

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1691

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 1 de diciembre de 2021.

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Gloria Isabel González G., quien actúa en nombre y representación de **Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, emitida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, así como su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

**Contestación
de la demanda.**

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

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "***La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...***", con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial de la demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 3, 12 y 13 de la Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017, que establece el Reglamento Único de Revisión, Aprobación y Registro de Planos de Agrimensura, los cuales, en su orden, disponen que cualquier omisión por parte del agrimensor, de los datos que debieron ser plasmados en un plano aprobado y registrado, y que por su causa, surja algún conflicto, se deberá dirimir ante el ramo jurisdiccional competente para que se realice la debida corrección; que la aprobación de plano consiste en el acto administrativo a través del cual la institución le otorga validez técnica, mediante su sello y firmas autorizadas, a una representación gráfica de agrimensura y demás elementos, con base a hechos y datos de convicción técnicas catastrales y registrales oficiales sobre los que se tiene constancia al momento de emitirse un pronunciamiento; y que bajo ningún concepto se permitirá la corrección de los planos aprobados, en su defecto, todo propietario o poseedor que pretenda que se modifique algún dato, deberá presentar uno que lo reemplace, siempre que cumpla con las normas establecidas al efecto e indique el motivo de dicha modificación (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial y páginas 44-46 de la Gaceta Oficial Digital No. 28377-B de 2 de octubre de 2017).

B. Los artículos 57, 58 y 66 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y dicta otras disposiciones, que preceptúan que ésta acogerá y tramitará las quejas o reclamos que se le presenten sobre medidas de predios y sus valores; que la misma quedará facultada para intervenir en aquellos casos en los que propietarios o poseedores de fincas y sus colindantes comparezcan ante ella con el objeto de verificar en el propio terreno el reconocimiento de los verdaderos linderos de la parcela, luego de lo cual, se levantará un acta que firmaran las partes, siempre que estén de acuerdo, y el funcionario autorizado; y que los métodos alternos de resolución de conflictos serán aplicados por la institución para solucionar diferencias que involucren bienes inmuebles y que surjan entre particulares, o entre éstos y entidades nacionales o municipales (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial y páginas 19 y 21 de la Gaceta Oficial No. 26638-A de 8 de octubre de 2010).

C. El artículo 110 de la Ley Número 37 de 21 de septiembre de 1962, que aprueba el Código Agrario, el cual fue modificado por el Decreto Ley Número 11 de 2 de junio de 1966, que señala que la Resolución de Adjudicación, debidamente inscrita en el Registro Público, constituirá el título de propiedad (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial y página 3 de la Gaceta Oficial N° 15.632 de 3 de junio de 1966).

Sobre el particular, es importante indicar que el texto normativo reproducido por la apoderada judicial de la accionante en el libelo, no corresponde en ningún modo a las modificaciones antes señaladas, aun cuando las mismas se encontraban vigentes al tiempo en que se dieron los hechos.

III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

De la lectura del expediente en estudio, se desprende que el acto acusado lo constituye la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, emitida por

la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la cual la entidad administrativa resolvió lo que a seguidas se copia:

“PRIMERO: ORDENAR a la señora **SUHEIDY YAMILETH SAMANIEGO PAZ DE RODRIGUEZ**, con cédula de identidad personal No. 8-733-1384, aportar un nuevo plano corregido que cumpla con las normas vigentes para su revisión, aprobación y registro.

SEGUNDO: CONCEDER a la señora **SUHEIDY YAMILETH SAMANIEGO PAZ DE RODRIGUEZ**, con cédula de identidad personal No. 8-733-1384, un plazo de hasta noventa (90) días hábiles para que presente, para la revisión, aprobación y registro, nuevo plano en el que corrija el error que se refleja en el Informe de Inspección y Acoplamiento, que se cita en la parte motiva de esta Resolución.

TERCERO: ORDENAR al Departamento de Aprobación de Plano de la Dirección Nacional de Mensura Catastral, **REEMPLAZAR** el plano aprobado No.809-05-24960, fechado 25 de septiembre de 2015, a nombre del señor (sic) **SUHEIDY YAMILETH SAMANIEGO PAZ DE RODRIGUEZ**, con cédula de identidad personal No. 8-733-1384, por una nueva versión aportada por la peticionaria, que cumpla con las normas para su revisión, aprobación y registro.

CUARTO: Advertir a las partes que contra la presente Resolución proceden los Recursos Administrativos de Reconsideración o Apelación los cuales se interpondrán ante la Dirección Nacional de Titulación y Regularización o ante el Administrador de la Autoridad Nacional de Tierras, respectivamente, los cuales deberán interponerse o proponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación personal, o dentro de los cinco (5) días de desfijación del Edicto respectivo, si hubiere lugar a ellos.

...” (Cfr. anverso y reverso de la foja 15 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la recurrente presentó un recurso de apelación ante el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, el cual fue decidido mediante la Resolución ANATI-DAG-107 de 16 de marzo de 2020, y notificada a la recurrente el 8 de julio de 2020, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 16-23 del expediente judicial).

En virtud de lo expuesto, el 7 de septiembre de 2020, la apoderada judicial de **Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez** acudió a la Sala Tercera para interponer la acción que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, así como su acto confirmatorio, y que como consecuencia de dicha declaratoria, se ordene a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, que adjudique el plano ya aprobado No. 809-05-24960 a la hoy actora; y se finalice el proceso de titulación con la inscripción en el Registro Público, sección de Propiedad (Cfr. fojas 3-4 y 12 del expediente judicial).

Como resultado de lo anterior, mediante el Auto de veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinte (2020), el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contencioso administrativa promovida por **Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez**, en consecuencia, a través de la Vista 1270 de 20 de noviembre de 2020, la Procuraduría de la Administración presentó escrito de apelación a la decisión adoptada; sin embargo, la misma fue confirmada por el Tribunal por medio del Auto de uno (1) de julio de dos mil veintiuno (2021). (Cfr. fojas 42, 55-68 y 83-89 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, la abogada de la accionante manifiesta que el acto administrativo en cuestión fue emitido en violación de los **artículos 3, 12 y 13 de la Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017**, puesto que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** admitió una queja interpuesta por Dilsa Sánchez De Le Marie, en representación de la Junta Comunal del Corregimiento de La Ermita, respecto al conflicto existente sobre la medida de la servidumbre que colinda con el área Este y Norte del terreno objeto de titulación. Agrega que su representada obtuvo la aprobación del plano No. 809-05-24960 de 25 de septiembre de 2015, una vez que la institución constató que se había cumplido con el procedimiento técnico y los estudios solicitados; sin embargo, manifiesta que pese a ello, la entidad demandada le ordenó a **Suheidy Yamileth Samaniego Paz**

de Rodríguez la corrección de la cartografía a sabiendas que ello no está permitido por el reglamento, salvo que medie solicitud de parte interesada, lo cual no sucedió en el presente caso (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

Al mismo tiempo, expone que se han infringido los **artículos 57, 58 y 66 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010**, en la medida que la entidad demandada le dio trámite a la queja presentada por la Junta Comunal para verificar las medidas de la servidumbre objeto de conflicto, a sabiendas que ésta no es propietaria, ni poseedora, ni colindante del terreno que ocupa **Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez**, por lo que, estima que la institución no aplicó los métodos alternos de resolución de conflictos, sino que, actuó de manera parcializada y sin fundamento legal que respaldara sus actuaciones administrativas (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

Finalmente, la apoderada judicial de la actora arguye que se ha vulnerado el **artículo 110 de la Ley Número 37 de 21 de septiembre de 1962**, puesto que una vez que se remite el expediente No. 8-5-650-2012, a nombre de **Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez**, al Departamento de Adjudicación de la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización** de la Regional de Santiago, con su respectiva resolución, no era procedente darle trámite a ninguna oposición, por lo que la queja promovida por la Junta Comunal debía ser enviada a la vía jurisdiccional, y al no hacerlo, se dilató el proceso iniciado por su mandante, el cual se encontraba en su última etapa (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la apoderada judicial de **Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez**, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto impugnado, este Despacho no comparte los argumentos expuestos por la recurrente, por las razones que se expresan a continuación.

De acuerdo a lo expresado por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta remitido a la Sala Tercera, mediante la Nota ANATI-DSEG-

011-2020 de 2 de octubre de 2020, el 26 de diciembre de 2012, la actora presentó una solicitud de adjudicación de una tierra baldía nacional, con una superficie aproximada de 0 Has + 998.35 m², ubicada en la localidad de Sahinillo, Corregimiento de La Ermita, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá, con fundamento en lo dispuesto en el **artículo 96 de la Ley Número 37 de 21 de septiembre de 1962** (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Una vez admitida la solicitud de adjudicación de tierras estatales a título oneroso, propiedad de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, la institución procedió a realizar las diligencias pertinentes a fin de dar trámite a la petición formalizada conforme al procedimiento administrativo establecido al efecto, tal como se desprende del informe explicativo de conducta remitido al Tribunal, que precisa lo siguiente:

“Para los efectos legales se fija el presente edicto en lugar visible de este Departamento, en la Alcaldía de **SAN CARLOS** o en la corregiduría de **LA ERMITA** copia del mismo se entregará al interesado para que los haga publicar en los órganos de publicidad correspondiente, tal como lo ordena el artículo 108 del Código Agrario (hoy conocido como Ley 37 de 1962). Este Edicto tendrá una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

...

Que a foja 40 del dossier consta la nota Santiago, 27 de enero de 2017, **DAT-0096-17** emitido por el Jefe del Departamento de Adjudicación de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización (Encargada), Licenciada Leticia López, que devuelve dicha solicitud de adjudicación a la ANATI-CAPIRA por la falta de la firma en la hoja de colindancia de quién representa el Área Verde en el lindero Norte del plano aprobado No. 808-05-24960.

...

Sin embargo, a foja 53 reposa la nota Santiago, 18 de agosto de 2017, N-DAT-1247-17 emitido por el Jefe del Departamento de Adjudicación de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, Licenciado Telvin Armuelles que devuelve dicha solicitud de adjudicación a la ANATI-CAPIRA por la existencia de servidumbre debe corregirse el plano.

...

Que a fojas 69 hasta la 72 de dossier reposa la hoja de control de servicios No. 512-363437 de 10 de mayo de 2018 donde consta la queja a la solicitud de adjudicación interpuesta por la señora

SUHEIDY YAMILETH SAMANIEGO PAZ DE RODRÍGUEZ, la misma es presentada en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras por la Licenciada **DILSA SANCHEZ DE LE MARIE**, en representación de la **JUNTA COMUNAL DEL CORREGIMIENTO DE LA ERMITA**.

...

Por otra parte, a fojas 88, 89 y 90 del expediente administrativo consta el **MEMORANDO DNMC-497-2018**, fechado 18 de septiembre de 2018, la Dirección Nacional de Mensura Catastral, para dar respuesta al **MEMORANDO ANATI-DNTR-233-2018**, fechado 29 de junio de 2018, nos remite Informe de Acoplamiento, bajo el **MEMORANDUM DNMC-DMEN-388**, fechado 5 de septiembre de 2018..." (Cfr. fojas 47-51 del expediente judicial).

Según lo expuesto previamente, una vez cumplido con el requisito de fijación de los edictos, establecido en el **artículo 108 de la Ley Número 37 de 21 de septiembre de 1962, modificado por el Decreto Ley Número 4 de 20 de mayo de 1965**, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** recibió una queja por parte de la Junta Comunal del Corregimiento de La Ermita, en la cual se instaba a la institución para que realizara las investigaciones pertinentes a objeto de definir el ancho de la servidumbre, de forma que no se afectara el libre tránsito de los moradores del área; reclamo que fue debidamente atendido por la entidad demandada al tenor de lo preceptuado en el **artículo 57 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010**, pues tal como se expresa en la parte motiva del acto original y confirmatorio, el propósito principal era la evaluación de un nuevo plano de acuerdo a las disposiciones de la **Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017** (Cfr. fojas 15 y 22 del expediente judicial).

Y es que, debemos llamar la atención del Tribunal respecto a lo establecido en el **artículo 92 de la Resolución ANATI-ADMG-244 de 26 de septiembre de 2017**, el cual señala que: *"Los planos que hayan sido presentados para su revisión, aprobación y registro antes de la entrada en vigencia de esta resolución, se regirán por las disposiciones que le preceden, sin menoscabo del derecho de acogerse a las nuevas normas que se contemplan en esta resolución"* (Cfr. página 21 de la Gaceta Oficial Digital No. 28377-B de 2 de octubre de 2017).

Aunado a lo anterior, es importante poner de relieve lo manifestado por la entidad demandada en la Resolución ANATI-DAG-107 de 16 de marzo de 2020, que resuelve el recurso de alzada en contra de la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, objeto de reparo, respecto a que **el reclamo promovido por la autoridad municipal no se trataba de una oposición, sino de una queja tal como contempla el artículo 57 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010**, habida cuenta: *“...que lo cuestionado no es la posesión del predio sino la medida del predio respecto a una servidumbre que es contraria al plano aprobado No. 809-05-24960, fechado 25 de septiembre de 2015, lo que se hace necesario es la presentación de un nuevo plano corregido, que conlleve la evaluación conforme a lo establecido por las disposiciones en la Resolución ANATI-ADMG-224-2017 de 16 de septiembre de 2017.”* (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Dicho de otro modo, **la Junta Comunal del Corregimiento de La Ermita no presentó una oposición a la solicitud promovida por Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez ante la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, para la adjudicación de un predio aproximado de 0 Has + 998.35 m², ubicado en la localidad de Sahinillo, Corregimiento de La Ermita, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá, por el contrario, interpuso una queja la cual fue oportunamente atendida por la autoridad demandada, a la luz de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010.**

Y es que precisamente los **artículos 57, 58 y 66 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010**, que se esgrimen violados por la parte actora, prescriben la potestad de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** para acoger y dar trámite a las quejas que se le presenten sobre las medidas de los predios, para lo cual deberá realizar las diligencias pertinentes a fin de verificar los linderos de las fincas y levantar las actas que sustenten sus actuaciones; acciones éstas que efectivamente realizó la entidad demandada según consta en autos.

En relación a este punto, debemos traer a colación lo expresado por este Despacho en la Vista 1270 de 20 de noviembre de 2020, contentiva de nuestro recurso de apelación a la admisión de la presente causa, respecto a que el acto que se pretende anular, es decir, la Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni imposibilita la continuación del mismo, por el contrario, es de naturaleza preparatoria, toda vez que, mediante aquel, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** se limitó a solicitar a **Suheidy Yamileth Samaniego Paz de Rodríguez** que aportara el plano corregido con la finalidad que cumpliera con las disposiciones vigentes para su revisión, aprobación y registro.

En el marco de lo que antecede, resulta evidente que la Resolución ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018, constituye un acto de mero trámite o interlocutorio, toda vez que no contiene una decisión definitiva en torno a la petición de adjudicación, sino que resuelve una situación incidental, siendo que este acto no niega algún derecho, es decir, no produce efectos jurídicos por medio del cual se perfeccione la manifestación de voluntad de la Administración, y por consiguiente, no causa estado.

Con base a lo antedicho, se desprende entonces que la voluntad expresada por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** en el acto recurrido, es de carácter provisional, ya que su duración estaba condicionada a que la demandante cumpliera con la corrección del plano en el plazo estipulado por la entidad demandada para la culminación del procedimiento que se sigue, que es cuando se adoptará la decisión definitiva en cuanto a la solicitud de adjudicación presentada.

Así las cosas, la voluntad de la Administración no se materializará o perfeccionará hasta tanto la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** decida aprobar o rechazar la solicitud de adjudicación presentada por la accionante,

situación que, como advertimos antes, no está entredicha, puesto que **el reclamo promovido por la Junta Comunal del Corregimiento de La Ermita no entrañaba una oposición a la petición principal, habida cuenta que no se cuestionaba la posesión del predio, sino la medida de éste respecto a una servidumbre existente; en cambio, la misma consistía en una queja la cual fue encausada en el marco de lo establecido en el artículo 57 de la Ley 59 de 10 de octubre de 2010.**

Respecto a los cargos indilgados al **artículo 110 de la Ley Número 37 de 21 de septiembre de 1962**, debemos reiterar lo expresado más arriba, en cuanto a que **el texto normativo reproducido por la apoderada especial de la accionante en el libelo, no contempla las modificaciones introducidas mediante el Decreto Ley Número 11 de 2 de junio de 1966, aun cuando dicha disposición jurídica se encontraba vigente al tiempo en que se produjeron los hechos, en consecuencia, el ejercicio de confrontación realizado por la recurrente, entre el hecho generador de la pretensión y la norma que se dice ha sido vulnerada, no resulta procedente habida cuenta que la actora ha incurrido en una omisión que va en contraposición al mandato legal, doctrinal y jurisprudencial desarrollado por esa Magistratura de forma reiterada, en cuanto a la correcta expresión de las disposiciones que se estiman transgredidas y el concepto en que lo han sido**, a fin de: **a)** determinar si el acto cuya nulidad se solicita es contrario o no al sentido y al alcance de los preceptos legales que se estiman infringidos, **b)** el Tribunal pueda examinar el fondo de la violación que se invoca y, al mismo tiempo, y **c)** que la contraparte pueda formular sus descargos y rebatir el cuestionamiento de legalidad del acto impugnado; aspectos que no se cumplen en este punto.

En el marco de lo expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados del Tribunal se sirvan

declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución No. ANATI-209-10-18 de 8 de octubre de 2018**, ni su acto confirmatorio, ambas emitidas por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la actora.

IV. Pruebas.

4.1. Se **objetan** las pruebas documentales incorporadas a fojas 29 a 31 del expediente judicial, ya que constituyen copias simples que han sido aportadas contrario al texto del **artículo 833 del Código Judicial**.

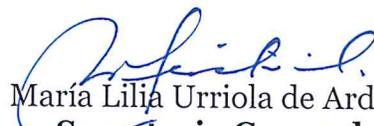
4.2. Asimismo, **objetamos** los medios probatorios aportados por la actora, visibles a fojas 24-26 y 29-31 del expediente judicial, por inconducentes, pues constituyen documentos que no se ciñen a la materia del proceso, por tanto, incumplen con lo dispuesto en el **artículo 783 del Código Judicial**.

4.3. Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General