

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 700

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 18 de agosto de 2020

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

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

La Licenciada Cherty Alegría, actuando en representación de **Gerardo Castillo Guerra**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy **Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)** y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Cuestión Previa.**

Conforme observa este Despacho, el 16 de febrero de 2018, el apoderado judicial de **Gerardo Castillo Guerra**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-80 del 24 de julio de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy **Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)**, por medio de la cual se adjudicó a Lucio Vega, un globo de terreno baldío, nacional, con una superficie de dos hectáreas más quinientos treinta metros cuadrados con ochenta y dos decímetros cuadrados (2

Has +530.82 M2), ubicado en la localidad de Mata Rica del corregimiento de Rincón, distrito de Gualaca, provincia de Chiriquí (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Antes de dar inicio al análisis de fondo de la causa que ocupa nuestra atención, reiteramos nuestros planteamientos expuestos en la Vista 269 de 14 de marzo de 2019; ya que este Despacho es del criterio que la petición del accionante no tiene como finalidad exclusiva la declaración de nulidad del acto impugnado, **sino el reconocimiento de una situación jurídica particular, y la adopción de las medidas necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.**

En ese orden de ideas, cabe señalar que la demanda presentada por el actor **se aparta de la naturaleza de las acciones de nulidad, puesto que su viabilidad, no sólo depende de no invocar o solicitar el restablecimiento de un derecho subjetivo, que es sólo una de las características de este tipo de demandas; sino, que el operador de justicia debe evaluar de manera íntegra y no individualizada, todas las características inherentes a la litis que se quiere instaurar.**

En el marco de lo explicado, **estimamos que la acción de nulidad en estudio, no resulta viable, toda vez que, lo que se demanda no es un acto de carácter general o abstracto, sino un acto de carácter particular, en tal sentido, aunque los demandantes no hayan pedido el restablecimiento de un derecho subjetivo vulnerado, lo cierto es que el acto impugnado reconoció derechos de propiedad que ocasionaron un supuesto traslape al predio de quien hoy demanda, razón por la que su pretensión lleva implícita la recuperación de su derecho.**

No obstante los hechos previamente explicados; como quiera que a esta Procuraduría, en materia de nulidad le corresponde actuar en interés de la ley, y que el resto de la Sala Tercera mediante la Resolución de 27 de septiembre de 2019,

confirmó la admisión; procederemos a evaluar las piezas procesales que reposan en el expediente con la finalidad de emitir nuestro concepto legal.

## **II. Acto acusado de ilegal.**

El Licenciado Jonathán Ariel Hernández G., apoderado judicial sustituto de **Gerardo Castillo Guerra**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy **Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)**, por medio de la cual se adjudicó a Lucio Vega, un globo de terreno baldío, nacional, con una superficie de dos hectáreas más quinientos treinta metros cuadrados con ochenta y dos decímetros cuadrados (2 Has+530.82 M2), ubicado en la localidad de Mata Rica del corregimiento de Rincón, distrito de Gualaca, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 1-17 y 19-21 del expediente judicial).

## **III. Antecedentes.**

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 16 de febrero de 2018, el Licenciado Jonathán Ariel Hernández G., apoderado judicial sustituto de **Gerardo Castillo Guerra**, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy **Autoridad Nacional de Tierras (ANATI)**, manifestando en su escrito, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

### **III. HECHOS U OMISIONES EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA.**

**PRIMERO:** La entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.), mediante el programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT) emitió la Resolución No. D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008, donde se le adjudica una (1) globo de terreno al señor LUCIO VEGA GUERRA, con cédula de identidad personal No. 4-96-1470, ubicado en la localidad de MATA RICA, del

Corregimiento de RINCON, Distrito de GUALACA, Provincia de CHIRIQUÍ, con una superficie de DOS HECTÁREAS MAS QUINIENTOS TREINTA METROS CUADRADOS (2 Has+530.82 M2). Esta Resolución es ilegal, ya que el globo de terreno adjudicado por la Dirección Nacional de reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.), no era para el año de 2008 TERRENO BALDÍO NACIONAL, porque el mismo globo de terreno en al año de 1975 le fue adjudicado a título oneroso por la Dirección Nacional de Reforma Agraria a la señora NEISA ASPRILLA SALDAÑA. Por lo tanto para el año 2008, este terreno no podía se reputado como '*Terreno Baldío Nacional*', al ser ya una PROPIEDAD PRIVADA del señor GERARDO CASTILLO GUERRA, quien los adquirió de su antiguo propietario, el mismo LUCIO VEGA GUERRA mediante ESCRITURA PÚBLICA No. 186 del 24 de enero de 2006, de la Notaría Primera del Circuito de Chiriquí.

...

LUCIO VEGA GUERRA no era para el año 2008, de acuerdo a la Ley de Regulación y Titulación Masivas de Tierras, un 'poseedor beneficiario que ocupaba un bien inmueble no inscrito en el Registro Público', ya que el terreno que por error la Dirección Nacional de Reforma Agraria, le adjudicó mediante la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-80 del 24 de julio de 2008, había sido adjudicado desde el año de 1975 a la señora NEISA ROSA ASPRILLA SALDAÑA, quien se lo vende en el año 2003 a LUCIO VEGA GUERRA y este último se lo vende al señor GERARDO CASTILLO GUERRA, en el año 2006.

...

SEXTO: El señor LUCIO VEGA GUERRA, consciente del error Administrativo y actuando de buena fe, envía nota al entonces Director del PRONAT, el LICDO. GENEROSO OLMOS, fechada 5 de abril de 2010, a fin de subsanar el yerro Administrativo, sin embargo han pasado casi ocho (8) años y la Administración Pública no corrige la ilegalidad de oficio, lo cual es permitido por la Leyes Administrativas vigentes en la República de Panamá.

...

A. Artículo 24 del Código Agrario 1962 (Ley 21 de septiembre de 1962).

El mismo acto administrativo aquí impugnado de ilegal señala que la adjudicación que no ocupa quedaba sujeta a las restricciones del Código Agrario, sin embargo esta fue vulnerada en el concepto de Violación Directa por Omisión. El Acto Administrativo que se impugna ha violado la presente norma, ya que el globo de terreno que le fue adjudicado al señor LUCIO VEGA GUERRA, no podía ser reputado en el año en que se expidió dicha Resolución, es decir en el 2008, como '**un (1) globo de terreno baldío nacional**'. Por lo tanto dicha adjudicación es ilegal ya que el Estado adjudicó, a través de la resolución aquí impugnada, terrenos que eran propiedad privada desde el año 1975. (sic)

B. Artículo 29 del Código Agrario 1962 (Ley 21 de septiembre de 1962).

...

La ilegalidad surge en el sentido de que, contrario sensu, de lo que establece la norma sobre el Derecho de protección que los propietarios deben recibir de parte del Estado, este, a través de la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.), lejos de protegerlos lo que ha hecho es emitir una Resolución adjudicando globos de

terreno ajenos y de propiedad privada desde el año 1975. Esto ha conllevado como problema fáctico-jurídico que se dé un traslape total de las fincas. (sic)

...

H. Denunciamos como última norma de carácter legal violada por la Resolución aquí atacada de ilegal el artículo 338 del Código Civil.

Esta norma fue violada en el concepto de violación directa por omisión, ya que la Dirección nacional de reforma Agraria del Ministerio de desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) no puede privar de su propiedad privada a los dueños de la finca TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS (3752), Folio DOSCIENTOS TREINTA (230) TOMO CIENTO CUARENTA Y OCHO (148) REFORMA AGRARIA, en la Sección de Propiedad del Registro público de la Provincia de Chiriquí” (sic) (Cfr. fojas 6, 8-10 y 14 del expediente judicial).

Una vez evaluada la demanda de nulidad en examen, el Tribunal admite dicha acción mediante la Providencia de 27 de febrero de 2018, mediante la cual le corre traslado a Lucio Vega Guerra, para que se pronuncien en el término de cinco (5) días (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Al respecto, el Juzgado Municipal del Distrito de Gualaca, mediante informe secretarial de 31 de agosto de 2018, comunicó al Tribunal que durante la diligencia de notificación, los moradores de Mata Rica, indicaron a los agentes de la Policía Nacional encargados de la misma, que el señor Lucio Vega Guerra falleció hace aproximadamente seis (6) años (Cfr. 50-51 del expediente judicial).

En virtud de lo antes señalado, la Secretaría de la Sala Tercera dejó constancia mediante informe secretarial de 28 de septiembre de 2018, y advirtió que ante el desconocimiento de la ubicación de los posibles herederos, fijó el Edicto Emplazatorio 25-18 de 1 de octubre de 2018, el cual fue desfijado el 15 de octubre de 2018 (Cfr. fojas 52 y 53 del expediente judicial).

En ese contexto, observamos que mediante la toma de posesión de defensor de ausente, el Tribunal designó al Licenciado Eric Stanziola, quien presentó un escrito de contestación, negando las pretensiones del demandante (Cfr. fojas 58 y 59-60 del expediente judicial).

Sobre el particular, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ANATI, emitió su informe de conducta en el cual de manera medular hace un recuento de las

actuaciones llevadas a cabo por la dicha entidad, en cuanto al procedimiento de adjudicación contenido en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 228 de 2006 y las diversas diligencias realizadas previas al acto acusado (Cfr. fojas 36-41 del expediente judicial).

Antes de desarrollar nuestro criterio, cobra importancia resaltar, la teoría sobre la eficacia y validez de los actos administrativos, según anota el jurista Jaime Orlando Santofimio, cito: ***“El fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación sumisión y cumplimiento de la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagradas en las normas superiores. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que éste se adecúa perfectamente al molde de las exigencias abstractas del ordenamiento jurídico y del derecho.”*** (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo - Procedimiento, eficacia y validez 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 233).

La doctrina también destaca los planteamientos del jurista Olgún Juárez, de quien el Doctor Santofimio hace referencia en su obra y señala que: ***“Los actos son válidos cuando han sido emitidos en conformidad a las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que les son esenciales... es decir la validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico.”*** (OLGUIN JUÁREZ, Hugo A., Extinción de los actos administrativos; revocación, invalidación y decaimiento. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, pág. 21).

Ahora bien, tal y como lo hemos mencionado, lo que busca el accionante es la nulidad del acto administrativo que, según afirma, se originó vulnerando la propiedad privada que este ostenta y añadió que dicha situación fue reconocida por Lucio Vega Guerra, mediante la **Nota de 5 de abril de 2010, a través de la cual solicitó la**

**anulación de la Resolución D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008,**  
veamos:

“La presente nota es para saludarlos ya la vez comunicarle que yo Lucio Vega, con cédula de identidad personal No. 4-96-1470, de nacionalidad panameña, **solicito la anulación del Título de Propiedad de PRONAT: RESOLUCIÓN N° D.N. 4-UTODAV-02590-08 del 24 de julio de 2008. Ya que este Título hoy día pertenece al Sr. Gerardo castillo, con cédula de identidad personal 4-74-491, con trámites de venta ya realizados en Reforma Agraria.**

- Escritura Pública No. 1882 del 25 de Noviembre de 2003. Por la cual Neisa Rosa Asprilla Saldaña hoy Neisa Rosa Asprilla de Rodríguez, vende finca a favor de Lucio Vega Guerra.

- Escritura Pública No. 186 de 24 de Enero de 2006. Por la cual Lucio Vega Guerra hace venta a favor de Gerardo Castillo.” (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Ahora bien, 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-UTODAV-02590-80 del 24 de julio de 2008**, que según afirma, vulneró su propiedad privada, puesto que los planos fueron levantados sobre su terreno.

En tal sentido, en aquel momento procesal en el que debíamos emitir nuestro concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, señalamos que debido al insuficiente caudal probatorio aportado por los recurrentes, a fin de verificar la certeza de sus alegaciones, nuestra opinión quedaría supeditada a los elementos de convicción que fueran aportados en la etapa probatoria.

#### **IV. Actividad Probatoria.**

En lo que respecta a la actividad procesal probatoria, debemos destacar que mediante el Auto de Pruebas 139 de 3 de julio de 2020, se admitieron como pruebas documentales, entre otras: La Escritura Pública DN-4-0672 de 20 de agosto de 1975, a través de la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria, adjudicó definitivamente

a título oneroso a Neisa Asprilla Saldaña; la Escritura 1882 de 25 de noviembre de 2003, emitida por la Notaría Tercera del Circuito, mediante de la cual **Neisa Asprilla Saldaña, vendió a Lucio Vega Guerra**; y la Escritura 186 de 24 de enero de 2006, de la Notaría Primera del Circuito, a través la cual **Lucio Vega Guerra vendió a Gerardo Castillo Guerra** (Cfr. foja 140 del expediente judicial).

Del análisis de las pruebas antes señaladas observamos que en efecto, consta la Escritura Pública DN-4-0672 de 20 de agosto de 1975, a través de la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria, adjudicó definitivamente a título oneroso a Neisa Asprilla Saldaña, una parcela de terreno baldío, ubicada en el corregimiento de Rincon, distrito de Gualaca, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 23-26 del expediente judicial).

Sobre el particular, también observamos la Escritura 1882 de 25 de noviembre de 2003, emitida por la Notaría Tercera del Circuito, mediante de la cual **Neisa Asprilla Saldaña, vendió a Lucio Vega Guerra**, la finca "*TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS (3752), folio DOSCIENTOS TREINTA (230) tomo CIENTO CUARENTA Y OCHO REFORMA AGRARIA (148)*", inscrita en el Registro Público, Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, se advierte de las constancias procesales, la Escritura 186 de 24 de enero de 2006, de la Notaría Primera del Circuito, a través la cual **Lucio Vega Guerra vendió a Gerardo Castillo Guerra**, la finca "*TRES MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS (3752), folio DOSCIENTOS TREINTA (230) tomo CIENTO CUARENTA Y OCHO REFORMA AGRARIA (148)*", inscrita en el Registro Público, Sección de la Propiedad, provincia de Chiriquí (Cfr. fojas 30-31 del expediente judicial).

Ahora bien, de toda la documentación aportada por el demandante, en la cual reposa una petición del propio beneficiario de la adjudicación impugnada, a saber,

Lucio Vega, quien solicitó la anulación de la misma indicando que dicho título hoy día pertenece a Gerardo Castillo, con cédula de identidad personal 4-74-491, con trámites de venta ya realizados en Reforma Agraria.

De las pruebas que reposan en el expediente, también advertimos que luego de la diligencia de inspección realizada por el Juzgado Municipal del Distrito de Gualaca Mixto, el 7 de agosto de 2020, **el perito de la parte actora Adolfo Eliécer Álvarez Morales, y el perito del Tribunal Luis Antonio Caballero Núñez, entregaron sus informes advirtiendo que en efecto existe una titulación doble del mismo globo de terreno, a distintas personas.**

Es así y tal como se advierte del informe pericial, **mediante la verificación de las coordenadas a través de los planos y en el campo, se pudo verificar el traslape del predio del demandante,** por lo tanto, la finca objeto de la presente controversia sí se ha visto afectada, lo que vulnera el libre goce y disfrute de su propiedad.

Ante el escenario anterior, es oportuno señalar que el artículo 47 de nuestra Carta Magna establece lo siguiente:

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

En la Sentencia de 29 de agosto de 2014, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se pronunció respecto del tema de la propiedad privada, en los siguientes términos:

**I. Alcance y sentido de la garantía fundamental del Derecho de la Propiedad Privada,**

La naturaleza de la objeción constitucional, obliga al Pleno de esta Corporación de Justicia a iniciar este razonamiento sobre la base del concepto de propiedad privada en el Estatuto Básico, así como su alcance, desarrollo y protección.

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 filósofo inglés John Locke, en su obra 'Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil, señaló que: 'la razón misma del Estado descansaba en la preservación de la propiedad, a tal punto que manifestaba sin ambages que la propiedad constituía el grande y principal fin para que los hombres se unan en Estados y se sometan a gobiernos' (LOCKE, John, Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil, Editorial Losada, Buenos Aires, 2003, Pág. 92).

Es de indicar que la posición preeminente de la propiedad privada en los primeros años del constitucionalismo alcanzó su cenit, tras la caída del Antiguo Régimen, cuando la propiedad privada fue declarada como inviolable y sagrada por la Asamblea Nacional francesa, en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789.

Como antecedentes históricos debemos mencionar que el Código Napoleónico declara que: 'la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa del modo más absoluto sin otras limitaciones que las legales, y que nadie puede ser privado de su propiedad más que por su expropiación, fundada en causa justificada de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización, en realidad lo que hace es consagrar uno de los resultados de la Revolución Francesa de 1789: la propiedad libre de las cargas feudales del Antiguo Régimen'.

Dicha excepción se encuentra prevista en el artículo 48 de nuestra Constitución Política que consigna lo siguiente:

**'Artículo 48.** La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.'

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."

De igual forma, en Sentencia de 11 de abril de 2017, en un caso similar en que se adjudicó un predio que traslapó una propiedad privada, la Sala Tercera manifestó lo siguiente:

"VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

...

En lo que respecta al examen de las normas que se estiman infringidas, **esta Corporación de Justicia, luego del análisis de las diferentes pruebas aportadas dentro del presente proceso, puede arribar a la consideración que la Resolución No. D.N. 1064-10 de 6 de octubre de 2010, ha violado el artículo 24 del Código Agraria y que dispone lo siguiente:**

'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 baldías las tierras llamadas indultadas.'

A la anterior conclusión arriba la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, debido a que el Sr. MOISÉS CORTEZ DÍAZ **ha logrado probar que las coordenadas del plano 808-17-17723 corresponden a la Finca No. 258443, Código de Ubicación Número 8716, Documento Redi número 939246, Asiento 1, de la Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá (perteneciente al actual demandante), por lo que no se traslapa con la Finca No. 14, Rollo 26432, Asiento 1, de la Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá propiedad del Sr. GALILEO SARASQUETA, y que de conformidad con el plano aprobado inicialmente por Reforma Agraria, ésta Finca o globo de terreno objeto de la presente controversia, adquiere la categoría de propiedad privada perteneciente a MOISÉS CORTEZ DÍAZ, además de comprobarse por los testimonios aportados dentro del presente proceso, que el demandante mantiene, utiliza y conserva la posesión pacífica de territorio controvertido con ánimo y disfrute de dueño.**

VII.- PARTE RESOLUTIVA:

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema (Contencioso-Administrativo y Laboral), administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL, la Resolución D.N. 1064-10 de 6 de octubre 2010, emitida por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy día Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)." (El resaltado es nuestro).

Ahora bien, explicado lo anterior, es oportuno señalar que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos que la Constitución Política o la ley señalen, aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos, los celebrados por decisión de autoridad que carezca de competencia, o los que se hayan celebrado con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido, tal como lo dispone el artículo 52 de la Ley 38 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).

Del artículo anterior, 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 ese orden de ideas, estimamos necesario resaltar que la Competencia a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

**“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.”**

En esta misma línea de pensamiento, el jurista Orlando Santofimio, señala en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”, lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

**“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 aquella 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)

En virtud de la doctrina y del análisis íntegro del expediente judicial, tenemos a bien concluir, que ante las pruebas recabadas en que se ha 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, se configuran los cargos de infracción referidos por el demandante, por consiguiente y en el marco de lo antes expuesto, 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 D.N. 4-UTODAV-02590-80 del 24 de julio de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).

Del Señor Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 134-18