrigo Martínez y Katherine Kent, para que la representen en el proceso contencioso administrativo de nulidad en estudio, la que en su escrito negó los hechos, los conceptos respecto de las disposiciones

invocadas y los conceptos de la infracción, además de las pruebas (Cfr. fojas 73, 74-75, 76, 77 y 90-91 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El 31 de diciembre de 1992, Francisco Ledezma presentó ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario una solicitud con el propósito de comprar un terreno baldío, a título oneroso, con una superficie de una hectárea con nueve mil ciento treinta metros cuadrados con setenta y ocho decímetros cuadrados (1Ha+9130.78 mts²) ubicado en el corregimiento de Cerro Punta, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, que corresponde al plano 404-04-13034 de 10 de febrero de 1995 (Cfr. fojas 44-45 del expediente judicial).

Luego que la entidad estimó que el interesado cumplió con todos los requisitos establecidos en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, anterior Código Agrario, para la adjudicación a título oneroso, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario expidió la **Resolución D.N. 4-1525 de 22 de agosto de 1995**, la cual fue notificada por medio del edicto 103-95 de 14 de marzo de 1995, debidamente publicado en periódicos de circulación nacional (Cfr. fojas 14-18, 19-21 y 44 del expediente judicial).

En ese contexto, la Licenciada Vanessa del Carmen Hernández Moreno, actuando en nombre y representación de **Humberto Santamaría Espinosa** acudió a la Sala Tercera a interponer una acción contencioso administrativa de nulidad en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución descrita en el párrafo previo (Cfr. fojas 1-13 del expediente judicial).

Como sustento de su pretensión, el activador judicial plantea que ese acto administrativo es ilegal, habida cuenta que en el año 1995, fecha de la adjudicación, ese globo de terreno no era baldío sino una pertenencia de carácter privado, correspondiente a la finca o folio real 5544, inscrita en el Registro Público en el tomo 554, folio 380, con

código de ubicación 4415, de la Sección de la propiedad, de la provincia de Chiriquí, que en aquella época correspondía a José Batonovich, quien adquirió la mitad de la misma de su antiguo propietario Efraín Otero (Cfr. foja6 del expediente judicial).

En el libelo en estudio también se señala que ese fundo perteneció a Pera Barbir Nicolac y Dauko Nicolac, que la obtuvieron a través de un juicio de sucesión de Ante Barbir o Antonio Barbir, según se evidencia en la Escritura Pública 872 de 17 de noviembre de 1965 de la Notaría Primera del Circuito de Chiriquí (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Seguidamente, en la demanda se planteó que por medio del Oficio 726 de 15 de junio de 2010, el Juzgado Quinto del Circuito de Chiriquí, Ramo Civil, ordenó inscribir a nombre de **Humberto Santamaría Espinosa**, la finca o folio real 5544, por haberla adquirido mediante un proceso sumario de prescripción adquisitiva de dominio (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Posteriormente, el hoy accionante señala que segregó tres (3) globos de terreno de la mencionada finca 5544, lo que dio lugar al surgimiento de los siguientes inmuebles:

*la finca o folio real **417578**, con código de ubicación 4415;

*la finca o folio real **417581**, con código de ubicación 4415; y

*la finca o folio real **417583**, con código de ubicación 4415, todas inscritas el 6 de marzo de 2013, en la Sección de la Propiedad del Registro Público de la provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 7 y 23 del expediente judicial).

A juicio de quien demanda, el globo de terreno que conforma la finca o folio real 5544, inscrita en el Registro Público en el tomo 554, folio 380, con código de ubicación 4415, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Chiriquí, fue constituida desde el 17 de julio de 1940, siendo su primer propietario Efraín Otero; y, para el año 1995, sus dueños eran José Batinovich, Pera Barbir Nicolac y Dauko Nicolac, estos últimos la adquirieron a través del juicio de sucesión de Ante Barbir o Antonio Barbir. Posteriormente, ese fundo fue adquirido a través de un proceso de prescripción

adquisitiva de dominio por **Humberto Santamaría Espinosa**, quien luego realizó las segregaciones previamente mencionadas; es decir, las fincas: **417578, 417581 y 417583** (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

En la acción bajo análisis, se menciona que **Humberto Santamaría Espinosa** vendió las fincas **417581 y 417583** a Roberto Rafael Rubio Arauz (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Desde la perspectiva del actor, la situación fáctica que acontece sobre el globo de terreno que la Nación le adjudicó a Francisco Ledezma, por medio de la **Resolución D.N. 4-1525 de 22 de agosto de 1995**, que se analiza en este caso, trae como consecuencia que ese acto administrativo sea nulo, por ilegal (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

El actor basa su pretensión en el hecho que, a su juicio, **hay un traslape total entre la finca 36604**, inscrita en el Registro Público con código de ubicación 4404, de la Sección de la propiedad, **con la finca 5544**, registrada en el tomo 554, folio 380, con código de ubicación 4415, de la Sección de la Propiedad, producto de la expedición de la resolución en estudio que adjudicó, en el año 1995, un supuesto terreno baldío, que en realidad constituía una propiedad privada, por lo que estima la infracción de los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario de 1962, vigente a la fecha de los hechos (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

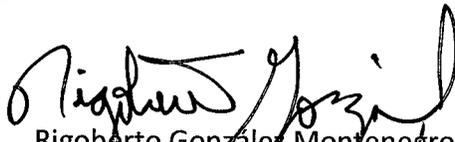
A juicio de la recurrente, la entidad infringió los artículos 334 y 338 del Código Civil, porque la finca 5544 no podía ser objeto de adjudicación por no ser terreno baldío (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Este Despacho procedió a revisar la evidencias documentales allegadas al caso y observó que los elementos escritos que componen la carpetilla 202100026016 que contienen las sumarias en averiguación, por el delito contra el patrimonio económico, en la modalidad de daños cometidos en perjuicio de Roberto Rafael Rubio Arauz que adelanta la Agencia Sub-Regional de Bugaba del Ministerio Público no consta prueba

pericial alguna en la que se haya establecido la existencia de un traslape entre la finca **36604**, inscrita en el Registro Público con código de ubicación 4404, de la Sección de la Propiedad, **con la finca 5544**, registrada en el tomo 554, folio 380, con código de ubicación 4415, de la Sección de la Propiedad, por lo que se entiende el motivo por el cual, quien demanda adujo entre sus elementos probatorios una Inspección Judicial en ese sentido (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Por consiguiente, para esta Procuraduría es necesario que se practique la Inspección Judicial propuesta por el demandante, a los efectos de determinar si existe o no el traslape alegado; ello, como medida para establecer la legalidad del acto administrativo acusado. En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado**, en lo que respecta a la legalidad la **Resolución D.N. 4-1525 de 22 de agosto de 1995**, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (hoy **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**), a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el actor, como los terceros interesados.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Monzenegro
Procurador de la Administración


María Urriola de Ardila
Secretaría General