

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Expediente: 774022022

Vista Número 1930

Panamá, 17 de noviembre de 2022.

El Licenciado Arcelio A. Mojica Mojica, actuando en nombre y representación de **Eric Augusto Castañeda Castillo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución DNAM-UTOCOC-0811-2018 de 08 de junio de 2018**, expedida por la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva (D.N.A.M.) de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, con la cual se adjudica a título oneroso un (1) predio baldío rural, con una superficie de quince (15) hectáreas más ocho mil setecientos ochenta y cuatro metros cuadrados con treinta y cinco decímetros cuadrados (15 ha + 8784.35 m²) ubicado en la Madera, corregimiento de El Potrero, distrito de la Pintada, provincia de Coclé, a favor de **Andrés Castillo González, Fernando Castillo González y Alberto Diomedes Castillo González**.

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

Acudimos ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo nulidad descrito en el margen superior.

I. **Breves antecedentes.**

En el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por el accionante consiste en que a través de la **Resolución DNAM-UTOCOC-0811-2018 de 08 de junio de 2018**, acto cuya declaratoria de nulidad se demanda, se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso a **Andrés Castillo González, Fernando Castillo González y Alberto Diomedes Castillo González**, un (1) predio baldío rural, ubicado en la Madera,

corregimiento de El Potrero, distrito de la Pintada, provincia de Coclé, con una superficie de quince (15) hectáreas más ocho mil setecientos ochenta y cuatro metros cuadrados con treinta y cinco decímetros cuadrados (15 ha + 8784.35 m²) (Cfr. fojas 28-29 del expediente judicial).

La parcela anteriormente descrita se convirtió en la finca 30272045, Código de ubicación 2203, de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé, desde el 17 de julio de 2018, comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponden al Plano número 4041115004034 de 21 de junio de 2012 de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, a saber:

NORTE: ocupado por Andrés Castillo González, Río Grande, Servidumbre Fluvial de 10.00M.

SUR: Finca 25694 propiedad de Ian Richard Crewe.

ESTE: Finca 25694 propiedad de Ian Richard Crewe y ocupado por Andrés Castillo González;

OESTE: Finca 25694 propiedad de Ian Richard Crewe, Río Grande, Servidumbre Fluvial de 10.00M (Cfr. fojas 29 y 35 del expediente Judicial).

Conforme advierte este Despacho, a través de la Escritura Pública Número 5001 de 07 de noviembre de 2018 de la Notaría Segunda del Circuito de Coclé, los señores Andrés Castillo González y Fernando Castillo González, venden sus cuotas partes que les corresponden de la finca 30272045, Código de ubicación 2203, a **Alberto Diomedes Castillo González**, convirtiéndose en su actual propietario, desde el 3 de junio de 2019 (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

Por otra parte, el Licenciado Arcelio A. Mojica Mojica, actuando en nombre y representación de **Eric Augusto Castañeda Castillo**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la **Resolución DNAM-UTOCOC-0811-2018 de 08 de junio de 2018**, expedida por la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva (D.N.A.M.) de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la cual se resuelve adjudicar definitivamente a título oneroso un (1)

predio baldío rural, con una superficie de quince (15) hectáreas más ocho mil setecientos ochenta y cuatro metros cuadrados con treinta y cinco decímetros cuadrados (15 ha + 8784.35 m²) ubicado en la Madera, corregimiento de El Potrero, distrito de la Pintada, provincia de Coclé, a favor de Andrés Castillo González, Fernando Castillo González y Alberto Diomedes Castillo González (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la Resolución de diez (10) de agosto de dos mil veintidós (2022), fue admitida la presente demanda y se le corrió traslado al Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, para que en el término de cinco (5) días, rindiera su informe explicativo de conducta en relación con la actuación adelantada en la celebración de la **Resolución DNAM-UTOCOC-0811-2018 de 08 de junio de 2018**, quien a través de la Nota ANATI-DAG-2189-2022 de 17 de agosto de 2022, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. foja 61 y 64-66 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, mediante la Resolución de diez (10) de agosto de dos mil veintidós (2022), se le corrió traslado a **Andrés Castillo González, Fernando Castillo González y Alberto Diomedes Castillo González**, quienes no comparecieron al proceso, a pesar que se les notificó de la resolución anterior (Cfr. fojas 61 y 82 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El demandante manifiesta que el acto acusado, vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 4 (numeral 1) 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”, que señala que uno de los

objetivos de dicha autoridad es la de velar por el respeto a los derechos de propiedad o bienes inmuebles en todo el territorio nacional (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial);

B. Los artículos 337, 338, 1227 y 1767 del Código Civil, aprobado mediante la Ley 2 de 22 de agosto de 1916, que en su orden disponen, que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley; nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización; la venta de cosa ajena vale, sin perjuicio de los derechos del dueño de la cosa vendida, mientras no se extingan por el lapso del tiempo; y, que inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, no podrá inscribirse ningún otro que contradiga el derecho inscrito (Cfr. fojas 13-18 del expediente judicial);

C. Los artículos 34, 36 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativos a los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre estos, objetividad, debido proceso y legalidad; que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y, que los casos en que se incurre en vicios de nulidad absoluta, entre estos, los que se celebren con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso (Cfr. foja 18-20 del expediente judicial); y,

D. Los artículos 24, 29 y 102 del Código Agrario contenidas en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, modificada por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966, los que, en su orden, señalan que 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, y se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas; que todas las personas naturales que tuvieran tierras en propiedad tienen derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone la función

social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales vigentes; y que si las tierras solicitadas son estatales adjudicables y no están ocupadas, el agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria que haya realizado la Inspección autorizará al agrimensor del peticionario para que lleve a efecto la mensura y prepare el plano correspondiente cuando se trate de una solicitud a título oneroso (Cfr. fojas 20-23 del expediente judicial);

III. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Tal como lo hemos mencionado en los párrafos que anteceden, el 28 de julio de 2022, el Licenciado Arcelio A. Mojica Mojica, actuando en nombre y representación de **Eric Augusto Castañeda Castillo**, presentó la demanda contencioso administrativa de nulidad, con el propósito que la Sala Tercera declare, nula, por ilegal, la **Resolución DNAM-UTOCOC-0811-2018 de 08 de junio de 2018**, expedida por la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva (D.N.A.M.) de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, manifestando en su libelo, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

El globo de terreno adjudicado por la ANATI en este caso, **no era un terreno baldío**, sino que pertenecía en propiedad privada a una persona natural, quienes gozan de la calidad de propietarios legítimamente inscritos en el Registro Público.

...

La norma se ha infringido de manera directa por comisión, toda vez que, al confrontarse la Resolución impugnada, con todo el material probatorio que obra en el expediente y con las pruebas que se evacuaran en este proceso, se concluirá que la entidad administrativa procedió a adjudicar a título oneroso, una parcela de terreno que corresponde en su total identidad, a **un bien inmueble de propiedad ajena, YA INSCRITO desde 1937, y que ahora aparece a nombre de mi representado y otros codueños.**

...

La Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, establece que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y que en los casos que se incurre en vicios de nulidad absoluta, en ese sentido es preciso acotar que la Autoridad Nacional de Administración de

Tierras (ANATI) no tiene competencia para otorgar títulos de propiedad de terrenos que previamente hayan sido adjudicados en propiedad privada, como es el caso del Folio Real N°2786, Código de Ubicación 2201, ubicado en la Madera, corregimiento de El Potrero, distrito de la Pintada, Provincia de Coclé, título de propiedad que aparece registrado en el Registro Público, desde el 11 de noviembre de 1937.

...

Este precepto legal ha sido infringido de manera directa, siendo que, contrariando la norma en cita, el Estado a través de la ANATI, **desprotegió y conculcó los derechos de propiedad del legítimo dueño de un bien inmueble**, que le pertenece en propiedad a mi representado, para en su lugar vender parte de ese globo de terreno (adjudicar a título oneroso).

...

Esta norma jurídica ha resultado palmariamente infringida, por cuanto las tierras adjudicadas por la entidad demandada ni eran estatales, **ni estaban desocupadas**, siendo que, en realidad, como está acreditado en constancias registrales y probatorias, pertenecían y siguen **perteneciendo en estricto derecho, a particulares, entre esos, mi representado**.

..." (El subrayado y destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 15 a 22 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Advierte esta Procuraduría que, el punto central del presente proceso gira en torno a que dentro del procedimiento administrativo seguido en la adjudicación hecha a favor de los señores **Andrés Castillo González, Fernando Castillo González y Alberto Diomedes Castillo González**, según el actor la institución infringió una serie de normas, y dentro del concepto de infracción, destaca lo siguiente:

a) A juicio del apoderado judicial del actor, la institución infringió el artículo 24 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, porque en el año 2018, cuando que se expidió el acto acusado, el globo de terreno que se le adjudicó a Andrés Castillo González, Fernando Castillo González y Alberto Diomedes Castillo González no podía ser clasificado como tierra baldía, por el contrario gozaba de un propietario legítimo y además estaba inscrito en el Registro Público, por lo que esa actuación la califica como ilegal, dado que el inmueble es propiedad privada, y que actualmente le pertenece al accionante, por lo que

afirma que no podía desconocer ese derecho reconocido legalmente con anterioridad a la emisión del acto que se acusa de ilegal (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

b) A juicio del recurrente, la entidad infringió el artículo 337 del Código Civil, porque al ceder una parcela de terreno que pertenece al demandante y adjudicarla a los señores Andrés Castillo González, Fernando Castillo González y Alberto Diomedes Castillo González, ha privado a **Eric Augusto Castañeda Castillo**, de su derecho al uso, goce y a la disposición sobre su inmueble (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

c) Finalmente manifiesta que, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, no tenía la competencia para despojar a su mandante de manera arbitraria del globo de terreno que le pertenece; por consiguiente, destaca el hecho que la finca 2786 de propiedad **Eric Augusto Castañeda Castillo**, no podía ser utilizada para futuras adjudicaciones, lo que trae como consecuencia la nulidad de la **Resolución DNAM-UTOCOC-0811-2018 de 08 de junio de 2018**, dictada por la entidad demandada (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Este Despacho prócede a analizar la información acopiada en autos, en la que se observa que a través de la Resolución número 70 de 22 de septiembre de 1937, el Gobernador de la provincia de Coclé encargado de la Administración de Tierras y Bosques aprobó la Resolución número 46 de 10 de julio de 1933, por la cual se le adjudica a título de compra al señor Victoriano Castillo con cédula de identidad personal número 6-1129, de un globo de terreno denominado "La Unión" ubicado en el distrito de La Pintada, cuyos linderos son los siguientes: al Norte, colinda con predio de Lorenzo Salcedo; al Sur, colinda con vía pública; al Este, colinda con terrenos libres; al Oeste, colinda con Río Grande, con una superficie de cincuenta y dos hectáreas con doscientos veinte metros cuadrados (52has + 220.00), tal como figura en el Plano aprobado número 915 y en la Escritura Pública 91 de 15 de octubre de 1937 de la Notaría del Circuito de Coclé, que consta en los

archivos del Registro Público de Panamá de la Sección de Archivo Nacional de Panamá (Cfr. foja 40-43 y reverso del expediente judicial).

Que el globo de terreno descrito en el párrafo anterior fue inscrito en el Registro Público desde el 12 de noviembre de 1937, lo que dio nacimiento a la finca 2786 con Código de Ubicación 2201, inscrita al tomo 337, folio 96 Sección de la Propiedad Provincia de Coclé, del Registro Público, a nombre del señor Victoriano Castillo (Cfr. foja 31 del expediente judicial).

En su origen, la finca 2786 pertenecía al señor Victoriano Castillo (Q.E.P.D.), y posteriormente fue traspasada a Yerena Castillo Fernández en calidad de heredera del causante desde el 8 de septiembre de 2014, quien la vendió a los señores Julio Augusto Castañeda Solís, **Eric Augusto Castañeda Castillo** y Brayan Adrián Castillo Castañeda, tal como consta en la Escritura Pública 16798 de 25 de octubre de 2019 de la Notaria Octava del Circuito de Panamá, e inscrita en el Registro Público desde el 5 de agosto de 2020, de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé (Cfr. fojas 31 y 32 y reverso del expediente judicial).

Conforme advierte este Despacho, se adjuntan a fojas 37 y 39 del expediente judicial una copia autenticada expedida por el Registro Público de Panamá de la Sección de Archivo Nacional de Panamá, del Plano 915 aprobado en enero de 1918 a favor de Felipe Valdez (primer propietario que vende el globo de terreno a Victoriano Castillo) y del Mapa Catastral número 4041-1-15-00 con fecha de aprobación 21 de junio de 2012, a favor de Alberto Diomedes Castillo González y otros que contiene el acto recurrido.

En ese mismo sentido, fueron incorporados al expediente la copia del Plano Número 203-03-7830 de 6 de octubre de 2000 a favor de Alberto Diomedes Castillo González; y la copia del Plano Número 202-03-7184 de 5 de febrero de 1999 a favor de Yerena Castillo Fernández, ambos documentos aprobados por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria (Cfr. fojas 46 y 47 y reverso del expediente judicial).

Por otra parte, conviene destacar que el demandante, con la finalidad de acreditar su pretensión aportó un plano demostrativo, confeccionado, sellado y firmado por el Ingeniero Franklin Vega Peralta, en el que se detalla la siguiente información, "PLANO DEMOSTRATIVO EN DONDE EL FOLIO REAL No.30272045, CODIGO (sic) DE UBICACIÓN (sic) No.2203, ESTA TRASLAPADO, SOBRE EL FOLIO REAL No.2786, CODIGO (sic) DE UBICACION (sic) No.2201, PROPIEDAD DE JULIO AUGUSTO CASTAÑEDA SOLÍS CEDULA (sic) N° 8-263-606 ERIC AUGUSTO CASTAÑEDA CASTILLO CEDULA (sic) N° 8-825-1502 BRAYAN ADRIÁN CASTILLO CASTAÑEDA CEDULA (sic) N° 8-902-1394". En ese mismo sentido, el experto también indicó lo siguiente:

"DETALLE DE AREAS

AREA (sic) ACTUAL EL FOLIO REAL No.2786	56 ha + 8259.41 m ²
AREA (sic) AFECTADA POR EL FOLIO REAL No. 30272045	14 ha + 6018.04 m ² "

Cfr. foja 38 del expediente judicial).

Del recuento que se describió en los apartados previos, podemos hacer las siguientes afirmaciones:

1. La finca 2786 Código de Ubicación 2201 existe desde el 12 de noviembre de 1937 (Cfr. foja 31 del expediente judicial).
2. Cuando se expidió el acto acusado, ese inmueble le pertenecía a la señora Yerena Castillo Fernández, desde el 8 de septiembre de 2014 (Cfr. fojas 31 y 32 del expediente judicial).
3. Que del plano demostrativo confeccionado, sellado y firmado por el Ingeniero Franklin Vega Peralta, del cual parece desprenderse que el terreno sobre el cual se aprobó el Mapa Catastral número 4041-1-15-00 con fecha de aprobación 21 de junio de 2012, a favor de Alberto Diomedes Castillo González y otros, que contiene el acto recurrido, se sobrepone con la realidad física de la finca 2786 aprobada mediante el Plano 915 aprobado en enero de 1918 a favor de Felipe Valdez (primer propietario que vende el globo de terreno a Victoriano Castillo) y el Plano Número 202-03-7184 de 5 de febrero de

1999 a favor de Yerena Castillo Fernández, aprobado por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, lo que evidencia que los límites de la adjudicación a favor de Andrés Castillo González, Fernando Castillo González y Alberto Diomedes Castillo González, invade la propiedad del hoy recurrente Eric Augusto Castañeda Castillo (Cfr. fojas 37, 38, 39 y 47 del expediente judicial).

Ahora, es necesario establecer si la finca 30272045, que le fue adjudicada a Andrés Castillo González, Fernando Castillo González y Alberto Diomedes Castillo González a través de la resolución en estudio, está traslapada o no con la finca 2786 que actualmente le pertenece a **Eric Augusto Castañeda Castillo**.

De los documentos que constan en el proceso, se observa el informe presentado por José Antonio García Q., Supervisor de Campo de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras Coclé fechado de 06 de junio de 2022, en el que se deja constancia de lo siguiente:

“No de Predio: Epo-61061
 Cédula Catastral: 4041115004034
 Distrito: La Pintada
 Corregimiento: El Potrero
 Lugar: El Espino
 Propietario: Alberto Diomedes Castillo González
 Cedula: 2-123-115

Resultados del Montaje:

A través del presente informe se deja constancia que hoy 06 de junio de 2022 se realizó el montaje del Plano N°915 aprobado en enero de 1918 a favor de Felipe Valdez con una superficie de 52has + ,220.00m², sobre la base de datos de titulación masiva con el fin de determinar posible traslape con el predio Epo61061, cedula (sic) catastral: 4041115004034 reportado a nombre de Alberto Diomedes Castillo Castillo (sic) González.

Del montaje realizado se llega a la siguiente conclusión:

- La Finca: 2786, codigo (sic) ubic: 2201 corresponde al plano 915 aprobado en enero de 1918 con una superficie de 52has+220 m².
- La finca: 30272045, codigo (sic) ubic: 2203 corresponde al predio Epo61061, cedula (sic) catastral 4041115004034 aprobado el 21 de junio de 2012 con una superficie de 15has+8784.35 m².
- **Existe un traslape entre la finca: 2786, codigo (sic) ubic: 2201 actualmente propiedad de Julio Augusto Castañeda Solís, Eric Augusto Castañeda Castillo y Brayan Adian (sic) Castillo Castañeda y entre la**

finca: 30272045, código (sic) ubic: 2203 propiedad de Alberto Diomedes Castillo González adjudicada por titulación masiva.

**La finca 30272045 esta dentro de finca: 2786 (ver croquis adjunto).
..." (El destacado es nuestro) (Cfr. foja 44 del expediente judicial).**

La conjugación de todos los elementos expuestos nos permite afirmar que la **Resolución DNAM-UTOCOC-0811-2018 de 08 de junio de 2018**, expedida por la **Dirección Nacional de Adjudicación Masiva (D.N.A.M.) de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, es ilegal, porque procedió a adjudicar, a título oneroso, a Andrés Castillo González, Fernando Castillo González y Alberto Diomedes Castillo González **un (1) predio de terreno ubicado** en la Madera, corregimiento de El Potrero, distrito de la Pintada, provincia de Coclé, **sin tomar en consideración que le pertenecía a un particular.**

La situación descrita implica que la entidad demandada ha infringido la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, anterior Código Agrario, porque no acató lo regulado en los artículos 24, 29 y 102 de dicho Código, al desconocer que el globo de terreno adjudicado ya no tenía la condición de tierras baldías del Estado, en contravención de las normas que regulan la materia.

De igual manera, colegimos que la institución conculcó lo establecido en los artículos 337, 338, 1227 y 1767 del Código Civil, porque le cercenó a su dueño el derecho a la propiedad privada; y por razón que se le impide a éste poder disponer del inmueble que le pertenece.

En ese orden de ideas, resulta evidente que, el acto administrativo, por definición, debió ajustarse estrictamente a los dictados de la Constitución y la Ley; así como a los principios que rigen las actuaciones administrativas, en especial, el Principio de Legalidad contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, y que establecen lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización

oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad...”

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.” (El subrayado es nuestro).

De una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que lo que se busca con el Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, como es el caso de la Resolución de veintiocho (28) de agosto de dos mil diecinueve (2019), en que se señaló con relación a la Presunción de Legalidad lo siguiente: *“...se encuentra fundamentada en la convicción, que a su vez tiene como pilar la Constitución y en la Ley, es por ello, que se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz...”*.

En un proceso similar al que se analiza, ese Tribunal se pronunció en la Sentencia de veintitrés (23) de octubre de dos mil quince (2015), en los siguientes términos:

En atención a todo lo esbozado, esta Sala Contencioso Administrativa, partiendo de la premisa de que las fincas No.1151 y No.77 y el plano No.301-08-5624 coinciden en alguna medida en su superficie, surge la necesidad de establecer a quién pertenecía el bien inmueble al momento en que se emite el acto administrativo acusado de ilegalidad, a fin de verificar la demandada violación del artículo 1227 del Código Civil.

En ese sentido, se observa que no es sino hasta el 31 de mayo de 1977 que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario es propietario de la finca No.1151, en virtud de que la misma anteriormente era propiedad

de Charles Richard Watkins, sin existir constancia de otro traspaso anterior al que consta en la certificación del Registro Público de foja 34.

A este respecto es importante resaltar, que las certificaciones y constancias expedidas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, tienen el carácter de documento público, y los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, fecha y de las certificaciones que en ellos haga el servidor que los expidió, conforme se establece en el artículo 836 del Código Judicial.

De lo anterior se evidencia que la Comisión de Reforma Agraria de la Provincia de Colón, ahora Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para el 12 de julio de 1967 en que emitió la Resolución No.DG-3-0550, carecía de legitimidad derivada del derecho de propiedad para disponer de la finca No.1151, la cual era de propiedad privada, conforme se extrae de los elementos probatorios incorporados al dossier.

Para abonar aún más a lo señalado, de la lectura del acto demandado; es decir, de la Resolución No.DG-3-0550, no se observa mención alguna de la finca No.1151, de la cual se debió, en todo caso, segregarse el terreno que más tarde se constituyó en la finca No.77, y ello debió ser así, en virtud de que, como lo señalara el perito que llevó a cabo la diligencia de inspección en su informe (foja 87 y siguientes), la finca No.77 de 4 hectáreas y 7760 metros cuadrados, se encuentra ubicada dentro de la finca No.1151, que hasta el año 1977, no era propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

De lo dicho se hace evidente que el acto administrativo demandado deviene en ilegal, conforme se prevé en el artículo cuya violación por omisión se demanda, el cual señala lo siguiente:

‘Artículo 1227. La venta de cosa ajena vale, sin perjuicio de los derechos del dueño de la cosa vendida, mientras no se extingan por el lapso del tiempo.

Tratándose de bienes inmuebles la venta de cosa ajena es nula.’

Por otra parte, esta Superioridad, frente a la solicitud esgrimida por el demandante, relativa a la cancelación de inscripciones en la Dirección General del Registro Público, es de importancia señalar, que éste Tribunal no es competente para atender la petición elevada en ese sentido, pues, la misma es competencia privativa de la jurisdicción civil. Al respecto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 27 de julio de 2006, señaló lo siguiente:

‘En tal sentido, solamente los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria pueden reconocer limitaciones de dominio sobre los bienes inmuebles. Según se desprende de la lectura del artículo 1784 del Código Civil, la inscripción de un título de propiedad en el Registro Público no puede desconocerse, ni alterarse o invalidarse, sino mediante Auto ejecutoriado o sentencia en firme, pues lo contrario supondría desconocer la certeza jurídica de que gozan las inscripciones registrales de bienes inmuebles. De lo expuesto, queda claro que solamente los Tribunales

Ordinarios mediante Auto o sentencia ejecutoriada pueden llevar a cabo medidas como la solicitada por la parte. Las circunstancias descritas impiden a la Sala proferir un pronunciamiento favorable a la aspiración del solicitante.

Por último, se advierte al proponente, que las Demandas Contencioso Administrativas de Nulidad como la ensayada, tienen como finalidad exclusiva la declaratoria de nulidad del acto administrativo acusado de ilegalidad, por lo cual no puede accederse a pretensiones distintas a dicha declaratoria.


En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL, la Resolución No.DG-3-0550 de 12 de julio de 1967, expedida por la entonces Comisión de Reforma Agraria, ahora Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad propuesta por ESTEBAN RUBÉN SERRANO CABALLERO.” (El subrayado es de la fuente).

Así las cosas, y siendo que el demandante ha presentado elementos probatorios que sustentan los supuestos hechos en los que sostiene su accionar, este Despacho es de la consideración que el acto administrativo se emitió con prescindencia u omisión absoluta de los elementos contenidos en el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de 2000, lo que permite declarar la nulidad del acto acusado de ilegal, razón por la cual, somos de la consideración que el pronunciamiento judicial debe ir encaminado en ese sentido.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita al Tribunal que declare **QUE ES ILEGAL** la Resolución DNAM-UTOCOC-0811-2018 de 08 de junio de 2018, expedida por la Dirección Nacional de Adjudicación Masiva (D.N.A.M.) de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

V. **Derecho.** Aceptamos el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilla Urriola de Ardiola
Secretaria General