

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 079

Panamá, 24 de enero de 2018

Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción Especial.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

El Licenciado Marcial R. Mosquera, actuando en nombre y representación de **Silvestre Serrano Atencio**, solicita que se declaren nula, por ilegal, la Resolución DNAM-CRM-563-2016 de 18 de marzo de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**.

**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 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la ley en el proceso descrito en el margen superior, dado los intereses contrapuestos que en la vía administrativa mantuviera **Silvestre Serrano Atención** y Marcel Pérez Casas (Cfr. fojas 1-17 del expediente judicial).

En efecto, este Despacho advierte que **Silvestre Serrano**, solicitó el reconocimiento de ocupación legal del predio 23087, cuya posesión también fue alegada por **Marcel Pérez Casas**; en tal sentido, surgen una serie de eventos y acciones jurídicas subsiguientes y propias de estos procesos administrativos de tierras, **que nos permiten advertir la controversia entre dichos particulares por razón de sus propios intereses**; y de lo cual surge el acto impugnado, a saber, la Resolución DNAM-CRM-563-2016 de 18 de marzo de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)** (Cfr. fojas 19-27 del expediente administrativo).

Así, cabe señalar que el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece lo siguiente:

“**Artículo 5.** La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:

...

**4. Intervenir en interés de la ley**, en los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción **en los que se impugnen resoluciones que hayan decidido procesos en vía gubernativa, en los cuales haya habido controversia entre particulares por razón de sus propios intereses.** En estos casos deberá corrérsele traslado a la contraparte de aquélla que ha recurrido ante la Sala Tercera de la Corte” (El resaltado es nuestro).

De igual manera, vale la pena indicar que mediante Edicto Emplazatorio 11 de 3 de abril de 2017, corrió traslado a Marcel Enrique Pérez Casas, para que en el término de diez (10) días contados a partir de la última publicación de dicho edicto en un periódico de circulación nacional, compareciera al proceso por sí sólo o por medio de apoderado judicial a hacer valer sus derechos (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, corresponde aclarar el Oficio 484 de 2 de marzo de 2017 de la Sala Tercera, en el que se indica que la Procuraduría de la Administración actuará en defensa del acto acusado (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

#### **I. Antecedentes.**

De la lectura del expediente administrativo, se advierte el formulario “PROYECTO DE CATASTRO Y TITULACIÓN DE TIERRAS DE DARIEN” a través del cual la Dirección de Reforma Agraria, de conformidad con el denominado Proyecto de Servicios de Generación de Ortofotos, Catastro Rural y Pretitulación de Tierras de la Provincia de Darién, solicitaba a los interesados moradores en dichas áreas, le proporcionaran toda la información que permitiera iniciar el proceso de titulación del predio ocupado. En este mismo documento se advierte una huella dactilar y una firma ilegible seguida del número de cédula de identificación personal 7-85-2105 (Cfr. foja 1 del expediente administrativo)

En concordancia y adjunto al documento señalado en el párrafo anterior, se observa una Ficha Catastral con fecha de levantamiento 11 de diciembre de 2003, en la que se hace referencia a una propiedad con cédula catastral **4542-2-02-00-0059**, localizada en la comunidad de Agua Fría No. 2, corregimiento de Agua Fría y distrito de Agua Fría, firmada a ruego, seguida del número de cédula de identificación personal 7-85-2105 y una

huella digital; también se advierte la copia de cédula de **Silvestre Serrano Atencio** y un plano con número **4542-2-02-00-0059**, que describe la ubicación y linderos de un predio de 73 has + 8841m<sup>2</sup>, del cual se desprende como propietario a Sergio Díaz con cédula 8-23-539. Dicho plano fue firmado por María Ávila Walker, como técnico responsable de la empresa Eptisa-Novotecni- Stereocarto, y no consta fecha de aprobación (Cfr. fojas 2 - 6 del expediente administrativo).

En este punto, estimamos oportuno señalar que en el expediente administrativo reposan una serie documentos y diligencias procesales producto de una acción interpuesta por la abogada de Sergio Díaz ante el funcionario sustanciador de la Región 10 de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con fecha 4 de enero de 2005, para que mediante dicha entidad se ordenara a **Silvestre Serrano Atencio**, se retirara del terreno ocupado, pues el predio en que se le permitió establecerse consistía en sesenta metros cuadrados (60 mt<sup>2</sup>), área que con el tiempo fue ampliada y excedida por este último. Ante tal petición, se advierten una serie de diligencias procesales inherentes al proceso administrativo (Cfr. 18-19 y 20-54 del expediente administrativo).

Posterior a las diligencias administrativas referidas en líneas anteriores, se observa a foja 55 del expediente administrativo la Sentencia 24-10 proferida por el Juzgado de Circuito Judicial de Darién, Ramo Civil, de 17 de noviembre de 2010, mediante la cual se desestima por improcedente la demanda de Sergio Díaz, sobre “interdicto de adquirir” en contra de Silvestre Serrano y Olga Frías (Cfr. fojas 55-60 del expediente administrativo).

Ahora bien, a foja 61 del expediente administrativo, advertimos la Nota sin número, con fecha 17 de mayo de 2012, dirigida al Juez de Circuito de Darién, mediante la cual **Marcel Enrique Pérez Casas**, manifiesta lo siguiente:

“Yo Marcel Enrique Pérez Casas con cédula N°6-35-753, me dirijo a usted con la finalidad de poner una oposición a todos los trámites correspondiente, al predio N°23087, con cédula catastral 45-42-2-02-00-0059, a nombre del señor Sergio Díaz.

...

Le informo que este predio se encuentra actualmente hipotecado con el Banco de Desarrollo, con la operación N°850-84 programa 412,

sucursal de Santa Fe. El crédito agropecuario se solicitó por B/.60,000.00, el cual se adeuda B/.49,300.00.

Esta finca fue adquirida en compra con derecho posesorio al señor Florentino Arauz Beitía, con cédula de identidad personal N°4-177-450 a finales de 1983

Tenemos conocimiento que el actual custodio de la finca es el Señor Sergio Díaz, el mismo sostuvo conflictos de colindancia con el señor Silvestre Serrano.

...

Le solicito encarecidamente que detenga los trámites que está haciendo el señor Silvestre Serrano ya que éste señor no tiene ningún tipo de relación con este predio que es de mi propiedad y que actualmente está hipotecado.” (Cfr. foja 61 del expediente administrativo).

Continuando con el análisis del expediente administrativo, observamos la Nota 080-13 de 2 de agosto de 2013, emitida por la Encargada de la UTO-Darién de la ANATI, mediante la cual solicita al Director Jurídico de la ANATI, se absuelva, entre otras interrogantes, la que nos permitimos transcribir para una mejor comprensión:

#### “SEGUNDA CONSULTA

En el mismo expediente se formula una segunda oposición por una nueva persona quien asegura tener mejor derecho sobre el terreno solicitado, pero se le informo en la institución que no se le recibiría porque existía un fallo. La consulta consiste en lo siguiente deberá permitirse o omitirse (sic) la nueva oposición a adjudicación no existiendo todavía la publicación de edictos y cuando se trata de un sujeto distinto que no encuentra en el primer fallo” (Cfr. 113-114 del expediente administrativo).

Sobre el particular, la Dirección Nacional de Políticas Legales y Asesoría Jurídica remitió el Memorándum ANATI/DNPLAJ/DDN-146 de 8 de octubre de 2013 y la Nota ANATI-DNPLAJ-DDN-056-2013 de 1 de octubre de 2013, a través de la cual respondió lo siguiente:

“En cuanto a la consulta, le citaremos la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que se adecua al proceso de adjudicación ventilado en su despacho, precisamente el artículo 133, que señala lo siguiente:

‘133. Las oposiciones a las solicitudes deben anunciarse desde la presentación de la solicitud original hasta el último día del periodo de 15 días a que se refiere el Artículo 108 de este Código.

Una vez presentada se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el proceso al juez (sic) de Circuito o al Tribunal Superior de Justicia, según el caso, donde estuviere ubicado el terreno, para que sustancie la acción, la

cual será tramitada de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario.’

...

Al dar lectura a la sentencia Civil 24-10 de 127 de noviembre de 2010, del Juzgado del Circuito Judicial del Darién (sic) Ramo Civil, se puede apreciar a foja 58 que el propio juzgado en consciente de que (sic) *‘es el registro Público y la reforma Agraria la que (sic) encargadas de decir si alguna persona es dueña de propiedad, título o derecho posesorio alguno’*.

Congruente con lo anterior, el juez al decidir ‘desestima la demanda sobre juicio sumario, interpuesta por el señor SERGIO DÍAZ, sobre interdicto de adquirir, en contra de SILVESTRE SERRANO y OLGA FRÍAS por improcedente’.

Esta decisión lo que ha hecho es desestimar la demanda y de ninguna forma ha determinado a quien corresponde derecho real alguno por posesión ejercida sobre el terreno. Para eso es indispensable cumplir con cada una de las etapas entre ellas la publicación de edictos. Como en el presente caso dicha etapa no se ha consumado todavía cualquier oposición actual a la adjudicación por parte de sujeto distinto al demandante vencido mediante Sentencia Civil 24-10 de 17 de noviembre de 2010, del Juzgado del Circuito Judicial del Darién, Ramo Civil, es plenamente admisible, por cuanto que el elemento subjetivo (persona distinta al vencido en juicio) es otro y no haber precluido el término para oponerse a la adjudicación, no habiéndose publicado edictos” (Cfr. fojas 112-117 del expediente administrativo).

De conformidad con lo antes expuesto, y aun cuando **Marcel Pérez Casas**, había interpuesto un escrito de oposición de fecha 17 de mayo de 2012, éste presenta un segundo escrito de oposición el 12 de noviembre de 2013, mediante el cual solicita a la Autoridad Nacional de Titulación de Tierra, desestimar la solicitud presentada por **Silvestre Serrano Atencio** dentro del proceso de adjudicación del predio 23087, con ficha catastral 4542-2-02-00-0059, ubicado en Agua Fría 2, corregimiento de Chepigana, provincia de Darién (Cfr. fojas 124-126 del expediente administrativo).

En ese contexto y luego de presentado el escrito referido en líneas anteriores, la Dirección Nacional de Titulación y Regulación de la ANATI, mediante Nota DNTyR-Sustanciador-01-571-2013-Darién, de 26 de noviembre del 2015, remite al Juez de Circuito de Darién, el expediente contentivo del conflicto agrario entre **Marcel Pérez Casas** y **Silvestre Serrano Atencio** (Cfr. foja 137 del expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil, mediante el Auto 468-13 de 13 de diciembre de 2013, admitió el conflicto agrario de oposición en el

proceso de adjudicación de tierra que ocupa nuestra atención, y en tal sentido ordenó poner en conocimiento al opositor **Marcel Enrique Pérez Casas**, para que en el término de quince (15) días hábiles interponga la demanda como actora en este juicio ordinario de oposición de adjudicación a título oneroso (Cfr. foja 139 del expediente administrativo)

Así, se observa la demanda de oposición interpuesta por **Marcel Enrique Pérez Casas**, a través de su apoderada judicial, no obstante, el poder de representación ostentado por esta última estaba limitado a la tramitación en la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras, por lo que, el Tribunal le concedió un término de cinco (5) días para convalidar su actuación presentando un nuevo poder, sin embargo, se precluyó el término sin que aquel se presentara. Debido a los hechos explicados, el Juzgado de Circuito de Darién, Ramo Civil, decidió declarar no presentada la demanda y devolvió toda la documentación a la entidad para que continuara con el trámite pertinente, tal como se advierte de la lectura del Auto 132-14 de 30 de julio de 2014 (Cfr. foja 144 y 155 del expediente administrativo)

Ante el escenario anterior, el actor presentó por insistencia un nuevo escrito de oposición con fecha 28 de agosto de 2014, mediante un nuevo apoderado judicial, no obstante, el Juzgado de Circuito Mixto del Circuito Judicial de Darién, dictó el Auto 51-15 de 27 de febrero de 2015, en el cual manifestó que no era viable la oposición interpuesta por el Licenciado Cesar Tejedor en representación de **Marcel Pérez Casas**, dentro del proceso Ordinario Civil Agrario de Oposición a Título Oneroso, toda vez que el término para presentar dicha oposición había precluido (Cfr. foja 185 del expediente administrativo).

Siguiendo con el análisis de las constancias procesales que reposan en el expediente administrativo, advertimos la Nota Anati-DSAG-11-2015 de 24 de agosto de 2015, remitida por el Subadministrador Regional, al Director Nacional de Adjudicación Masiva, mediante el cual le informa que el Juzgado de Circuito Mixto del Circuito Judicial de Darién devolvió el expediente y solicitó se realizara una inspección a fin de determinar



quien mantiene la ocupación efectiva del terreno y establecer el procedimiento legal correspondiente (Cfr. foja 197 del expediente administrativo)

A continuación, se desprende del expediente administrativo un escrito presentado el 21 de abril de 2015, por el apoderado judicial de **Marcel Enrique Pérez Casas**, ante la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras, (ANATI)**, mediante el cual solicita y cito: *“La revocatoria de la solicitud de título del señor SILVESTRE SERRANO y otros, en virtud de las serias irregularidades perpetradas a lo interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), provincia de Darién”* (Cfr. fojas 201-203 del expediente administrativo).

De igual forma, consta a foja 204, un informe denominado “De situación especial” en que se deja constancia que se admite por insistencia un documento presentado por **Marcial Enrique Pérez Casas**, el 20 de mayo de 2015 (Cfr. fojas 204-210 del expediente administrativo).

Asimismo, y de conformidad con la solicitud del Subadministrador General de la ANATI, de una nueva inspección, referida en líneas anteriores, observamos el informe de inspección realizado el 1, 2 y 3 de julio de 2015, mediante el cual se concluye de manera medular lo siguiente:

“En virtud de lo anterior, somos del criterio que en base a las manifestaciones de la mayoría de los colindantes del predio entrevistados, y luego del estudio de la ficha catastral levantada en su momento visible a foja 2 del expediente de titulación masiva la cual coincide con los colindantes entrevistados, el encuestador no registró quien mantenía la ocupación pacífica e ininterrumpida del predio en la casilla de datos del propietario como tampoco se hizo ninguna observación en el cuadrante correspondiente, por tal motivo es importante tomar los correctivos necesarios para subsanar tal situación, toda vez que de cierto modo ésta omisión ha complicado el trámite de titulación de dicho predio” (Cfr. foja 219 a 234 del expediente administrativo).

Luego de las conclusiones del informe técnico señalado en el párrafo anterior, el Magister Rubén Darío González actuando en nombre y representación de **Marcel Enrique Pérez Casas**, promueve un escrito de nulidad recibido en la entidad demandada el 2 de octubre de 2015, en el cual de manera medular solicita lo siguiente:

“Solicitamos, con fundamento en el numeral 4 del artículo 52 y 55 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se decrete la nulidad absoluta de la ficha catastral, la cual implica una violación al debido proceso legal en materia de titulación masiva de tierra, y toda actuación consecuyente del predio 23087 identificado con número de cédula catastral 4542202000059, ubicado en el corregimiento de Agua Fría, distrito de Chepigana, provincia de Darién, levantado masivamente a través del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, y se levante una nueva ficha catastral con los datos de mi representado como poseedor de los derechos de ocupación del predio antes descrito” (Cfr. foja 254 del expediente administrativo).

Ante los hechos explicados, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierra, (ANATI)**, emite un informe secretarial descriptivo del expediente, que culmina haciendo referencia con la acción de nulidad peticionada por **Marcel Pérez Casas**, y aunado a este también emite un informe de inconsistencias detectadas, mediante el cual recomienda lo siguiente:

“Una vez revisado y encontrado inconsistencias dentro del expediente identificado con el predio No. 23087, corregimiento de Agua Fría, distrito de Chepigana, provincia de Darién tenemos a bien determinar que la ley 24 de 56 de julio de 2006 (sic) es clara y en su artículo 10, numeral 3 dice: que el poseedor beneficiario que solicita una parcela de tierra a la dirección de reforma Agraria requiere:

- Cumplir con la función social y ambiental de la tierra que solicite.

Por lo tanto dentro del informe de inspección realizado los días 1, 2, 3, de julio de 2015 por la Dirección Nacional de Adjudicación masiva, con su equipo legal y de topografía, se corroboró con los moradores de la comunidad de Agua fría y colindantes, los señores Eligio González, Carmen Atencio, gonzalito González, Agustín Corrales, Alcides Campo, Juan Ríos y el señor Silvestre Serrano y estudio de la finca catastral levantada en su momento del expediente de titulación masiva, que el predio antes descrito la **POSESIÓN AGRARIA**, del mismo la mantiene el señor **Marcel Pérez Casas**. (Visible a foja 266).

En concordancia con lo anterior, la entidad demandada emite la Resolución DNAM-CRM-563-2016 de 18 de marzo de 2016, mediante la cual reconoció a **Marcel Enrique Pérez Casas**, como ocupante del predio 23087, identificado con el número de cédula catastral 4542-2-02-00-0059, con una superficies de 73 Has + 8,841 m<sup>2</sup>, ubicado en el corregimiento de Agua Fría, distrito de Chepigana, provincia de Darién; esa resolución fue confirmada en todas sus partes a través de la Resolución ADMG-361 de 19 de octubre de



2016, debidamente notificada el 19 de octubre de 2016 (Cfr. fojas 270-275 y 306-308 del expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el apoderado judicial del demandante acudió a la Sala Tercera el 20 de febrero de 2017, para presentar la demanda de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare la nulidad del acto administrativo referido en el párrafo anterior, indicando que en el caso en concreto **su representado fue beneficiado con la Sentencia Civil 024-10, fechada 17 de noviembre de 2010** (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Así mismo, señala que una nueva demanda de oposición sobre el mismo predio 23087, interpuesta por **Marcel Enrique Pérez Casas**, fue decidida mediante el Auto 132-14 de 30 de julio de 2014, en el que, entre otras cosas, ordenó a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), continuar con los trámites de titulación de su poderdante (Cfr. fojas 9 del expediente judicial).

Para una mejor aproximación de los argumentos de la demandante, nos permitimos transcribir lo medular de su escrito, veamos:

**“PRIMERO:** Que mi presentado fue beneficiado con la Sentencia Civil 024-10, fechada 17 de noviembre de 2010, en un conflicto Agrario entre Sergio Díaz y Silvestre Serrano, hecho que se encuentra acreditado a (foja 55-59) del expediente de marras, cuando mi representado se mantenía realizando los trámites de Titulación surge una nueva demanda de oposición sobre el mismo predio 23087, pero esta vez, presentada por el señor MARCEL ENRIQUE PÉREZ CASAS, dicha demanda es admitida por el juzgado de Circuito Judicial lo Civil, el mismo resuelve mediante el auto 132-14 de 30 de julio de 2014, decretar como no Probada la pretensión por no haber sustentado la demanda, de manera que ordena a ANATI continuar con los trámites de titulación a favor de **SILVESTRE SERRANO ATENCIO** (sic).

...

**TERCERO:** El señor MARCEL ENRIQUE PEREZ CASAS, presenta una segunda oposición al trámite de titulación en la Cual es rechazada de plano por el Juzgado de Circuito Civil de Darién por considerar cosa juzgada y nuevamente le ordena a la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), a que continúen con los trámites de titulación a nombre de **SILVESTRE SERRANO Y MARCIAL R. MOSQUERA**, mediante auto N° 51-15 fechado 27 de febrero de 2015 (foja 183 del expediente) (sic).

**CUARTO:** la AUTORIDAD NACIONAL DE TIERRA (ANATI), omitiendo las Resoluciones del Órgano Jurisdiccional (Juzgado de Circuito de Darién), y usurpando funciones que son privativa del juzgado de Circuito Judicial de Darién ramo Civil, resuelve mediante **resolución DNAM- CRM-563-2016 DE 18 DE MARZO DE 2016, RESUELVE:** PRIMERO: Reconocer a el señor MARCEL PÉREZ CASAS, con cédula de identidad personal los N° 6-35-573 como ocupante del predio 23087 identificado con el número de cédula catastral 4542-2-02-00-00-59 con una superficie de 73 Has + 8,841 m2 ubicado en el corregimiento de Agua Fría, distrito de Chepigana, provincia de Darién (sic).

...

**SEXTO:** Que mi poderdante ni mi persona se nos dio traslado de la solicitud de corrección a la ficha catastral N° 4542202000059, a demás se trataba de una corrección en cuanto a la forma pero no a si a el (sic) fondo o contenido de la ficha anterior objeto de la corrección, ya que esto modifica sustancialmente el contenido en la orden de hacer dictada por el juez de Circuito de Darién en las consecutivas sentencias y autos.

**SEPTIMO:** Que a través de su Procurador Judicial, el accionante, el día 13 de mayo de 2016, y mediante proveído N° DNAM-CRM-088-2016 ingresa el expediente de Titulación masiva del predio 23087 identificado con cédula catastral N° 45422000059 ubicado en el corregimiento de Agua Fría Distrito de Chepigana Provincia de Darién para que se produzca la alzada en tiempo oportuno” (Cfr. fojas 9-12 del expediente judicial)

### **III. Normas que se aducen infringidas**

La recurrente alega que el acto impugnado, proferido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, infringe las siguientes normas:

A. El artículo 166 del Código Agrario adoptado mediante la Ley 37 de 1962, modificado parcialmente mediante la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, el cual establece las causas en que la Jurisdicción Agraria ejerce competencia de manera privativa e improrrogable, con independencia de las partes (Cfr. fojas 13-15 de expediente judicial).

B. El artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto consagra cuales son los casos en que se incurre en vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial);

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

Del análisis del expediente administrativo y judicial se desprenden una serie de situaciones jurídicas que debemos aclarar de manera puntual e individualizada para poder fundamentar nuestro criterio legal respecto al acto impugnado.

Así, tenemos que de la lectura del expediente administrativo, tal como expusimos en el apartado de antecedentes, se advierten diversos informes técnicos, informes secretariales, notas de consultas, escritos de oposición, y autos y sentencias del Juzgado de Circuito Civil de Darién, de los cuales se depende con meridiana claridad que el caso en estudio corresponde a la pretensión de **Silvestre Serrano**, para que se le adjudique el predio 23087, identificado con cédula catastral 45422000059, ubicado en el corregimiento de Agua Fría, distrito de Chepigana, provincia de Darién.

Dicho lo anterior, es indispensable hacer referencia al procedimiento de adjudicación de tierras, así tenemos que el artículo 82 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, “Que crea la Autoridad Nacional de Administración de tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional”, dispone lo siguiente:

**“Artículo 82: (transitorio). Para efecto de los trámites de los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley, estos finalizarán de conformidad con las normas vigentes al momento de su presentación. El usuario o solicitante que tenga casos en trámite podrá acogerse a los nuevos procedimientos que establezca la Autoridad, previo desistimiento del trámite correspondiente. La autoridad le dará prioridad a los casos existentes según el orden en que fueron presentados cronológicamente.**

La autoridad podrá en todo momento revisar y actualizar los avalúos realizados en los procesos iniciados antes de la entrada en vigencia de esta Ley”

Como quiera que la documentación presentada por **Silvestre Serrano**, con la que se da inicio al proceso administrativo de adjudicación data del año 2003, y que no costa desistimiento alguno con la finalidad de acogerse a los nuevos procedimientos de adjudicación, el caso que ocupa nuestra atención debe analizarse a la luz del Decreto Ejecutivo 124 de 12 de septiembre de 2001, “Por el cual se establece la estructura del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) y se designan algunas funciones”, el Acuerdo 19 de 31 de octubre de 2003, “Por el cual se aprueba el texto de los anexos uno y dos de los Manuales de Operaciones de Campo para la regularización de

predios urbanos y pueblos rurales para la ejecución del Programa Nacional de Administración de tierras (PRONAT)", el Acuerdo 22 de 10 de marzo de 2004, "Por el cual se declara Zona de regularización, las áreas rurales de los distritos de Chepigana y Pinogana de la provincia de Darién, a través del Programa Nacional de Administración de tierras (PRONAT)", y el Código Agrario vigente a la fecha de la petición de adjudicación, aprobado mediante la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962.

En ese contexto, observamos que los cargos de infracción que refiere el demandante, es decir, **Silvestre Serrano**, versan sobre la vulneración del artículo 166 del Código Agrario actual, aprobado mediante Ley 55 de 23 de mayo de 2011, el cual refiere **la competencia de manera privativa e improrrogable de la Jurisdicción Agraria, en los procesos de oposición a las adjudicaciones de tierras estatales y municipales.**

Bajo la premisa anterior, cabe señalar que la norma referida en el párrafo anterior, a saber, Ley 55 de 23 de mayo de 2011, dispone en su artículo 258 lo siguiente:

**“Artículo 258:** Los procesos iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia de este Código continuarán su trámite con arreglo a los preceptos legales vigentes al momento de la presentación de la demanda hasta su terminación”.

De conformidad con el texto del artículo citado, y en razón de la fecha en que se da inicio al proceso de adjudicación, es decir en el año 2003, estimamos oportuno señalar los artículos 130, 132, 133 y 135 del Código Agrario, aprobado mediante la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, aplicables a la situación en estudio, veamos:

**“Artículo 130:** En toda actuación que tenga por objeto la adjudicación de tierras baldías en propiedad o en arrendamiento podrá haber oposición que se formulará por escrito ante la comisión de reforma agraria.

**Artículo 131:** Las oposiciones sólo serán admisibles en los casos siguientes:

1. Cuando el opositor alegare tener derecho de posesión;
2. Cuando el opositor alegare haber presentado una petición anterior, sobre el mismo terreno o parte de él;
3. Cuando el opositor alegare título de dominio o de arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él;

4. Cuando se reclame el reconocimiento de una servidumbre constituida a favor de otro predio, siempre que la servidumbre no aparezca reconocida en el expediente.
5. Cuando se alegare que la solicitud de adjudicación comprende tierras inadjudicables.

**Artículo 133:** Las oposiciones a las solicitudes deben anunciarse desde la presentación de la solicitud original hasta el último día del período de 15 días a que se refiere el artículo 108 de este Código.

Una vez presentada se suspenderá el curso de la solicitud y se **remitirá el proceso al Juez de Circuito o al Tribunal Superior de Justicia, según el caso donde estuviere ubicado el terreno, para que sustancie la acción, la cual será tramitada de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario.**

...

**Artículo 135:** Una vez recibido en el Tribunal el expediente se notificará personalmente dicho recibo al opositor, previniéndole que debe formalizar su oposición dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación. Si el opositor no formaliza la oposición dentro del término señalado, el Tribunal, de oficio, la declarará desierta y devolverá el expediente para que se le de el curso correspondiente.”

Al respecto, tal como se desprende del expediente administrativo, en la fase de oposiciones, intervino en el año 2005 el señor Sergio Díaz, cuya acción fue decidida a través de la Sentencia 24-10 proferida por el Juzgado de Circuito Judicial de Darién, Ramo Civil, de 17 de noviembre de 2010, mediante la cual **se desestimó por improcedente la demanda, sobre “interdicto de adquirir” en contra de Silvestre Serrano y Olga Frías y la acción de oposición promovida por Marcel Pérez Casas, en el año 2012, fue decidida mediante el Auto 51-15 de 27 de febrero de 2015, dictado por el Juzgado de Circuito Mixto del Circuito Judicial de Darién, el cual determinó que no era viable la oposición interpuesta por el Licenciado Cesar Tejedor en representación del hoy demandante, dentro del proceso Ordinario Civil Agrario de Oposición a Título Oneroso, toda vez que el término para presentar dicha oposición había precluido (Cfr. fojas 55-60 del expediente administrativo).**

Hasta este punto, se desprende con meridiana claridad una serie de elementos jurídicos que advierten la oportunidad procesal de oposición, otorgada a toda persona que

manifestara mejor derecho, de manera que éste se decidiera en la Jurisdicción Ordinaria, tal como establece el procedimiento en materia de adjudicación.

Ahora bien, **la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (ANATI)**, mediante el acto impugnado, a saber, **la Resolución DNAM-CRM-563-2016 de 18 de marzo de 2016, decidió, entre otras cosas, reconocer a Marcel Enrique Pérez Casas, como ocupante del predio 23087**, identificado con el número de cédula catastral 4542-2-02-00-0059, con una superficie de 73 Has + 8,841 m<sup>2</sup>, ubicado en el corregimiento de Agua Fría, distrito de Chepigana, provincia de Darién.

No obstante, **es importante aclarar que dicho acto administrativo, no versa sobre la petición de adjudicación promovida por Silvestre Serrano, sino respecto a la solicitud de nulidad, presentada por Marcel Enrique Pérez Casas**, mediante su apoderado judicial, el 2 de octubre de 2015, la cual consistía en lo siguiente:

“Muy respetuosamente solicitamos con fundamento en el numeral 4 del artículo 52 y 55 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se decrete la nulidad absoluta de la ficha catastral, la cual implica una violación al debido proceso legal, en materia de titulación masiva de tierra, y toda actuación consecuyente del predio 23087 identificado con número de cédula catastral 4542-2-02-00-0059, ubicado en el corregimiento de Agua Fría, distrito de Chepigana, provincia de Darién, levantado masivamente a través del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, y se levante una nueva ficha catastral con los datos de mi representado como poseedor de los derechos de ocupación del predio antes descrito” (Cfr. foja 250 a 254 del expediente administrativo)

Ante tal petición de nulidad, **la Autoridad Nacional de Administración de Tierra (ANATI)**, mediante el acto impugnado, dispuso lo siguiente:

“Que el 2 de octubre del presente año 2015, se recibió en esta dirección Escrito de Nulidad presentado por el magister RUBEN DARÍO GONZÁLEZ GUARDIA, apoderado legal del señor MARCEL ENRIQUE PEREZ CASAS, dentro del expediente de titulación del predio 23087, con cédula catastral 4542202000059, ubicado en el corregimiento de Agua Fría, distrito de Chepigana, provincia de Darién, en el cual solicita se decrete la nulidad absoluta de la ficha catastral en virtud de una posible violación al debido proceso legal en materia de titulación masiva de tierra, sobre el predio que fuere levantado a través del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién; y por consiguiente, se levante una ficha catastral con los datos de su representado, como poseedor de los derechos de ocupación.



Que atendiendo a la advertencia de nulidad presentada por el solicitante, y previa revisión del expediente de titulación masiva del predio 23087, con número de cédula catastral 4542202000059, vemos que a foja 2 y 3 reposan los formularios de la Ficha Catastral; que la primera ficha a foja 2, en la cara principal la misma no está llena en su totalidad, el cual carece de los datos generales del propietario y de la firma del propietario, que sólo presenta una huella dactilar sin una firma de testigo a ruego. Al reverso de la misma, en la casilla que contiene los datos de colindantes tampoco se colocaron los puntos cardinales de cada colindantes, solo indica los nombres y cédulas del predio en los que se detalla: *Agustín Corrales Caballero, cédula No. 7-70-2710, firma de notificado; Silvestre Serrano Herrera, cédula No. 9-118-1298, no firma según el SVI y no fue debidamente notificado, Deura L. Pérez, cédula No. 6-702-1902, tampoco fue notificada, y la carretera panamericana (100 m).*

...

Que a foja 3, se incorpora al expediente de marras sin sustento alguno, otra ficha catastral la cual está en blanco, solo contiene una huella dactilar que no se identifica a quien pertenece, y una firma a ruego con su respectivo número de cédula, que al consular el SVI del Tribunal Electoral parece perteneciente al señor Dorindo Ernesto Benavides Rodríguez. A foja 4 y 5 reposan copias de cédula pertenecientes al señor SILVESTRE SERRANO ATENCIO, cedulaado 9-118-1298, en la cual se puede apreciar que el ciudadano no firma.

#### RESUELVE:

**PRIMERO: RECONOCER** a el señor (sic) MARCEL ENRIQUE PÉREZ CASAS, con cédula de identidad personal No. 6-35-573, como ocupante del predio 23087, indentificado con el número de cédula catastral 4542-2-02-00-0059, en una superficie de 73 Has + 8,841 m<sup>2</sup>, ubicado en el corregimiento Agua Fría, distrito de Chepigana, provincia de Darién ...

**SEGUNDO: SEGREGAR** de la superficie levantada del predio 23087, que asciende a 73 Has + 8,841 m<sup>2</sup>, una superficie de 5 hectáreas y **levantar** su respectiva ficha catastral a favor de La Nación para ser dada en uso y Administración a favor del **Ministerio de Educación (MEDUCA)**, el cual será puesto a disposición del centro de educación Básica General, garantizándole el acceso vial a dicho predio” (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

**TERCERO: LEVANTAR** una nueva ficha catastral del predio 23087, con cédula catastral número 4542-2-02-00-0059, ubicado en el corregimiento Agua Fría, distrito de Chepigana, provincia de Darién, atendiendo lo ordenado en el numeral primero de la presente resolución y conforme al Informe de Inspección, con el fin de subsanar la ficha actual visible a foja 2 del expediente de marras.

...

**QUINTO: DECRETAR** la nulidad absoluta de la ficha catastral visible a foja 3, por ser violatoria al debido proceso legal de titulación masiva, por carecer de información que sustente tanto su apertura, como su finalidad acorde a el (sic) trámite de titulación masiva” (Cfr. fojas 270 - 275 del expediente administrativo).

En este contexto, nos corresponde evaluar si la entidad demanda cumplió con el procedimiento para dirimir el incidente de nulidad, referido en líneas anteriores, tal como lo disponen los artículos 107 a 117 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, veamos:

**Artículo 107.** En los procesos administrativos es viable la presentación de incidentes para plantear cuestiones accesorias al proceso principal, siempre que medien los presupuestos o requisitos señalados en la presente Ley.

**Artículo 108.** Desde el momento en que la petición o solicitud que ha dado origen al proceso es admitida por la autoridad respectiva, el peticionario y demás personas admitidas en el proceso en calidad de partes, pueden presentar incidentes hasta la fecha en que concluya el término para practicar pruebas.

**Artículo 109.** Toda cuestión accesoria a un proceso administrativo, que requiera pronunciamiento especial, **se tramitará como incidente y se sujetará a las normas contenidas en este Capítulo**, si no tuviese señalada por la ley una tramitación especial.

**Artículo 110.** Constituyen cuestiones o artículo de previo y especial pronunciamiento que pueden plantearse a través de la vía de incidente, los siguientes:

1. La falta de competencia de la autoridad que aprehendió el conocimiento del proceso;
2. La nulidad de lo actuado;
3. La caducidad de la instancia;
4. La excepción de transacción, cosa juzgada o de desistimiento de la pretensión;
5. La recusación de la autoridad que ha aprehendido el conocimiento del proceso; y
6. 6. Las demás que establezca la ley.

**Artículo 111.** Las cuestiones de previo y especial pronunciamiento que una de las partes deba hacer valer, deberá plantearlas todas en un solo incidente con la debida separación y fundamentación, de suerte que la o las pretensiones sean claramente inteligibles.

**Artículo 112.** El escrito en el que se presenta un incidente no requiere de formalidades especiales, pero deberá contener con claridad lo que se pretende, los hechos o razones en que se fundamenta y las pruebas que se presentan o proponen. **Si hubiese contraparte, le es aplicable al escrito de contestación del incidente lo establecido en el presente artículo.**

**Artículo 113.** Todo incidente que se fundamente en hechos anteriores o coetáneos a la iniciación del proceso deberá ser presentado dentro de los dos días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que admitió la petición y, si es del caso, dentro de los dos días hábiles siguientes a la resolución que ordenó correr en traslado la petición a la contraparte o contrapartes, en el supuesto que ésta o éstas existan. Cuando el incidente se fundamente en hechos posteriores a la iniciación del proceso, deberá ser promovido dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha en que tales hechos llegaron a conocimiento de la parte que presenta el incidente.

**Artículo 115.** El incidente que se presente después de vencidos los términos señalados en los artículos anteriores, será rechazado de plano por la autoridad competente, mediante resolución motivada que será irrecurrible en la vía gubernativa.

**Artículo 116.** De todo incidente se correrá en traslado a la contraparte por tres días hábiles y, si hubiere pruebas que practicar, se concederá para ello un término de ocho días hábiles. Contestado el traslado, cuando el punto sea de puro derecho o vencido el término para la práctica de pruebas, el funcionario decidirá el incidente dentro de los tres días hábiles siguientes.

**Artículo 117.** De todo incidente en el que se planteen cuestiones de previo y especial pronunciamiento, se formará un cuaderno separado, en el que se adjuntarán todos los documentos y actuaciones relacionados con él, incluyendo la resolución que lo decide y las notificaciones respectivas.

De la lectura de los artículos antes señalados y de conformidad con las constancias que reposan en el expediente, queda claro que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierra (ANATI)**, no cumplió con los presupuestos jurídicos expuestos en las normas correspondientes al trámite de incidentes, puesto que, no consta que se haya tramitado en cuadernillo aparte, ni que se haya dado traslado a la contraparte y tampoco que se haya promovido dicho incidente en tiempo oportuno, máxime cuando existe un escrito de oposición del incidentista, a saber, **Marcel Enrique Pérez Casas** desde el año 2012 (Cfr. foja 61 del expediente administrativo).

Aunado a lo anterior también observamos un escrito fechado 21 de abril de 2015, por el apoderado judicial de **Marcel Enrique Pérez Casas**, ante la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras, (ANATI)**, mediante el cual solicita y cito: *“La revocatoria de la solicitud de título del señor SILVESTRE SERRANO y otros, en virtud de las serias irregularidades perpetradas a lo interno de la Autoridad Nacional de Administración de*

*Tierras (ANATI), provincia de Darién*”, sin embargo, en el expediente tampoco se advierte trámite alguno, ni de conformidad a lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual dispone que: **“Cuando se presente un incidente de nulidad de lo actuado, ello deberá hacerse dentro de los dos días hábiles siguientes a la fecha en que la parte que lo presenta tuvo conocimiento de los hechos en que aquél se fundamenta”**(Cfr. fojas 201-203 del expediente administrativo).

En este punto, resulta ilustrativo citar al jurista colombiano Libardo Orlando Riascos Gómez, cuando se refiere al debido proceso administrativo, a saber:

*"En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción".* (Libardo Orlando Riascos Gómez. EL ACTO ADMINISTRATIVO. Grupo Editorial Ibañez, Segunda Edición. 2013. Pág. 496.

De igual forma, es importante hacer mención al jurista panameño Doctor Jorge Fábrega, que en su obra "Instituciones de Derecho Procesal Civil" manifiesta que la jurisprudencia ha llenado de contenido la garantía del debido proceso, integrado por los derechos que se indican a continuación:

- "
1. *Derecho a la jurisdicción, que consiste en el derecho a la tutela constitucional;*
  2. *Derecho al Juez natural;*
  3. *Derecho a ser oído;*
  4. *Tribunal competente, predeterminado en la ley, independiente e imparcial;*
  5. *Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del proceso, y de contradecir las aportadas por la otra parte o por el juez.*
  6. *Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la ley contra resoluciones judiciales motivadas; y*
  7. *Respeto a la cosa juzgada."*

Cabe destacar que, en esa línea de pensamiento el doctor Arturo Hoyos, atinadamente señala en su obra "El Debido Proceso", que éste busca asegurar a las partes *"...la oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el*

*objeto del proceso y contradecir las aportadas por la contraparte, de hacer uso de medios de impugnación consagrados por ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos."*

En virtud de la doctrina y del análisis íntegro del expediente administrativo y judicial, tenemos a bien concluir, que en efecto, el procedimiento administrativo dispuesto para tramitar el incidente de nulidad, promovido por **Marcel Enrique Pérez Casas**, no se ajusta a los presupuestos jurídicos contenidos en la norma y en consecuencia, la emisión del acto impugnado, configura el numeral 4 de artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dispone:

**“Artículo 52.** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:


...

**4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal”**

En el marco de lo antes expuesto, resulta evidente que el acto impugnado fue emitido al margen del debido proceso, disminuyendo el derecho a la defensa del demandante, por lo que solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la Resolución DNAM-CRM-563-2016 de 18 de marzo de 2016, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjoná  
Secretaria General

Expediente 103-17