

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Expediente 939312021.

Vista Número 1101

Panamá, 27 de junio de 2022

El Licenciado Boris Alberto Arjona Bordonos, actuando en nombre y representación de **Tomás Jesús Pitti Rivera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), 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 concepto de Ley dentro del alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración relacionado con el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

En la Vista Número 587 de 17 de marzo de 2022, este Despacho manifestó que en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por el accionante tiene por objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), mediante la cual la instancia administrativa resolvió, entre otras cosas:

“1°. Adjudicar definitivamente, a título oneroso, a EMILIO DÍAZ, de generales expresadas, una parcela de terreno baldío, ubicado en el Corregimiento de Villa Rosario, Distrito de Capira, Provincia de Panamá, con una superficie de DIEZ HECTAREAS CON OCHO MIL CIENTO TREINTA METROS CUADRADOS Y VEINTISIETE DECIMETROS CUADRADS (10has+8130.27m2),

comprendido dentro de los siguientes linderos generales, que corresponden al Plano N°.82-12-9321 del 2 de diciembre de 1986, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.-

NORTE: JUAN DE LA CRUZ GARCIA.

SUR: MARINO JAEN Y RIO CAPIRA.

ESTE: NEPTALI HURTADO.

OESTE: EMILIO DIAZ, JUAN DE LA CRUZ GARCIA Y SERVIDUMBRE DE ENTRADA.

...” (Cfr. foja 24 del expediente judicial)

II. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.

Al sustentar el concepto de las normas citadas en su escrito de demanda, el apoderado judicial del actor señaló que la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, infringió los artículos 425 y 1767 del Código Civil, toda vez que el verdadero poseedor y dueño del inmueble era Salomón Castro (Q.E.P.D.), quien compró a la Nación un globo de terreno, el cual le fue adjudicado mediante el Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966, dando origen a la Finca inscrita en el Registro Público con el número 45165, Tomo 1065, Folio 396, Código de Ubicación 8607, de la sección de Propiedad, Provincia de Panamá, del que actualmente Tomás Jesús Pitti Rivera es copropietario proindiviso; por esta razón, estima que el acto objeto de controversia se ha emitido ilegalmente, dado que a través del mismo la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), le confirió a Emilio Díaz un terreno que no le pertenecía al Estado, surgiendo la Finca 119836, con Código de Ubicación 8212, transgrediendo, en consecuencia, los derechos reales que posee su mandante sobre un bien privado (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

En el mismo contexto, manifestó que al no observarse las normas antes citadas, se violentó el artículo 45 de la Constitución Política de 1946, vigente al tiempo en que se profirió el Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966, así como el

artículo 47 del Estatuto Fundamental de 1972, al emitirse, veinticuatro (24) años después, la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, las cuales garantizan el derecho a la propiedad privada e impiden la aplicación de disposiciones legales que desconozcan esta prerrogativa (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

III. Contestación de la demanda por parte de Emilio Díaz, en calidad de tercero interesado.

Por su parte, el 20 de enero de 2022, **Emilio Díaz**, por medio de su Defensor de Ausente, el Licenciado José Luis Medina, compareció al presente proceso para contestar la acción contencioso administrativa interpuesta por **Tomás Jesús Pitti Rivera**, negando los hechos y las pretensiones del recurrente dirigidas a que se declare la nulidad del acto acusado; asimismo, rechazó la infracción de las disposiciones que se aducen infringidas y el derecho invocado (Cfr. fojas 53-54 del expediente judicial).

IV. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que a través del Auto de Pruebas N° 250 de veinte (20) de abril de dos mil veintidós (2022), visible a fojas 72 a 78 del expediente judicial, la Sala Tercera se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas y aducidas por el demandante dentro del presente proceso contencioso administrativo. Veamos.

A. Pruebas Documentales:

1) Original del Certificado de Propiedad expedido por el Registro Público de Panamá, de la Finca con Folio Real 45165, y Código de Ubicación 8607 (Cfr. foja 38 del expediente judicial).

2) Copia autenticada de la Escritura Pública No. 183 de 20 de junio de 1996 (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

3) Copia autenticada del Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966, y sus adjuntos, emitido por el Departamento de Tierras del Ministerio de Hacienda y Tesoro (Cfr. fojas 16-20 del expediente judicial).

4) Copia autenticada de la Resolución No. 344-2020 de 29 de octubre de 2020, dictada por la Casa de Justicia Comunitaria de Paz de Villa Rosario, del Distrito de Capira (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

5) Copia autenticada de la Escritura No. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 22-26 del expediente judicial).

6) Copia autenticada de la Escritura No. 10,060 de 17 de diciembre de 2018, y sus adjuntos (Cfr. fojas 27-37 del expediente judicial).

B. Pruebas de Informe:

1) Mediante el Oficio No. 972 de 3 de mayo de 2022, el Tribunal le solicitó al Registro Público de Panamá, que remitiera copia autenticada o certificara la existencia de la Finca 119836, con Código de Ubicación 8212, Rollo 10930 Complementario y Documento 4; así como los datos del propietario anterior y el actual (Cfr. foja 82 del expediente judicial).

De acuerdo a lo solicitado, mediante la Nota N° CERT-SIR-183667-2022 de 30 de mayo de 2022, el Registro Público de Panamá remitió original del Certificado correspondiente a la Finca con Folio Real 119836, y Código de Ubicación 8212, donde se indica que el propietario actual es **Emiliano Domínguez Solís**, quien le compró el inmueble a **Emilio Díaz**, antiguo dueño. Igualmente, consta que sobre el bien en referencia pesa una hipoteca a favor del Banco Nacional de Panamá, por la suma de B/.2,129,505.74, por un plazo de ocho (8) años (Cfr. fojas 100-102 del expediente judicial).

2) A través del Oficio No. 973 de 3 de mayo de 2022, esa Magistratura le requirió a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** que remitiera copia autenticada del plano No. 8212-9381 de 2 de diciembre de 1986, que describe un

lote de terreno que se le adjudica a Emilio Díaz; y la existencia del expediente que contiene el trámite de adjudicación de tierras a favor del prenombrado, que devino en la emisión de la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, dictada por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, objeto de controversia; sin embargo, a la fecha de elaborar esta Vista Fiscal, la entidad demandada no había enviado la información requerida (Cfr. foja 83 del expediente judicial).

C. Prueba Testimonial: se admitió el testimonio de Manuel Ignición Ávila Herrera, mismo que fue practicado el 17 de mayo de 2022, y en el cual el declarante manifestó conocer al recurrente y a su abuelo, Salomón Castro, quien, según indica, era propietario de una finca ubicada cerca del río Perequeté, por la comunidad La Pita, entrando por donde ahora se encuentra la compañía Riba Smith. Asimismo, el testigo afirmó que durante ese tiempo colaboró con el actor y su familia en la realización de actividades agrícolas, que no conoce a **Emilio Díaz** y que ignora que otra persona haya ocupado ese predio (Cfr. fojas 86 y 90-92 del expediente judicial).

D. Inspección Judicial: por medio del Oficio No. 997 de 4 de mayo de 2022, el Tribunal libró despacho al Juzgado Municipal del Distrito de La Chorrera, en turno, para que practicara dicha diligencia en la Finca 45165, ubicada en la Parcelación "*Ferrer*", del Corregimiento de Feuillet, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste, con la finalidad que el perito absolviera los puntos solicitados por el actor que, en lo medular, se centran en comprobar si existe superposición o traslape entre el predio en referencia y la Finca 119836, cuyo titular es **Emilio Díaz** (Cfr. fojas 87-89 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 23 de mayo de 2022, el Juzgado Primero Municipal Civil del Distrito de La Chorrera llevó a cabo la inspección judicial, con la asistencia de la Licenciada Eufemia Acevedo, profesional de topografía, quien en el acto de instalación de la misma, manifestó que no le era posible entregar el informe de la referida diligencia en el tiempo fijado por el Tribunal, razón por la cual solicitó una

extensión del periodo probatorio; en ese sentido, el 20 de marzo de 2022, el apoderado legal del actor presentó dicha petición ante la Sala Tercera, que mediante la Resolución de veintitrés (23) de mayo de dos mil veintidós (2022), dispuso extender el término de práctica de pruebas (Cfr. fojas 94-95 y 96 del expediente judicial).

De acuerdo a los requerimientos, el 20 de junio de 2022, la Licenciada Eufemia Acevedo, profesional de topografía, con Licencia No. 80-304-017, entregó su informe pericial ante el Juzgado Primero Municipal Civil del Distrito de La Chorrera, en el cual dio respuesta a cada uno de los cuestionamientos planteados en el Auto de Prueba, señalando puntualmente lo que a seguidas se copia:

“ ...

1.5.4. SI LAS MEDIDAS, LINDEROS Y UBICACIÓN QUE SE DESCRIBEN EN EL PLANO DEMOSTRATIVO DE LA FINCA N° 45165, TOMO 1065, FOLIO 396, PROPIEDAD DE LOS SEÑORES TOMAS JESUS PITTI RIVERA Y SIGRID PITTI, SON LAS MISMAS QUE SE DESCRIBEN EN EL POLÓGONO DE LA FINCA N° 119836, AL ROLLO 10930 COMPLEMENTARIO, DOCUMENTO 4, CODIGO 8712 DE LA SECCIÓN DE PROPIEDAD DE LA PROVINCIA DE PANAMA:

...

- ❖ De acuerdo a los estudios catastrales, análisis planímetros, estudio registral y levantamiento de campo, considero que el terreno inspeccionado, señalado como objeto de este Proceso en efecto se trata de la finca 45165, tomo 1065, folio 396, código de ubicación 8607, propiedad de Tomas Jesús Pitt Rivera y Sigrid Pitti.
- ❖ Haciendo un análisis a los planos que representa a una finca y a la otra, consideramos que en términos generales se trata del mismo terreno, de acuerdo a los linderos, medida y ubicación indicada en ambos planos. Cabe destacar que el colindante sur de ambas fincas es el Rio Capira.

...

1.5.5. DE QUE LADO DE LA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA, Y EN CUAL DISTRITO ESTA UBICADA LA FINCA N° 45165, QUE SE LOCALIZA EN LA RIVERA DEL RIO CAPIRA:

...

- ❖ Como ya lo hemos mencionado la finca 45165, tomo 1065, folio 396, código de ubicación 8607, propiedad de Tomas Jesús Pitti Rivera y Sigrid Pitti, aunque se inscribió en el

corregimiento de Feullet, distrito de la Chorrera, (por no saber interpretar la información del plano de la Parcelación Ferrer), siempre ha estado en el Distrito de Capira, Corregimiento de villa Rosario, tomando en cuenta el plano número 86-36222 que se hizo como una copia del plano de la Junta Agraria Nacional de junio 1936, de la Parcelación Ferrer, donde se ubica el Rio Perequete y nos indica los lotes que están dentro del Distrito de la Chorrera, Corregimiento de Feullet y los que están en el Distrito de Capira, corregimiento de Villa Rosario.”

1.5.6. SI EL POLIGONO DE LA FINCA N° 119836, AL ROLLO 10930 COMPLEMENTARIO, DOCUMENTO 4, CODIGO 8712 DE LA SECCIÓN DE PROPIEDAD DE LA PROVINCIA DE PANAMA, ADJUDICADA A TRAVES DE LA RESOLUCION N° D.N.8-5-0280 DE 16 DE AGOSTO DE 1990, DICTADA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (ANATI), SE TRASLAPA SOBRE EL PREDIO DE LA FINCA N° 45165, ANTES CITADA:

...

- ❖ La ubicación de la finca 119836, rollo 10930, documento 4, código de ubicación 8212, propiedad de Emiliano Domínguez Solís coincide con la ubicación de la finca 45165, tomo 1065, folio 396, código de ubicación 8607, propiedad de Tomas Jesús Pitti Rivera y Sigrid Pitti, con elementos físicos en campo como cercas de vieja data alineadas justamente como lo indican los polígonos de ambos planos de ambas fincas en su mayoría de las partes; ya que la finca 119836, rollo 10930, documento 4, código de ubicación 8212, propiedad de Emiliano Domínguez Solís, tiene una superficie mayor, donde encontramos su excedente en el lindero norte y algunas franjas por el lado sur.
- ❖ La finca 119836, rollo 10930, documento 4, código de ubicación 8212, propiedad de Emiliano Domínguez Solís, traslapa casi toda su superficie a la finca 45165, tomo 1065, folio 396, código de ubicación 8607, propiedad de Tomas Jesús Pitti Rivera y Sigrid Pitti.

1.5.7. SI EL POLIGONO DE LA FINCA N° 119836, CODIGO 8212, TIENE LA MISMA TOPOGRAFIA QUE EL POLIGONO DE LA FINCA N° 45165, CODIGO 8607:

...

- ❖ En términos generales las fincas 45165, tomo 1065, folio 396, código de ubicación 8607, propiedad de Tomas Jesús Pitti Rivera y Sigrid Pitti y 119836, rollo 10930, documento 4, código de ubicación 8212, propiedad de Emiliano Domínguez Solís, guardan la misma figura, porque se trata del mismo terreno de una forma irregular que solamente encaja en esa posición, toda vez que el lindero sur colinda con el Rio Capira y revisando los otros linderos donde se observan las cercas de vieja data, en

campo se refleja físicamente, el plano número 82-12-9381, que representa a la finca 119836, y a la vez es el mismo terreno que representan a la finca 45165, objeto del proceso.

...” (La negrita es de la fuente y la subraya de este Despacho).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como indicamos en nuestra Vista Número 587 de 17 de marzo de 2022, el concepto de la Procuraduría de la Administración quedó supeditado, en lo que respecta a la legalidad del acto impugnado, a lo que establecieran las partes en la etapa probatoria (Cfr. fojas 58-67 del expediente judicial).

Ahora bien, una vez examinados los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que **Tomás Jesús Pitti Rivera** fundamenta su pretensión, así como las constancias procesales que obran en autos, este Despacho advierte que, concretamente, el objeto del proceso se centra en determinar si el globo de terreno que fue adjudicado mediante la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), corresponde en realidad al predio cedido a través del Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966, dictado por el Departamento de Tierras del Ministerio de Hacienda y Tesoro; esto es, si efectivamente existe una afectación en el reconocimiento de los derechos de propiedad adquiridos por el hoy recurrente, y Emilio Díaz, en su condición de tercero interesado.

Como advertimos en su momento, para despejar dicha incógnita, el accionante, a través de su apoderado judicial, adujo una serie de medios de convicción con la finalidad de probar sus argumentos, así como la violación a los preceptos legales antes mencionados; en tal sentido, según se desprende de la prueba de informe solicitada al Registro Público de Panamá, **Emiliano Domínguez Solís** es el titular actual del derecho de propiedad, quien compró el inmueble distinguido con el Folio Real 119836, y Código de Ubicación 8212, a Emilio Díaz,

antiguo tenedor, y celebró un préstamo agropecuario con el Banco Nacional de Panamá (Cfr. fojas 101-102 del expediente judicial).

Por su parte, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, como entidad demandada, luego de culminado el periodo de práctica de pruebas y al momento de elaborar la presente vista, no había remitido a la Secretaría de la Sala Tercera el expediente administrativo que guarda relación con el acto acusado, ni la prueba de informe solicitada; no obstante, al emitir su informe explicativo de conducta, ésta únicamente se refirió al procedimiento administrativo que dio origen al acto impugnado, indicando que **una vez cumplidas las etapas procesales, se emitió la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, que resolvió adjudicar definitivamente a título oneroso a Emilio Díaz, una parcela de terreno baldío, ubicada en el Corregimiento de Villa Rosario, Distrito de Capira, Provincia de Panamá, ahora de Panamá Oeste (Cfr. fojas 44-45 del expediente judicial).**

En cuanto a la inspección judicial, este Despacho advierte que el informe elaborado por la Licenciada Eufemia Acevedo, perito designada por el actor para la práctica de dicha diligencia, concluyó, luego de realizados los estudios catastrales y registrales, así como los análisis planímetros y el levantamiento de campo, que producto de la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, objeto de controversia, que adjudicó como terreno baldío un lote a **Emilio Díaz**, nació la Finca con Folio Real 119836, cuyo titular actual es **Emiliano Domínguez Solís**; y que la misma coincide con los elementos físicos, linderos, medidas y ubicación descritos en el plano de la Finca 45165, propiedad de **Tomás Jesús Pitti Rivera** y su hermana, **Sigríd Pitti**, la cual tiene su génesis en el Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966.

Luego de estas reflexiones, es oportuno traer a colación lo dispuesto en el artículo 47 de nuestro Estatuto Fundamental, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.” (Lo destacado es nuestro).

Sobre el particular, en la **Resolución de veintinueve (29) de agosto de dos mil catorce (2014)**, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronunció respecto del tema de la propiedad privada, en los siguientes términos:

“ ...

No cabe duda que al constituyente panameño le ha preocupado el respeto a la propiedad privada, a tal punto que se ha ocupado de ella dentro del listado de derechos denominados fundamentales, en el respectivo título de la Constitución. Su regulación constitucional conlleva el reconocimiento de su importancia en las sociedades liberales y como reacción a los abusos a que eran sometidos los propietarios cuando el gobernante, como sanción o simplemente para aumentar la hacienda pública, se hacía con los bienes y hacienda del ciudadano.

...

El artículo 337 del Código Civil define la propiedad como ‘es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.’

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia al analizar el contenido de la norma descrita en el párrafo que antecede, en Sentencia de 29 de febrero de 1996, bajo la ponencia del ex Magistrado Arturo Hoyos, señaló lo siguiente:

‘Vemos dos elementos en la norma, el primero es en cuanto a la facultad de goce, la doctrina tradicional entiende que ‘el poder de goce se resuelve en la utilización directa del bien’ por el propietario (Francesco Messineo, Manual de Derecho Civil y Comercial, Traducción de Santiago Sentis Meléndez, Tomo III, Editorial Jurídica Europa-América, Buenos Aires, 1979, pág. 257). Sin embargo, el goce comprende la utilización indirecta del bien a través de contratos que den una cierta medida de goce a otras personas, así como el arrendamiento, según lo enfatiza la doctrina moderna (Vicente L. Montés, La Propiedad Privada en el Sistema del Derecho Civil Contemporáneo, Editorial Civitas, Madrid, Primera edición, 1980, pág. 246).

El segundo elemento que integra el derecho de propiedad en nuestro ordenamiento es la facultad de disposición que tiene el titular, facultad que se entiende como la posibilidad de transferir o transmitir este derecho sobre las cosas. Es evidente que la facultad de goce comprende la recolección de frutos del bien y que la facultad de disposición entraña la posibilidad de enajenarlos, consideración que es importante en el presente caso ya que nuestro Código Civil prevé la

regulación sobre la hipoteca, lo que incide en el presente caso.’

En conclusión, la propiedad privada se entiende como el poder jurídico pleno o completo a un individuo sobre una cosa, para usar, gozar y disponer de ella, siempre que no sea contrario a la ley o contra derecho ajeno.”

A propósito, resulta oportuno traer a colación lo dispuesto en el artículo 24 del Código Agrario, vigente al tiempo en que ocurrieron los hechos, el cual hace referencia al término de *“tierras baldías”*. Veamos.

“Artículo 24. Son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Se consideran también como baldíos las tierras llamadas indultadas.” (Lo destacado es nuestro).

Ante tal escenario, se infiere que a la luz del artículo 24 del Código Agrario, antes citado, la regla general es que los bienes inmuebles, existentes en el territorio de la República, son de la Nación; no obstante, frente a esta presunción legal, la excepción debe ser probada y no presumida, como al parecer lo ha hecho el demandante, a través de la aportación y práctica de pruebas conducentes y eficaces, al demostrar que la Finca con Folio Real 119836, con Código de Ubicación 8212, adjudicada a Emilio Díaz, mediante la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, y cuyo actual titular es Emiliano Domínguez Solís, guarda similares características al inmueble registrado con el número 45165, del cual Tomás Jesús Pitti Rivera es propietario proindiviso con su hermana, Sigrid Pitti, en otras palabras, se trata del mismo terreno de acuerdo a los linderos, medidas y ubicación señalada en los planos, que le fue titulado a su abuelo, Salomón Castro (Q.E.P.D.), mediante el Resuelto No. 1078 de 25 de abril de 1966.

Explicado lo anterior, es menester hacer referencia a las causales de nulidad absoluta establecidas en el artículo 52 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto es el siguiente:

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

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Los dictados por autoridades incompetentes;
3. Aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos;
4. Los dictados con prescindencia absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso;
5. Los que graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.” (El resaltado es nuestro).

Conforme lo expresado, se infieren con meridiana claridad, los elementos y las causales que deben ser considerados para declarar la nulidad de un acto administrativo, de manera 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 propiedad privada es claro que nos encontramos frente a la nulidad absoluta del acto acusado de ilegal.

En este orden de ideas, estimamos necesario referirnos al término “*competencia*”, que a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define de la siguiente manera:

“**Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

...”. (La negrita es nuestra).

En relación al tema, el jurista Jaime Orlando Santofimio, en su obra “*Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez*”, indicó lo siguiente:

“La Competencia.

Tratándose de la función administrativa, la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquélla es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente

su voluntad. Señala precisamente el profesor brasileño Themistocles Brandao Cavalcanti, que '... la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia, por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...'

La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.

El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada. La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo. La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad. La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. 'Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez'. Colombia. Página 71-79).

Tal y como se desprende de la doctrina, la “*competencia*” es connatural al principio de legalidad, y reviste un carácter especial, estricto e innegociable a propósito del orden impuesto por el poder constituyente y legal, de modo que la falta de ésta configura una de las causales de nulidad absoluta, dispuestas en el artículo 52 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, antes citado.

Este criterio fue reconocido por la Sala Tercera, en la Resolución de cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020), donde se pronunció en los siguientes términos:

“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, No38370 y N°38373, tiene gran valor e incidencia en la decisión de fondo del presente proceso.

...

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

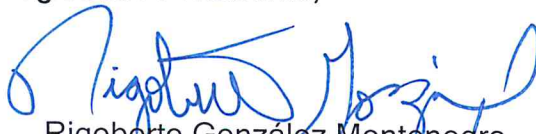
respecto, coincide esta Superioridad con el criterio de la Procuraduría de la Administración en cuanto a que 'ante la falta de competencia de la entidad demandada para adjudicar terrenos que no son parte de los bienes de la Nación, sino que por el contrario corresponden a la propiedad privada es claro 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..." (La negrita es nuestra).

Sobre la base de las ideas antes desarrolladas, tenemos a bien concluir que aun cuando la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** manifestó en su informe explicativo de conducta, que el procedimiento administrativo que dio origen al acto impugnado, cumplió con cada una de las etapas procesales correspondientes, lo cierto es que los medios de convicción propuestos por el activador judicial han evidenciado que la entidad demandada adjudicó un terreno a **Emilio Díaz** que no pertenecía a la Nación, por el contrario, era propiedad privada perteneciente a **Tomás Jesús Pitti Rivera**; por tanto, se configuran los cargos de infracción señalados por el demandante.

Así las cosas, y atendiendo a las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la Resolución No. D.N. 8-5-0280 de 16 de agosto de 1990, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras).

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General