

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 420

Panamá, 17 de abril de 2017

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

La Licenciada Edisa Isabel Flores, actuando en representación de **Juliana Amador Fonseca, Olivorio Beitía Amador, Carmelito Beitía Amador, Albinio Amador, Nivia del Carmen Beitía Amador, Efraín Beitía Noriega y Secundino Lezcano**, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, 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 que incluye nuestro concepto de Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Cuestión Previa

Conforme observa este Despacho, el 10 de marzo de 2015, la apoderada judicial de **Juliana Amador Fonseca, Olivorio Beitía Amador, Carmelito Beitía Amador, Albinio Amador, Nivia del Carmen Beitía Amador, Efraín Beitía Noriega y Secundino Lezcano**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), por medio de la cual se adjudicó definitivamente y a título oneroso a José Isaac Isaza Caballero y Felicia Espinosa Vega, una (1) parcela de terreno baldío, con una

superficie de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados con cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24has+6691m2.45dm2), ubicado en el corregimiento de Santa Rosa, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Que si bien la demanda promovida por los recurrentes ha sido admitida, nos corresponde en virtud del interés de la ley que debemos defender, advertir lo siguiente:

1. La demanda bajo análisis no cumple a cabalidad con el requisito de admisibilidad contenido el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 28: Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá:

...

4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.” (La negrilla es nuestra).

Debemos señalar que según reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera, el proceso contencioso administrativo tiene como finalidad determinar, entre otras cosas, si el acto acusado es contrario o no al tenor de las **disposiciones legales que se estiman infringidas, razón por la cual el actor (a), además de enunciar cuáles son estas normas, debe reproducir sus textos y, de igual manera, sustentar de manera individualizada, clara, suficiente y razonada el concepto de su violación; ejercicio que debe consistir en un análisis lógico jurídico en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta el acto administrativo impugnado con cada uno de los preceptos legales que se dicen vulnerados.**

Al referirse al cumplimiento de este presupuesto procesal, el autor Abilio A. Batista Domínguez precisó que, cito: *“En la sección correspondiente a las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación, se debe transcribir la norma que se considera violada por el acto administrativo y, seguidamente, debe desarrollarse las razones o cargos por los cuales se considera que han sido violentadas y el concepto en que lo han sido.”* (BATISTA DOMÍNGUEZ, Abilio A. Acciones y Recursos Extraordinarios.

Presupuestos y Formalidades de los Recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y Plena Jurisdicción. Página 239) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Frente a lo indicado, **resulta oportuno reiterar** que lo correcto de acuerdo con la ley, la doctrina y la jurisprudencia es **citar el tenor literal de cada una de las normas** y luego explicar **de manera individualizada, clara, suficiente y razonada por qué, a su juicio, el acto acusado de ilegal, quebranta cada una de las disposiciones que estima infringidas.**

En relación con lo anterior, la Sala Tercera en el Auto de 19 de julio de 2012, expresó lo siguiente:

“Al examinar la demanda para determinar si la misma es impugnable ante la jurisdicción contencioso administrativa, el Magistrado Sustanciador advierte que no procede su admisión, toda vez que no se cumplió con las exigencias contenidas en los numerales 1 y 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943.

El artículo antes señalado contiene los requisitos mínimos que debe cumplir toda demanda que se interponga ante la jurisdicción contencioso-administrativa y establece lo siguiente:

‘Artículo 43: Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo contendrá:

...

4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.’

...

Por otro lado, observamos que se incumplió con otro de los requisitos principales que debe cumplirse al momento de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, **que es la indicación de la expresión de las disposiciones que se consideran violadas....**

La jurisprudencia de esta Sala, ha sido reiterativa al señalar que el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, implica por parte del actor, en primer lugar expresar la disposición que considera fue violada, lo que deberá hacer transcribiendo literalmente la norma; y en segundo lugar, deberá establecer de forma lógica, coherente y detallada, la razón por la que considera que el acto impugnado violó la norma que fue transcrita; lo que permitirá que el Tribunal, realice un análisis, confrontando la norma que se considera violada y el concepto de la violación, con el acto impugnado y pueda determinar si es o no ilegal.

Al respecto la Sala, se ha pronunciado en fallo de 6 de mayo de 2010, en el cual señalo que:

‘Por otra parte, el demandante no transcribió las normas que considera fueron violadas por el acto impugnado, siendo un requisito esencial exigido por el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, cuando señala que debe expresarse las normas que se estiman infringidas. **La jurisprudencia ha reiterado en diversos fallos que el demandante no sólo debe indicar la norma infringida, sino que además debe transcribirla, pues con ello el Tribunal podrá, con mayor precisión, hacer un análisis confrontando la disposición que de dice violada, el concepto de infracción, con respecto al acto impugnado, para así determinar si éste es o no ilegal.**

...
En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción...” (El resaltado y subrayado es de la Sala Tercera).

2. La acción presentada no cumple con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, según el cual en toda demanda que se presente ante la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa debe contener la designación de las partes y de sus representantes.

En cumplimiento del mandato indicado, en un apartado de la demanda debe precisarse: a) el demandante y su apoderado judicial, con expresión de las generales de cada uno; b) la institución demandada y su representante, con la descripción de sus generales, en caso de conocerlas; y **c) la intervención y carácter con que actúa el Procurador de la Administración.**

3. De la lectura de la demanda también se advierte una cuantía fijada provisionalmente en veinticinco mil balboas (B/.25,000.00), lo que a juicio de este Despacho correspondería a una demanda de reparación directa o de indemnización y,

4. Finalmente, los demandantes solicitan que aunado a la resolución impugnada se declaren nulos, los trasposos subsiguientes y los gravámenes hipotecarios a favor de terceros; sin embargo, estos son actos sobrevinientes y no confirmatorios los cuales no pudieran ser anulados por ese Tribunal, ya que correspondería a la Jurisdicción Civil.

Como quiera que ha sido admitida la demanda que ocupa nuestra atención, esta Procuraduría procede a emitir su criterio jurídico con base en los elementos probatorios y de convicción que reposan en el expediente judicial.

Vale acotar que la naturaleza jurídica de la acción de nulidad faculta a cualquier persona para su interposición.

I. Antecedentes.

La Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), emitió la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002, por medio de la cual se adjudicó definitivamente y a título oneroso a José Isaac Isaza Caballero y Felicia Espinosa Vega, una (1) parcela de terreno baldío de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados y cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24has+6691m².45dm²) (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

Al respecto, la apoderada judicial de **Juliana Amador Fonseca, Olivorio Beitía Amador, Carmelito Beitía Amador, Albinio Amador, Nivia del Carmen Beitía Amador, Efraín Beitía Noriega y Secundino Lezcano**, interpone la demanda en estudio con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002, referida en el párrafo anterior, sustentando que **Juliana Amador Fonseca e hijos, son herederos testamentarios del señor Rosa Beitía Concepción, quien tenía el derecho posesorio originalmente, así señala que los descendientes de ésta mantienen a la fecha la posesión, tenencia material, uso, goce y disfrute con ánimo de dueña, de forma pública pacífica e ininterrumpida, por más de cincuenta y seis (56) años sobre el globo de terreno ilegalmente adjudicado mediante la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002** (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

De igual forma, la apoderada judicial de los recurrentes indica que el señor Rosa Beitía Concepción, fallece, **pero antes revoca el traspaso de derecho posesorio a Marcial Beitía Coba y hace un testamento a favor, según afirma, de la mayoría de sus poderdantes**, en ese contexto, advierte que pese a que el señor Rosa Beitía Concepción

indicó al funcionario de la Dirección Nacional de Reforma Agraria que había sido engañado para realizar el traspaso del derecho posesorio a Marcial Beitía Coba, que éste último no fue designado heredero del señor Rosa Beitía Concepción y que se acreditó que Marcial Beitía Coba nunca vivió dentro del predio, hoy adjudicado a José Isaac Isaza Caballero y a Felicia Espinosa Vega, aún así se emitió el acto impugnado, es decir, la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002 (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Es importante señalar que para que exista nulidad de un acto administrativo tiene que haberse infringido algún procedimiento que debe adelantarse conforme al debido proceso o invocarse alguno de los otros supuestos legales en los que se configure dicha nulidad previstos en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000; no obstante, como en el caso en concreto los demandantes no señalaron las normas infringidas, este Despacho se circunscribirá a verificar las constancias procesales que determinen la legitimidad de quien ostentaba el derecho posesorio y demás variables jurídicas sobre el predio adjudicado mediante la resolución acusada.

Ante este escenario, debemos establecer en orden cronológico una serie de hechos ciertos concatenados que posteriormente devienen en la resolución hoy impugnada, veamos:

Primero, mediante el **memorial de 27 de enero de 1987, el señor Rosa Beitía Concepción, quien ostentaba inicialmente el derecho posesorio** sobre un globo de terreno de aproximadamente setenta y cinco hectáreas (75 has), ubicado en Camarón Arriba, corregimiento de Santa Rosa, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, **solicita a la Dirección Nacional de Reforma Agraria que se autorice el traspaso de sus derechos posesorios a su hijo Marcial Beitía Coba** (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

En relación con la petición, referida en el párrafo anterior y los trámites que sugieren el traspaso de los derechos posesorios de un predio, se advierte el Edicto 029-87 fechado 27 de enero de 1986, a través del cual se hace saber a los interesados la solicitud

realizada por el señor Rosa Beitía Concepción, y se fija por quince (15) días en la Alcaldía de Bugaba y en la Corregiduría de Santa Rosa (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

El 11 de febrero de 1987, se levanta el Acta de Inspección Ocular del terreno para el traspaso de los derechos posesorios, la cual concluye que procede la autorización para ese trámite y se emite la **Resolución 042-87 de 14 de febrero de 1987, que autoriza el traspaso de los derechos posesorios del señor Rosa Beitía Concepción a su hijo Marcial Beitía Coba, sobre un globo de terreno de setenta y cinco hectáreas (75 has)** (Cfr. fojas 32-33 del expediente judicial).

Realizado los trámites expuestos en el párrafo anterior, Marcial Beitía Coba solicita mediante **Memorial 4-24628 de 17 de febrero de 1987**, a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, la **adjudicación a título oneroso de la parcela de setenta y cinco hectáreas (75 has)** ubicada Camarón Arriba, corregimiento de Santa Rosa, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

Producto del traspaso de los derechos posesorios arriba descritos, así como la solicitud posterior de Marcial Beitía Coba para que se le otorgue el predio ya referido a título oneroso, **Juliana Amador Fonseca**, pareja sentimental del señor **Rosa Beitía Concepción**, presenta una oposición el **25 de febrero de 1987** en la oficina de Servicios Jurídicos del Departamento de Reforma Agraria, **manifestando que Marcial Beitía Coba, nunca ha habitado ni trabajado dicha tierra, mientras que ella y sus hijos llevan más de veintiocho (28) años trabajando la misma** (Cfr. fojas 36 del expediente judicial).

Al respecto, consta que el **día 7 de julio de 1987**, Gabriel González de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, realiza una inspección al predio denominada “Inspección (Verificación o Litigio)” de la cual se deja constancia que el señor **Rosa Beitía Concepción se arrepiente de haber traspasado su derecho posesorio a su hijo Marcial Beitía Coba, puesto que para ese momento desconfiaba de la administración y finalidad a la que estaban destinadas dichas tierras**; razones por las que el Inspector de

Tierras de Reforma Agraria, al final de su informe recomienda reconsiderar la decisión de traspaso, veamos:

“En el día de hoy nos apersonamos al lote de propiedad del señor ROSA BEITÍA CONCEPCIÓN, el cual tiene aproximadamente 75 has dividido en dos lotes (2) lotes, ya que es atravesado por un camino. (Qda. Plena Camarón. El Lote o los Lotes se encuentran cercados y casi en su totalidad cultivados en pastos artificiales y son seis (6) divisiones internas.

Nos manifiesta el señor Rosa Beitía, que el trabaja en esas tierras hace más de cincuenta años, y actualmente (hace 29 años), reside en la finca (lote), con la señora JULIANA AMADOR FONSECA (su señora) y ocho hijos: ALBINIO AMADOR (31) años, CARMELITO BEITÍA (27 años); NIMIA DEL CARMEN BEITÍA (26 años); MARÍA CARMELA BEITÍA (22 años); ROSA ESTHER BEITÍA (24 años); DIOSELINA MARÍA BEITÍA (19 años); JAIME DE JESÚS BEITÍA (12 años), OLIVORIO BEITÍA (10 años).

Nos manifiesta el señor ROSA BEITÍA, que hace mas o menos 6 meses (enero de 1987), él procedió a solicitar el traspaso de todas las tierras (+75 has.) a su hijo MARCIAL BEITÍA COBA; ya que éste le prometió llevárselo a su casa en Barú y cuidar de él y mejorar sus condiciones o comodidades actuales (las que tenía en la finca). Nos manifiesta también el señor ROSA, que al trasladarse con su hijo MARCIAL AL BARÚ; se dio cuenta que las propiedades y un negocio ... supo que todas esas cosas son de la esposa de MARCIAL y no de él. Entonces el señor ROSA ES (sic) cuando se arrepiente del traspaso hecho a favor de MARCIAL, porque teme que esas tierras también las traspase a su señora (la de MARCIAL) y él (el señor ROSA quedaría en el aire).

...
MARCIAL, por otro lado aceptó a pregunta nuestra que no tiene trabajador (sic) en esos lotes.

Consideramos que debe reconsiderarse el engaño del que fue objeto el señor ROSA BEITÍA y que vuelva la tranquilidad a la familia y sigan trabajando el señor Rosa y su señora e hijos los Lotes.” (Cfr. foja 39 del expediente judicial).

Hasta este punto, queda claro que Marcial Beitía Coba no habitaba ni trabajaba la propiedad tal como lo señalaron los demandantes y el Inspector de Reforma Agraria en su informe de diligencia.

Asimismo, resulta pertinente señalar que pese a que consta que el señor Rosa Beitía Concepción se retractó del traspaso de los derechos posesorios otorgados a su hijo y la señora Juliana Amador Fonseca presentó su oposición en la Oficina Jurídica de Reforma Agraria, no se advierte ningún documento emitido por la Dirección de Reforma Agraria que se pronuncie sobre el estatus del traspaso de los derechos

poseorios sobre el globo de terreno de setenta y cinco hectáreas (75 has) ubicado en Camarón Arriba, corregimiento de Santa Rosa, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí, a favor de Marcial Beitía Coba (Cfr. fojas 36 - 39 del expediente judicial).

Para el **22 de octubre del año 2001**, Marcial Beitía Coba, solicita el traspaso de tales derechos **a favor de José Isaac Isaza Caballero y Felicia Espinosa Vega, a fin de realizar la venta de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados y cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24has+6691.45m2) de la propiedad en comento** (Cfr. fojas 15-19 y 40 del expediente judicial).

En la misma solicitud de traspaso realizada por Marcial Beitía Coba, se desprende que de acuerdo con el artículo 30 del Código Agrario (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962), que establecía lo concerniente a la función social en la propiedad privada, se ordenó realizar los trámites requeridos para la venta del terreno y; por consiguiente, se efectuó la inspección ocular al predio, la cual determinó que: *“la topografía del terreno es ondulada y quebrada, tiene agua viva, tiene cultivos de plátano, guineo, piña y árboles frutales”*, de allí que se indicó que procedía el traspaso (Cfr. foja 40 del expediente judicial).

De conformidad con la solicitud anterior, **la Dirección Nacional de Reforma Agraria emitió la Resolución 4-1109 de 19 de junio de 2002, mediante la cual adjudicó definitiva y a título oneroso a favor de José Isaac Isaza Caballero y Felicia Espinosa Vega** la parcela referida en el párrafo que precede, y luego de la compra-venta dicha propiedad fue debidamente inscrita en el Registro Público de Panamá, con el número de finca 52198, asiento 1, documento 364830, a partir del 4 de julio de 2002 (Cfr. reverso de la foja 19 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, esta Procuraduría observa que **Albinio Beitía, Carmelito Beitía Amador, Olivorio Beitía Amador, Dioselina Beitía Amador, Rosa Esther Beitía Amador, Nivia Beitía Amador y Juliana Amador Fonseca** promovieron un juicio ordinario de oposición a título **sobre cincuenta hectáreas (50has)** en contra de Marcial Beitía Coba, producto del cual el **Juzgado Primero del Circuito de Chiriquí, profirió la**

Sentencia número 24 calendada **26 de junio de 2002**, mediante la que **dispuso que Marcial Beitía Coba no le asiste derecho para solicitar la adjudicación a título oneroso de los terrenos sobre los que ejerciera derecho posesorio del señor Rosa Beitía Concepción; ya que sobre dicha tierra tienen prelación los demandantes quienes desarrollan la función social y así lo confirmó el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial, mediante la Sentencia Civil de fecha 30 de septiembre de 2002** (Cfr. foja 42-54 y 49 del expediente judicial).

II. Actividad Probatoria

En el Auto de Pruebas 93 de 24 de febrero de 2017, se observa la admisión de varias pruebas documentales, de informe y pericial, de las cuales consideramos importante advertir, la Escritura Pública 1253 de 9 de septiembre de 1987, contentiva del Testamento Abierto, en la cual el señor Rosa Beitía Concepción manifiesta que en pleno uso de sus facultades y con libertad de voluntad hereda a sus hijos habidos con la señora **Juliana Amador Fonseca**, estos son: Albinio Beitía, Carmelito Beitía Amador, Olivorio Beitía Amador, Dioselina Beitía Amador, Rosa Esther Beitía Amador, Nivia Beitía Amador, María Carmelita Beitía Amador y Jaime de Jesús Beitía Amador (Cfr. foja 26-27 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, se advierte de los informes periciales aportados por los expertos que el predio ha sido trabajado por más de sesenta y dos (62) años para la agricultura y la ganadería, con método de rotación de las siembras por lo que no se trata de los mismos cultivos; así también establecen que dichas actividades han sido realizadas por los hoy demandantes, a saber, Juliana Amador Fonseca, Olivorio Beitía Amador, Carmelito Beitía Amador, Albinio Amador, Nivia del Carmen Beitía Amador, Efraín Beitía Medina Noriega y Secundino Lezcano (Cfr. 331-341 y 347-358 del expediente judicial).

Traemos a colación estos elementos de convicción; puesto que tratamos de establecer la legalidad del acto impugnado, el cual estimamos, luego de un examen prolijo de los elementos probatorios, se encuentra viciado; ello en virtud de la voluntad incierta del

poseedor original, es decir, del señor Rosa Beitía Concepción quien se retractó del traspaso del derecho posesorio sobre el predio a favor de su hijo Marcial Beitía Coba, lo que no fue resuelto por la entidad demandada; pero quién además celebró un testamento abierto en vida, dejando como heredero de sus bienes a los hijos habidos con la señora **Juliana Amador Fonseca**.

En adición a la voluntad manifiesta del señor Rosa Beitía Concepción, también debemos observar que tal como lo señaló el **Juzgado Primero del Circuito de Chiriquí, mediante la Sentencia número 24 calendada 26 de junio de 2002**, quienes ocupan y trabajan las tierras desde hace sesenta y dos (62) años han sido Juliana Amador Fonseca y sus hijos, por lo que son ellos quienes tienen prelación; ya que desarrollan la función social.

A nuestro juicio, los aspectos antes expuestos comprometen la legitimidad de Marcial Beitía Coba, para traspasar los derechos posesorios a José Isaac Isaza Caballero y Felicia Espinosa Vega; y por consiguiente, los actos administrativos emitidos por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en el sentido de adjudicar a título oneroso aquellos bienes cuya titularidad se encontraban en pleito legal.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita con su acostumbrado respeto al Tribunal, se sirva declarar que **ES ILEGAL la Resolución D.N. 4-1109 de 19 de junio de 2002**, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por medio de la cual se adjudica a título oneroso de una parcela de veinticuatro hectáreas con seis mil seiscientos noventa y un metros cuadrados y cuarenta y cinco decímetros cuadrados (24has+6691m².45dm²) a José Isaac Isaza Caballero y Felicia Espinosa Vega.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 140-15