



# GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CXVIX

Panamá, R. de Panamá viernes 30 de octubre de 2020

N° 29146-C

---

## CONTENIDO

---

### MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Resolución N° MEF-RES-2020-2189  
(De viernes 30 de octubre de 2020)

POR LA CUAL SE ESTABLECEN PROCEDIMIENTOS Y RESPONSABILIDADES NECESARIAS PARA ASEGURAR LA GENERACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS DEL ESTADO

---

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N  
(De miércoles 05 de agosto de 2020)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. D.N. 4-1341 DEL 19 DE AGOSTO DE 1996, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (M.I.D.A.) AHORA DIRECCIÓN NACIONAL DE TITULACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (A.N.A.T.I.).

---

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS



Resolución N° MEF-RES-2020-2189

Panamá, 30 de octubre de 2020

"Por la cual se establecen procedimientos y responsabilidades necesarias para asegurar la generación de estados financieros consolidados del Estado".

**EL MINISTRO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**

en uso de sus facultades legales,

**CONSIDERANDO:**

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998 y sus modificaciones, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas ejercer la administración y el manejo del gasto público, así como dirigir la administración financiera del Estado;

Que adicionalmente en el numeral 6, literal C del precitado artículo, se señala como función del Ministerio de Economía y Finanzas llevar la contabilidad gubernamental integrada y preparar los estados financieros consolidados del sector público, los cuales, una vez auditados por la Contraloría General de la República, constituirán la fuente oficial sobre la situación financiera del sector público;

Que mediante Decreto Ejecutivo N.º 64 de 28 de enero de 2020, se adoptan las medidas necesarias que sean imprescindibles e impostergables, contenidas en el Plan Nacional ante la Amenaza por el Brote del Nuevo Coronavirus (2019-nCoV), así como medidas extraordinarias requeridas para evitar la introducción y propagación de este problema de salud pública mundial;

Que a través de la Resolución de Gabinete N.º11 de 13 de marzo de 2020, se declaró el Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa CoViD-19, causada por el coronavirus, a fin de suministrar los fondos necesarios, para afrontar y atenuar los efectos de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud;

Que como consecuencia de los efectos económicos de la Pandemia Covid-19, la situación fiscal del país ha cambiado, requiriendo la relocalización de los recursos presupuestarios para hacerle frente a los gastos para la contención y erradicación de dicho virus y el incremento de la asistencia social a través de la implementación de diferentes políticas públicas;

Que en virtud de lo anterior, la República de Panamá se encuentra negociando un financiamiento de apoyo presupuestario con Banco Mundial, para lo cual se requiere cumplir con una "matriz de política", mediante la cual se compromete a la implementación de 10 "acciones prioritarias" relacionadas con diferentes políticas públicas en los años 2020 y 2021, como condiciones necesarias para el desembolso de los fondos del financiamiento;

Que en dicha matriz política se encuentra la acción prioritaria No. 5, en la que la República de Panamá se compromete a emitir una Resolución Ministerial que establezca los pasos, procedimientos y responsabilidades necesarias para asegurar la generación de estados financieros consolidados;

Que, a partir del 2014, el Ministerio de Economía y Finanzas dio inicio al proceso de implantación del sistema de planificación de recursos gubernamentales (GRP por sus siglas en inglés), bajo el sistema conocido como Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO), el cual fue financiado con un préstamo del Banco Mundial ejecutado con el objetivo de modernizar la gestión de las finanzas públicas, cumplir con los requerimientos de rendición transparente de cuentas y manejar de forma más eficaz los recursos públicos;

Resolución N° MEF-RES-2020-2189  
Panamá, 30 de octubre de 2020  
pag. 2

Que actualmente el Proyecto ISTMO requiere, de la actualización y depuración de registros que alimentan dicho sistema, para obtener información de calidad y condiciones que marcan las mejores prácticas de normas contables que permitan la presentación de estados financieros consolidados de la República de Panamá, lo cual constituye un Plan de gran relevancia en materia de transparencia, rendición de cuentas y mayor eficiencia en la administración integrada de la contabilidad del Estado;

Que para efectos de lo anterior, se requiere del esfuerzo y el trabajo en conjunto de diferentes Direcciones del Ministerio de Economía y Finanzas involucradas conforme a sus competencias, con la elaboración de información que permita obtener la calidad y condiciones de aplicación de las normas de contabilidad para la presentación de los Estados Financieros Consolidados, entre las cuales se encuentran la Dirección Nacional de Contabilidad, Dirección de Presupuesto de la Nación, la Dirección de Administración y Finanzas, la Dirección General de Tesorería y la Dirección General de Ingresos, que como entes rectores faciliten la implementación y homologación de procesos presupuestarios y contables por parte de las entidades gubernamentales del sistema ISTMO y la emisión de estados financieros consolidados del Estado. Así mismo se requiere una coordinación cercana con la Contraloría General de la República, por ser el órgano rector normativo en la materia de contabilidad gubernamental en general, y del proceso de consolidación de estados financieros en particular.

Que mediante Resolución No MEF-RES-2019-3076 del 26 de diciembre de 2019, modificada por la Resolución No.MEF-RES-2020-836 de 20 de febrero de 2020, se creó el Comité Ejecutivo del Proyecto ISTMO con el objetivo de elaborar y desarrollar un plan de acción que permita la estabilización, sostenibilidad financiera y tecnológica del Proyecto ISTMO, asegurando la transferencia de conocimiento y fortalecimiento de las capacidades institucionales del Ministerio de Economía y Finanzas.

Que para alcanzar la meta de presentar los estados financieros consolidados de la República de Panamá se hace necesario establecer los procedimientos, las directrices y las responsabilidades correspondientes a la competencia de cada Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de armonizar e implementar en su totalidad el sistema de contabilidad del Estado a través del ISTMO.

Que la Dirección Nacional de Contabilidad como ente responsable dentro del Ministerio de Economía y Finanzas y su fundamento de la Ley que lo crea, en su numeral 6, y literal C de la presentación de los Estados Financieros Consolidados será la responsable de recibir, validar y dar seguimiento al Plan estructurado y presentado para este fin, así como de reportar periódicamente al Comité Ejecutivo del Proyecto ISTMO sobre los avances en su ejecución.

Por lo tanto,

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** Implementar el Plan Institucional por la cual se establecen procedimientos y responsabilidades necesarias para asegurar la generación de Estados Financieros Consolidados del Gobierno Central, el cual consiste en los siguientes Proyectos:

PROYECTO	DESCRIPCIÓN	FECHA COMPROMISO
Proyecto 1	Implementación del Contabilidad de Tesoro Nacional	31/05/2022
Proyecto 2	Plan de revisión y carga de información de Ingresos del Gobierno Central	30/06/2021
Proyecto 3	Corrección a las cargas masivas de Extractos Bancarios a partir del año 2015	30/12/2021
Proyecto 4	Plan de Revisión y depuración de Cuentas Contables para EEFF	30/06/2021
Actividad Final	Paralelo a la ejecución de los proyectos y una vez culminado los mismos se debe realizar la coordinación con la Contraloría General de la República para la revisión y	30 /12/2021



Resolución N° MEF-RES-2020-2189  
Panamá, 30 de octubre de 2020  
pág. 3



	actualización del marco normativo relacionado con el proceso y aplicación de métricas de eliminación de cuentas entre entidades relacionadas para la consolidación de Estados Financieros.	
--	--	--

**SEGUNDO:** El Proyecto 1 tiene como objetivo implementar la contabilidad del Tesoro Nacional dentro del sistema ISTMO, para que funcione como una Sociedad separada de la Sociedad P000 (Gobierno Central), el cual estará bajo la responsabilidad de la Dirección General de Tesorería.

Para la consecución de este Proyecto la Dirección General de Tesorería deberá realizar las siguientes actividades:

- a. Actualización de Movimientos de Transacciones Registras dentro de ISTMO desde el 2015
- b. Actualización de Movimientos de Transacciones Registras fuera de ISTMO desde el 2015
- c. Conciliación Bancaria desde el 2015 del Tesoro Nacional
- d. Implantación de la Contabilidad del Tesoro Nacional
- e. Recaudos del Fondo General del Tesoro Nacional desde el 2015

**TERCERO:** La ejecución del Proyecto 2 estará bajo la responsabilidad de la Dirección General de Ingresos y tiene como objetivos los siguientes:

1. Crear las parametrizaciones de ingresos en el sistema ISTMO para las entidades del Gobierno Central, Ministerios y sus dependencias, para el registro de ingresos de aquellas instituciones que gestionan ingresos y las depositan en fondos institucionales. Incluso aquellas entidades cuyo rol es el de entes de recaudación
2. Establecer los flujos de procesos para el registro de ingresos financieros y presupuestarios del Gobierno Central.
3. Validación de las cargas de la información en ISTMO de los ingresos remitidas por la Dirección General de Ingresos mediante ficheros con los respectivos reportes de recaudación en e-Tax hasta su estabilización.
4. Gestionar las correcciones de la información cargada en ISTMO con la Dirección General de Ingresos hasta su estabilización.

Para lograr estos objetivos la Dirección General de Ingresos deberá realizar las siguientes actividades:

- a. Certificación anual de los saldos sobre las cargas desde el año 2015.
- b. Suministro de los comprobantes de Hoja de cierre para los Registros en el sistema desde el año 2017.
- c. Validación de las cargas de ingresos desde e-Tax 2.0 a ISTMO correspondiente a las recaudaciones en la administración tributaria, bancos recaudadores e incentivos tributarios desde el año 2016.
- d. Desarrollo de la funcionalidad para realizar registros de ajustes presupuestarios y contables de las hojas de cierre y d los ficheros e-Tax.
- e. Registro de ajustes de ingresos financieros y presupuestarios de las hojas de cierre y los ficheros de e-Tax.

**CUARTO:** El Proyecto 3 tiene como objetivo corregir y actualizar la carga de datos de los extractos bancarios balanceados y poder emitir los estados financieros, y el mismo estará bajo la responsabilidad de la Dirección General de Tesorería.

Para la ejecución de este Proyecto la Dirección General de Tesorería deberá realizar las siguientes actividades:

- a. Solicitar a las entidades del Estado, los estados de cuentas bancarios de todas las cuentas abiertas en el sistema de los años 2015 al 2017.
- b. Verificación de los estados bancarios físicos vs la interface.
- c. Levantamiento en formato Excel de los archivos con los extractos bancarios que no fueron reflejados por la interface en el sistema.

Resolución N° MEF-RES-2020-2189  
Panama, 30 de octubre de 2020  
pág. 4

- d. Colocar fichero de cargas TXT al servidor y carpeta que puede ser visualizado por la Dirección Nacional de Contabilidad y extraído vía FTP (File Process Transfer).
- e. Inicio de proceso de carga al sistema ISTMO de los archivos de extractos faltantes.
- f. Validación de carga efectuada.
- g. Validación de documentos contabilizados.
- h. Notificación de la cuenta.

**QUINTO:** El Proyecto 4 tiene como objetivo lograr que las entidades de Gobierno Central y sus Dependencias, que ya utilizan ISTMO, puedan generar y mostrar saldos razonables en sus Estados Financieros, y el mismo estará bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Contabilidad.

Para la ejecución de este Proyecto la Dirección Nacional de Contabilidad, en estrecha coordinación con las entidades deberá realizar las siguientes actividades:

1. Depuración de cuentas de carga inicial 993 y 994 del Gobierno Central y sus Dependencias.
2. Caja Menuda sin reembolsar.
3. Adecuación de fondos de cuentas institucionales.
4. Saldo contra su naturaleza.
5. Falta de Registro de amortización de activos fijos.
6. Falta de culminación del proceso logístico de compra.
7. Depuración de cuentas de anticipo.
8. Pagos efectuados fuera de sistema (planilla, proveedores, entre otros).



**SEXTO:** Los máximos responsables de las entidades deberán designar una persona y comunicarlo a la Dirección Nacional de Contabilidad, esta persona estará encargada de la preparación y presentación de reportes y/o gestiones de avance así como las dificultades encontradas en el plan del trabajo de los proyectos en sus respectivas direcciones a la Dirección Nacional de Contabilidad dentro del calendario establecido en los planes de trabajo y en reportes ejecutivos cada quince (15) días, así como suministrar cualquier otra información pertinente a los proyectos que se requiera.

**SÉPTIMO:** El cronograma de tiempo para la ejecución de las actividades de cada Proyecto, será parte del Anexo I de la presente Resolución. Las Direcciones involucradas en la ejecución de este Plan estarán comprometidas a cumplir con los tiempos indicados en el cronograma, el cual ha sido aprobado por el Comité Ejecutivo del Proyecto ISTMO. De existir circunstancias no previsibles que impliquen posibles retrasos en las actividades, las Direcciones responsables deberán reportarlas al Comité y proponer las medidas de mitigación para minimizar los retrasos.

**OCTAVO:** La Dirección responsable de cada Proyecto deberá designar a una o más personas encargadas de la ejecución del Proyecto correspondiente, la cual será el punto de contacto con otras Direcciones vinculadas en el Plan y en particular a la Dirección Nacional de Contabilidad (DNC), coordinador y gestor responsable de este plan.

Las Direcciones responsables de la ejecución de los Proyectos trabajarán en estrecha colaboración para el cumplimiento de los objetivos y actividades descritos en esta Resolución, y darán respuesta a las solicitudes realizadas por otras Direcciones o Departamentos vinculados con la ejecución del Plan en un plazo no mayor a tres hábiles (3) días contados a partir del día siguiente de recibida dicha solicitud. Si por motivos de la complejidad de la información requerida o por otra causa justificada, no es posible dar respuesta a la solicitud dentro del plazo antes mencionado, se deberá comunicar al solicitante esta situación en un término no mayor de dos (2) días hábiles y se deberá indicar un plazo de respuesta a dicha solicitud.

Si la Dirección o Departamento que ha realizado una solicitud de información relacionada con la ejecución del Plan no recibe una respuesta en el plazo indicado en el párrafo que precede, esta situación deberá ser comunicada a la DNC.

Resolución N° MEF-RES-2020-2189  
Panamá, 30 de octubre de 2020  
pág. 5

**NOVENO:** Se realizarán reuniones de seguimiento y coordinación del Plan cada quince (15) días calendario, coordinadas por la Dirección Nacional de Contabilidad, en las cuales participarán las personas designadas por cada Dirección quienes deberán reportar sobre el progreso alcanzado en sus respectivas áreas, y se deberá dejar constancia de los resultados de dichas reuniones en respectivas minutas. La Dirección Nacional de Contabilidad reportará mensualmente al Comité Ejecutivo del Proyecto ISTMO sobre los niveles de progreso en cada uno de los Proyectos.

**DÉCIMO:** El Comité Ejecutivo del Proyecto ISTMO - coordinado por el Viceministro (a) de Economía y conformado por los directores (as) de Administración de Proyectos, Nacional de Contabilidad, de Presupuesto General de la Nación, de Tecnología e Informática, y General de Tesorería - será responsable de la supervisión de los avances en la ejecución del Plan Institucional para la Generación de los Estados Financieros Consolidados del Gobierno Central. El Comité podrá revisar en todo momento la ejecución de los Proyectos que corresponden a cada Dirección y tomar las decisiones necesarias para asegurar el cumplimiento de las metas establecidas en el plan.

**DÉCIMO PRIMERO:** El Plan al que se refiere el artículo 1 tendrá un plazo de ejecución máximo de dos (2) años, contados a partir de la fecha en que empiece a regir esta Resolución. Este plazo podrá ser prorrogado, siempre que se hayan presentado causas que justifiquen dicha prórroga.

**DÉCIMO SEGUNDO:** Las Direcciones de que trata esta Resolución velarán por el cumplimiento y la creación de las condiciones de cumplimiento de las buenas prácticas contables en materia de consolidación y presentación de los EEFF.

**DÉCIMO TERCERO:** Esta resolución comenzará a regir al día siguiente de su promulgación.

**FUNDAMENTO LEGAL:** Ley No.97 de 21 de diciembre de 1998 y sus modificaciones, Decreto Ejecutivo N.º 64 de 28 de enero de 2020, Resolución de Gabinete N.º 11 de 13 de marzo de 2020, Resolución No.MEF-RES-2019-3076 del 26 de diciembre de 2019.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Dado en la ciudad de Panamá a los treinta (30) días del mes de octubre de dos mil veinte (2020).



Héctor E. Alexander H.  
Ministro



Eloy A. Fisher H.  
Secretario General

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
SECRETARÍA GENERAL  
ESTE DOCUMENTO ES FIEL COPIA DE  
SU ORIGINAL

Panamá, 30 de octubre de 20 20

  
EL SUBSECRETARIO

202



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**



ENTRADA N°792-17

MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA LICENCIADA CHERTY ALEGRÍA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE DANTE AUGUSTO MONTEVERDE DÍAZ Y AMALIA CANDANEDO MARTEZ PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° D.N. 4-1341 DEL 19 DE AGOSTO DE 1996, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (M.I.D.A.) AHORA DIRECCIÓN NACIONAL DE TITULACIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (A.N.A.T.I.).

Panamá, cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

La Licenciada Cherty M. Alegría P., actuando en nombre y representación de Dante Augusto Monteverde Díaz y Amalia Candanedo Martez, interpuso demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 4-1341 del 19 de agosto de 1996, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) ahora Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (A.N.A.T.I.).

**LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO**

En la demanda se formula una petición para que la Sala Tercera declare que es nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 4-1341 del 19 de agosto de 1996, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) ahora Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (A.N.A.T.I.) que resuelve lo siguiente:

"1.- Adjudicar definitivamente a título oneroso a LOURDES DEL CARMEN GONZÁLEZ BOCHAREL, de generales expresadas, DOS (2) Globos de terreno estatales patrimoniales, ubicados en el Corregimiento de Palmira, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí, según el Plano No. 403-03-13437 del 27 de octubre de 1995, descritos así:

GLOBO "A": Tiene una superficie de UNA HECTÁREA CON MIL



205

TRESCIENTOS SESENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS Y DOCE DECÍMETROS CUADRADOS (1Ha.+1369.12M2.), comprendida dentro de los siguientes linderos generales:  
NORTE: ALBERTO SITON VEGA  
SUR: CALLE PÚBLICA  
ESTE: EJIDO DE BOQUETE  
OESTE: CALLE PÚBLICA A BOQUETE Y A CARRETERA DAVID-BOQUETE.

GLOBO "B": Tiene una superficie de UNA HECTÁREA CON OCHO MIL CUATROCIENTOS DIECINUEVE METROS CUADRADOS Y VEINTIOCHO DECÍMETROS CUADRADOS (1Ha.+8419.28M2.), comprendida dentro de los siguientes linderos generales:  
NORTE: BARRANCO DE LA QUEBRADA LOS BOBOS.  
SUR: CAMINO A OTRAS FINCAS.  
ESTE: CALLE PÚBLICA BOQUETE Y A CARRETERA DAVID-BOQUETE.  
OESTE: BARRANCO DE LA QUEBRADA LOS BOBOS.

Los Globos de terreno "A" y "B", anteriormente descritos forman parte de la Finca No.149, Folio No.110, Tomo No.18, Sección de la Propiedad, Provincia de Chiriquí. (...)"



Alega la apoderada judicial, que el acto administrativo demandado se encuentra viciado de nulidad, toda vez que resolvió adjudicar definitivamente a título oneroso a Lourdes del Carmen González Bocharel, dos globos de terreno estatales patrimoniales, ubicados en el corregimiento de Palmira, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí; no obstante, estos globos de terreno que ahora forman las Fincas N°38370 (globo "A") y la N°38737 (globo "B") de la sección de Propiedad de la Provincia de Chiriquí se encuentran traslapados en su totalidad dentro de la Finca N°8907, folio 382, tomo 823 de la sección de la sección de Propiedad de la Provincia de Chiriquí, cuyos propietarios desde el año 1963 fueron Próspero D'Anello, Luis Guerra Pittí y, en la actualidad, Dante Augusto Monteverde Díaz y Amalia Candanedo Martez.

En estas circunstancias, la actora sostiene que se vulneraron los artículos 25, 29, 69, 72 del Código Agrario (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962), así como los artículos 334, 337 y 338 del Código Civil, cuyos cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 10 a 15 del expediente judicial, los cuales serán expuestos y



204

analizados en el apartado que corresponde a las consideraciones y decisión de la Sala.

#### INFORME DE CONDUCTA RENDIDO POR LA AUTORIDAD DEMANDADA



De la demanda instaurada se corrió traslado a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (A.N.A.T.I.), para que rindiese informe explicativo de su actuación en este caso, lo que se concretó a través de la Nota ANATI-DAG-845-2018 de 7 de agosto de 2018, mediante la cual el ente demandado básicamente indicó que la solicitud de adjudicación de dos globos de terrenos nacionales, ubicados en el corregimiento de Palmira, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí fue hecha el día 25 de agosto de 1995 por Georgina Bocharel de González ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Región 4, Chiriquí, de conformidad con lo establecido en el artículo 96 de la Ley 37 de 1962.

La Autoridad acotó que esta solicitud provocó la apertura del expediente N°4-0406 de 25 de agosto de 1995, donde consta la hoja de colindancia, el Acta de Inspección Ocular de 12 de octubre de 1995 por un inspector de Reforma Agraria, el informe de medida de los dos globos de terreno.

Asimismo, señaló que en dicho dossier consta la Resolución N°082-96 de 2 de mayo de 1996, emitida por el Funcionario Sustanciador de Reforma Agraria del M.I.D.A., por la cual se autoriza el traspaso de los derechos posesorios de Georgina Bocharel de González a favor de Lourdes del Carmen González Bocharel, "sobre un globo de terreno de 2has, con 9788.40 m<sup>2</sup>, ubicado en San Milla Dos, corregimiento de Palmira, distrito de Boquete", y advierten que González Bocharel que debe continuar con la tramitación de adjudicación.

De seguido, Lourdes del Carmen González Bocharel solicitó a la Dirección de Reforma Agraria, mediante solicitud N°4-0406, la adjudicación de título oneroso de dos parcelas que forman parte de la Finca 149, inscrita al Tomo 18, Folio 110 y de propiedad del M.I.D.A, de una superficie de 1 há con 1369.12 m<sup>2</sup>, globo A, y 1há con 8419.28 m<sup>2</sup>, globo B, ambos ubicados en la Milla Dos, corregimiento de

205

Palmira, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí.

Luego de detallar el trámite correspondiente, indica la Autoridad demandada que el Director Nacional de Reforma Agraria profirió la resolución impugnada en el presente proceso.

### TERCEROS INTERESADOS

El Licenciado Javier Sánchez, actuando en nombre y representación de Adolfo Enrique Miranda Cerceño, en calidad de Tercero interesado, presentó escrito de oposición a la demanda argumentando que tiene un interés directo en el proceso, toda vez que la acción recae sobre la Finca N°38370, de la cual es propietario y que surge de la adjudicación del globo de terreno indicado en la presente demanda.

En esencia, manifiesta en su escrito lo siguiente:

"(...)

**QUINTO:** Surtidos los procedimientos establecidos en el Código Agrario, se puede advertir que la autoridad demandada carecía de fundamentos de hecho y de derecho para negar la solicitud de adjudicación, a título oneroso, que presentara la señora LOURDES DEL CARMEN GONZÁLEZ DE BOCHAREL (sic).

...

Si se observa en la Resolución atacada de ilegal, en el penúltimo párrafo de su parte motiva, se (sic) expresamente se señala que se cumplió a cabalidad con lo dispuesto en los artículos 30, 114, 117 y 118 del Código Agrario.

En torno al conflicto planteado, en el escrito de Acción de Nulidad presentada, no hay indicios por parte de los demandantes, que en el expediente del proceso administrativo se hubiese presentado oposición a la solicitud de adjudicación que presentara la señora LOURDES DEL CARMEN GONZÁLEZ BOCHAREL.

Por tanto, la solicitud cumplió con todos los requerimientos legales de publicidad y demás exigidos por el Código Agrario y, en consecuencia, la mencionada resolución, se expidió en cumplimiento del debido proceso y del principio de estricta legalidad.

Esta inactividad procesal ante la Reforma Agraria, no excluía el derecho de los demandantes de accionar en la vía civil, tal y como lo señala el artículo 72 del Código Agrario, y que cita como norma infringida la representación judicial de los accionantes, a fin de demostrar la ocurrencia de irregularidades en el trámite de adjudicación realizado por la señora LOURDES DEL CARMEN GONZÁLEZ DE BOCHAREL (sic) y que ocasionan su nulidad, como pudiera ser aquellas relacionadas con los elementos de prueba que puedan determinar quién o quiénes eran los ocupantes reales de los globos de terrenos adjudicados.

**SEXTO:** Como puede observarse en el libelo de la demanda, la parte accionante no hace referencia en ninguno de sus postulados a si la resolución se dictó en contravención a las normas que dictan el procedimiento a seguir en los casos de solicitudes de adjudicación de



206

tierras de propiedad del Estado.

En tal sentido las normas que cita como infringidas, en nada se refieren al incumplimiento de las formalidades legales que se surten en este tipo de procedimientos.”

Por su parte, el Licenciado Roberto Aparicio, defensor de ausente de Lourdes González Bocharel, en calidad de Tercero interesado, presentó contestación de la demanda en donde niega los hechos, y se opone a las pretensiones y el derecho invocado por la parte actora.

### CONCEPTO DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION

Mediante Vista Número 008 de 2 de enero de 2019, la Procuraduría de la Administración emite su concepto señalando principalmente lo siguiente:

“(…)

Ahora bien, tal y como hemos mencionado, lo que busca el accionante es la nulidad del acto administrativo que, según afirma, originó un traslape dentro de los linderos del predio de su propiedad, los cuales fueron adjudicados a Lourdes del Carmen González Bocharel, mediante la Escritura Pública 4-1341 de 19 de agosto de 1996, mismo predio que de acuerdo a la información suministrada a ese Tribunal también tiene como propietario del Globo B a Adolfo Enrique Miranda Cedeño (Cfr. fojas 21-28 y 88 del expediente judicial).

A juicio de este Despacho, es claro que no puede existir un derecho anterior sobre la tierra susceptible de adjudicación y en tal sentido, como quiera que la acción del demandante ha sido promovida para que declare nula la Resolución D.N.4-1341 de 19 de agosto de 1996, que según afirma, ocasionó el traslape de otro predio; es indispensable acreditar dicha figura mediante la prueba pericial correspondiente, a fin que pueda corroborarse que en efecto al momento en que se emitió la resolución objeto de reparo, que adjudicó a Lourdes del Carmen González Bocharel el predio en discusión ya tenía propietario.”



Con posterioridad, mediante Vista Número 996 de 19 de septiembre de 2019, el representante del Ministerio Público presenta su alegato de conclusión, donde solicita que la Sala declare que es ilegal la Resolución N° D.N. 4-1341 del 19 de agosto de 1996, pues a su juicio las pruebas recabadas han evidenciado el traslape de la propiedad, y en consecuencia la adjudicación, mediante el acto acusado de ilegal, de un terreno que no pertenecía a la Nación, configurándose así los cargos de infracción referidos por la parte actora.

201

## DECISION DE LA SALA

Una vez expuestos los argumentos plasmados por las partes dentro del presente proceso Contencioso Administrativo, la Sala procede a resolver la presente controversia.

La demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución N° D.N. 4-1341 del 19 de agosto de 1996, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) ahora Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (A.N.A.T.I.).

El sustento principal de lo alegado por la parte demandante radica en el hecho que el acto demandado es ilegal, pues la Autoridad adjudicó definitivamente a título oneroso terrenos de propiedad privada desde 1963, como si fueran bienes patrimoniales del Estado, transgrediendo los artículos 25, 29, 69, 72 del Código Agrario (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962), así como los artículos 334, 337 y 338 del Código Civil, los cuales son del tenor siguiente:

### Código Agrario (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962)

"Artículo 25. Son tierras patrimoniales del Estado todas aquellas adquiridas por éste, a cualquier título.

Artículo 29. Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce, y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Artículo 69. La adjudicación definitiva confiere la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas en este Código.

Artículo 72. En ningún caso tendrán valor alguno contra la Nación o contra terceros, los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las disposiciones que regulen la adjudicación o venta de tierras estatales. En consecuencia, las inscripciones hechas en el Registro Público de los títulos expedidos o que se expidan desde la vigencia de este Código con tales defectos podrán cancelarse a solicitud del representante de la Nación o a petición de parte interesada. Tal cosa se hace mediante demanda ordinaria ante los tribunales competentes."



200

Código Civil

"Artículo 334. Son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado, y del Municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente.

Artículo 337. La propiedad es el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley. El propietario tiene acción contra el poseedor de la cosa para reivindicarla.

Artículo 338. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización."



Considera la parte demandante que se han conculcado de manera directa por omisión los artículos 25, 29, 69 del Código Agrario, pues el Estado adjudicó terrenos que eran de propiedad privada desde el año 1963. Lo diferentes propietarios de la finca No.8907, folio 382, tomo 823 de la sección de propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, a saber, Próspero D'Anello, Luis Guerra Pitti, y en la actualidad Dante Augusto Monteverde Díaz y Amalia Candanedo Martez tienen mejor derecho que Lourdes del Carmen González Bocharel y cualquier propietario de las fincas No.38370 y No.38737, globo "A" y globo "B", respectivamente. Señala el demandante que lejos de protegerlos, con la emisión del acto administrativo en discusión, se ha generado un traslape total de las fincas antes citadas.

Respecto a la vulneración de manera directa por comisión del artículo 72 del Código Agrario, sostiene la parte actora que la resolución demandada fue expedida en contravención de las disposiciones legales vigentes. Advierte que la adjudicación fue ilegal, pues dichos terrenos no formaban parte de las tierras patrimoniales del Estado.

Ahora bien, en cuanto a las normas del Código Civil que estima infringidas de manera directa por omisión, acota la apoderada judicial de los demandantes que desde 1963 la finca N°8907 no podía ser objeto de adjudicación por parte del Estado a otro particular; sin embargo, a raíz de la emisión de la Resolución recurrida no han podido gozar ni disponer de su propiedad, y se han visto privados de su propiedad, contraviniendo lo consagrado en los artículos 337 y 338 del Código Civil.



209

Por su parte, la autoridad demandada en su informe de conducta hace un recuento de las actuaciones llevadas a cabo por la entidad, a raíz de la solicitud de adjudicación de dos globos de terrenos nacionales, ubicados en el corregimiento de Palmira, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí.

Frente a este argumento, los terceros interesados se oponen a la presente demanda manifestando medularmente que tanto la solicitud como la adjudicación cumplieron con todos los trámites legales exigidos por el Código Agrario; por lo que el acto administrativo en cuestión, se expidió cumpliendo con el debido proceso y el principio de estricta legalidad.

Por otra parte, en el momento procesal de emitir concepto, el Procurador de la Administración señaló que el caudal probatorio aportado era insuficiente para poder verificar la certeza de las alegaciones. No obstante, luego de analizar los elementos de convicción aportados en la etapa probatoria, en su alegato de conclusión solicita que se declare que es ilegal el acto administrativo acusado en el presente proceso.

Visto lo anterior, consta en el expediente de marras la Escritura N°1729 de 26 de abril de 1963, por la cual la Nación, de su finca 149, tomo 18, folio 110 denominada "Alto Boquete", vende un globo de terreno al señor Próspero D'Anello, quedando inscrita en la finca 8907, tomo 823, folio 382, en la sección de Chiriquí del Registro Público.

De seguido, consta la Escritura N°18190 de 12 de diciembre de 1984, en que Próspero D'Anello vende la finca 8907 a Luis Guerra Pitti; y con posterioridad, mediante Escritura Pública N°1941 de 14 de junio de 1999, el señor Guerra Pitti vendió dicha finca a Amalia Candanedo Martez y Dante Augusto Monteverde Díaz.

Ahora bien, en su Informe Explicativo de Conducta la Autoridad manifestó que Lourdes del Carmen González Bocharel requirió a la Dirección de Reforma Agraria, mediante solicitud N°4-0406, la adjudicación de título oneroso de dos parcelas que forman parte de la Finca 149, inscrita al Tomo 18, Folio 110 de propiedad del M.I.D.A., de una superficie de 1 há con 1369.12 m<sup>2</sup>, globo A, y 1há con 8419.28 m<sup>2</sup>,





210

globo B, ambos ubicados en la Milla Dos, corregimiento de Palmira, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí.

A este punto, las pruebas aportadas llevan a colegir que consta la venta de un globo de terreno de la Nación, finca 149, tomo 18, folio 110 denominada "Alto Boquete", a favor del señor Próspero D'Anello en el año 1963, mismo que fue vendido a Luis Guerra Pittí, quien luego lo vendió a Amalia Candanedo Martez y Dante Augusto Monteverde Díaz. Y a la vez, se observa que González Bocharel requirió a la Dirección de Reforma Agraria, la adjudicación de título oneroso de dos parcelas que forman parte de la Finca 149, inscrita al Tomo 18, Folio 110 de propiedad del M.I.D.A. (lo subrayado es nuestro).

En concepto de esta Sala, la legalidad o ilegalidad de la adjudicación definitiva a título oneroso a Lourdes del Carmen González Bocharel, mediante la Escritura Pública N°D.N. 4-1341 del 19 de agosto de 1996, teniendo también como propietario del Globo B a Adolfo Enrique Miranda Cerceño, se constriñe al resultado de la prueba pericial, que define la existencia o no, de características especiales de las tierras adjudicadas. Por ende, la inspección judicial con asistencia de peritos a las fincas N°8907, N°38370 y N°38373, tiene gran valor e incidencia en la decisión de fondo del presente proceso.

En el informe pericial, Heriberto Mair González S., técnico en topografía, medularmente indica lo siguiente:

"(...) En esta Diligencia nos encontramos dentro de los siguientes terrenos Finca N°8907 código de Ubicación 4301 propiedad de la señora Amalia Candanedo Martez con la cédula de identidad 4-74-622 y al señor Dante Augusto Monteverde Díaz con la cédula de identidad personal E-8-30546 y el área que originalmente ocupaba la Finca N°38370, hago esta observación ya que a esta finca a la fecha se le han realizado segregaciones...

(...)

**Explicación del porque (sic) estamos ante la Figura de un traslape:**

- 1- Si observamos el plano que representa gráficamente a la Finca o Folio Real N°8907(F) identificado con el plano N°11-523, con fecha 14 de Marzo de 1952 este originalmente estaba a nombre del señor Próspero Danello (sic), en este plano se indica como colindante en el lindero Norte al señor Alberto Sittón, Sur está indicado Gobierno Nacional, Este Municipio de Boquete y Oeste camino Real (viejo) de David a Boquete, con un área de cinco hectáreas más dos mil



211

- ochocientos veintidós metros cuadrados (ver plano en anexos debidamente autenticado y es la misma información se observa en la Certificación del Registro Público).
- 2- Observando el plano N°403-03-13437 con fecha 27 de Octubre de 1995 en donde se indica el Globo "A", este corresponde gráficamente a la Finca o Folio Real N°38370(F), finca que se traslapa con la Finca o Folio Real N°8907(F) en este plano también podemos observar en su parte Norte que tiene como colindante al señor Alberto Sittón Vega y nos indica que el número de plano de esa colindancia es el N°43-6598 y al buscar este plano en los archivos que poseemos podemos indicarle que en la parte Sur de este terreno que es de propiedad del señor Alberto Sittón Vega aparece como colindante el señor PRÓSPERO DANELLO (sic) quien fue el dueño original de la Finca o Folio Real N°8907(F) y este plano tiene fecha del 28 de abril de 1978 (adjuntamos plano debidamente autenticado en los anexos).
  - 3- Físicamente en el terreno la Finca o Folio Real N°38370(F) está contenida en su totalidad en la misma cabida superficial de la Finca o Folio Real N°8907(F) en su parte más al Norte, situación que nos indica claramente la figura del traslape (adjunto incluimos en los anexos una copia simple del plano N°43-6598 con fecha 28 de Abril de 1978)."



Un examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión de que le asiste razón al demandante, toda vez que se comprueba del informe pericial que se ha configurado un traslape de un predio que no pertenece al Estado desde 1963, sino que es propiedad privada perteneciente, en la actualidad, a Dante Augusto Monteverde Díaz y Amalia Candanedo Martez, por lo que se ha vulnerado el libre uso, goce y disfrute de su propiedad establecido en los artículos 29 del Código Agrario y 337 del Código Civil.

Si bien, el trámite de adjudicación, según señala la Autoridad, se realizó en cumplimiento de los trámites establecidos por Ley, este acto administrativo se encuentra viciado de nulidad absoluta, toda vez que dichos terrenos no formaban parte de las tierras patrimoniales del Estado, por lo que la entidad estatal no podía adjudicar un bien que no era de su propiedad. A este respecto, coincide esta Superioridad con el criterio de la Procuraduría de la Administración en cuanto a que "ante la falta de competencia de la entidad demandada para adjudicar terrenos que no son parte de los bienes de la Nación, sino que por el contrario corresponden a la

212

propiedad privada es claro que nos encontramos frente a la nulidad absoluta del acto acusado de ilegal.”

Así las cosas, consideramos que la actuación de la entidad demandada no se ajusta a derecho, toda vez que del análisis de la demanda y de las piezas probatorias allegadas al proceso, emergen los elementos de juicio necesarios para estimar probada la ilegalidad señalada por la parte demandante, por lo que se procederá a declarar ilegal el acto impugnado. En ese sentido, como quiera que los cargos de infracción del artículo 29 del Código Agrario, así como el artículo 337 del Código Civil se encuentran debidamente acreditados, esta Sala se abstendrá, por economía procesal, de hacer el análisis del resto de los cargos de infracción aducidos por la parte actora.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL,** la Resolución N° D.N. 4-1341 del 19 de agosto de 1996, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) ahora Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (A.N.A.T.I.).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



*[Signature]*  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
**MAGISTRADO**

*[Signature]*  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

*[Signature]*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL  
Panamá, 31 de octubre de 2020  
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

*[Signature]*  
**LICDA. KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**