REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, seis (6) de marzo de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Autoridad Nacional de Administración de Tierras, a través de la Resolución No. DNAM-UTOCOC-0832-2016 de 26 de septiembre de 2016, resolvió adjudicar definitivamente a JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ el predio baldío rural número 4011, con una superficie de tres hectáreas más siete mil seiscientos sesenta y seis con noventa y un decímetros cuadrados (3 ha + 7666.91 m2), ubicado en El Barrero, corregimiento de La Pintada, provincia de Coclé, por un valor de B/.24.00.

El licenciado ERIC QUIJADA WHITE, actuando en nombre de ALFREDO CHACÓN VALDERRAMA, ha presentado acción de nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el 20 de junio de 2022, en contra de la referida resolución para que se declare que es nula por ilegal.

I. ANTECEDENTES Y HECHOS DE LA DEMANDA

El apoderado judicial señala que su representado, ALFREDO CHACÓN VALDERRAMA, ha poseído de manera pacífica, continua e ininterrumpida, por más de 29 años, el globo de terreno con una superficie de tres hectáreas más siete mil seiscientos sesenta y seis con noventa y un decímetros cuadrados (3 ha + 7666.91 m2), ubicado en El Barrero, corregimiento de La Pintada, provincia de Coclé, que se adjudicó a la señora JOSEFA

CHACÓN RODRÍGUEZ, a través del acto administrativo demandado; agregando que el mismo le fue cedido de hecho a su poderdante, en 1991, por su tío, Sergio Chacón Rodríguez (QEPD), quien fue el anterior poseedor, lo cual es del conocimiento de toda la comunidad y de la señora JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ, quien también es su tía.

Además, indica que ALFREDO CHACÓN VALDERRAMA mantiene la posesión desde que antes de que ese sector fuera declarado zona de regularización y titulación masiva en virtud de la Ley 24 de 2006, por el Programa Nacional de Titulación de Tierras (PRONAT), en la actualidad Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y que, desde 1991, en ella ha desarrollado labores de cultivo de arroz, maíz, hortalizas y ganado para el consumo y estableció su hogar con su esposa y su hijo en una casita de quincha, construyendo luego en 2007 su residencia actual, constituida por un casa de bloques repellados, piso de hormigón, techo estructurado con carriolas de metal y cubierta de hojas de zinc, con cuatro cuartos, sala, comedor, cocina, servicio de letrina, con luz eléctrica y agua potable.

El accionante considera que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras no desarrolló una investigación adecuada, porque al momento de hacer el barrido catastral y la mensura del terreno no iban al sitio, hacían las mediciones con base en fotografías aéreas, tal como se observa en la foja 4 del expediente de PRONAT, en la ficha catastral, que en el recuadro superior derecho denominado "Datos de Levantamiento, Metodología Utilizada", Foto Identificación, indica solo georreferenciado, es decir, estableciendo coordenadas, grandes globos de terreno y posteriormente midiendo, no en sitio, sino por montajes sobre las fotografías, lo que considera afectó a su representado, quien nunca recibió una visita del personal de la Unidad Técnica Operativa del PRONAT, ni notificación personal ni tampoco existe un edicto de notificación, como señala el numeral 4 del artículo 12 del Decreto Ejecutivo No.228 de 2006 que reglamenta la Ley 24 de 2006 de titulación masiva de tierras, modificado por el artículo 19 del Decreto Ejecutivo No.45

de 7 de junio de 2010, con la cual se hubieran percatado de la existencia de una casa con una familia viviendo en ella, una cerca perimetral de vieja data y una tierra cultivada.

El apoderado judicial expresa, igualmente, que en el Formato RTR-03 de Notificación de Mensura y Designación de Representante, de fecha 29 de enero de 2011, a foja 2 del expediente de titulación de identificado con la Ficha Catastral No.4141411004011, se indica que una Brigada de Campo integrada por personal de campo de la Unidad Técnica Operativa, el 1 de febrero de 2011, a las 8:30 a.m., con la presencia de la poseedora, haría un recorrido por el predio, la cual debía entregar al funcionario encuestador los documentos que acreditan los derechos de propiedad o posesión de la señora Josefa Chacón, para demostrar así la posesión y la función social, económica y agraria, de conformidad con los artículos 3 de la Ley 80 de 2009, modificada por la Ley 59 de 2010 y el Decreto Ejecutivo No.228 de 27 de noviembre de 2006, modificado por el Decreto Ejecutivo No.45 de 7 de junio de 2010, por medio de actos de dominio, documentos emitidos por autoridades locales de policía, testigos, colindantes o cualquier medio de prueba permitido en el Código Judicial, los cuales no fueron aportados.

De igual manera, asevera el accionante que la señora Josefa Chacón, al rendir entrevista en la Carpeta Criminal 202000023771, por el delito de Usurpación seguida a Alfredo Chacón Valderrama, bajo gravedad de juramento, confirmó que Sergio Chacón cedió de hecho a este último el terreno en cuestión y que vive en el mismo, desde hace más de 20 años.

El accionante expresa que la señora Josefa Chacón no cumplió con el requisito de probar la función social de la tierra y, por el contrario, introdujo una declaración falsa en el expediente, al afirmar que las mejoras permanentes, tipo construcción le pertenecen, que el uso que le da a la tierra es agrícola y de vivienda y que tiene 30 años de ejercer la ocupación, desconociendo la ocupación de su hermano Sergio Chacón, antes de cederla a Alfredo Chacón Valderrama. Tampoco, cumplió con lo establecido en los artículos 53,

numeral 2, y 61 de la Ley 37 de 1962, ya que la señora Josefa Chacón tiene su domicilio en otra finca, identificada con el Folio Real No.18519 y código de ubicación 2201, con una superficie de 3 Has. más 4,781 m2 más 34 Dm2, adquirida mediante proceso de adjudicación en la Reforma Agraria, mediante Resolución No. DNA2-0872 de 11 de mayo de 1994 de la Dirección Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, aunado a ello no declaró dependientes, por lo que no cumple con lo establecido en el artículo 61, acápites a, b y c de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962.

También, señala el demandante que solo una de los colindantes firmó la ficha catastral, mientras que los demás no firmaron ni fueron notificados, por lo que no pudieron manifestar su conformidad con los datos levantados y la forma de medir el predio, máxime que una de los colindantes es, Alejandra Valderrama González, madre de Alfredo Chacón Valderrama. Adicionalmente, no se cumplió con el artículo 12, numeral 17 del Decreto Ejecutivo No.45 de junio de 2010, ya que la ficha catastral no solo no había sido firmada por todos los colindantes, sino que el 1 de febrero de 2011, tampoco la firmó el funcionario sustanciador José Ernesto Guardia, contrario a lo que establece el numeral 9 del artículo 12 del mencionado cuerpo normativo y, como consta en la Resolución Administrativa No.193 de 18 de mayo de 2015, se designa a la exservidora Iria Icaza Chacón, para que la firme cinco años después de la elaboración de la ficha catastral; sin embargo, en las líneas correspondiente a *observaciones* no se indica nada de la referida corrección, ni tampoco lo referente al formato "FIRMA DE OTROS COLINDANTES", con fecha 18 de agosto de 2016, confeccionado por Armando Gordon, revisor del expediente, sin que conste que los otros colindantes hayan podido revisar la ficha catastral, ya que en las líneas correspondientes a observaciones no se escribió nada al respecto.

El apoderado judicial de la parte actora manifiesta en su libelo que, en la aprobación del plano, no se siguió la Metodología Única contenida en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 228 de 2006, modificado por el artículo 19 del Decreto Ejecutivo 45 de junio de 2010, ya

que en el numeral 17 establece que debe estar precedida por la revisión y que, además, el plano debe respetar la realidad física encontrada, de forma que la edificación que describe corresponde a la casa de su mandante; sin embargo, esta no es mencionada en la resolución demandada de ilegal .

El accionante concluye señalando que los edictos correspondientes al proceso de titulación masiva debían ser publicados en la Gaceta Oficial, conforme lo establece el artículo 108 de la Ley 37 de 1962, así como la propia resolución demandada, por tener efectos generales, como lo indica la Ley 38 de 2000 en su artículo 46, omisión que según su criterio acarrea la nulidad del acto administrativo.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La parte demandante, sostiene que el acto administrativo demandado, es decir, la Resolución No. DNAM-UTOCOC-0832-2016 de 26 de septiembre de 2016, ha vulnerado las siguientes disposiciones:

1. El **artículo 2, numeral 8, del Código Agrario (Ley 55 de 23 de mayo 2011)**, que dispone taxativamente lo siguiente:

> *"**Artículo 2.** Para los efectos de este Código se entenderán por:*
> *1...*
>
> *6. Función ambiental. Utilización del bien para la conservación y restauración de la flora u fauna del país o de sus recursos naturales.*
>
> *7. Función económica. Utilización del bien para la obtención de productos o servicios de cualquiera naturaleza o como factor de capital, crédito, inversión o ahorro de una persona.*
>
> *8. **Función social**. Utilización del bien para el sustento, trabajo u hogar de una persona, familia o comunidad.*
> *..."*

La norma fue infringida, a su juicio, de manera directa por omisión, ya que dentro del proceso de titulación masiva debía comprobarse la función social, económica y ambiental, a través de actos de dominio, documentos emitidos por las autoridades

locales de policía, testigos, colindantes o cualquier otro medio de prueba permitido en el Código Judicial, los cuales nunca se aportaron en el expediente que contienen el trámite que concluyó con la resolución demandada.

2. El **artículo 5 del Código Agrario (Ley 55 de 23 de mayo 2011)**, que en su primer inciso establece lo siguiente:

> *"Artículo 5. La propiedad, la posesión y el uso de la tierra conllevan el cumplimiento de la función social, económica y ambiental que les corresponde..."*

La disposición antes citada, según el criterio del demandante, resultó violada directamente por omisión, porque no se exigió comprobación de la función social, económica y ambiental, a través de los medios de prueba previstos en la Ley, adjudicando un lote de terreno a la señora Josefa Chacón, pese a que no estaba ni había estado en posesión de ella.

3. El **artículo 11 del Código Agrario (Ley 55 de 23 de mayo 2011)**, que señala lo siguiente:

> *"**Artículo 11.** La autoridad acoge la conciliación y la mediación y demás métodos actividad agraria es aquella que se realiza en el desarrollo de un ciclo biológico, vegetal o animal, ligado directa o indirectamente con aprovechamiento de los recursos naturales y que se resuelve en la producción, transformación, industrialización y comercialización de productos agrarios."*

El demandante alega que la norma citada ha sido vulnerada de forma directa por omisión, ya que el acto administrativo adjudica a una persona que no cumplió con probar que ejercía la actividad agraria, en contravención de la misma.

4. El **artículo 5 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006**, que señala lo siguiente:

> *"**Artículo 5.** Para los efectos de esta Ley, se entenderán como poseedores beneficiarios, las personas naturales o jurídicas que ocupen tierras rurales o urbanas declaradas zonas de regularización y titulación masiva de tierras, y que serán beneficiadas con el catastro y la titulación masiva que se desarrolla".*

La disposición legal antes citada, a criterio del accionante, ha sido vulnerada de forma directa por omisión, ya que aun cuando la señora Josefa no comprobó ser la poseedora, mediante los medios de prueba señalados en la ley, se le tuvo por poseedora beneficiaria que ocupaba tierras en las áreas rurales, cuando ello no era así y, por ende, no consta en el expediente.

5. El **artículo 7 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006**, que establece lo siguiente:

> *"**Articulo 7.** El proceso de adjudicación de los bienes inmuebles ubicados en las áreas declaradas zonas de regularización y titulación masiva de tierras, así como la respectiva inscripción en el Registro Público de los **derechos de la propiedad sobre ellos constituidos**, serán obligatorios.*
> *A partir de la promulgación de la presente Ley, los poseedores beneficiarios serán **notificados personalmente** del inicio del proceso de regularización y titulación masiva de tierras..."*

A juicio del demandante, los verdaderos poseedores nunca fueron notificados de manera personal, pese a que ejercían la función social y económica, a través de la actividad agraria sobre el terreno que nunca recibió una visita del personal de la Unidad Técnica Operativa de PRONAT, actualmente ANATI.

6. El **artículo 10, numeral 3, de la Ley 24 de 5 de julio de 2006**, que indica lo siguiente:

> *"**Artículo 10.** El poseedor beneficiario que solicita una parcela de tierra a la Dirección Nacional de Reforma Agraria requiere:*
> *1...*
> *2...*
> *4. Cumplir con la función social y ambiental de la tierra que solicite."*

Esta norma fue vulnerada de forma directa por omisión, según la consideración del demandante, en la medida en que dentro del expediente no existe una sola prueba del cumplimiento de la función social por parte de la señora Josefa Chacón Rodríguez.

7. El **artículo 6, de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010**, cuyo tenor literal es el siguiente:

> *"**Artículo 6.** La autoridad se constituye en la única titular y autoridad competente de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, **reconocimiento de posesión**, tramitación y titulación de todos los inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad estatal y de propiedad privada. En el cumplimiento de sus funciones, la autoridad **se***

sujetará a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra *y respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre estos."*

De acuerdo con el demandante, la Dirección Nacional de Adjudicación Masiva, no se sujetó a las leyes aplicables que regulan la tenencia y el uso de la tierra, ya que omitió el procedimiento y la exigencia de los requisitos necesarios para probar la función social, económica y ambiental del predio adjudicado y tampoco a las restricciones establecidas en la Ley para aquellas personas que ya han titulado con anterioridad tierras del Estado, como es el caso de la señora Josefa Chacón Rodríguez.

8. El **artículo 2, numeral 2 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificada por la Ley 59 de 2020**, que establece lo siguiente:

> *"**Artículo 2.** Para los efectos de la aplicación e interpretación de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán, de acuerdo con la Constitución Política de la República, así:*
> *1...*
> *2. Posesión. Dominio material con ánimo de dueño, de una manera pacífica e ininterrumpida, por el periodo que establece esta ley, debidamente probado por quien lo alega, sobre bienes patrimoniales y baldíos de la Nación, zonas costeras y el territorio insular."*

Según el apoderado judicial, esta norma fue infringida de manera directa por omisión, cuando se reconoció la titularidad de un terreno a una persona distinta del verdadero poseedor.

9. El **artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificada por la Ley 59 de 2010**, que establece lo siguiente:

> *"**Artículo 3.** La Nación reconoce la posesión de una persona natural o jurídica, por un periodo mayor de cinco años sobre las tierras de la Nación, en el territorio insular y las zonas costeras.*
> *La posesión podrá ser adquirida de una persona que la tuvo, y el nuevo poseedor se subrogará los derechos y al tiempo de posesión que tenía el antiguo poseedor.*
> *La posesión se demuestra mediante el uso habitacional, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra.*
> *Igualmente, el solicitante de un título de propiedad podrá establecer la existencia de la posesión por el periodo que establece el párrafo anterior, mediante actos demostrativo de dominio, documentos emitidos por autoridades nacionales, autoridades locales de policía, testigos de la comunidad o por sus colindantes, así como todos los medios de prueba permitidos por el Código Judicial. Los documentos emitidos por las autoridades de policía se utilizarán como elemento probatorio de la posesión, pero no serán definitivos.*
> *..."*

En el expediente que contiene el procedimiento administrativo en el marco del cual se emitió el acto demandado, no existe ningún documento o medio de prueba que demuestre la posesión, que se le reconoce a través del mismo a la señora Josefa Chacón, quien declaró bajo gravedad de juramento que la posesión del terreno en cuestión inicialmente la tuvo su hermano Sergio Chacón y, posteriormente, ALFREDO CHACÓN VALDERRAMA, por más de 20 años, razón por la cual, en opinión del demandante, se ha vulnerado esta norma de manera directa por omisión.

10. El **artículo 3 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, que establece lo siguiente:

> *"**Artículo 3.** La tierra es un factor de producción y su propietario debe cumplir con la función social prevista en la Constitucional Nacional. En desarrollo de este principio queda prohibido todo acto de los particulares y de los funcionarios que impida o estanque el aprovechamiento nacional de la tierra."*

A juicio del demandante, esta norma es violada de forma directa por omisión por el acto administrativo demandado, debido a que la persona a la que se le adjudicó la tierra, no probó el ejercicio de la función social, como se puede constatar en el expediente tramitado por la Dirección Nacional de Adjudicación Masiva, Regional de Coclé de PRONAT.

11. El **artículo 11 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, que establece lo siguiente:

> *"**Articulo 11.** La tenencia, distribución y uso de la tierra conlleva el cumplimiento de la función social y económica que le corresponde, la responsabilidad del cumplimiento de la función social es extensiva a todos los Órganos y Agencias del estado y de los Municipios y a las personas naturales o jurídicas que ejercen el derecho de propiedad."*

La alegada violación directa por omisión de esta norma, a juicio del accionante, se produce cuando, a través del acto administrativo demandado, se reconoció la propiedad a una persona que no ha cumplido con la función social de la tierra.

12. El **artículo 53, numeral 2 y 3 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, que establece lo siguiente:

> *"**Articulo 53.** Para ejercer el derecho de solicitar a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, una parcela de tierra a título oneroso se requerirá:*
> *1...*
> *2. Que el peticionario o la peticionaria no posea tierras o las que poseyere se mantengan totalmente cumpliendo su función social; y*
> *3. Que el solicitante se obligue a hacer cumplir la función social de la tierra que solicite, de acuerdo con este código."*

El accionante considera que esta disposición ha sido infringida de forma directa por omisión, ya que la señora Josefa Chacón no solo tenía otra finca donde tiene su domicilio, adquirida a través de proceso de adjudicación en la Reforma Agraria, sino que además no probó que estuviera cumpliendo con la función social en el globo de terreno que se le adjudicó por medio del acto administrativo demandado y declaró no tener dependientes.

14. El **artículo 58, acápite a) y c) de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, que establece lo siguiente:

> *"**Artículo 58.** Para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título, serán preferidos en su orden:*
> *a) Los ocupantes o ocupantes precarios, arrendatarios, aparceros o mediadores, o los trabajadores que estén cultivando la tierra, con preferencia los que hubieran sido desalojados de las tierras objeto de adjudicación.*
> *b) ...*
> *c) Las familias rurales trabajadoras o productoras, del mismo lugar, las cuales podrán solicitar la titulación conjunta de la tierra, mediante uno o ambos cónyuges o los miembros de una unión de hecho de personas legalmente capacitadas para contraer matrimonio conforme la ley."*

Según el demandante, esta norma es violada de forma directa por omisión por el acto administrativo demandado, al beneficiar a una persona que no tenía la calidad de ocupante, familia rural o productora, puesto que esa condición la tenía su mandante y su familia.

15. El **artículo 61, acápite a, b y c, de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, que establece lo siguiente:

> *"**Artículo 61.** La comisión de Reforma Agraria adjudicará una sola parcela a cada beneficiario. Sin embargo, podrá adjudicar extensión adicional de tierra si el interesado comprueba:*
> *a. Que tiene una familia numerosa que depende de él.*
> *b. Que la parcela original no le da el rendimiento económico suficiente para garantizar el mejoramiento económico progresivo de la familia; y*
> *c. Que la parcela original está siendo explotada racionalmente."*

El demandante alude a la violación directa por omisión de esta norma, por cuanto la beneficiaria de la adjudicación tenía otra finca con una superficie de 3,4781.34 Has, declaró no tener dependientes y no probó que ejercía la función social de la tierra, en detrimento de la familia que realmente tenía la posesión.

16. El **artículo 139 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, que establece lo siguiente:

> *"**Artículo 139.** A partir de la vigencia del presente Decreto Ley no se reconocerán derechos posesorios a quienes ocupen tierras estatales en cualquier forma sin que estas tierras cumplan la función social."*

A juicio del accionante, esta norma se ha infringido de forma directa por no haberse probado el ejercicio de la función social de la tierra, por parte de la persona beneficiada con la adjudicación.

17. El **artículo 12, numerales 2, segundo y tercer inciso y los subpuntos 2, 3, 4 y 5, acápites a, b, d y e; 3, 4, 6, 9, 10, 11, 17, 18 del Decreto Ejecutivo 228 de 2006, modificado por el artículo 19 del Decreto Ejecutivo No.45 de junio de 2010**, que establece lo siguiente:

> *"**Articulo 12.** Las adjudicaciones en las áreas rurales y urbanas se realizarán de conformidad con el siguiente procedimiento:*
> *1...*
> *2...*
> *Cuando el barrido catastral se realice por administración directa, los supervisores de campo de las Unidades Técnicas Operativas estarán facultados para realizar, en su condición de técnicos catastrales, las siguientes funciones:*
> *(1)...*
> *(2). Revisar la documentación de los solicitantes;*
> *(3). Verificar los datos contenidos en la ficha catastral;*
> *(4). Certificar las firmas de los colindantes.*
> *(5) Supervisar las tareas de registro y chequeo que realizarán los inspectores de campo de las Unidades Técnicas Operativas respectivas a las empresas contratadas, en particular:*

a. Verificar que se ha cumplido con la notificación.

b. Que sea cumplido con el llenado de la ficha catastral.

c. ...

d. Brindar orientación a los poseedores sobre el proceso de titulación.

e. Garantizar la veracidad del acta de colindancia.

3. Declarada la zona de regularización y titulación masiva de tierras e instalada la Unidad Técnica Operativa respectiva, se procederá a la divulgación general y específica de los objetivos de la regularización masiva. Informando los procedimientos que deben cumplir los beneficiarios para obtener su título de propiedad y demás información que establezcan los manuales operativos de campo.

4. La Unidad Técnica respectiva o la empresa contratada para ello será responsable de notificar personalmente a cada uno de los poseedores de tierras y colindantes ubicados en la zona de regularización y titulación masiva de tierras del inicio del proceso de adjudicación, lo que tendrá que hacerse mediante la ficha catastral. Previamente a esto, notificará la fecha fijada para la inspección y la mesura de los predios por parte de los equipos de campo. Para ello se generará un formulario con las opciones, en los casos de tierras de propiedad o administradas por la Dirección Nacional de Reforma Agraria; el plazo; y los efectos de la notificación.

En caso de poseedores renuentes a la notificación, se dejará constancia mediante formulario respectivo que firmará el testigo y el notificador. De tratarse de poseedores beneficiarios o colindantes de paradero desconocido o de paradero conocido pero ausente, se hará la notificación mediante la fijación de edictos por cinco (5) días hábiles, fijados en la Alcaldía o Corregiduría del lugar.

Con el formulario de notificación de los trabajos de mensura, se dará inicio a la foliación de cada uno de los expedientes. El número consecutivo seguirá el orden de generación p presentación de documentos, y será responsabilidad de la Unidad Técnica Operativa que esto se cumpla en caso de administración directa por empresa

5...

6. El día fijado para la inspección y mensura del predio, los equipos de campo de la Unidad Técnica Operativa respectiva o de la empresa contratada para ello procederán a realizar la mensura catastral y al llenado de la ficha catastral, la cual representará el documento a través del cual el poseedor beneficiario realizará la solicitud de adjudicación con el objeto de obtener un título de propiedad sobre el predio que posee, que sea adjudicable y esté libre de oposición.

7. La Ficha Catastral estará numerada y contendrá como mínimo los siguientes datos:

a)...

b) Generales del predio (Número de predio, número de mapa, superficie del predio, tiempo de ocupación, uso de la tierra, servicios públicos, tipos de construcción y propietario, topografía, cercas externas, hidrografía, apertura de trochas, vías de acceso).

...

f). Nombres y Firmas (del empadronador, del técnico que practica la mensura, del inspector de campo y de solicitante ocupante).

8...

9. Culminado el proceso de medición del predio, el poseedor beneficiario y sus colindantes firmarán la ficha catastral, manifestando con ello su conformidad con los datos levantados y la forma de definir el predio.

Cuando el poseedor no pueda o no sepa firmar, el Inspector de Campo encargado certificará dicha incapacidad y hará firmar a un testigo en nombre del poseedor beneficiario o se puede estampar huella dactilar del poseedor que no sabe firmar.

10. Los datos de la ficha catastral podrán modificarse solo cuando los solicite personalmente el poseedor beneficiario o cuando los equipos de campo identifiquen errores técnicos en la delimitación. Siempre que sea necesario realizar una corrección a la ficha catastral y se dejará constancia de ello, en las líneas de observación y se firmará por quien realice las modificaciones.

11. Al funcionario autorizado por la entidad adjudicadora el corresponde la revisión de la información contenida en la ficha catastral y la firma de la misma.

17. Cerrada la exposición pública, se concederá el término de quince (15) días calendario para la solicitud de modificaciones en la ficha catastral, tales como defunción del interesado, traspaso de derechos posesorios, inclusiones y cualquier otro acto que implique la alteración de la ficha catastral.

Recopilados los cambios que surgieron dentro del término fijado, al Unidad Técnica Operativa respectiva revisará la información antes de proceder a tramitar las adjudicaciones. Dicha revisión deberá incluir los pasos establecidos en el Manual de Operaciones para Regularización de Predios tanto rurales como urbanos.

18. Una vez hecha la revisión que establece el numeral anterior, se procederá a gestionar la aprobación de los planos generales o individuales, según la conveniencia de los procesos de regularización y titulación masiva.

La revisión y aprobación de planos, en cuanto a la servidumbre y predios, por parte de las diversas instancias competentes para estos efectos, se basará en el respeto a las realidad física encontrada, siempre y cuando los lotes cuenten con sus debidos accesos, no estén en riesgo según informe técnico preciso del Sistema Nacional de Protección Civil y cuenten con la infraestructura de servicios públicos básicos".

La disposición anterior se considera vulnerada de forma directa por omisión, ya que el acto demandado surgió de un proceso en el que no se revisó debidamente la documentación del solicitante ni se verificó los datos de la ficha catastral ni las firmas de los colindantes, las cuales se recogieron fuera del trámite de ley y solo uno certificó su firma. La empresa contratada, en este caso APPLUS NIPSA, no verificó si se había cumplido con la notificación a los colindantes y a los verdaderos poseedores, que la ficha catastral no fue llenada de manera correcta y completa, haciéndosele cambios posteriores y extemporáneos, al real poseedor nunca se le brindó orientación ni fue notificado.

18. Los **artículos 34, 36 y 37 de la Ley 38 de 2000**, 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. Los Ministros y las Ministras de*

Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición. Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.

***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.*

***Artículo 37**. Esta Ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley."*

A juicio del demandante, las normas contenidas en los artículos antes citados se han vulnerado de manera directa por omisión, por cuanto el procedimiento de titulación de tierra, en el cual se emitió el acto demandado, se realizó en violación del debido proceso legal, al omitirse los requisitos establecidos en las normas que rigen la titulación de tierras, tales como el Decreto Ejecutivo 228 de 2006, modificado por el Decreto No.45 de junio de 2010, la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, Ley 24 de 5 de julio de 2006 y la Ley 55 de 23 de mayo de 2011.

19. El **artículo 52, numeral 4 de la Ley 38 de 2000**, que establece lo 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. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
<u>4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;</u>
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado."

El demandante señala que esta norma ha sido infringida de forma directa por omisión, por cuanto el acto demandado fue emitido como consecuencia de un proceso en el que se prescindieron trámites fundamentales, violándose el debido proceso.

20. El **artículo 108, numeral 4 de la Ley 37 de 1962**, que establece lo siguiente:

> *"**Artículo 108.** Recibido el expediente, el funcionario provincial de la Comisión de Reforma Agraria hará publicar la solicitud mediante la fijación de edictos en el Despacho de la Comisión de Reforma Agraria y en la Alcaldía o Corregiduría del Lugar donde se solicita el terreno.*
> *Estos edictos serán publicados en un periódico diario de gran circulación durante tres (3) días consecutivos y una (1) vez en la Gaceta Oficial. Los edictos tendrán vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.*
> *PRAGRAFO: Para los efectos de la publicación de los Edictos en la Gaceta Oficial, bastará la presentación al despacho de la Comisión de Reforma Agraria del recibo de pago de los derechos efectuados en la Dirección Provincial de Ingresos respectiva."*

La norma antes citada, a criterio del demandante, ha sido vulnerada de manera directa por omisión, ya que no se cumplió con la publicación de los edictos en la gaceta oficial.

21. El **artículo 1, numeral 2 de la Ley 53 de 2005**, que establece lo siguiente:

> *"**Artículo 1.** La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordene la Constitución Política y la Ley. La Gaceta Oficial se publicará en el sitio de internet habilitado por el Estado para tal fin.*
> *Los actos y normas que deben publicarse en sitio de la Gaceta Oficial comprenden:*
> 1. *...*
> 2. *Las Resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados los convenios y cualquier otro acto normativo reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general.*
>
> *También se publicarán por este medio los avisos, los contratos y cualquier otro instrumento o acto cuya publicidad ordene expresamente la ley."*

El demandante indica que esta disposición ha sido infringida de manera directa por omisión, ya que a su juicio el trámite de titulación masiva es de interés general y en el expediente en cuestión no hay constancia de la publicación de los edictos en la Gaceta Oficial.

22. El **artículo 2, del Decreto Ejecutivo No.153 de 31 de julio de 2007**, que establece lo siguiente:

> "***Artículo 2.*** *Deberán publicar en el sitio web de la gaceta oficial:*
> 1. *...*
> 3. *Las Resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario de carácter general. Los avisos, los contratos y cualquier instrumento o acto cuya publicidad ordene expresamente la ley."*

Esta norma se invoca como vulnerada de manera directa por omisión, porque se omitió la publicación en la Gaceta Oficial de un acto de interés general como es la adjudicación de predios nacionales, en donde se pueden afectar derechos de terceros.

III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

El administrador general de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, mediante la Nota No. ANATI-DAG-224-2022 del 22 de agosto de 2022, visible de fojas 71 a 73 del expediente judicial, rindió informe de conducta, señalando, sobre la Resolución No.DNAM-UTOCOC-0811-2028 de 8 de junio de 2018, que se origina en la solicitud de adjudicación, a nombre de la señora JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ, sobre un lote de terreno baldío nacional, ubicado en La Pintada, corregimiento y distrito de La Pintada, provincia de Coclé y describe las constancias que obran en el expediente que contiene la referida solicitud.

IV. INTERVENCIÓN DEL TERCERO INTERESADO

La demanda contencioso administrativa en análisis, fue admitida mediante resolución de 9 de agosto de 2022 y, en consecuencia, se ordenó enviar copia de ésta al Director Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Titulación de Tierras, para que rinda un informe explicativo de conducta; así como correr traslado a la señora JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ y a la Procuraduría de la Administración (Cfr. f. 68 del expediente judicial).

A foja 74 del expediente judicial, consta que se libró despacho al Juzgado Municipal Mixto de La Pintada, de la provincia de Coclé, con el fin de notificar y correr traslado a la señora

JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ de la resolución de 9 de agosto de 2022, el cual fue debidamente diligenciado, notificándose a su apoderada el 23 de septiembre de 2022, de acuerdo con el sello visible a foja 94.

La Sala observa que, de fojas 78 a 89 del expediente judicial, consta la contestación de la demanda presentada por la licenciada Marisina Dutari, actuando en nombre y representación de la señora JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ, en virtud del poder visible a foja 77, recibida el 29 de septiembre de 2022 en la Secretaría de la Sala Tercera, a través de la cual se opone a lo solicitado en la demanda, con base en lo siguiente.

La Autoridad Nacional de Administración de Tierras adjudicó de manera definitiva y a título oneroso un globo de terreno a la señora JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ, para lo cual se cumplieron los requisitos establecidos en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 y ningún colindante se opuso a la mesura del terreno.
La apoderada judicial de la señora JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ señala, además, que el señor ALFREDO CHACÓN VALDERRAMA continúa usurpando la propiedad de su mandante, lo que le ha impedido ejercer la función social, constituyéndose en un intruso que pretende aprovecharse de lo que no le corresponde, afirmando que éste se introdujo en el terreno y construyó una vivienda.

De igual forma, rechaza la afirmación del demandante, en cuanto a que las investigaciones adelantadas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras se hayan dado incorrectamente, puesto que consta la inspección realizada según la ficha catastral, con la cual se acredita que el señor ALFREDO CHACÓN VALDERRAMA no residía en el lugar, pues de lo contrario hubiera sido percibido por los funcionarios al momento de verificar las condiciones del terreno; además, constan las firmas de los colindantes en la hoja de colindancia y la publicación de la solicitud de adjudicación en el diario, para que comparecieran las personas que se sintieran afectadas en su derecho de propiedad, sin que nadie se haya opuesto.

La representante del tercero interesado, reconoce que uno de los requisitos para solicitar la adjudicación a título oneroso es que el peticionario no posea tierras y acepta que la JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ ya mantenía una propiedad con una superficie de 3,4781.34 Ha, pero alega que no le da el rendimiento económico suficiente para garantizar el mejoramiento económico progresivo de su familia.

En cuanto a la afirmación del demandante sobre la ausencia de la firma de los colindantes en la ficha catastral, la apoderada judicial acepta que en la misma solo aparece la de la señora Alicia Castrejón; no obstante, señala que en el formulario denominado Firma de Otros Colindantes aparece la firma de la señora Alejandra Valderrama, ratificado por el funcionario Armando E., con fecha 18 de agosto de 2016. Aunado a ello, señala que el funcionario José Guardia no firmó la ficha catastral porque se acogió a su jubilación, razón por la cual debió ser firmada por IRIA ICAZA CHACÓN, avalando toda la gestión desarrollada por el Programa Nacional de Administración de Tierras.

V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, en virtud de lo establecido en el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ha contestado la demanda que nos ocupa, a través de la Vista Número 807, de 2 de junio de 2023, visible de fojas 139 a 157, en los siguientes términos.

Los argumentos de la parte actora van dirigidos a señalar que el procedimiento sobre el cual se profirió el acto objeto de reparo, incumplió lo dispuesto en las leyes y decretos que regulan la materia.

En ese sentido, de manera medular en cuanto al procedimiento para la adjudicación de tierras a título oneroso, el artículo 97 del Decreto Ley 11 de 2 junio de 1966 establece que la tramitación de las solicitudes tendrá dos etapas, la mesura del terreno y la que comprenderá lo relacionado con la adjudicación, lo cual conlleva una serie de exigencias y pasos.

Con base en lo expuesto por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras en su informe de conducta, la entidad demanda cumplió con toda la normativa que regula la titulación de tierras a título oneroso, realizando los trámites correspondientes, tales como la apertura de exposición pública, notificaciones por medio de edictos y se recabaron las firmas de los colindantes.

El procurador de la administración, añade que la parte actora no ha demostrado mantener título legítimo del bien inmueble, ni tampoco que durante el proceso se haya opuesto oportunamente al proceso de titulación.

En consecuencia, solicita a los Magistrados de la Sala Tercera, que declaren que NO ES ILEGAL, la Resolución DNAM-UTOCOC-0832 del 26 de septiembre de 2016, emitida por la Administración Nacional de Tierras.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia dirimir el fondo del litigio examinado.

En ese contexto, es preciso señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por apoderado judicial de ALFREDO CHACÓN VALDERRAMA, conforme a lo dispuesto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley No. 135 de 1943, reformado por la Ley No. 33 de 1946.

Asimismo, se advierte que, en el caso en cuestión, el demandante comparece como persona natural en defensa de la legalidad, en ejercicio de una Acción popular, contra la Resolución DNAM-UTOCOC-0832 del 26 de septiembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

El Acto impugnado consiste en la Resolución DNAM-UTOCOC-0832 del 26 de septiembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), que resuelve medularmente adjudicar definitivamente a título oneroso, a la señora JOSEFA CHACÓN RODRÍGUEZ, por un monto de Veinticuatro Balboas con 00/100 (B/.24.00), el predio baldío rural número 4011, con una superficie de tres hectáreas más siete mil seiscientos sesenta y seis metros cuadrados con noventa y un decímetros cuadrados (3 Has.+7666.91 M2), ubicado en El Barrero, corregimiento de La Pintada Cabecera, distrito de La Pintada, provincia de Coclé, comprendida dentro de los linderos, aprobados en el Plano No. 4141411004011 del 1 de agosto del 2012, siguientes:

"NORTE: CAMINO DE TIERRA A OTROS PREDIOS SERVIDUMBRE VIAL DE 15.00 M.

SUR: ALEJANDRA VALDERRAMA GONZÁLEZ;

ALICIA CASTRELLÓN ZURITA Y OTROS

ESTE: ALEJANDRA VALDERRAMA GONZÁLEZ

CAMINO DE TIERRA A OTROS PREDIOS SERVIDUMBRE VIAL DE 15.00 M;

OESTE: ALICIA CASTREJON ZURITA Y OTROS

CAMINO DE TIERRA A OTROS PREDIOS SERVIDUMNBRE VIAL DE 15.00 M

CAMINO DE TIERRA A OTROS PREDIOS SERVIDUMBRE VIAL DE 10.00 M."

El accionante afirma que la resolución atacada de ilegal se originó en violación del procedimiento de titulación establecido en la Ley No.37 de 1962, modificada por el Decreto Ley No.11 de 2 de junio de 1966; la Ley No.59 de 2010; Ley No.24 de 2006, modificada por la Ley No.80 de 2009 y el Decreto Ejecutivo No.228 de 27 de septiembre de 2006, modificado por el Decreto Ejecutivo No.45 de 7 de junio de 2010 y el Código Agrario Ley 55 de 2011, toda vez que la beneficiaria de la adjudicación a título oneroso no acreditó, a través de la presentación de los elementos de prueba, que estuviera ejerciendo la posesión y, por ende, la función social de la tierra, aunado al hecho que la misma tiene su domicilio en otra finca, con Folio Real N°18519, Código de Ubicación 2201, con una superficie de 3 Ha +4781 m2+34 Dc2, adquirida a través de un proceso de adjudicación ante la Reforma Agraria, en contradicción con lo establecido en los artículos 53, numeral 2 y, artículo 61, acápites a, b y c de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962.

Expuesto lo anterior, nos encontramos frente a la necesidad de determinar si en el procedimiento que dio lugar a la emisión de la Resolución DNAM-UTOCOC-0832 del 26 de septiembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), se cumplió con todos los requisitos establecidos en la normativa aplicable y, en ese escenario, es importante tener en consideración el Principio de Estricta Legalidad que debe regir las actuaciones administrativas, que no es más que la obligatoria sujeción de la autoridad administrativa a los parámetros y condiciones establecidos en la ley, al momento de emitir sus actuaciones.

Así las cosas, este Tribunal advierte que el acto administrativo demandado se ha fundamentado en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que adopta el Código Agrario, modificada por el Decreto Ley No.11 de 1966; la Ley 59 de 2010; la Ley 24 de 2006 modificada por la Ley 80 de 2009 y el Decreto Ejecutivo N0.228 de 27 de septiembre de 2006, modificado por el Decreto Ejecutivo No.45 de 7 de junio de 2010, afirmando en su parte motiva que la petición ha cumplido con los requerimientos establecidos en estas normas.

Es importante destacar que, según consta en la Certificación del Registro Público, visible a foja 34 del expediente judicial, la propietaria del terreno en controversia, que actualmente constituye la Finca 30198232 Código de ubicación 2201, es la señora Josefa Chacón Rodríguez, a favor de quien se emitió la resolución acusada de ilegal.

Al analizar las constancias que obran en la copia autenticada del expediente administrativo aportado por el demandante y admitido como prueba, a través del Auto N°379 de 29 de septiembre de 2023, a foja 2, se observa el formulario de la Dirección Nacional de Reforma Agraria denominado NOTIFICACION DE MENSURA Y DESIGNACION DE REPRESENTANTE RTR-03, de 29 de enero de 2011, a través del cual se le notifica a la señora Josefa Chacón Rodríguez que el 1 de febrero de 2011 a las 8:00 a.m. se llevará a cabo la mensura y encuesta por una brigada de campo integrada por personal de la Unidad Técnica Operativa (UTO-PRONAT) y, además, se le indica que deberá portar la cédula de identidad personal y su copia, así como los documentos que acrediten los derechos de posesión sobre el predio y que, durante la visita de la Brigada de Campo, deberá contestar verazmente las preguntas que le formule el encuestador, a quien debe entregar los documentos antes mencionados, recorrer los linderos junto a él, leer y verificar los datos incluidos en la ficha catastral por el encuestador y firmarla o estampar la firma en señal de conformidad.

Asimismo, a foja 1 del referido expediente administrativo, consta el formulario denominado NOTIFICACIÓN DE TITULACIÓN DE OFICIO RTR-02, con el número de Cédula Catastral 4141411004011, de fecha 1 de febrero de 2011, a nombre de la señora Josefa Chacón Rodríguez, en el cual se le informa que cumpliendo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006, modificado por el artículo 34 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, mediante la cual se declara de orden público y de interés social la titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado, se le conceden treinta (30) días calendario para acogerse a una de las opciones de titulación, observándose que se acogió a la titulación de carácter oneroso.

Igualmente, a foja 3 del expediente administrativo, milita la Ficha Catastral, correspondiente al mapa catastral No.414141100, con secuencia predial 4011, predio 60009, ubicado en El Barrero, corregimiento y distrito de La Pintada, provincia de Coclé, en cuyo apartado destinado a los datos del propietario se observa el nombre de Josefa Chacón Rodríguez, con cédula de identidad personal 2-37-1130; en el correspondiente a las características del predio, se indica la existencia de una construcción de carácter permanente de su propiedad, con cercas existentes y con la indicación que el uso de la tierra es agrícola y de vivienda; así como la firma de una de los colindantes.

También, a foja 4 del expediente administrativo, consta copia de la cédula de la señora Josefa Chacón Rodríguez y, aun cuando a foja 8 se aprecia el Informe de Situación Especial RTR-12 de fecha 26 de junio de 2012, mediante el cual se deja constancia de la comparecencia de la señora Josefa Chacón Rodríguez para continuar con el trámite y su conformidad con la medición realizada por PRONAT, no se observa dentro del infolio ningún otro documento que hubiera aportado la misma para acreditar la posesión o actos de dominio sobre del predio en cuestión.

Asimismo, consta a foja 12 del expediente administrativo, el recibo de pago N°13435 de 17 de julio de 2012, mediante el cual Josefa Chacón Rodríguez canceló la suma de treinta balboas con 50/100 (B/.30.00), correspondientes al pago de la tierra y de los edictos.

De igual manera, en el expediente administrativo, a foja 20, se encuentra la copia de una publicación realizada en el diario Crítica del domingo 4 de agosto de 2013, relacionada con la solicitud de la señora Josefa Chacón Rodríguez del predio ubicado en El Barrero, corregimiento y distrito de La Pintada, provincia de Coclé.

Adicionalmente, a foja 22 del expediente administrativo, consta el formulario denominado FIRMA DE OTROS COLINDANTES, de fecha 18 de agosto de 2016, relacionado con la cédula catastral No.4141411004011, con el nombre Alejandra Valderrama González y la firma; a foja 23, se aprecia proveído de la misma fecha en el que se indica que, al revisar el expediente, se percataron que el funcionario José Ernesto Guardia, quien laboraba en 2011, no firmó la Ficha Catastral, por lo cual es firmada por Iria Icaza Chacón; al igual que el funcionario Roberto Chanis, quien no firmó el formulario RTR-11 y, por lo tanto, en su lugar lo hizo Lidia Pinzón; y, a foja 24, es visible el formulario de Revisión de Requisitos y Documentos en el Expediente de la misma fecha, relacionado con el peticionario Josefa Chacón Rodríguez y el predio No.60009, en el cual se certifica que se ha revisado el expediente y comprobado que se han cumplido todos los requisitos legales establecidos en el Código Agrario y demás disposiciones conexas.

Por otra parte, en el expediente judicial, de fojas 194 a 202, consta como pruebas testimoniales aducidas por la parte actora, admitidas mediante el Auto de Pruebas No.379 de 29 de septiembre de 2023, practicadas ante el Juzgado Municipal del distrito de La Pintada, en virtud de Despacho girado por esta Sala Tercera, la declaraciones juradas vertidas por los señores Aureliano Tenorio Sánchez, Dimas Castrejón Zurita y José Arcenio Delgado, los cuales son coincidentes en señalar que conocen a la señora Josefa Chacón Rodríguez y que la misma nunca ha vivido ni ha trabajado en la Finca 30198232, Código de Ubicación 2201 y que la casa construida sobre la misma pertenece

al señor Alfredo Chacón, donde ha residido con su esposa y sus hijos desde hace más de 30 años.

A foja 41 del expediente judicial, obra certificado de propiedad emitido por el Registro Público, correspondiente al Folio Real 18519, Código de Ubicación 2201, cuyo titular es la señora Josefa Chacón Rodríguez, con cédula 2-37-1130, la cual según la copia autenticada de la Escritura No.2-0872 de 11 de mayo de 1994, de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, visible de fojas 42 a 46, fue adjudicada definitivamente a título oneroso a la prenombrada, con el cual se acredita que al momento de su solicitud de la adjudicación del predio 60009, era propietaria de otra finca adjudicada, igualmente por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, lo que evidentemente desconoce el numeral 2 del artículo 53 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962.

En ese orden de ideas, esta Sala advierte que de fojas 47 a 54 del expediente judicial, consta la copia autenticada de las entrevistas rendidas por los señores Rubén Darío Bernal Macías, Baudilio César Rodríguez Pérez y Mario Augusto Castillo, ante el despacho de la Personería de La Pintada, dentro de Carpetilla No.202000023771, los cuales coinciden en señalar que conocen al señor Alfredo Chacón y que este reside en la finca en litigio desde hace 30 años, en donde crío a sus hijos.

Así las cosas, este Tribunal, con fundamento en las constancias probatorias que obran en el proceso, puede determinar que la señora Josefa Chacón Rodríguez solicitó a la Dirección Nacional de Reforma Agraria la adjudicación del predio 60009, afirmando ser poseedora del mismo, que lo utiliza con fines agrícolas y de vivienda y que es propietaria de la edificación construida en el mismo; que la señora Josefa Chacón Rodríguez no construyó ni reside en la casa ubicada en dicho terreno y que, previamente, había sido beneficiada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria con la adjudicación definitiva a título oneroso de otro lote de terreno que se constituyó en la Finca 18519, Código de Ubicación 2201, con una superficie de 3 Ha. 4781 m2 43 dm2.

Ahora bien, el artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009, modificada por la Ley 59 de 2010, establece que la Nación reconoce la posesión de una persona natural por un periodo mayor de cinco años sobre tierras nacionales, la cual debe ser debidamente acreditada mediante actos demostrativos de dominio, documentos emitidos por autoridades nacionales, autoridades de policía, testigos de la comunidad o por sus colindantes o cualquier otro medio de prueba permitido por el Código Judicial, los cuales en el caso que nos ocupa no fueron aportados por la beneficiaria, como se ha puedido constatar del análisis del expediente administrativo que contiene el trámite que dio lugar a la emisión de la Resolución DNAM-UTOCOC-0832 de 26 de septiembre de 2016

Por su parte, el artículo 139 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, dispone que no se reconocerán derechos posesorios a quienes ocupen tierras estatales en cualquier forma, sin que las mismas cumplan la función social y, en el mismo orden de ideas, su artículo 53, en su numeral 2, establece que para ejercer el derecho a solicitar a la Dirección Nacional de la reforma Agraria una parcela de terreno a título oneroso, el solicitante no debe poseer tierras, salvo que, como indica el artículo 61 de la referida excerta legal, el interesado compruebe que tiene una familia numerosa que depende de él, que la parcela original no le da el rendimiento económico suficiente para garantizar el mejoramiento económico progresivo de la familia y que la parcela original esté siendo explotada racionalmente, presupuestos estos que no fueron acreditados en el expediente administrativo correspondiente al trámite de adjudicación propuesto por la señora Josefa Chacón Rodríguez, que concluyó con la emisión del acto administrativa cuya ilegalidad motiva la demanda en estudio.

En ese contexto, es menester traer a colación el criterio que reiteradamente ha sostenido esta Sala, en cuanto a que los actos administrativos, vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración, para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados, por ello tienen que ceñirse estrictamente a los dictados de la Constitución y la Ley, tal como está contemplado expresamente en los

artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, al tenor siguiente:

> "Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán ... con apego al principio de estricta legalidad". (lo resaltado es del Tribunal)
> "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". (lo resaltado es de la Sala Tercera)

En virtud del contenido de las disposiciones previamente citadas, se aprecia con meridiana claridad que el objetivo del Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas esté sujeta a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, para evitar toda arbitrariedad o abuso de poder que afecte los derechos de los administrados.

Ante el escenario fáctico y jurídico previamente expuesto, esta Sala considera que la Resolución DNAM-UTOCOC-0832-2016 de 26 de septiembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, deviene en ilegal, por cuanto, se encuentran acreditados los cargos de infracción de las referidas normas, al haberse dictado sin que la peticionaria cumpliera con los requerimientos establecidos en la Ley 37 de 1962, modificada por el Decreto Ley No.11 de 2 de junio de 1966, para acceder a la adjudicación a título oneroso de tierras baldías nacionales.

Finalmente, es importante precisar que la Demanda de Nulidad tiene como objeto fundamental que la Sala Tercera declare la ilegalidad del Acto acusado, sin que sea procedente hacer ninguna declaración o reconocimiento de derechos que se pudieran considerar vulnerados por dicha actuación, lo que en este caso tampoco ha sido solicitado, razón por la cual las aseveraciones realizadas por la Procuraduría de la Administración y el tercero interesado, en cuanto a que el demandante no ha acreditado mantener un título legítimo de dominio sobre el inmueble objeto de la adjudicación resuelta a través del acto demandado, resultan irrelevantes para la cuestión litigiosa.

238
239

VII. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, 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 NULA, POR ILEGAL**, la Resolución DNAM-UTOCOC-0832-2016 de 26 de septiembre de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 12 DE marzo DE 20 24

A LAS 8:34 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

Firma

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 787 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 8 de marzo de 20 24

EL Secretario (a) Judicial