

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

Panamá, veintitrés (23) de julio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado Gabriel D'Annunzio Rosania Villaverde, actuando en nombre y representación del Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá, ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de nulidad con el fin que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ADMG-1001-2021 de 28 de julio de 2021, expedida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de 8 de noviembre de 2023, se le envió copia de la misma al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) para que rindiera informe explicativo de conducta de conformidad con el artículo 33 de la Ley No. 33 de 1946; se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración y al señor

QUIRINO EDUNVIGAMAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ, en su calidad de tercero interesado. (Cfr. f. 103 del expediente).

I. ACTO DEMANDADO

El acto demandado lo constituye la Resolución No. ADMG-1001-2021 de 28 de julio de 2021, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), visible a fojas 98-101 del expediente, que surge a razón de un proceso que inició el 12 de febrero de 2009, con la solicitud de adjudicación 8-7-155-09, promovida por el señor **QUIRINO EDUNVIGAMAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ**. El acto demandado resolvió medularmente adjudicar lo siguiente:

RESUELVE:

PRIMERO: ADJUDICAR definitivamente a título oneroso a **QUIRINO EDUNVIGAMAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, varón, panameño, mayor de edad, casado, con cédula de identidad personal número ocho-tres cinco seis-nueve-seis cinco (No. 8-356-965), residente en Tanara, Corregimiento de Cabecera, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, dos parcelas de terreno baldío, ubicadas en la localidad de Tanara, Corregimiento de Chepo, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, con superficies de Globo A: dieciocho hectáreas + dos mil cuarenta y cinco metros cuadrados (18Has+2,045.19 m²) a segregar de la Finca 282861 Documento 1356442 y Globo B: una hectárea + mil doscientos cuarenta y dos metros cuadrados con cuatro centímetros cuadrados (1has. + 1,242.04 m²) a segregar de la Finca 282860 Documento 1356442, comprendidas dentro de los siguientes linderos, que corresponde al plano No. 805-01-23249 de 30 de diciembre de 2011...”

II. LA PRETENSIÓN Y LOS HECHOS DE LA DEMANDA

El apoderado judicial ha establecido como pretensión de la demanda que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ADMG-1001-2021 de 28 de julio de 2021, expedida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), y que como consecuencia de esta declaración, la misma se deje sin efecto.

El apoderado judicial de la parte actora expresa en cuanto a los hechos en los que fundamenta su demanda, los que se detallan a continuación:

Que el señor **QUIRINO EDUVINGIMAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ** presentó solicitud de adjudicación No. 8-7-155-09 ante la Regional de Chepo de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), a fin de que se le fueran adjudicados a título oneroso dos (2) globos de terreno de tierras patrimoniales estatales, ubicados en el sector de Tanara, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo, provincia de Panamá.

Los dos (2) globos de terreno fueron identificados como "A" y "B", y se segregaron de la Finca No. 282861, Código de Ubicación 8401, correspondiente al globo de terreno "A" y de la Finca No. 282860, Código de Ubicación 8401, correspondiente al globo de terreno "B", fincas que se encuentran inscritas en el Registro Público de Panamá a nombre de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).

Dichas segregaciones dieron lugar a la Finca No. 30370870, Código de Ubicación 8401 y a la Finca No. 30370869, Código de Ubicación 8401, hoy propiedad del señor **QUIRINO EDUVINGIMAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, en atención a lo resuelto en el acto impugnado de esta demanda.

Indica que la Finca No. 282861, Código de Ubicación 8401 y la Finca No. 282860, Código de Ubicación 8401, fueron a su vez, segregadas de una Finca Madre identificada como Finca 1720, Tomo 32, Folio 434, ubicada en el sector de Tanara, Chepo, cuyo titular era la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO**, debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas promovió un traspaso a título gratuito de un globo de terreno de cincuenta y cuatro

(54) hectáreas y 5099.30 metros, a segregarse de la Finca 1720, para fuese registrado a favor del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), hoy Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá.

Las fincas que quedaron establecidas producto de la segregación in comento fueron las Fincas No. 282860 y No. 282861, y registradas a nombre de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Refiere que el Ministerio de Economía y Finanzas a través de Resolución No. 041 de 5 de abril de 1999, aceptó la donación a título gratuito que hizo la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO** respecto al globo de terreno de cincuenta y cuatro (54) hectáreas y 5099.30 metros, cuyo trámite está contenido en un Expediente con número 143-1996 y que su superficie fue consignada en el Plano No. 80501-85077, aprobado el 13 de octubre de 1998 por la Dirección General de Catastro (antiguo Ministerio de Hacienda y Tesoro), plano que no ha sido anulado y está vigente.

El letrado manifiesta que la entidad pública a la que se debió adjudicar las cincuenta y cuatro (54) hectáreas y 5099.30 metros cuadrados en cuestión, era el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), tal y como se muestra en una copia autenticada de la Dirección Nacional de Mensura Catastral de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) en la que se aprecia que la Finca No. 282860 y la Finca No. 282861, de las cuales surgieron los globos de terreno "A" y "B" adjudicados al señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, en el acto impugnado, corresponden a las cincuenta y cuatro (54) hectáreas y 5099.30 metros, que en un inicio, dispuso traspasar el Ministerio de Economía y Finanzas a su representada.

Continúa relatando que su representada solicitó mediante Nota DG-520-10-2008 de 9 de octubre de 2008, a la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales que reactivara el trámite del traspaso contenido en el Expediente de número 143-1996 AL, solicitud para la cual estaba facultado el Director General de la parte actora mediante Resolución de Junta Directiva No. JD-001-2009 de 9 de junio de 2009.

Señala que su representada tuvo conocimiento de la Escritura Pública No. 4027 de 25 de marzo de 2008, a través de la cual la Nación traspasó a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a título gratuito, los dos (2) globos de terreno segregados de la Finca No. 1720, de acuerdo al Plano No. 80501-113474, el cual fue comparado por parte del Departamento de Cartografía de Catastro con el Plano No. 80501-85077 a nombre de su representada, de lo cual resultó que la superficie solicitada por su representada se encontraba dentro de la que fue traspasada a la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Prosigue indicando que mediante Nota DG-464-09-2009 de 28 de septiembre de 2009, su representada solicitó al Ministerio de Desarrollo Agropecuario que se traspasara el globo de terreno de cincuenta y cuatro (54) hectáreas y 5099.30 metros que se gestionaba ante la Dirección de Catastro, asimismo giró notas a la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Indica que su representada ocupó el área indicada por más de quince (15) años consecutivos realizando actividades de investigación y tecnología pecuaria, de siembra de pastos mejorados, construcción de pozo, cercas, designación de áreas para investigación agrícola en rubros como arroz, maíz, frijol, entre otros.

De ahí que su representada interpuso el 10 de marzo de 2010, ante el funcionario sustanciador de la región de Chepo de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad de Administración de Tierras (ANATI), una oposición contra la Solicitud de Adjudicación No. 8-7-155-09 de 12 de febrero de 2009, del señor **QUIRINO GONZÁLEZ**, de conformidad con el Código Agrario y Ley No. 55 de mayo de 2011.

Respecto a la oposición que presentó su representada indica que la misma no fue remitida por el funcionario sustanciador de la Región No. 7 de Chepo de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), a la jurisdicción ordinaria como lo mandata el Código Agrario, ante lo cual, interpuso un Amparo de Garantías Constitucionales, del cual conoció del Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá, y por Sentencia de 15 de marzo de 2016 (confirmada mediante Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia por Sentencia de 14 de diciembre de 2016, a razón de un recurso de apelación interpuesto por un tercero **AUSTRALIA VARGAS**), concedió el Ámparo, ordenando al funcionario de la ANATI a remitir el expediente a la jurisdicción ordinaria civil.

Respecto al tercero en mención, **AUSTRALIA VARGAS** señala que esta y **QUIRINO GONZÁLEZ** son los solicitantes de los globos de terreno que corresponden a las Fincas No. 282860 y 282861, respectivamente, bajo la Solicitud No. 8-7-155-09 de 12 de febrero de 2009, fincas que están inscritas a nombre de la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Infiere que los globos de terreno de tierras patrimoniales estatales adjudicados definitivamente mediante el acto demandado, corresponden a los

globos de terreno objeto de un proceso agrario de su representada, radicado en el Juzgado Tercero de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, contenido en el expediente número 140-2017, dentro del cual ANATI devolvió el expediente correspondiente.

Al respecto, indica que, en ese proceso civil, el Juez emitió el Auto No. P10-264-20/32312/140-17 de 19 de noviembre de 2020, ordenando la devolución del expediente del conflicto agrario para que se encausaran correctamente las oposiciones formuladas, no para que se adjudicaran los globos de terreno en conflicto, de ahí que el proceso de oposición debía continuar y no finalizar con una adjudicación definitiva de los globos de terreno.

Por otro lado, hace mención que el Ministerio Público a través de la Sección Especializada en Asuntos Civiles, Agrarios y de Familia de Panamá, presentó recursos contra el Auto No. P10-264-20/32312/140-17 de 19 de noviembre de 2020, y finalmente un Ámparo de Garantías Constitucionales, al no haber sido notificada de dicha actuación ante el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, quien concedió el Ámparo promovido mediante Sentencia de 28 de enero de 2022, por considerar que hubo violación del debido proceso por el Juzgado dentro del proceso agrario de oposición.

Ante todas estas actuaciones jurídicas el apoderado judicial de la parte actora comunicó a la ANATI, varias veces, de que estas actuaciones estaban teniendo lugar y que, como institución pública, esperasen las decisiones del Primer Tribunal Superior de Justicia, y en caso de que hubiesen adjudicado los globos de terrenos, solicitaron que los revocaran, dadas las circunstancias de índole procesal acaecidas con participación del Ministerio Público.

Dichas comunicaciones fueron formuladas por su representada por medio de la siguiente documentación: Nota recibida el 15 de julio de 2022 (respecto a recurso presentado por el Ministerio Público dentro del Proceso Civil Ordinario) y Nota recibida el 22 de octubre de 2022 (respecto al Amparo de Garantías promovido por el Ministerio Público), ambas notas fueron recibida por el funcionario sustanciador de la Región de Chepo de la ANATI.

Refiere el letrado que, ante la Sentencia de 28 de enero de 2022, que emitió el Primer Tribunal Superior de Justicia, concediendo el Amparo de Garantías, gestiones por parte del Juzgado Tercero Civil de Circuito de Panamá y de su representada, lograron que ANATI devolviese el expediente No. 140-2017, el cual incluye el acto que se impugna en esta demanda, la Resolución Número ADMG-1001-2021 de 28 de julio de 2021.

Ultima los hechos de su demanda aludiendo a un antecedente, en el que han estado enfrentadas su representada y la ANATI, en cuanto a trámites de oposición de solicitudes de adjudicación de tierras patrimoniales estatales, como uno que acontece en la provincia de Coclé, en el cual han ocurrido las mismas actuaciones procesales por parte del Ministerio Público, su representada y el Juzgado Agrario de dicha localidad, respecto al cual, los Tribunales Superiores de Coclé y Veraguas, han concedido Amparos y el Pleno de esta Corporación de Justicia los ha confirmado.

III. DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS

Las disposiciones legales que el apoderado judicial de la parte actora ha considerado como vulneradas con la actuación demandada se citan a continuación:

1. Artículos 24 y 111 de la Ley No. 37 de 21 de septiembre de 1962, que adopta el Código Agrario.

"Artículo 24. Son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas."

"Artículo 111. La Comisión de Reforma Agraria podrá negar la solicitud cuando lo crea conveniente, por razones de Utilidad Pública, de interés social, o cuando interfiera con sus planes de desarrollo agrario."

En cuanto a la infracción del artículo 24 de la excerta legal supra citada considera el letrado que la entidad demandada al expedir la resolución impugnada incurrió en una violación directa por indebida aplicación, ya que se estableció en la parte motiva de la resolución que los globos de terreno que fueron adjudicados al señor **QUIRINO GONZÁLEZ** son "*tierras baldías*" cuando en realidad dichos globos de terreno fueron segregados de tierras patrimoniales del Estado, constituidas e inscritas así en el Registro Público y en la ANATI.

La norma en referencia encuentra, a juicio del letrado, aplicación en esta causa debido a que la oposición que interpuso su representada a la solicitud de adjudicación del señor **QUIRINO GONZÁLEZ** fue durante la vigencia de esta norma, misma que define en su artículo 24, lo que es una tierra baldía y distingue en otros artículos como el 22 y 25, lo que es una tierra estatal y aquellas patrimoniales del Estado como la que ha adquirido este a cualquier título.

Señala que no se menciona en la motivación de la actuación la titularidad de las fincas que dan lugar a los globos de terreno segregados a favor del señor **QUIRINO GONZÁLEZ**, sino que se expresa que son "*dos parcelas de terreno baldío*" cuando en realidad esta afirmación no se encuentra dentro de la tipificación del artículo 24 de la Ley No. 37 de 1962.

Respecto a la infracción del artículo 111, refiere que se ha sido vulnerado de forma directa por omisión, ya que la entidad demandada desconoció la misión de fortalecimiento de la base agro tecnológica nacional que tiene la parte actora como institución estatal, en aras de la competencia en el agro negocio, sostenibilidad, resiliencia socio ecológica de la agricultura y soberanía alimentaria, en beneficio de la sociedad, lo que se traduce en razones de utilidad pública, interés social y planes de desarrollo agrario, por ende, la entidad demandada debió rechazar la solicitud de adjudicación del señor **QUIRINO GONZÁLEZ**, a fin de no adjudicar los globos de terreno objeto de esta demanda.

2. Artículos 36 (numeral 4) y 43 de la Ley No. 162 de 4 de septiembre de 2020.

"Art. 36. El patrimonio del instituto estará constituido por:

...

4. Los bienes muebles o inmuebles que adquiera por compra u otra forma de adquisición autorizada por ley.

..."

"Art. 43. Todas las autoridades y servidores públicos deberán prestar la mayor colaboración posible al IDIAP cuando sea requerida en asuntos relacionados con la institución."

Del numeral 4 del artículo 36 de la excerta legal en mención, estima el letrado que se ha cometido una violación directa por omisión por parte de la entidad demandada al adjudicar bienes inmuebles a un particular que habían sido cedidos por parte de su anterior propietario, la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DEL BAYANO** a favor de su representada, por lo que se debió entender que los globos de terreno no debían ser adjudicados, ya que en un futuro iban a pasar a ser patrimonio de esta.

En lo que atañe al artículo 43, indica el letrado que la comisión de una violación directa por omisión puesto que la entidad demandada tenía conocimiento del proceso de oposición que se ventilaba en la esfera judicial respecto a las tierras patrimoniales objeto de esta demanda, no prestado colaboración con su

representada pese a las diversas notas enviadas para informar la existencia de recursos y acciones de índole procesal, especialmente un Amparo de Garantías Constitucionales en contra del Auto No. P10-264-20/32312/140-17, que profirió el Juzgado Tercero de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá.

Con este actuar, estima el letrado, que la entidad demanda desconoció actos anteriores en donde consta que dichos terrenos le habían sido cedidos a su representada por parte del dueño original de estos; igualmente no atendió al hecho que el Plano No. 80501-85077, aprobado por la Dirección General de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, dentro del Expediente No. 143-1996 AL, contentivo del trámite que se surtía a favor de su representada, no ha sido anulado.

Infiere que la fincas de las que se segregaron los globos de terreno que se adjudicaron en el acto impugnado, eran las fincas que serían traspasadas a favor de su representada.

3. Artículos 201 (numerales 1, 31, 61), 34, 52 (numerales 2 y 4) de la Ley No. 31 de julio de 2000.

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1. Acto administrativo. Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

...

31. *Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.*

...

61. *Interés público. Como finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual."*

"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 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. ...
 2. *Si se dictan por autoridades incompetentes;*
 3. ...
 4. *Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;*
- ..."

En cuanto a los **numerales 1, 31 y 61 del artículo 201** de la Ley en referencia, atribuye el letrado una violación directa por omisión; primeramente, en cuanto al **numeral 1**, considera que el acto demandado no cumple con los elementos que deben contener la motivación de un acto administrativo, así como tampoco su fundamentación, sustento y argumentación ya que no se menciona ni incluye en la redacción de la resolución demandada la decisión del Juzgado Tercero de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, siendo este un elemento sine que non para dicha resolución al haber existido un proceso agrario de oposición.

Por otro lado, de la motivación del acto se infiere que se trata de "tierras baldías" cuando en realidad son tierra patrimoniales del Estado panameño,

debidamente registradas en el Registro Público como en la ANATI, y no hace mención a quienes es el titular de las dos fincas, cuando según constancias registrales su titular es la Dirección Nacional e Reforma Agraria adscrita al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (hoy ANATI), por lo que reitera que los globos segregados de dichas fincas y que fueron adjudicados al señor **QUIRINO GONZÁLEZ** no provienen de tierras baldías, en consecuencia, la motivación del acto impugnado carece de congruencia entre la parte motiva y resolutive.

Como último requisito carente en la motivación del acto demandado, señala que la decisión se sustenta en ciertos hechos en los cuales se afirma que no hubo oposición ni queja de terceros contra la solicitud de adjudicación, lo cual no se corresponde con la realidad ya que su representada se opuso formalmente a esta solicitud, tal y como consta en el expediente identificado como 140-2017.

Ultima sus alegaciones manifestando que la entidad demandada ni siquiera sustentó con fundamentos legales la decisión de adjudicar los globos de terreno al señor **QUIRINO GONZÁLEZ**, teniendo como contexto la oposición que existe por parte de su representada y que ha sido sustanciada en el Juzgado Tercero de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá.

Del **numeral 31** del artículo in comento, el letrado señala que la entidad demandada desconoció lo ordenado por el Juzgado Tercero de Circuito Civil en el Auto No. P10-264-20/32312/140-17, siendo este el Juzgado que sustanció el proceso agrario de oposición de su representada a la solicitud de adjudicación del señor **QUIRINO GONZÁLEZ**, vulnerando el debido proceso legal debiendo haber observado dicho auto, puesto que este no autorizaba a ANATI a adjudicar los globos de terreno en cuestión.

Al respecto, el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá, a través de la Sentencia de 28 de enero de 2022, a razón de un Amparo

de Garantías Constitucionales promovido, reconoció vulneración al debido proceso por parte del Juzgado Tercero de Circuito dentro del proceso agrario de oposición que allí se ventilaba.

El letrado hace una referencia a los artículos 133, 134 y 135 del Código Agrario de 1962, que disponen en cuanto a las oposiciones que las mismas deben presentarse ante el Juez de Circuito donde se encuentre el terreno, de ahí que estas deban ser sustanciadas en base al juicio ordinario, por lo cual se entiende, que deben tramitarse dentro de un proceso ordinario en todas sus etapas, ante la cuales, las partes involucradas deben acatar las decisiones del Juzgador de dicho proceso, en atención a los artículos 1932 y 987 (numeral 3) del Código Judicial, lo cual no aconteció en este caso por cuenta de la entidad demandada, por consiguiente, ha quedado evidente la vulneración al debido proceso legal.

Respecto al **numeral 61**, infiere que la entidad demandada ha vulnerado intereses estatales ya que, al ser su representada una institución pública, promovió una oposición para que se desestimara la solicitud de adjudicación de los globos de terreno por parte del señor **QUIRINO GONZÁLEZ**; no obstante, ANATI despojó a su representada de un terreno que ocupó y utilizó por mucho tiempo con fines de investigación para adjudicarlo a un particular, con lo cual, ANATI desconoció el interés público contenido en la norma vulnerada.

En lo que concierne al **artículo 34** de la norma vulnerada, conduce su argumento hacia una violación directa por omisión por parte de la ANATI, al desconocer lo ordenado por el Juzgado Tercero de Circuito Civil en el Auto No. P10-264-20/32312/140-17, ya que este dispuso que ANATI "*encause correctamente las oposiciones formuladas*" lo cual no implicaba que se adjudicaran los terrenos, sino que continuara el proceso de oposición, lo cual constituye una falta al debido proceso legal y al Principio de estricta legalidad, había cuenta del contenido de la

Sentencia de 28 de enero de 2022, en sede de Amparo, ante el Primer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá.

En relación a los **numerales 2 y 4 del artículo 52**, dirige el letrado sus alegaciones sobre la base de una violación directa por omisión, ya que se han configurado dos causales de nulidad absoluta del acto demandado; la primera de ellas, de conformidad al **numeral 2**, se tiene que el acto fue dictado por una autoridad incompetente debido a que el proceso agrario de oposición en contra de la solicitud de adjudicación de los globos de terreno dependía de la decisión del Juez de Circuito Civil, quien tenía conocimiento de las oposiciones presentadas dentro del trámite y debía resolverlas.

A su juicio, el Juez indicó que se debían encausar las oposiciones correctamente, pero no decretó si estaban probadas o no, de ahí que estas no fueron resueltas; de acuerdo al numeral 21 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, el Código Agrario y el Código Judicial, la decisión debía ser tomada por el Juzgador.

Del **numeral 4** del artículo, como segunda causal de nulidad absoluta, infiere que esta tuvo lugar cuando se omitió trámite fundamental que provocó violación al debido proceso, al no acatar la ANATI lo ordenado por el Juzgado Tercero de Circuito Civil, quien le indicó que *“encause correctamente las oposiciones formuladas”* y no que adjudicara directamente los globos de terreno objeto de la solicitud, por consiguiente, el trámite de oposición debía continuar.

Prosigue su alegación mencionando los artículos 133, 134 y 135 del Código Agrario de 1962, que disponen que las oposiciones se presentan ante el Juez de Circuito y se sustancian a través de juicio ordinario, por lo cual se entiende, que deben tramitarse dentro de un proceso ordinario en todas sus etapas, ante la cuales, las partes involucradas deben acatar las decisiones del Juzgador de dicho proceso, en atención a los artículos 1932 y 987 (numeral 3) del Código Judicial, lo cual no

aconteció en este caso por cuenta de la entidad demandada al emitir el acto impugnado; en consecuencia ha quedado evidente la omisión de trámites fundamentales que conllevan a la violación del debido proceso legal.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Mediante Oficio N° 2595 de 8 de noviembre de 2023, se le solicitó al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), el respectivo informe de conducta de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley No. 33 de 1946. (Cfr. f. 105 del expediente).

El oficio en referencia fue recibido el 14 de noviembre de 2023, en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y registrado bajo número de control 512-659917, frente a lo cual, la institución en cuestión no rindió el informe explicativo de conducta dentro de este Proceso Contencioso Administrativo. (Cfr. f. 104 del expediente).

V. OPOSICIÓN DEL TERCERO INTERESADO

A través de la Resolución de 8 de noviembre de 2023, se dispuso correr traslado al señor **QUIRINO EDUNVIGAMAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ** para que concurriera como tercero interesado e hiciera valer sus derechos en este Proceso. (Cfr. f. 103 del expediente).

Consta en informe secretarial de 22 de noviembre de 2023, que dada la imposibilidad de obtener una dirección física precisa para notificar al señor **QUIRINO EDUNVIGAMAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ** se procedió a efectuar el emplazamiento por edicto de conformidad con los artículos 1017 y 470 del Código Judicial, a través del Edicto Emplazatorio N° 38-2023 de 29 de noviembre de 2023. (Cfr. fs. 106-107 del expediente).

Habiéndose cumplido el trámite del emplazamiento, respecto a las publicaciones correspondientes y vencido el término para que el señor **QUIRINO EDUNVIGAMAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ** concurriera al proceso, en calidad de

tercero interesado, por sí o por medio de apoderado judicial, sin que ello tuviera lugar, se dispuso mediante Resolución de 24 de enero de 2024, nombrar al Licenciado Roberto Aparicio como defensor de ausente del nombrado señor, quien tomó posesión del cargo mediante Diligencia de 9 de febrero de 2024. (Cfr. fs. 109-114 del expediente).

El Licenciado Roberto Aparicio contestó la presente demanda negando los hechos y pretensiones, así como las pruebas aportadas con esta, las solicitudes y el derecho que se estima infringido, reservándose el derecho de presentar pruebas en la etapa procesal correspondiente. (Cfr. 115-116 del expediente).

Tramitada y levantada una solicitud de suspensión del proceso formulada por el defensor de ausente, se tiene que a foja 124 del expediente, presentó poder de representación la Licenciada Magaly Acosta de Londoño, actuando en nombre y representación del señor **QUIRINO EDUNVIGAMAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, quedando como apoderada judicial del mencionado señor, mediante Resolución de 23 de julio de 2024, y presentando las contrapruebas correspondientes durante la etapa probatoria. (Cfr. f. 135 y 140-141 del expediente).

VI. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, inicialmente mediante la Vista Número 1191 de 19 de julio de 2024, consideró que debía sustanciarse la etapa probatoria para poder emitir concepto con respecto a la legalidad del acto impugnado, ya que las pruebas incorporadas hasta ese momento eran insuficientes para emitir un concepto respecto a la legalidad o no del acto. (Cfr. Fs. 125-134 del expediente).

Una vez evacuada la etapa probatoria, en fase de alegatos de conclusión, mediante Vista No. 1856 de 22 de noviembre de 2024, expone el concepto de legalidad respecto a la controversia planteada y concluye en solicitar a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que **ES ILEGAL** la Resolución ADMG-101-2021 de 28 de julio de 2021, por las consideraciones medulares que a continuación se citan: (Cfr. fs. 187-195 del expediente).

“ ...

Como quiera que la documentación presentada por los adjudicados data del año 1998 hasta el año 2021, cuando se emite el acto administrativo que adjudicó el predio, la norma aplicable es el Código Agrario aprobado mediante la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, vigente en aquel momento.

Este Despacho considera pertinente hacer mención a lo dispuesto en el artículo 32 del Código Civil, el cual indica que “Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deban empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuviesen iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”

...

La conjugación de todos los elementos expuestos nos permiten afirmar que la **Resolución ADMG-1001-2021 de 28 de julio de 2021**, expedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, **es ilegal**, porque procedió a adjudicar, a título oneroso, a **Quirino Edunvigamar González González**, dos globos de terreno, con superficie de dieciocho hectáreas más dos mil cuarenta y cinco metros cuadrados con diecinueve centímetros cuadrados ($18\text{has}+2,045.19\text{m}^2$) perteneciente a la finca 282861 documento 1356442 y una hectárea más mil doscientos cuarenta y dos metros cuadrados con cuatro centímetros cuadrados ($1\text{has}+1,242.04\text{m}^2$) correspondientes a la finca 282860, documento 1356442, ubicada en la localidad de Tanara, corregimiento de Chepo, distrito de Chepo, provincia de Panamá, **sin tomar en consideración que estaba pendiente en decidirse las oposiciones presentadas por el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (sic) (IDIAP) y Jose (sic) Rogelio Espiño Neira dentro de la solicitud de adjudicación interpuesta por Quirino Edunvigamar González González.**

...

Así las cosas, y siendo que la demandante ha presentado elementos probatorios que sustentan los supuestos hechos en los que sostiene su accionar; este Despacho es de la consideración que el acto administrativo se emitió con prescindencia u omisión absoluta de los elementos contenidos en el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de 2000, ya que tal y como hemos señalado en párrafos anteriores, **las oposiciones presentadas se encuentran pendientes de resolver**, lo que permite declarar la nulidad del acto acusado de ilegal,...

VII. FASE DE PRUEBAS Y ALEGATOS

Conforme se aprecia, de fojas 144 a 149 del expediente, mediante el **Auto de Pruebas N°310 de 25 de septiembre de 2024**, este Tribunal procedió a la admisión de pruebas documentales y de informe a fin de requerir información al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI).

Por otro lado, atendiendo a lo preceptuado en el artículo 61 de la Ley N°135 de 1943, en su último párrafo: “*las partes pueden presentar, dentro de los cinco días siguientes al término fijado para practicar las pruebas, un alegato escrito respecto del litigio*”; tenemos que las alegaciones finales de las partes constan a fojas 176-199 del expediente.

Así las cosas, el Licenciado Adolfo Echevers, en calidad de abogado sustituto de la parte actora presentó escrito de alegatos reiterando en sus planteamientos los hechos de su demanda y los cargos de ilegalidad formulados; **considera ilegal** la actuación demandada teniendo en cuenta el resultado de la actividad probatoria, la cual dejó demostrado las gestiones que su representada y el Ministerio de Economía y Finanzas habían venido realizando en relación a los terrenos en controversia, mismas que datan desde el año 1998, hasta la fecha; no obstante, en el año 2008, éstos fueron traspasados por la Nación a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Según el letrado, lo anterior afirmado denota la presencia de la parte actora en los terrenos desde antes del 2009, fecha en la que el señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ** solicitó la adjudicación de éstos; por otro lado, al intentarse notificar al mencionado señor en dicho terreno este no fue localizado en el lugar titulado a su nombre, por lo que hubo que designarle un defensor de ausente inicialmente, no aportándose mayores elementos probatorios por su posterior apoderada judicial a fin de indicar que ha manteniendo una posesión ininterrumpida del mismo.

Concluye sus alegaciones recalcando sus argumentos en relación a la violación del debido proceso que tuvo lugar con la emisión del acto administrativo impugnado, lo que demuestra una nulidad absoluta de la actuación, ya que la **ANATI** tenía pleno conocimiento del proceso ordinario agrario que tenía lugar en el Juzgado Tercero de Circuito Civil de Panamá, en relación a las oposiciones presentadas contra la solicitud de adjudicación de los terrenos, por ende, este trámite no había finalizado y la entidad demandada emitió la resolución demandada sin considerar este hecho.

Por su parte, la apoderada judicial del señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, como tercero interesado, esgrime sus alegaciones finales indicando que su representado cumplió con todos los trámites de la Ley No. 37 de septiembre de 1962, quedando determinado que mantenía posesión física de los terrenos por más de quince (15) años, así como también que se cumplió con lo normado en el numeral 17 del artículo 7 de la Ley No. 59 de octubre de 2010, en cuanto a los

estudios de verificación sobre quién ocupaba el terreno y le daba una función social, así como los testigos y planos que demuestran dicha ocupación.

Infiere que los terrenos fueron traspasados por la Nación a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, a la que le correspondía dar curso a las peticiones de quién ocupaba la tierra, quedando demostrado que su representado las ocupaba, por lo que, solicita que **se declare que no es ilegal** el acto demandado, habida cuenta que la parte actora nunca ha tenido la condición de propietario de dichos terrenos, no habiendo tramitado inscripción alguna a su nombre ni habiendo gestionado ninguna función social ni investigaciones científicas desde el año 1997, en los terrenos en cuestión.

Califica como temeraria la acción de la parte actora ya que busca reclamar otra vez, de forma extemporánea, un derecho sobre los terrenos, lo que afecta el derecho de propiedad de su mandante; en cuanto a las actuaciones ante órganos judiciales, resalta que a más de quince (15) años de litigio en los que fue participe su representado ante varias oposiciones, entre ellas las formuladas por la parte actora, esta última tuvo la oportunidad de hacer valer su derecho, ante lo cual, ha quedado demostrado que su representado es quien verdaderamente ocupa los terrenos y ejerce la función social sobre los mismos, teniendo así un derecho adquirido al adquirir su propiedad mediante el acto demandado.

El Procurador de la Administración, en su alegato de conclusión expresa el concepto respecto a esta causa, actuando en interés de la Ley y atendiendo al resultado de la actividad probatoria, de la que destaca los pronunciamientos del Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, al conocer un Ámparo de Garantías Fundamentales, así como su pronunciamiento como Tribunal de Segunda Instancia, dentro del proceso ordinario seguido en el Juzgado Tercero de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, y la actuación de este propio Juzgado, por lo que solicita a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que **ES ILEGAL** la Resolución ADMG-1001-2021 de 28 de julio de 2021.

VIII. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidas las etapas procesales establecidas por la Ley y en acatamiento al mandato del artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de Panamá, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley No. 135 de 30 de abril de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 11 de septiembre de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones contencioso administrativas de nulidad, como la ensayada.

Una vez cumplidos los trámites legales, los Magistrados que integran esta Corporación de Justicia proceden a resolver la presente controversia, que consiste en determinar si el acto administrativo demandado emitido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, constituido en la Resolución No. ADMG-1001-2021 de 28 de julio de 2021, *"POR LA CUAL SE ADJUDICA A TÍTULO ONEROSO DOS GLOBOS DE TERRENO, CON UNA SUPERFICIES (SIC) DE DIECIOCHO HECTÁREAS + DOS MIL CUARENTA Y CINCO METROS CUADRADOS CON DIECINUEVE CENTÍMETROS CUADRADOS (18 HAS + 2,045.19 m2) GLOBO A, A SEGREGAR DE LA FINCA 282861 DOCUMENTO 1356442 Y UNA HECTÁREA + MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS METROS CUADRADOS CON CUATRO CENTÍMETROS CUADRADOS (1 HAS+ 1,242.04 M2) GLOBO B, A SEGREGAR DE LA FINCA 282860 DOCUMENTO 1356442, PROPIEDAD DE LA NACIÓN, UBICADOS EN LA LOCALIDAD DE TANARA, CORREGIMIENTO DE CHEPO, DISTRITO DE CHEPO, PROVINCIA DE PANAMÁ, A FAVOR DE QUIRINO EDUNVIGAMAR GONZÁLEZ GONZÁLEZ"*, reviste vicios de ilegalidad que conlleven a declarar su nulidad.

El acto administrativo in comento surge a razón de un proceso que inició el 12 de febrero de 2009, cuando el señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ** presentó ante la Dirección una solicitud de adjudicación identificada bajo el número 8-7-155-09, a título oneroso de una parcela de terreno estatal patrimonial ubicada en la localidad de Tanara, corregimiento y distrito de Chepo, provincia de Panamá, con una superficie de quince hectáreas. (Cfr. fs. 1-3 del Tomo 1 del antecedente).

Resulta necesario indicar respecto a esta solicitud y la norma aplicable a su tramitología, que coincidimos con lo expresado por la Procurador de la Administración en su Vista, visible a foja 187 del expediente, cuando, para efectos de tener claridad en cuanto marco regulatorio aplicable, se debe observar el artículo 82 de la Ley No. 59 de octubre de 2010, en relación a las solicitudes que se encontraban en trámite antes de la entrada en vigencia de esta norma y que, al ser una solicitud formulada desde el año 2009, la norma aplicable a la misma es el Código Agrario aprobado por la Ley No. 37 de 1962, vigente en ese año, lo cual es conforme al artículo 32 del Código Civil en relación a la ultraactividad de la Ley.

A manera de comprender el origen de la decisión, de las constancias que reposan en el antecedente, se observa que en el Plano No. 805-01-23249 de 30 de diciembre de 2011, aprobado por la Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Tierras (en adelante **ANATI**), se estableció que esta adjudicación versa sobre dos (2) globos de terreno, solicitados para compra por el señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, globos de terreno estos que serán segregados de la Finca No. 282861 (para el globo "A") y de la Finca No. 282860 (para el globo "B"), ambas fincas propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. (Cfr. f. 29 del Tomo I del antecedente).

Respecto a esta solicitud y los globos de terreno en cuestión, sobre los que medularmente yace la controversia planteada por la parte actora en cuanto su titularidad, tenemos que, del plano de dicha solicitud se verifica que los mismos han sido segregados de dos (2) fincas, a saber: la Finca No. 282861 y la Finca No. 282860, fincas que surgieron de una segregación previa de la Finca No. 1720, Código 8401, tal como consta en Escritura Pública No. 4027 de 25 de marzo de 2008, mediante la cual, la Nación traspasó a título gratuito, los globos de terrenos segregados de esta Finca, a favor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. (Cfr. fs. 109-114 del Tomo I del antecedente),

Ante lo comprobado, se tiene que estos globos de terreno, objeto de la solicitud presentada por el señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ** en el año **2009**, son terrenos propiedad del Estado, en este caso, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario desde el año 2008, es decir se trata de tierras patrimoniales del Estado de conformidad con el artículo 25 del Código Agrario (Ley No. 37 de 1962), sobre las cuales la Autoridad Nacional de Tierras (**ANATI**) a partir de la vigencia de la Ley No. 59 de 2010, asumió competencia para conocer de solicitudes de adjudicación de este tipo de tierras.

Determinado este punto, pasamos al adentrarnos al fondo de la controversia en atención a los cargos de ilegalidad formulados por la parte actora, los cuales descansan sobre la tesis de que al emitirse el acto impugnado se incurrió en vulneraciones al debido proceso legal, causales de nulidad absoluta del acto administrativo, errores en la motivación de la actuación, lo cual se encuentra regulado en la Ley No. 38 de 2000, así como vulneraciones a la Ley No. 162 de 2020, que regula las funciones y alcance de las competencias de la entidad IDIAP, y de la Ley No. 37 de 1962 (Código Agrario), por considerar la parte actora que **ANATI**, emitió el acto administrativo, sin considerar que existían sendas oposiciones

que se estaban tramitando en la jurisdicción civil ordinaria, específicamente en el Juzgado Tercero de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, dentro del marco de un proceso agrario contencioso, dentro del cual se presentó un Amparo de Garantías Constitucionales por una de las partes involucradas y recursos ordinarios, sobre los cuales el Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá, emitió los pronunciamientos correspondientes, sin existir una decisión final respecto a dicho proceso hasta la fecha.

De igual manera, la parte actora expone en su demandada alegaciones y consideraciones en relación a la titularidad inicial de dichos terrenos y su participación como entidad estatal para obtener la titularidad de los mismos.

Por su parte, la representación judicial del tercero involucrado en esta causa, **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, infiere medularmente que su representado posee un derecho de propiedad reconocido por la entidad demandada, que surge producto de una decisión que se emitió en fiel cumplimiento de todos los procedimientos para adjudicar dichos terrenos de conformidad con la Ley No. 59 de 2010, de ahí que no puede desconocerse este derecho a favor de su representado, derecho de titularidad de la propiedad que nunca ha tenido la parte actora.

En este punto, resulta necesario primeramente verificar si, en efecto, existe un proceso activo, sobre el cual gire la controversia relacionada a la oposición presentada por la parte actora contra la solicitud de adjudicación de los globos de terreno presentada por el señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, y si este se encuentra radicado en la jurisdicción ordinaria civil para su conocimiento y decisión de mérito.

Así tenemos que los antecedentes aportados a esta causa, han sido remitidos a esta Sala, precisamente por parte de la Secretaria del Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá, mediante Oficio N°24-3361 de 14 de noviembre de 2021, en el cual se detalla que **existe** un Proceso Agrario de Oposición de Tierras Estatales Adjudicarles, donde figuran el **INSTITUTO DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA DE PANAMÁ** como el señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**. (Cfr. f. 171 del expediente).

De la revisión de los antecedentes aportados, tenemos que dicho proceso en la jurisdicción civil, inició el 17 de abril de 2017, quedando radicado su conocimiento en el Juzgado Tercero de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, proceso en el cual no solo figura como opositor el **INSTITUTO DE INNOVACIÓN AGROPECUARIA DE PANAMÁ**, en ese entonces **INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA DE PANAMÁ (IDIAP)** sino también el señor **JOSÉ ROGELIO ESPIÑO NEIRA**, proceso que inició debido a que la funcionaria sustanciadora de la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)** de la Regional de Chepo, lugar donde se ubicaban los globos de terreno en conflicto, remitió a la jurisdicción civil las oposiciones del mencionado **Instituto** y del señor **ESPIÑO NEIRA**, a fin de que fuesen sustanciadas en base a la Ley No. 37 de 1962, ley aplicable a la solicitud de adjudicación del señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**. (Cfr. f. primera y fs. 391 y 394 del Tomo I del antecedente).

Precisado lo anterior, procedemos a verificar si al momento en que se emitió el acto administrativo impugnado, el 21 de julio de 2021, dicho proceso en la jurisdicción civil se encontraba activo, toda vez que como hemos señalado en el párrafo anterior, la autoridad demandada tenía pleno conocimiento de la existencia de este proceso, al haber remitido las oposiciones formuladas a la solicitud de

adjudicación para conocimiento del Juez Civil competente, lo que naturalmente dio origen a un proceso agrario contencioso.

Tenemos que dentro del proceso civil en cuestión, radicado en el Juzgado Tercero Civil de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá, se surtieron una serie de actuaciones, siendo una de las primeras en relación a las oposiciones presentadas ante **ANATI**, el **Auto No. P10-264-20/32312/140-17 de 19 de noviembre de 2020** (Cfr. fs. 463-466 del expediente), en el que claramente se ordenó remitir la devolución del proceso agrario a la Autoridad de origen (**ANATI**) para que *“encause correctamente las oposiciones formuladas”*, entre otras cosas, lo que a juicio de esta Sala, implica que la entidad a la cual retornó el conflicto agrario, debía encausar y atender las oposiciones formuladas, y no así desconocerlas e ignorarlas como explicaremos en líneas posteriores.

La orden del Juzgado en cuestión, fue recibida por la Secretaria Judicial de la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)** el **18 de febrero de 2021**, y la misma reconoce a través de la Dirección Nacional de Políticas Legales y Asesoría Jurídica en el **MEMORANDO NO. ANATI-DNPLAJ-DDN-569-2021 de 27 de abril de 2021**, que se ordenó devolver el expediente **para que continúe con el trámite correspondiente**. (Cfr. fs. 504 y 521 del Tomo II del antecedente).

Luego de esta gestión, tal y como se comprueba de las actuaciones contenidas en el antecedente, la **AUTORIDAD NACIONAL DE TIERRAS (ANATI)** procede a emitir el acto impugnado, contenido en la Resolución ADMG-1001-2021 de **28 de julio de 2021**. (Cfr. fs. 98-101 del expediente).

De un escrutinio del acto impugnado, con miras a efectuar el examen de legalidad, se aprecia claramente en su motivación que no existían de las

oposiciones ni queja de terceros sobre la Solicitud de adjudicación No. 8-7-155-09 (Cfr. fs. 98-99 del expediente) del señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, lo cual contradice abiertamente el hecho de que si bien la solicitud de adjudicación inició en el año 2009, para el año 2021, mantenía un conflicto agrario activo que debía resolverse, dadas las oposiciones formuladas por una entidad estatal y un particular, y de las cuales tenía conocimiento la propia **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)** al haberlas remitido al Juzgado y habiendo recibido la orden por dicho Tribunal para encausarlas correctamente, conforme hemos expresado.

De lo establecido, resulta evidente la irregularidad en la motivación del acto demandado, ya que como ha advertido la parte actora, su redacción no se compadece con la realidad de la causa, puesto que existían, al momento de su emisión, oposiciones que debieron ser tramitadas y resueltas, como lo conoció y reconoció la propia entidad demandada a través de gestiones internas previas a la Resolución No. ADMG-10011-2021 de 28 de julio de 2021, comprobándose así, una vulneración del numeral 1 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000, al desprenderse de la motivación del acto administrativo censurado, la falta en uno de los elementos esenciales para su formación, como lo es su causa, la cual debe estar relacionada con los hechos, antecedentes y derecho aplicable, aspectos que fueron notoriamente desconocidos e ignorados al momento de su confección.

Conforme a lo expuesto, la formación del acto administrativo in comento pone de manifiesto una infracción al derecho que tienen los opositores respecto a que sus peticiones fuesen tramitadas y resueltas, por la entidad administrativa, que en ese momento, debía tramitarlas, generando así un menoscabo al debido proceso legal en detrimento de las partes que se opusieron a la solicitud de adjudicación del señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, resultando visible la infracción al artículo 34 de la Ley No. 38 de 2000.

Como quiera que ha quedado claro que la entidad demandada debió actuar y gestionar el trámite de las oposiciones al momento en que le fue comunicada la orden del Juzgado Tercero de Circuito Civil, es importante mencionar que el **Auto No. P10-264-20/32312/140-17 de 19 de noviembre de 2020** (Cfr. fs. 463-466 del expediente) que dispuso esa orden, fue igualmente objeto de una acción de Amparo de Garantías Constitucionales y de recursos ordinarios presentados por una de las partes intervinientes (Ministerio Público) en el proceso y sobre los cuales el Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial de Panamá, estableció consideraciones y resoluciones que estimamos pertinentes citar a continuación:

-Resolución de 28 de enero de 2022.

*"Por lo antes expuesto, la suscrita, el **PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DEL PRIMER DISTRITO JUDICIAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONCEDE a la **FISCALÍA DE CIRCUITO DE LA SECCIÓN ESPECIALIZADA EN ASUNTOS CIVILES, AGRARIOS Y DE FAMILIA DE PANAMÁ** la demanda de Amparo de Garantías Constitucionales y, por lo tanto: **REVOCA** la orden de archivo del proceso, contenida en el Auto N°P10-264-20/32312/140-17 de, 19 de noviembre de 2020, del **JUZGADO TERCERO DE CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMÁ.**"* (Cfr. f. 539 del Tomo II del antecedente).

-Resolución de 13 de marzo de 2024.

*"...
Si bien pudiésemos pensar que la intención de la juzgadora de primera instancia, al momento de emitir la resolución recurrida, tenía como finalidad darle de alguna manera orden a la tramitación; y, mediante el principio de economía procesal definir la totalidad de las oposiciones promovidas por razón de esta solicitud de adjudicación, realizada por el señor QUIRINO EDUVINGAMAR GONZÁLEZ, en una sola tramitación, la misma no fue acogida en este sentido por la autoridad administrativa, quienes incluso emitieron la Resolución N°ADMG-1001-2021 de 28 de julio de 2021 (fs.512-515), en donde le adjudican de manera definitiva dos (2) globos de terreno, al señor GONZÁLEZ, por razón de la Solicitud de Adjudicación 8-7-155-09 de 12 de febrero de 2009 (la que nos ocupa), sin que la jurisdicción ordinaria se hubiese pronunciado sobre las oposiciones promovidas en su contra. Sobre esta resolución no vamos a emitir concepto no solo por no ser objeto de esta apelación, sino incluso por no ser de nuestra jurisdicción el análisis de una posible alzada en contra de la misma.*

*...
Por lo expuesto, el **PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DEL PRIMER DISTRITO JUDICIAL**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en el Proceso Agrario de Oposición a Adjudicación de un Globo de Terreno promovido por el **INSTITUTO INNOVACIÓN AGROPECUARIA DE PANAMÁ (IDIAP)** Y **JOSÉ ROGELIO ESPIÑO NEIRA** contra **QUIRINO EDUVINGAMAR GONZALEZ GONZALEZ**, **REVOCA** el Auto No.*

P10-264-20/32312/140-17 de 19 de noviembre de 2020, dictado por el Juzgado Tercero de Circuito de los Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá y en su defecto ORDENA al despacho darle la tramitación que corresponde al proceso, lo que incluye pronunciarse sobre la admisibilidad o no del mismo.” (Subraya la Sala). (Cfr. fs. 592-595 del Tomo II del antecedente).

Así las cosas, independientemente de las consideraciones en relación al Auto N°P10-264-20/32312/140-17 de 19 de noviembre de 2020, expresadas posteriormente a la emisión de la Resolución por parte el Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, lo cierto es que las oposiciones promovidas debieron ser encausadas correctamente, lo que no se traduce en establecer que no existen; la entidad demandada en este proceso debió actuar con prudencia, dadas las circunstancias en relación a esta Solicitud de Adjudicación, a la que desde un inicio le fueron presentadas varias oposiciones por diferentes personas y una entidad pública, las cuales a la fecha, están pendientes de resolver en la jurisdicción civil, en donde se deberá surtir el debatir del fondo de la controversia en relación a estos terrenos y a quien corresponde finalmente su adjudicación.

Al haberse comprobado la irregularidad en la tramitología de esta solicitud que dio lugar a la decisión censurada de ilegal, reconocida inclusive por el Tribunal Superior de la causa en el proceso que se sustancia en la jurisdicción civil, se encuentra configurada la causal de nulidad absoluta de la actuación demandada contenida en el numeral 4 del artículo 52 de la Ley No. 38 de 2000, ya que la **AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)** incurrió en una omisión absoluta al desconocer el trámite de oposición, indicando en el acto censurado que no existían oposiciones ni quejas de terceros, lo que implica una palmaria vulneración al debido proceso legal en perjuicio de quienes promovieron tales oposiciones, afectando el derecho a que sus alegaciones fuesen oídas y resueltas conforme al trámite legal que correspondiese.

En abono a lo anterior plasmado, tenemos que considerar el hecho en virtud del cual, la entidad demandada **generó una decisión administrativa de adjudicación definitiva** de globos de terreno, que son objeto de un conflicto agrario que está siendo sustanciado ante los Tribunales Civiles, el cual no ha sido resuelto hasta la fecha con una decisión de mérito, lo cual acarrea una vulneración a los términos en los que se define el Debido Proceso Legal en la esfera administrativa a la luz del numeral 31 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000, habida cuenta que la entidad demandada tenía conocimiento de la existencia del proceso civil, y tampoco empleó ninguna de las fórmulas contenidas en la norma en referencia para revocar su propia actuación, de cara a las circunstancias suscitadas en relación a la adjudicación de la titularidad de los terrenos en conflicto y los pronunciamientos de los Tribunales.

Ante esta realidad, la Sala debe advertir a los funcionarios de esta institución pública que de conformidad con el artículo 34 de la Ley No. 38 de 2000, **sus actuaciones deben versar con arreglo a normas de que garanticen la función administrativa sin menoscabar el debido proceso legal y con apego al Principio de Estricta Legalidad**; por su parte, el artículo 48 de la Ley No. 38 de 2000, dispone lo siguiente:

"Artículo 48. Las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico. Quien ordene un acto de ejecución material, estará en la obligación, a solicitud de parte, de poner en conocimiento del afectado el acto que autorice la correspondiente actuación administrativa.

..."

El debido proceso en sede administrativa ha sido concebido por autores como Manuel Urreta Ayola en su libro *"Manual de Derecho Procesal Administrativo"* como:

"...constituye un avance importante en el control jurídico de las actuaciones de la autoridad antes de la toma de decisión, etapa que desde hace un tiempo estuvo cubierta de misterio y dominada por la discrecionalidad de la autoridad, pero que hoy es susceptible de ser

jurídicamente controlada por el juez a iniciativa del ciudadano interesado en la misma.

En otros términos, el debido proceso administrativo es sinónimo de procedimientos administrativos, cuyo respeto por la autoridad en la elaboración de la decisión es el fondo del control en sede administrativa cuando el individuo hace uso de los recursos en vía administrativa, por considerar que se han infringido normas jurídicas generales o especiales en detrimento de sus derechos.”

(URRIETA AYOLA, MANUEL S. “Manual de derecho procesal administrativo.” Primera Edición. Año 2021. Editorial Legis. Colombia. Págs. 111 y 112).

En cuanto al Principio de Legalidad y los derechos fundamentales el autor colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa en su obra “Tratado de Derecho Administrativo” señala:

“Siendo entonces los derechos fundamentales normas de orden positivo de superior jerarquía, constituyen parte fundamental del principio de legalidad, pero legalidad no exclusivamente formal, sino de ostensible carácter finalístico, que sustenta el Estado de derecho y genera en el mismo la necesidad de su control en procura de restablecerlo cuando resulte vulnerado por la acción u omisión de autoridades o particulares, cumpliendo de esta manera las finalidades estatales. El poder judicial del Estado desempeña un papel importante en la realización de estos cometidos.”
(SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. “Tratado de Derecho Administrativo. Introducción a los Conceptos de Administración Pública y Derecho Administrativo”. Tomo I. Año 1996. Universidad Externado de Colombia. Pág. 391).

Por lo tanto, a juicio de la Sala Tercera, la Resolución No. ADMG-101-2021 de 28 de julio de 2021, en la que fueron adjudicados definitivamente a título oneroso dos (2) globos de terreno de patrimonio estatal en favor del señor **QUIRINO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**, fue expedida con prescindencia de trámites fundamentales que implican violación del debido proceso legal en perjuicio de quienes presentaron oposiciones dentro del trámite de solicitud de adjudicación No. 8-7-155-09, generando la nulidad absoluta de lo actuado; al confrontar el acto impugnado con los artículos 34, 52 (numeral 4), 201 (numerales 1 y 31) de la Ley No. 38 de 2000, se ha determinado la ilegalidad del acto impugnado, y así debe declararse.

Ante esta realidad se estima irrelevante confrontar el acto impugnado con las otras normas citadas como vulneradas por la parte actora.

IX. PARTE RESOLUTIVA

Por todas las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No. ADMG-1001-2021 de 28 de julio de 2021, expedida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Notifíquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta Oficial,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

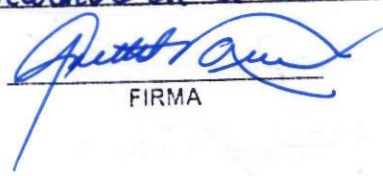

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

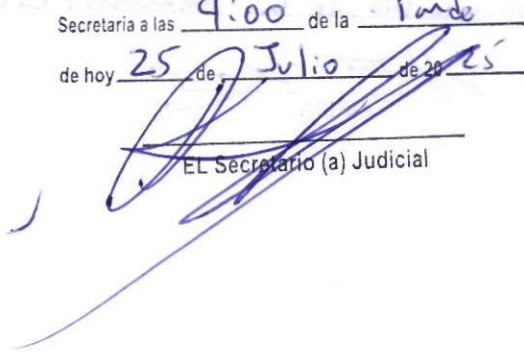
NOTIFIQUESE HOY 7 DE agosto

DE 20 25 A LAS 2:01 DE LA tarde

A Procuraduría 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. 1719 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 25 de Julio de 2015


EL Secretario (a) Judicial