

Panamá, 21 de octubre de 2015
C-104-15

Licenciado
Carlos E. González M.
Administrador General
Autoridad Nacional de Administración de Tierras
E. S. D.

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención a su Nota ADMG-949-2015, por medio de la cual consulta a esta Procuraduría sobre la aplicación de las resoluciones de mero obediencia o proveídos, para negar las oposiciones a las adjudicaciones de tierras, por considerarlas extemporáneas o que no cumplen con los requisitos para ello como lo señala la Ley 37 de 1962, por la cual se aprueba el Código Agrario.

En relación al tema objeto de sus interrogantes, sobre la aplicación de las resoluciones de mero obediencia para negar las oposiciones a las adjudicaciones de tierras, me permito expresarle que de acuerdo a la interpretación esbozada en reiteradas ocasiones por la Corte Suprema de Justicia, el Capítulo IV de la Ley 37 de 1962, sobre Oposición a las Adjudicaciones; se refiere **específicamente a las oposiciones de las solicitudes de adjudicación de tierras estatales baldías** (no patrimoniales) y **serán del conocimiento de los estrados judiciales**. (Ver resolución de 2 de enero de 2007, dictada dentro de la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el Licenciado Milo Cornejo, en representación de Julián Aguilar, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° D.N. 019-98 de 15 de abril de 1998, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria).

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 23 de abril de 2015, sobre el debido proceso en la Apelación de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada por el licenciado Julio Jovane del Cid, en contra de la resolución emitida por el Juzgado Quinto de Circuito Civil del Primer Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, advirtió que, excepcionalmente, las providencias, oficios y notas, pueden ser recurridos por vía de amparo, siempre y cuando dichos actos vulneren derechos fundamentales. En el mismo se señaló lo siguiente:

“.....

Al examinar los hechos planteados y las normas que regulan el trámite correspondiente a las Oposiciones de Adjudicación, podemos

comprobar que **la Autoridad demandada no cumplió con el trámite legal respectivo, al no suspender el Proceso de Adjudicación y remitirlo al Tribunal competente para que se resolviera la Oposición presentada, conforme lo establece el Artículo 133 del Código Agrario, que señala que una vez presentada la Oposición "se suspenderá el curso de la solicitud y remitirá el proceso al Juez de Circuito o al Tribunal Superior de Justicia"**. Además, observa el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que la orden de hacer impugnada, el OficioDRCH-869-14-8-13 CHIRIQUÍ, fue expedido el 14 de agosto de 2013, es decir, un día después de presentado los escritos de Oposición, **cuando lo procedente era suspender el trámite una vez presentadas las Oposiciones y remitir al Tribunal competente, no así a la Dirección de Titulación y Regularización.**

Es así, que considera esta Corporación de Justicia que la Resolución atacada por esta vía constitucional es violatoria al Artículo 32 de la Constitución Política que establece lo siguiente:

"Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria".

Esta norma consagra el principio del debido proceso, el cual se compone de los siguientes presupuestos: el derecho de ser juzgado por tribunal competente independiente e imparcial, conforme al trámite legal correspondiente, establece la bilateralidad y contradicción, consagra el derecho a aportar pruebas en su descargo y permite la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos, al igual que la prohibición del doble juzgamiento.

”. (El subrayado es nuestro)

En consecuencia, se infiere de la citada jurisprudencia que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, en el caso de los artículos 130 y siguientes de la Ley 37 de 1962, deberá suspender automáticamente el procedimiento, tan pronto reciba una oposición en el trámite de adjudicación y remitirlo al Tribunal competente para que se resuelva la oposición presentada; **por lo que deberá entenderse en estos casos, que ésta no es competente para emitir ninguna resolución o actuación hasta tanto se decida o solucione la controversia planteada.**

No obstante lo anterior, vemos que nos incluye en el punto número 3 de su consulta y en la parte final del criterio jurídico, la Ley 80 de 2009, “Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones”, así como el Decreto Ejecutivo 45 de 2010 que la reglamenta, cuyo artículo 6 desarrolla el trámite de las oposiciones. En este sentido, entre las atribuciones de esta entidad, los artículos 33 y 35 de la Ley 59 de 2010

señalan su competencia exclusiva en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, debiendo aplicarse a estos trámites las normas contenidas en la Ley 24 de 2006 y en la Ley 80 de 2009.

Las disposiciones citadas, confirman la competencia que detenta la Autoridad Nacional de Administración de Tierras para conocer acerca de los trámites de reconocimiento y titulación de derechos posesorios sobre bienes regulados por la Ley 80 de 2009, incluyendo sus normas reglamentarias.

En ese sentido, al referirnos al trámite de las oposiciones que se presenten dentro de los procedimientos de adjudicación regulados por la Ley 80 de 2009, es oportuno transcribir el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010 que reglamenta dicha Ley, que es del tenor siguiente:

“Artículo 6. TRÁMITE DE OPOSICIONES. En los casos de oposición el procedimiento será el siguiente: 1. Cuando lo estime procedente, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales aplicará los mecanismos alternativos de solución de conflictos instituidos en la Ley, a través de los mediadores que se establezcan en dicha Dirección o los ya instituidos en las unidades técnicas operativas en el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), organizadas para llevar a cabo el proceso de titulación de tierras, quienes estarán facultados para aplicar los métodos alternos de resolución de conflictos cuando las partes así lo soliciten. 2. El memorial de oposición podrá ser presentado desde el inicio del trámite hasta 5 días después de publicado el edicto. 3. El término del traslado será de 5 días. 4. Las pruebas se presentarán con el memorial de oposición y el de contestación del traslado. 5. En un tiempo razonable, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, valorará los medios probatorios aportados y se adoptará la decisión que corresponda por medio de resolución motivada. En caso de ser contraria al opositor, el mismo tendrá el derecho de ejercer los recursos que le concede el Procedimiento Fiscal Ordinario establecido en el Código Fiscal.” (resaltado y subrayado nuestro).

El citado instrumento reglamentario se encuentra revestido de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos, principio que de conformidad con el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el criterio jurisprudencial vertido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en reiterados pronunciamientos (ver sentencias de 11 de marzo de 2014, 27 de abril de 2009 y auto de 12 noviembre de 2008), profesa que los reglamentos tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.

En consecuencia, este Despacho es de la opinión que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) es competente para conocer y, en consecuencia, desestimar los incidentes de oposición presentados dentro de los procedimientos administrativos de adjudicación de tierras fundamentados en la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, cuando así lo considerase procedente, y siempre que el conflicto no hubiere sido sometido o solucionado por los procedimientos alternativos de solución de conflictos que

señalan dicha Ley y su reglamento; sin perjuicio del derecho que le asiste a las partes de interponer los recursos que concede el Procedimiento Fiscal Ordinario y, una vez agotada la vía gubernativa, acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En virtud de lo antes expuesto, le solicito encausar la tramitación contenida en la presente consulta conforme al procedimiento ya señalado.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au