

REPÚBLICA DE PANAMÁ

**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, diecinueve (19) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado Luigi Colucci, actuando en nombre y representación de **MARÍA DE LA CRUZ GONZÁLEZ DE RODRÍGUEZ**, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ANATI-373-11-17 de 1 de noviembre de 2017, dictada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), al igual que sus actos confirmatorios. En consecuencia, solicita que se mantenga vigente y con efectos jurídicos la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016.

I. ANTECEDENTES Y HECHOS DE LA DEMANDA:

Explica el apoderado judicial de la accionante, que la ANATI mediante la Nota DMDT-81-2011 de 24 de enero de 2011, informó a la Reforma Agraria, Región 4, Coclé, que luego de realizar un estudio del análisis y acoplamiento de los Planos No. 20-2177 y No. 201-03-12001, determinó que éste último plano, a nombre de Sebastián Real

Bonilla, se traslapaba sobre el globo de terreno de la señora Ana María González de Ledezma (Q.E.P.D.) madre de su representada.

Aunado a lo anterior, el jurista agrega que la ANATI con relación al traslape que se describe en la referida Nota DMDT-81-2011 de 24 de enero de 2011, emite la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, con la cual habilitó a su poderdante **MARÍA DE LA CRUZ LEDEZMA**, para que, en su condición de heredera, continuara con el trámite de adjudicación respecto al expediente No. 2-120-03 y ordenó archivar el expediente No. 2-282-06 a nombre de Sebastián Real Bonilla.

Es así como, el Jurista alega, que luego de haberse emitido la nota y providencia mencionadas, el tercero interesado *Sebastián Real Bonilla*, comparece a través de apoderada judicial dentro del expediente, presentando un escrito denominado "OPOSICIÓN POR COSA JUZGADA CONTRA LA PROVIDENCIA No. 209-16".

Acto seguido, el apoderado judicial de la accionante, señala que con el referido escrito se hizo una solicitud especial, que fue admitida por la ANATI, mediante Resolución No. ANATI-373-11-17 de 1 de noviembre de 2017, en la que además de admitirse el escrito presentado, se procedió a dejar sin efecto la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, emitida por la Regional de Coclé y se anuló el Plano No. 20-2177 de 27 de enero de 1978 a nombre de Ana María González de Ledezma y se autoriza a Sebastián Real Bonilla a continuar con el trámite de adjudicación No. 2-282-06 y con su Plano No. 201-03-12001.

Entre otras circunstancias, el Jurista concluye que la mencionada Resolución No. ANATI-373-11-17 de 1 de noviembre de 2017, dictada por la entidad demandada y sus actos confirmatorios, constituyen actos ilegales, pues le dieron paso una solicitud, que no tiene existencia ni fundamento jurídico en el Procedimiento Administrativo, mediante una resolución que desconoció el principio de seguridad jurídica de los actos de administración que desbordó los puntos de competencia que fueron sometido a su conocimiento.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

A criterio de la parte demandante, el acto administrativo demandado (Resolución No. ANATI-373-11-17 de 1 de noviembre de 2017), y sus actos confirmatorios, han vulnerado las siguientes disposiciones legales.

1. **Artículo 37 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.** Este artículo que trata sobre la aplicación de la ley a todos los procesos administrativos que no contengan un norma o procedimiento especial, se alega transgredida de manera directa por omisión, al considerar la demandante que su texto fue desconocido. Siendo que, en este caso, las actuaciones administrativas derivadas de la solicitud de adjudicación No. 2-120-03 del año 2003 a nombre de María de la Cruz Ledezma y la solicitud No. 2-282-06 del año 2016 a nombre de Sebastián Real Bonilla, se basaron en la Ley No. 37 de 21 de septiembre de 1962.

Lo anterior, a juicio de la actora, somete las censuras o impugnaciones a las reglas del procedimiento establecido en la referida Ley 38 de 2000, es decir, que, tanto el afectado Sebastián Real Bonilla, como su apoderada judicial y la entidad demandada ANATI, debían tener claro *que para discrepar de la Nota DMDT-81-2011 de 24 de enero de 2011 o de la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, debían hacer uso de los mecanismos que para tales efectos establece la mencionada Ley No. 38 de 2000*, por ser el único texto aplicable a la materia.

Agrega, la parte actora que dicho principio de aplicación especial fue ignorado por la entidad demandada, puesto que al momento de asumir la función de conocimiento del escrito identificado como: *"Oposición por cosa juzgada contra la providencia No. 209-16, soslayó que dicha petición no contaba con justificación, asidero ni existencia jurídica material en la Ley No. 38 de 2000"*.

Por esta razón, la accionante concluye, que la ANATI al haberle dado trámite a dicha solicitud desconoció el contenido del referido artículo 37.

2. **Artículo 51 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.** Este artículo que se refiere a la prohibición de anular trámites por causas distintas a las consagradas taxativamente en la Ley, se considera transgredido por omisión directa, al desconocerse su texto, al anularse y dejar sin efecto la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, sin que se sustentara en ninguna de las causales de nulidad taxativamente señaladas en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Lo anterior, a juicio del demandado, sucedió cuando la autoridad demandada **le dio una connotación distinta** al escrito de "Oposición por cosa Juzgada contra la Providencia No. 209-16, ya que esta no constituye "un incidente de nulidad ni mucho menos explica ni sobresalta la existencia de alguna causal o supuesto de nulidad expresamente concebido en la Ley, concurrente en dicha Providencia lo que planteó la abogada fueron reparos que invitaron a la autoridad administrativa a realizar "Ponderaciones sobre los efectos de sentencias judiciales y sobre trámites en sucesiones especiales de menor cuantía, que nada tienen que ver con las causales de nulidad de un acto administrativo o con las razones jurídicas para anular un acto administrativo".

Siendo así, la demandante alega que al anularse un acto administrativo que no fue censurado oportunamente y que se cuestionó mediante un escrito que no contenía una sola causal de nulidad administrativa, sin duda, hace que se incurra en una clara infracción por omisión del referido artículo 51.

3. **Artículo 114 de la Ley No. 38 de 31 de Julio de 2000.** Este artículo que fija el término de ley para presentar un incidente de nulidad de lo actuado, se considera vulnerado por omisión directa, ya que, de acuerdo a la accionante, para proceder al reconocimiento de una nulidad, según la Ley, debía advertirse o ponerse conocimiento el supuesto de nulidad en un término fatal y perentorio de dos (2) días hábiles, lo cual evidentemente no ocurrió, por lo que, **al anularse un acto**

administrativo que no fue censurado oportunamente, se incurre en una clara infracción legal por omisión del referido artículo 114.

4. **Artículo 36 de la Ley 38 de 2000.** Este artículo prohíbe la emisión o celebración de un acto administrativo con infracción de una norma jurídica vigente, aunque esta provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo.

En tal sentido, la parte accionante, alega que esta norma ha sido transgredida por omisión, al desconocerse su tenor literal, pues no existe absolutamente, ningún razonamiento fáctico ni jurídico que explique el por qué, la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la ANATI asumió el conocimiento del escrito de oposición por cosa juzgada que presentó la abogada de Sebastián Real Bonilla contra la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, dictada por el Director Regional de Coclé de Titulación y Regularización.

Esto sin contar, que no existe reseña legal alguna que indique que se puede interponer contra una providencia dictada por un director regional, **un escrito de oposición por cosa juzgada**, pues el mecanismo de ley que se permite es el Recurso de Apelación, lo cual definitivamente, no fue lo que presentó la abogada de Sebastián Real Bonilla. Sin embargo, afirma que la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la ANATI, sin competencia conoció y sustanció el referido escrito de oposición por cosa juzgada.

Aunado a lo anterior, el apoderado judicial del accionante, advierte que la ANATI se pronunció sobre una situación que no fue invocada por la abogada opositora y que no formaba parte de la solicitud de oposición, **consistente en anular el Plano No. 20-2177 de 27 de enero de 1978 a nombre de Ana María González de Ledezma**. Lo cual en ningún momento le fue solicitado, por lo tanto, afirma que la entidad demandada, se excedió del objeto de conocimiento que le fue presentado.

5. **Artículo 62 de la Ley 38 de 2000.** Esta norma regula la revocatoria o anulación de oficio, de aquellas resoluciones en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros. La misma se acusa vulnerada, por omisión directa,

ya que, a juicio de la accionante, **la apoderada legal de Sebastián Real Bonilla, en ningún momento adujo, ni alegó la nulidad administrativa de la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, por lo cual, de pretenderse interpretar que esa declaratoria de nulidad provino de un acto oficioso de la autoridad, ello también tendría claros vicios de ilegalidad.**

Entre otras circunstancias, la accionante finaliza manifestando que la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, **no fue anulada en sede jurisdiccional ni revocada oficiosamente conforme a los supuestos que señala la ley, por lo tanto, constituye, una ilegalidad, haberla dejado sin efecto, en el evento que se pretendiera interpretar que lo que hizo la Dirección Nacional de Titulación y Regularización en la ANATI, fue la de anular oficiosamente tal Providencia.**

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA:

Mediante Nota ANATI-DAG -649-2021 de 15 de abril de 2021, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), se limitó a realizar un recuento de los antecedentes del caso, para luego concluir que, con base a dichos antecedentes, la Resolución que es objeto de impugnación cumple con todos los parámetros y normas legales establecidas. Adicionalmente manifestó, que dicho proceso, **ya fue ventilado ante la Sala Primera de lo Civil de la Honorable Corte Suprema de Justicia.** (ver fojas 59-69).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Mediante Vista número 1551 de 11 de noviembre de 2021, la Procuraduría de la Administración, luego de analizar los antecedentes del caso, manifiesta como argumentos puntuales de la decisión que debe tomarse, lo siguiente:

Que los actos emitidos por la entidad demandada, se encuentran debidamente motivados, pues se justifica la decisión de dejar sin efecto el trámite de titulación de tierras iniciado por la parte actora, de los cuales se notificó en debida forma; y se le

permitió presentar los recursos que le asistían, cumpliéndose con los principios que rigen el Derecho Administrativo y observando las garantía que le amparaban a la administrada, lo que ha evidenciado que pudo ejercer ampliamente su derecho a la defensa.

Agrega entre otros aspectos, que no se demostró ni acreditó la posesión y disfrute del lote que solicitó en adjudicación, ni se aportó documentación alguna que corrobora la situación argumentada, razón por la cual, la entidad demandada procedió a suspender el referido proceso de titulación.

De allí que, la Procuraduría tomando en cuenta los procesos de adjudicación solicitado por Silvia Cesárea Ledezma de Prescilla en su nombre y de sus hermanas, señala que parte del lote requerido, ya se encontraba titulado e inscrito en el Registro Público desde el 13 de febrero de 2001 a nombre de una de las terceras interesadas dentro de este proceso, es decir, Angela Ledezma de Real; y que además, según constancias procesales y contrario a lo manifestado por la demandante, Felicia Pérez y la tercera interesada tienen residencias dentro del terreno en disputa, por la cual, los lotes ocupados por estas no pueden ser objeto de posesión por la accionante.

Siendo así, la entidad defensora, advierte que los argumentos expresados por el apoderado de la demandante, no acreditan que las actuaciones tomadas por la entidad demandada, hayan violentado las disposiciones contenidas en la Ley No. 38 de 31 de Julio de 2000, máxime cuando lo reclamado es la expectativa de derecho que esperaba ser materializada con la adjudicación de un lote de terreno.

Asimismo, la Procuraduría de la Administración, pondera que el terreno objeto de la litis quedó excluido de la masa hereditaria dentro del proceso de sucesión intestada de su finada madre, **y a su vez, porque la entidad demanda es incompetente para gestionar la adjudicación de un lote sobre una finca privada;** lo que se afirma, puesto que dicho terreno fue adjudicado a título oneroso a Ángela María Ledezma de Real, mediante la Resolución No. D.N. 2-0079 de 10 de enero de 2001.

Así las cosas, el procurador de la administración concluye su Vista indicando que, de acuerdo a las constancia procesales del cuaderno judicial y el expediente administrativo, resulta importante destacar que la demandante no acreditó la posesión y

el disfrute del lote que solicitó en adjudicación, ni aportó documentación alguna que corroborara la situación argumentada, por lo cual, la entidad demandada procedió a suspender el referido proceso de titulación, que terminó con el reconocimiento de los derechos reclamador por el tercero. Por tal razón, señala que no es ilegal la resolución impugnada (ver foja de la 129 a la 139 del dossier).

V. CONTESTACIÓN DE LOS TERCEROS ANGELA MARÍA LEDEZMA DE REAL Y SEBASTIÁN REAL BONILLA

Explica la apodera judicial de los terceros intervinientes que:

- Ante la Autoridad Nacional de Tierras, la señora Silvia Cesárea Ledezma de Prescilla, presentó una solicitud de adjudicación de Tierras por "O HAS + 7,144.56 m2", y no así la señora María De la Cruz Ledezma Viuda de Rodríguez (Q.E.P.D).
- Que, con relación a dicho proceso, el cual se distingue con el número 2-120-03, se presentaron "Procesos de Oposición de Adjudicación", pero ninguno le fue favorable a la hoy demandante María De la Cruz Ledezma Viuda de Rodríguez (Q.E.P.D).
- Señalan los terceros, que María de la Cruz Ledezma Viuda de Rodríguez (Q.E.P.D.) no es la heredera de la Ana María González de Ledezma (Q.E.P.D), esta afirmación, de acuerdo a lo argumentado, se sustenta porque el Juzgado Primero del Circuito, Ramo Civil de la provincia de Coclé, en el Juicio de Sucesión Intestada de la referida señora Ana María González de Ledezma (Q.E.P.D), **madre** de María De La Cruz Ledezma Viuda De Rodríguez (Q.E.P.D.), dictó a consecuencia de un "Incidente de Exclusión de Bienes", el Auto No. 164 de 15 de marzo de 2010, para excluir de la masa hereditaria el terreno objeto de litigio ante la Anati.
- Destacan los terceros intervinientes que Silvia Ledezma de Prescilla, interpuso un proceso de oposición a la adjudicación solicitada por Sebastián Real Bonilla; sin embargo, el Juzgado a cargo, dictó la Sentencia No. 017 de 19 de marzo de 2008, en la que "niega la oposición a adjudicación formulada por la parte demandante, en el Proceso de Oposición a Adjudicación incoado por Silvia Ledezma De

Prescilla (sic) contra Sebastián Real Bonilla...” Con base a ello, agrega que la referida demandante apeló y la decisión fue confirmada por el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial.

- En consecuencia, explica la apoderada de los Terceros Intervinientes, que María de la Cruz Ledezma de Rodríguez (Q.E.P.D), presenta Recurso de Apelación en contra de la solicitud de adjudicación del señor Sebastián Real Bonilla, ante el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial de Coclé y Veraguas, quien mediante la Resolución de 20 de febrero de 2013, revocan la Sentencia No. 37 de 4 de junio de 2012; luego, introduce recurso de casación, el cual fue resuelto a su favor, por la Sala Civil, el 30 de octubre de 2014, quien decidió, no casar.
- En cuanto a la Resolución objeto de esta demanda, los terceros, señalan que la misma fue objeto de apelación, y la misma se mantuvo en todas sus partes; siendo correcto dejar sin efecto la Providencia 209-16 de 21 de marzo de 2016, emitida por la Regional de Coclé, **precisamente porque no se había cumplido con el trámite de Ley para continuar con los trámites de adjudicación.**
- Agrega la letrada que representa a los terceros intervinientes que se debe comprender que la referida Providencia 209-16 de 21 de marzo de 2016, que se dejó sin efecto, es lo más procedente, ya que existe un derecho subjetivo siendo vulnerado, el cual debe ser restituido, de manera tal que, al existir una decisión judicial que así lo establece, **debe acatarse ese mandato judicial y preservar la cosa juzgada.**
- En lo referente a la violación del artículo 36 de la Ley 38 que trata sobre la anulación oficioso de un acto, se señala que, el funcionario sustanciador de la ANATI tenía competencia privativa y funcional, para dictar la Resolución que se impugna por esta vía.
- Finalmente, la apoderada de los intervinientes en cuanto a la anulación del plano que se dictó, defiende la legalidad de dicha decisión, aduciendo que “...al anularse la providencia de 209-16 de 21 de marzo de 2016, emitida por la Regional de Coclé, la lógica jurídica indica que debe quedar sin efecto la aprobación del plano

No.20-2177 de 27 de enero de 1978. Se trata de un acto administrativo conjunto que surte efectos jurídicos sobre lo accesorio (sic) (aprobación del plano).

- Por lo tanto, los terceros intervinientes, consideran que la Autoridad demandada, en apego a la norma, a propósito del artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedió en estricto derecho al determinarse que se estaba afectando un derecho sustancial que había sido reconocido por la autoridad judicial y, desde luego, si hace tránsito a cosa Juzgada”. Además, distingue que la lógica nos indica que para subsanar un traslape tendría que anularse el plano No. 20-2177 de 27 de enero de 1978 a nombre de **ANA MARÍA GONZALEZ DE LEDEZMA** (ver fojas de la 80 a la 89 del dossier).

VI. TRAYECTORIA DE LAS ETAPAS PROCESALES

La presente demanda, fue admitida mediante la Resolución de 12 de abril de 2021 (ver foja 76), de lo cual se corrió traslado por el término de ley, a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), para que presentara su respectivo informe explicativo de conducta; a los terceros: Sebastián Real Bonilla y Ángela María Ledezma de Real, así como al Procurador de la Administración, quien defiende los intereses de la institución pública demandada, a fin de que presentaran sus respectivos descargos.

Conformada la relación jurídico procesal, la presente causa avanzó a la etapa de pruebas, la cual que fue aprovechada por ambas partes, por lo que, el Tribunal luego de examinar las pruebas presentadas y aducidas por las partes, se pronunció sobre la admisibilidad de las mismas, mediante el Auto de Pruebas No. 225 de 11 de abril de 2022 (ver ff.152 y 153), que fue Apelado, pero confirmado mediante la Resolución de 26 de julio de 2022 (ver ff. 165-167 y reverso del dossier).

Expuestos en un resumen, los argumentos que dieron origen a la pretensión formulada, las normas que se consideran infringidas, así como la actividad procesal desplegada, esta Judicatura emprende el estudio de las constancias procesales que se encuentran dentro del expediente, a fin de dilucidar el litigio y emitir el respectivo fallo

VII. CRITERIO DEL TRIBUNAL

La Sala, evalúa en esta ocasión la Demanda de Plena Jurisdicción, que pretende obtener la nulidad, por ilegal, de la Resolución No. ANATI-373-11-17 de 1 de noviembre de 2017, y sus actos confirmatorios, mediante la cual, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: Admitir escrito presentado por la LICDA. ETTY MARISOL GARCÍA, apoderada del señor SEBASTIAN REAL BONILLA y de la señora ANGELA MARÍA LEDEZMA DE REAL, en contra de la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, emitida por la Regional de ANATI Coclé.

SEGUNDO: Dejar sin efecto la Providencia No.209-16 de 21 de marzo de 2016, emitida por la Regional de Coclé.

TERCERO: Anular el plano No. 20-2177 de 27 de enero de 1978, a nombre de **ANA MARÍA GONZÁLEZ LEDEZMA**, respecto a un globo de terreno ubicado en la localidad de El Guayabo, corregimiento de El Roble, distrito de Aguadulce, provincia de Coclé, con una superficie de 1 Has + 1144.07m².

CUARTO: Comunicar la anterior medida a la Dirección Nacional de Mensura Catastral.

QUINTO: Autorizar al señor **SEBASTIAN REAL BONILLA**, a continuar con el trámite de adjudicación No. 2-282-06 de 16 de 2006, con Plano No. 201-03-12001 de 18 de enero de 2010, con una superficie de 4,936.15m², respecto a un globo de terreno ubicado en la localidad de El Guayabo, corregimiento de El Roble, distrito de Aguadulce, provincia de Coclé.

...”

De allí que, la hoy demandante al desarrollar el concepto de las normas que se acusan vulneradas por la resolución objeto de esta demanda, y cuyo extracto resolutivo, se cita en líneas anteriores, invoca los artículos 36, 37, 51, 62 y 114 de la Ley 38 de 2000.

Siendo así, se pasa a valorar los argumentos de las transgresiones que sustenta la demandante, versus las pruebas que militan en el expediente, a fin de verificar si en efecto la referida Resolución se dictó en detrimento del procedimiento establecido en nuestro ordenamiento jurídico.

Consta en el expediente que, la génesis de la Resolución impugnada se da cuando, la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), luego de realizar un estudio y análisis del acoplamiento de los planos, **20-2177 de 27 de enero de 1978** a nombre de la señora Ana María González Ledezma (Q.E.P.D.) madre de la hoy demandante **MARÍA DE LA CRUZ LEDEZMA** y del plano No. 201-0312001 a nombre del Tercero Interviniente **SEBASTIÁN REAL BONILLA**", se da cuenta de que este último plano "se traslapaba sobre el plano 20-2177 (ver f.21 del dossier), por lo que, decidió dictar la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Dentro del expediente No. 2-120-03 a nombre de MARÍA DE LA CRUZ LEDEZMA quien solicitó un lote de terreno en la localidad de EL guayabo, Corregimiento de El Roble, Distrito de AGUADULCE, Provincia de Coclé, con una superficie aproximada de 0 hectáreas +2984.88 mts², en donde mediante nota DMDT-81-2011 del 24 de Enero del 2011, el ingeniero CIRO LOMBARDO, jefe del departamento de mensura y demarcación de tierras, envía respuesta al funcionario sustanciador de REFORMA AGRARIA, REGION 4 COCLE, informándole que se procedió a realizar un estudio y análisis de acoplamiento de los planos 20-2177 a nombre de ANA MARÍA GONZÁLEZ DE LEDEZMA madre de MARÍA DE LA CRUZ LEDEZMA y el plano No. 201-03-12001 a nombre de Sebastián Real Bonilla, aprobado el 18 de enero de 2010, ya que este último se "traslapa sobre el plano No.20-2177 de ANA MARÍA GONZÁLEZ DE LEDEZMA".

Que en nota No. DINRAC-1048-11 de 20 de junio de 2011, se le comunica a la señora Ana María González Ledezma (Q.E.P.D), **que será imposible que el señor Sebastián Real Bonilla, continúe con el expediente No. 2-228-06 en vista que el jefe del DEPARTAMENTO de MENSURA y DEMARCACIÓN de TIERRAS** (el resaltado es nuestro), manifiesta previa verificación en el plano control, la existencia del traslape del plano del señor SEBASTIÁN REAL BONILLA sobre el plano No. 20-2177 de la señora ANA MARÍA GONZÁLEZ DE LEDEZMA...que están en espera de la devolución del expediente del señor SEBASTIAN REAL BONILLA, el cual se encuentra en JUZGADO (sic) CIVIL por OPOSICIÓN ADMINISTRATIVA donde indica que una vez nos llegue el expediente, se solicitará y remitirá al DEPARTAMENTO JURIDICO de la DINRA en Santiago, **para la anulación del expediente y el plano del señor SEBASTIAN REAL BONILLA...y que en la inspección realizada el día 6 de marzo de 2015**, se percató que quienes ocupan el globo de terreno son los familiares ANA MARÍA GONZÁLEZ DE LEDEZMA...

Por lo antes expuesto, el suscrito funcionario sustanciador luego de revisar el expediente, ORDENA, que la señora ANA MARÍA GONZÁLEZ DE LEDEZMA (Q.E.P.D.) o sus herederos MARÍA DE LA CRUZ LEDEZMA, CONTINÚE el trámite de adjudicación respecto al expediente No. 2-120-03 y ORDENA el archivo del

expediente No. 2-282-06 a nombre de SEBASTIAN REAL BONILLA.” (ver foja 851 del Tomo II de antecedentes).

Como resultado de lo antes expuesto, la Sala observa que, el hoy tercero interviniente Sebastián Real Bonilla, en conjunto con la señora Angela María Ledezma de Real, al darse cuenta de la afectación que le produce la decisión, transcrita en líneas anteriores, presentaron mediante apoderada judicial, el 29 de noviembre de 2016, un escrito Titulado, “Oposición por Cosa Juzgada a la Providencia No. 209-16 emitida por la ANATI ADJUDICACIÓN DE TERRENO A FAVOR DE MARÍA DE LA CRUZ LEDEZMA DE RODRÍGUEZ”, el cual fue tramitado a través de la Providencia No.131-9-17 de 19 de septiembre de 2017, como *“Un incidente en contra de la Providencia No.209-16 de 21 de marzo de 2016, emitida por la Regional de Coclé, alegando Cosa Juzgada...”*, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley 38 de 2000, se ordenó correrle traslado a la contraparte por el término de tres (3) días (ver f. 1101 del II Tomo de Antecedentes).

De lo expuesto, se infiere que tal y como lo señala el apoderado judicial de la accionante MARÍA DE LA CRUZ LEDEZMA, el trámite de incidente de cosa juzgada que presentaron los terceros intervinientes, y que fue resuelto mediante la resolución que se requiere anular por ilegal, no se ajusta al procedimiento de ley. Esto es así, al constar en el expediente, que los mismos, una vez que fueron notificados de la referida Providencia No.209-16 de 21 de marzo de 2016, que decidió ponerle fin a su proceso de adjudicación ante la ANATI, no tomaron en consideración que dicha resolución, era susceptible del Recurso de Reconsideración y Apelación, respectivamente.

De acuerdo con el artículo 163 de la Ley 38 de 2000, *“las resoluciones que deciden el proceso o aquellas de mero trámite que, directa o indirectamente, conllevan la misma decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, serán susceptibles de ser impugnadas por las personas afectadas por ellas, mediante los recursos instituidos en este Capítulo...”* (el resaltado y subrayado es nuestro).

211

De la norma transcrita, se colige que la pretermisión de los recursos impugnativos de ley antes citados, para dictar la Resolución que se impugna por esta vía, proporciona la razón a la demandante, cuando señala vulnerado el concepto de lo dispuesto en el **artículo 36 de la Ley 38 de 2000, que dice:** “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”.

Al respecto de la emisión de actos con infracción de una norma jurídica vigente, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, mediante Sentencia de 19 de agosto de 2009, consignó lo siguiente:

“ Al punto, considera este Magno Tribunal de Justicia que el caudal probatorio permite demostrar que se sucedió cierta irregularidad respecto a las actuaciones de las autoridades del Ministerio de Vivienda en torno a la emisión de la Resolución 235-2005 de 16 de agosto de 2005, toda vez que previo a proferir el acto administrativo se omitió la participación de los ciudadanos residentes del corregimiento de San Francisco que veían afectados sus intereses y derechos, utilizando cualquiera de las modalidades que ofrece la Ley de Transparencia.

En consecuencia, tomando en consideración que en el caso en estudio se ha verificado que el Ministerio de Vivienda, al emitir la Resolución N° 235-2005 de 16 de agosto de 2005, **no cumplió con el requisito establecido en los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 2002, vulnerando dicha normativa, y por ende, transgrediendo lo dispuesto por los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, esta Magna Corporación de Justicia estima que debe declararse la nulidad del acto administrativo objeto de impugnación.”**
(El resaltado es nuestro)

Luego entonces, la Sala considera que, los terceros intervinientes Sebastián Real Bonilla y Angela María Ledezma de Real, al resultar directamente afectados con la providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, por haberse ordenado la anulación y archivo de su proceso de adjudicación, tenían la obligación, como lo hizo la hoy demandante MARÍA DE LA CRUZ LEDEZMA GONZÁLEZ DE RODRÍGUEZ, contra la Resolución que se impugna por esta vía, de presentar el respectivo *Recurso de Reconsideración*, ante el funcionario administrativo de la primera o única instancia, para que aclarara, modificara, revocara o anulara dicha decisión, pero no lo hizo, y, en su

lugar presentó contra la referida Providencia, un Incidente de Cosa Juzgada, lo cual no era viable, ya que los incidentes, conforme a lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico, se plantean para atender cuestiones accesorias al proceso principal, y no para atacar una resolución administrativa que le pone término a un Proceso de Adjudicación de Tierras.

De allí que, tal y como lo señala el apoderado judicial de parte actora, el funcionario de la primera instancia (Directora Nacional de Titulación de Tierras), permitió que el hoy tercero SEBASTIÁN REAL BONILLA, en sede administrativa, presentara en lugar del respectivo recurso impugnativo, un incidente de cosa juzgada; que luego, resolvió mediante el acto administrativo impugnado, alegando entre otras cosas, que decretaría la nulidad de lo actuado, para reestablecer el curso normal del proceso y así evitar indefensión, pero al final lo que decidió fue:

- admitir, el escrito de cosa juzgada presentado; para luego,
- *dejar sin efecto la providencia en mención (No. 209-16 de 21 de marzo de 2016); y,*
- como corolario de su decisión, **ANULÓ, el plano 20-2177** de 27 de enero de 1978 a nombre de ANA MARÍA GONZÁLEZ DE LEDEZMA, **que está siendo afectado por un traslape**, respecto a un globo de terreno en la localidad del Guayabo, corregimiento de El Roble, distrito de Aguadulce, provincia de Coclé, con una superficie de 1 HAS + 1144.07 M2; y,
- **AUTORIZÓ** al tercero SEBASTIÁN REAL BONILLA a continuar con su trámite de adjudicación, pese a que, el derecho posesorio que reclama forma parte del globo de terreno en mención (ver foja de la 28 a la 29 del dossier).

Las actuaciones anteriores, dan cuenta que la demandante tampoco se equivoca, cuando señala que se ha infringido lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 38 de 2000, que refiere a la aplicación de dicha ley, para todos los procesos administrativos que no tengan un procedimiento especial, y es que, si la Providencia No.209-16 de 21 de marzo

de 2016, **"no fue anulada en sede jurisdiccional ni revocada oficiosamente conforme a los supuestos que señala la Ley, constituye una ilegalidad haberla dejado sin efecto"**, ya que, este tipo de trámite (dejar sin efecto una decisión) no está contemplado en la normativa vigente, sino la revocatoria del acto, en el caso que se pretendiera de oficio revocar sus efectos.

La Sala, a manera de docencia, y frente al escenario de las consideraciones que se hicieron en sede administrativa con relación al escrito de Cosa Juzgada que presentaran los Terceros Intervinientes, considera oportuno explicar, qué se entiende por "Cosa Juzgada", para lo cual, procede inicialmente a citar, lo que, al respecto, expresa el Dr. Jorge Fábrega, en su obra de Estudios Procesales Tomo II, cita:

"Una de las instituciones más importantes del Derecho Procesal es la COSA JUZGADA. Mediante esta institución se garantiza la estabilidad jurídica de las personas, así como el orden social del Estado, al impedir la repetición de litigios entre las mismas partes respecto a los mismos hechos y con la misma pretensión. La Cosa Juzgada es un efecto casi exclusivo de la Sentencia. Los actos administrativos, en cuanto tales, no producen cosa juzgada como tampoco las resoluciones dictadas en los procesos no-contenciosos (Jorge Fábrega, 1990, Estudios Procesales Tomo II, Panamá, Editora Jurídica Panameña).

Por su parte, la Jurisprudencia en cuanto al tema de Cosa Juzgada, ha consignado lo siguiente: "La norma antes transcrita es clara al establecer, en primer lugar, que para que proceda la cosa juzgada deben existir dos procesos contenciosos donde, el primero haya sido resuelto por una resolución judicial que tenga el carácter de sentencia, y que dicha sentencia se encuentre debidamente ejecutoriada".

Aunado a lo anterior, el artículo 1031 del Código Judicial establece taxativamente que **no producen cosa juzgada: "las sentencias que se dicten en procesos no contenciosos..."**, como es el caso del Proceso de Sucesión Intestada, el cual de acuerdo a nuestra normativa vigente (art.1422 del C.J.) se debe tramitar como aquellos negocios **que no impliquen ejercicio de pretensiones de una persona frente a otra** (El resaltado y subrayado es del Tribunal).

214

En este punto, la Sala advierte que, la argumentación y las pruebas que acompañaron a la solicitud de Cosa Juzgada, presentada ante la esfera administrativa, por los terceros en este caso, devienen justamente de una resolución que no hace tránsito a cosa juzgada, ya que la misma, se dictó, dentro de un juicio, no contencioso, como lo es el Proceso de Sucesión Intestada de la causante ANA MARÍA GONZÁLEZ DE LEDEZMA (Q.E.P.D.).

Ahora bien, en el caso en particular, esta Judicatura debe ponderar, que la tramitación de los procesos de Adjudicación de Tierras en cuanto a derechos posesorios, debe tramitarse ante la AUTORIDAD NACIONAL DE TIERRAS (ANATI), por cuanto es esta entidad, quien de conformidad con lo dispuesto en la Ley 59 de 2010, ostenta la 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, respectivamente.

Entonces, tanto el tercero interviniente como la entidad demandada, han de tener claro que, si a la hoy demandante, se le negó incluir en la formación del inventario y avalúo que se practicó dentro del Proceso de Sucesión Intestada de **ANA MARÍA GONZÁLEZ DE LEDEZMA (Q.E.P.D.)**, el derecho posesorio que mantiene está última a favor de sus herederos, sobre un globo de terreno con una superficie de 1 HAS + 1144.07 M2, que se ubica en la localidad del Guayabo, corregimiento de El Roble, distrito de Aguadulce, provincia de Coclé; **esto no quiere decir**, que dicho fallo, hace tránsito a cosa juzgada; ni que tal exclusión, por si sola, le confiere un título de propiedad al tercero SEBASTIAN REAL BONILLA, sobre el referido globo de terreno.

Lo anterior es así, porque tanto en el expediente principal como en los antecedentes del caso, consta el Memorando MC-Cocle-02-047-2021 de 3 de febrero de 2021 (ver ff. 145 y 146 del dossier), expedido por el Departamento de Mensura de la

215

Dirección Regional de la ANATI en Coclé, donde entre otras cosas, se concluyó que: Los planos 20-034424 de 28 de octubre de 1988 (inscrito ya en Registro Público sobre un lote de terreno de 2984.88 m2), Plano 201-03-9555 (con una superficie de 2984.88 m2), plano del tercero SEBASTIAN REAL BONILLA, (con una superficie de 4936.15m2) **“traslapan con el primer plano aprobado en esta zona, plano 20-2177 de 27 de enero de 1978, a nombre de ANA MARÍA GONZÁLEZ DE LEDEZMA.”**, madre de la hoy demandante MARÍA DE LA CRUZ LEDEZMA (ver foja 871 y 924 del Tomo II de los antecedentes;).

La Sala, en este caso, al ver como se dieron los hechos que originaron la presente demanda, considera apropiado hacer la salvedad, de que las entidades públicas, deben tomar en cuenta lo normado en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que se refiere a efectuar sus actuaciones administrativas con arreglo al debido proceso, pues la omisión de motivar correctamente sus actuaciones, como sucede en este caso, donde se alega *“nulidad de lo actuado por falta de competencia y cosa juzgada”* a razón de un proceso no contencioso, que se tramitó ante la Jurisdicción Civil, y que no tiene que ver con el fondo de la controversia que se plantea en la esfera administrativa, en muchas ocasiones puede vulnerar el derecho de aquellos que no logran acceder oportunamente ante esta instancia judicial.

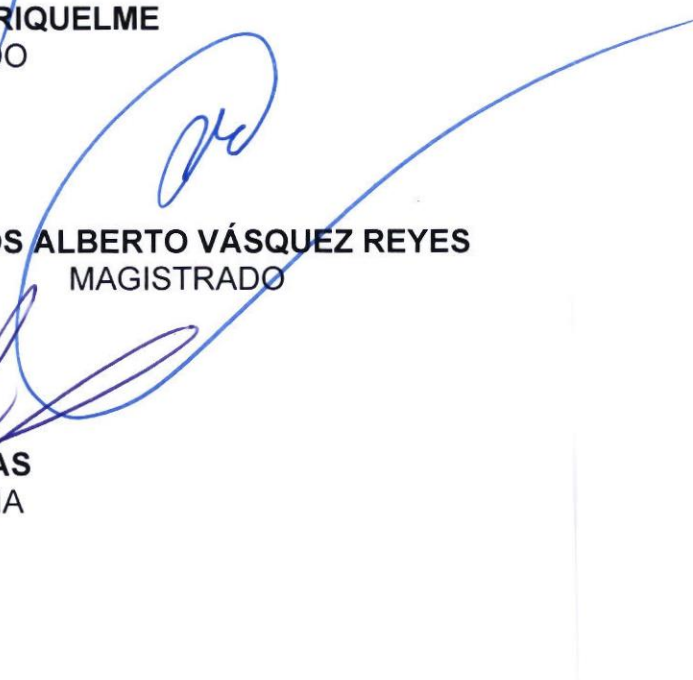
En síntesis de todo lo expuesto, este Tribunal Colegiado, concluye, que las violaciones por omisión y comisión que se le endilgan a los artículos 36, 37, 51, 62, y 114 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, han quedado probadas y demostradas, al no haberse presentado, en sede administrativa, los recursos de impugnación, que oportunamente establece la Ley, contra la Providencia que se dejó sin efecto, por medio de la Resolución objeto de esta demanda, y porque las consideraciones de fondo que se plasman en dicha decisión con relación a la configuración de *Cosa Juzgada*, y la *Anulación de un Plano* que no tenía vicios de traslape, no se compaginan con los trámites y requisitos de procedibilidad que exige nuestro ordenamiento jurídico para tales efectos.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No. ANATI-373-11-17 DE 1 DE NOVIEMBRE DE 2017, que dejó sin efecto la Providencia No. 209-16 de 21 de marzo de 2016, dictada por la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), así como sus actos confirmatorios.

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 30 DE junio
 DE 20 25 A LAS 10:17 DE LA mañana
 A Procuradora de la Administración

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
 se ha fijado el Edicto No. 1466 en lugar visible de la
 Secretaría a las 4:00 de la tarde
 de hoy 26 de junio de 20 25


 SECRETARIA