

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1863

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 8 de noviembre de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

El Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-182-2017 de 24 de julio de 2017, emitida por la **Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 22-2020.

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

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el concepto de Ley dentro del alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración relacionado con el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

En la **Vista Número 107 de 13 de enero de 2022**, este Despacho manifestó que el 6 de enero de 2020, el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, actuando en su propio nombre y representación, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-182 de 24 de julio de 2017, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**), misma que fue admitida por el Tribunal mediante el Auto de dieciséis (16) de julio de dos mil veintiuno (2021), a través de la cual se ordenó correr traslado a la entidad demandada; a la sociedad **Inversiones y Promociones Panamá Oeste, S.A.**, en su calidad de propietaria de la finca inscrita al Folio Real 30244858, según datos

suministrados por el Registro Público de Panamá; y a este Despacho (Cfr. fojas 59 y 82-91 del expediente judicial).

En su momento, este Despacho manifestó que en el negocio jurídico bajo examen, la situación planteada por el accionante tiene por objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-182 de 24 de julio de 2017, emitida por el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, resolvió lo que a continuación transcribimos:

“PRIMERO: RECONOCER el derecho posesorio a favor del señor **ISAAC HERNÁNDEZ**, varón, de nacionalidad panameña, mayor de edad, soltero, con cédula de identidad personal 8-857-312; sobre un globo de terreno baldío nacional con una superficie de 2Has+0,000.00mts², ubicado en Playa Chiquita, corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, Propiedad de la Nación, petición que está contenida en el expediente identificado con el número DNTR-269-2014.

SEGUNDO: ADJUDICAR A TÍTULO ONEROSO, la precitada parcela de terreno a favor de **ISAAC HERNÁNDEZ**, con una superficie de **DOS HECTÁREAS (2Has+0,000.00mts²)**, por la suma de **CUARNTA (sic) Y OCHO MIL BALBOAS CON CERO CENTÉSIMOS (B/ 48,000.00)**, de cancelada mediante factura de pago N° 22909, fechado el 17 de agosto de 2015, de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI).

...” (Cfr. foja 51 del expediente judicial) (La negrita es de la fuente).

II. Normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.

Al sustentar el concepto de las normas citadas en su escrito de demanda, el actor señala que la Resolución ADMG-182 de 24 de julio de 2017, infringió lo dispuesto en el **artículo 3 de la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009**, en la medida que la entidad demandada no realizó las gestiones pertinentes (inspecciones de oficio y estudios técnicos), a efectos de corroborar la veracidad de los documentos aportados por el solicitante, pues de haberlo hecho, hubiera rechazado de plano la petición de

compra, al percatarse: **a)** que no existían actos de posesión que demostraran ánimo de dueño, ni las servidumbres señaladas en el plano demostrativo aportado, así como el uso habitacional, residencial, turístico, agropecuario, comercial o productivo de la tierra; **b)** que el único acceso al globo de terreno es por una finca privada donde se desarrolla un proyecto residencial, cuyo propietario podría verse afectado al generarse un traslape entre ambos predios; **c)** que la certificación expedida por la Corregiduría del Puerto de Caimito hace constar la supuesta ocupación en virtud de los testimonios brindados por lugareños del área, cuando esto, en su opinión, no es cierto; **d)** que la declaración brindada por **Isaac Hernández** tiene ribetes de falsedad, pues, según indica el accionante, el peticionario tenía veintitrés (23) años cuando presentó su pretensión, por lo que es imposible que pueda demostrar la titularidad que exige la legislación de veinte (20) años, ni mucho menos el desarrollo de la agricultura; en virtud de todo lo anterior, el actor considera que no bastaba sólo con aducir ser poseedor de la finca, sino que, además, debía probarse este aspecto, en otras palabras, las aseveraciones hechas por el interesado no son acordes y coherentes con lo aportado, pues en el expediente administrativo no consta documentación que avale el acto administrativo impugnado (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

En ese mismo orden, el recurrente expresó que se violó el **artículo 5 del Decreto Ejecutivo 45 de 7 de junio de 2010**, que reglamenta la Ley 80 de 2009, toda vez que la inspección realizada por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** carecía, a su juicio, de la experticia requerida para corroborar el derecho posesorio alegado por **Isaac Hernández**, en ese sentido, estima que la entidad demandada y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no debieron aprobar el plano del predio solicitado en compra habida cuenta que éste no era un terreno baldío nacional, por el contrario, pertenecía a una finca de propiedad privada, identificada con el Folio Real 238885-8617, inscrita en el Registro Público de Panamá. Agrega, que aun cuando

en el expediente administrativo se observa el cumplimiento de muchos de los procedimientos administrativos establecidos en la normativa vigente, considera que no puede soslayarse el hecho que ya existía una cartografía aprobada a favor de la sociedad **Belgravia Investment Co., S.A.**, lo que implicaba que el beneficiario de la adjudicación debía encauzar su petición por la vía judicial ordinaria (prescripción adquisitiva de dominio), y probara la tenencia de la parcela, por lo que el acto atacado resulta ineficaz e improcedente (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

Finalmente, el apoderado judicial del demandante expuso que se conculcó el **artículo 7 de la Resolución 209 de 6 de abril de 2005**, en vista que en el expediente administrativo contentivo de las actuaciones que dieron origen al acto acusado, se avala el cumplimiento de los requisitos para la aprobación del plano aportado por **Isaac Hernández**, a pesar que, como se indicó antes, ya la entidad demandada había aprobado uno con anterioridad, por lo se debió negar la solicitud de adjudicación y titulación del predio exigido en compra (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

III. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que a través del **Auto de Pruebas 663 de quince (15) de septiembre de dos mil veintidós (2022)**, la Sala Tercera se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas presentadas y aducidas por las partes dentro del presente proceso, en ese sentido, admitió las pruebas documentales presentadas por el actor con la demanda, entre las cuales destacan la copia autenticada del plano 80717-135685 de fecha de 4 de febrero de 2016 y del expediente administrativo (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

De igual manera, esa Magistratura admitió las pruebas de informe aducidas por el recurrente, en ese sentido, mediante los Oficios 2626 y 2627, fechados 30 de septiembre de 2022, se solicitó a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** y al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, respectivamente, que

remitieran un informe de acoplamiento del plano 80717-116647 con fecha de aprobación del 30 de abril de 2009, correspondiente a la Finca 238885, y el plano 80717-135685 de fecha de 4 de febrero de 2016, perteneciente a la Finca 30244858, ambas con Código de Ubicación 8617, a fin de determinar si existe traslape entre los respectivos globos de terreno; así como las copias autenticadas del expediente de titulación DNTR-269-2014 (Cfr. fojas 93-94 y 101-102 del expediente judicial).

Igualmente, el Tribunal le requirió a la Procuraduría General de la Nación y al Juzgado Décimo Sexto, Ramo Civil, del Primer Circuito Judicial, a través de los Oficios 2628 y 2629, ambos de fecha de 30 de septiembre de 2022, que remitieran copia autenticada de la carpetilla penal 201800869799 y del expediente 65584-19, respectivamente (Cfr. fojas 94 y 103-104 del expediente judicial).

A su vez, esa Magistratura, mediante el Oficio 2630 de 30 de septiembre de 2022, le solicitó al Registro Público de Panamá que remitiera los historiales de las Fincas 238885-8617 y 30244858-8617 (Cfr. foja 94 y 106 del expediente judicial).

Por último, la Sala Tercera accedió a la prueba de inspección judicial propuesta por el actor, la cual recayó en el globo de terreno de 2 has + 7,469 m², según el plano 80717-135685, ubicado en la comunidad de Playa Chiquita, Corregimiento de Puerto Caimito, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste, de conformidad con la Resolución ADMG-182 de 24 de julio de 2017, que se acusa de ilegal, y que corresponde a la Finca 30244858-8617, propiedad de la sociedad **Inversiones y Promociones Panamá Oeste, S.A.**; para tal efecto, por medio del Oficio 2669 de 4 de octubre de 2022, el Tribunal libró despacho al Juzgado Municipal de La Chorrera, en turno, para que practicara dicha diligencia, con la finalidad que el perito designado absolviera los puntos señalados, en lo medular, se centran en comprobar los colindantes y servidumbres del bien inmueble objeto de controversia y determinar si

la misma traslapa con la Finca 238885-8617, propiedad de la sociedad **Belgravia Investment Co., S.A.** (Cfr. fojas 94-95 y 98-99 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 17 de octubre de 2022, el Juzgado Segundo Municipal Ramo Civil del Distrito de La Chorrera, llevó a cabo la inspección judicial, con la asistencia del Ingeniero Luis Antonio Caballero Núñez, perito designado por parte del Tribunal, quien presentó su informe pericial dentro del término probatorio establecido por la instancia judicial comisionada para llevar a cabo la diligencia.

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como indicamos en nuestra **Vista Número 107 de 13 de enero de 2022, el concepto de la Procuraduría de la Administración en lo que respecta a la legalidad del acto impugnado, quedó supeditado a lo que establecieran las partes en la etapa probatoria** (Cfr. fojas 82-91 del expediente judicial).

Ahora bien, una vez examinados los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que el Licenciado **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**, fundamenta su pretensión, así como las constancias procesales que obran en autos, este Despacho advierte que, concretamente, el objeto del proceso es determinar si el globo de terreno ubicado en la localidad de Playa Chiquita, Corregimiento de Puerto Caimito, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste, que fue adjudicado, a título oneroso, a favor de **Isaac Hernández**, mediante la Resolución ADMG-182 de 24 de julio de 2017, por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través de la Dirección Nacional de Titulación y Regularización, y que actualmente es propiedad de la sociedad **Inversiones y Promociones Panamá Oeste, S.A.**, reunía la condición de una tierra estatal baldía o, por el contrario, la misma ya se encontraba ocupada por otro particular; si en su momento la entidad demandada realizó las gestiones respectivas a efectos de corroborar la veracidad de los documentos aportados por el solicitante que

dan fe de la tenencia y uso del predio; y si se cumplieron con los procedimientos administrativos establecidos en la normativa vigente.

Como advertimos en su momento, para despejar dicha incógnita, el accionante adujo una serie de medios de convicción con la finalidad de probar sus argumentos, así como la violación a los preceptos legales antes mencionados; en tal sentido, observamos que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, como entidad demandada, luego de culminado el periodo de práctica de pruebas, remitió la prueba de informe solicitada, mediante la Nota ANATI-DAG-2861-2022 de 27 de octubre de 2022, consistente en la copia autenticada del expediente administrativo, donde consta, entre otras cosas, que el 12 de septiembre de 2014, ésta realizó la inspección al predio solicitado en adjudicación por **Isaac Hernández**, indicando lo siguiente: **a)** que el terreno no cuenta con estructuras o edificaciones, **b)** que la vegetación existente es de tipo ornamental, frutal y maderable, **c)** que un treinta por ciento (30%) del área está destinado al siembro – baldío, **d)** que se cumple con la distancia de la línea de alta marea hacia tierra firme y que se ubica en la ribera de playa, y **e)** que no existe traslape con otra solicitud; aspectos que fueron debidamente expuestos en el informe explicativo de conducta remitido a la Secretaría de la Sala Tercera, concluyendo que el trámite cumplió con todas las etapas procesales establecidas en la normativa vigente, de allí que emite el acto impugnado (Cfr. fojas 62-65 y 113 del expediente judicial y fojas 20-24 del expediente administrativo).

Entretanto, por medio de la Nota DS-AL-1124-2022 de 24 de octubre de 2022, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial remitió copia autenticada de los planos 80717-116647 y 80717-135685; sin embargo, en relación al informe de acoplamiento requerido, expresó que el ente competente para levantar dicha información es la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** (Cfr. fojas 109-112 del expediente judicial).

Análogamente, la Procuraduría General de la Nación hizo llegar, mediante la Nota PGN-SG-477-2022 de 18 de octubre de 2022, la copia autenticada de la carpetilla penal 201800869799, en la cual se advierte, particularmente, el Informe de Análisis Delictivo 02-2021 de 15 de febrero de 2021, elaborado por la Unidad de Análisis Delictivo de dicha entidad, en donde se expresa que las declaraciones juradas de los lugareños del área, contienen información falsa, debido a que las personas no residen en el lugar de Playa Chiquita, tal como se pudo constatar según los datos proporcionados por el Tribunal Electoral. Además, agrega que conforme al Acta de Deslinde y Amojonamiento llevada a cabo por el Juzgado Segundo de Circuito Civil del Tercer Distrito Judicial de Panamá, se confirmó que el globo de terreno adjudicado invade la Finca 238885, propiedad de **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez**; y que la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** si bien recibe y concede las adjudicaciones de buena fe, lo cierto es que son evidentes las deficiencias en cuanto a la verificación de los registros e historiales de titularidad de los predios a otorgar, así como la confirmación de la utilidad dada por parte de los solicitantes; en consecuencia, mediante el Archivo Provisional 966 de 98 de abril de 2021, la Fiscalía ordenó sobreseer la causa criminal, habida cuenta que las constancias que obran en el proceso no permiten concluir que se incurrió en falsedad con la intención de hacer daño o de causar perjuicio, porque esto supondría la confabulación del Notario Público, la Corregidora de Policía del Corregimiento de Puerto Caimito y del propio ente rector, cuando, a su juicio, se ha cumplido a cabalidad con el proceso administrativo, dentro del cual el querellante tuvo la oportunidad de oponerse, aunque no se observa intervención algún por parte del mismo; no obstante lo anterior, estima que tiene la oportunidad de acudir a la jurisdicción que nos atañe a fin de hacer valer sus derechos (Cfr. fojas 107-108 del expediente judicial y fojas 308-333 y 334-340 de la carpetilla penal).

Respecto a las pruebas de informes solicitadas al Juzgado Décimo Sexto, Ramo Civil, del Primer Circuito Judicial y al Registro Público de Panamá, se observa que luego de culminado el periodo de práctica de pruebas y al momento de elaborar la presente vista, dichas entidades no habían remitido a la Secretaría de la Sala Tercera la información solicitada, relacionada al expediente 65584-19, y a los historiales de las Fincas 238885-8617 y 30244858-8617.

En cuanto a la inspección judicial, este Despacho advierte que el informe elaborado por el Ingeniero Luis Antonio Caballero Núñez, perito designado por el Tribunal para la práctica de dicha diligencia, indicó, en lo medular, que en la Finca 30244858, que nace del acto acusado, cuyo titular actual es la sociedad **Inversiones y Promociones Panamá Oeste, S.A.**, no existe edificación alguna, ni sembradíos que determinen su ocupación. Asimismo, señaló que el predio presenta un traslape total sobre la Finca 238885, propiedad de la sociedad **Belgravia Investment Co., S.A.**, así como también sobre parte de tierra firme y la ribera de playa, sin tomar en cuenta los reglamentos de retiro de la faja de terreno que inicia en la línea de alta marea y termina en una línea paralela a una distancia de veintidós (22) metros hacia adentro de la costa.

Luego de estas reflexiones, es oportuno traer a colación lo dispuesto en el **artículo 47 de nuestro Estatuto Fundamental**, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.” (Lo destacado es nuestro).

Sobre el particular, en la **Resolución de veintinueve (29) de agosto de dos mil catorce (2014)**, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronunció respecto del tema de la propiedad privada, en los siguientes términos:

“ ...

No cabe duda que al constituyente panameño le ha preocupado el respeto a la propiedad privada, a tal punto que se ha ocupado de ella dentro del listado de derechos denominados

fundamentales, en el respectivo título de la Constitución. Su regulación constitucional conlleva el reconocimiento de su importancia en las sociedades liberales y como reacción a los abusos a que eran sometidos los propietarios cuando el gobernante, como sanción o simplemente para aumentar la hacienda pública, se hacía con los bienes y hacienda del ciudadano.

...

El artículo 337 del Código Civil define la propiedad como 'es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.'

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia al analizar el contenido de la norma descrita en el párrafo que antecede, en Sentencia de 29 de febrero de 1996, bajo la ponencia del ex Magistrado Arturo Hoyos, señaló lo siguiente:

'Vemos dos elementos en la norma, el primero es en cuanto a la facultad de goce, la doctrina tradicional entiende que 'el poder de goce se resuelve en la utilización directa del bien' por el propietario (Francesco Messineo, Manual de Derecho Civil y Comercial, Traducción de Santiago Sentis Meléndez, Tomo III, Editorial Jurídica Europa-América, Buenos Aires, 1979, pág. 257). Sin embargo, **el goce comprende la utilización indirecta del bien a través de contratos que den una cierta medida de goce a otras personas, así como el arrendamiento,** según lo enfatiza la doctrina moderna (Vicente L. Montés, La Propiedad Privada en el Sistema del Derecho Civil Contemporáneo, Editorial Civitas, Madrid, Primera edición, 1980, pág. 246).

El segundo elemento que integra el derecho de propiedad en nuestro ordenamiento es la facultad de disposición que tiene el titular, facultad que se entiende como la posibilidad de transferir o transmitir este derecho sobre las cosas. Es evidente que la facultad de goce comprende la recolección de frutos del bien y que la facultad de disposición entraña la posibilidad de enajenarlos, consideración que es importante en el presente caso ya que nuestro Código Civil prevé la regulación sobre la hipoteca, lo que incide en el presente caso.'

En conclusión, **la propiedad privada se entiende como el poder jurídico pleno o completo a un individuo sobre una cosa, para usar, gozar y disponer de ella, siempre que no sea contrario a la ley o contra derecho ajeno."**

A propósito, resulta oportuno traer a colación lo dispuesto en el **artículo 24 del Código Agrario**, vigente al tiempo en que ocurrieron los hechos, el cual hace referencia al término de "*tierras baldías*". Veamos.

"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 baldíos las tierras llamadas indultadas."
(Lo destacado es nuestro).

Ante tal escenario, se infiere que a la luz de lo dispuesto en el **artículo 24 del Código Agrario**, antes citado, la regla general es que los bienes inmuebles existentes en el territorio de la República, son de la Nación; no obstante, frente a esta presunción legal, la excepción debe ser probada y no presumida, como al parecer lo ha hecho el demandante, a través de la aportación y práctica de pruebas conducentes y eficaces, al demostrar que la Finca con Folio Real 30244858, con Código de Ubicación 8617, adjudicada a **Isaac Hernández**, mediante la Resolución ADMG-182 de 24 de julio de 2017, y cuyo actual titular es la sociedad **Inversiones y Promociones Panamá Oeste, S.A.**, guarda similares características al inmueble registrado con el número 238885, del cual **Jorge Isaac Ceballos Rodríguez** es propietario, en otras palabras, se trata del mismo terreno de acuerdo a los linderos, medidas y ubicación señalada en los planos, y tal como lo determinó el perito en el informe levantado producto de la inspección judicial realizada al área.

Explicado lo anterior, es menester hacer referencia a las causales de nulidad absoluta establecidas en el **artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, cuyo texto es el siguiente:

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

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
- 2. Los dictados por autoridades incompetentes;**
3. Aquellos cuyo contenido sea imposible o constitutivo de delitos;

4. Los dictados con prescindencia absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso;

5. Los que graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado." (El resaltado es nuestro).

Conforme lo expresado, se infieren con meridiana claridad, los elementos y las causales que deben ser considerados para declarar la nulidad de un acto administrativo, de manera que ante la falta de competencia de la entidad demandada para adjudicar terrenos que no son parte de los bienes de la Nación, sino que por el contrario corresponden a la propiedad privada es claro que nos encontramos frente a la nulidad absoluta del acto acusado de ilegal.

En este orden de ideas, estimamos necesario referirnos al término "*competencia*", que a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define de la siguiente manera:

"Artículo 200. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

...

21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.

...". (La negrita es nuestra).

En relación al tema, el jurista Jaime Orlando Santofimio, en su obra "*Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez*", indicó lo siguiente:

"La Competencia.

Tratándose de la función administrativa, **la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquella es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad.** Señala precisamente el profesor brasileño Themisticles Brandao Cavalcanti, que '... la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, **siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia,** por lo tanto que carezca de capacidad

legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...'

La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.

El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada. La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo.** La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad.** La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. 'Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez'. Colombia. Página 71-79).

Tal y como se desprende de la doctrina, la "competencia" es connatural al principio de legalidad, y reviste un carácter especial, estricto e innegociable a propósito del orden impuesto por el poder constituyente y legal, de modo que la falta

de ésta configura una de las causales de nulidad absoluta, dispuestas en el **artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, antes citado.

Este criterio fue reconocido por la Sala Tercera, en la **Resolución de cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020)**, donde se pronunció en los siguientes términos:

“A este punto, las pruebas aportadas llevan a colegir que consta la venta de un globo de terreno de la Nación, finca 149, tomo 18, folio 110 denominada ‘Alto Boquete’, a favor del señor Próspero D’Anello en el año 1963, mismo que fue vendido a Luis Guerra Pittí, quien luego lo vendió a Amalia Candanedo Martez y Dante Augusto Monteverde Díaz. Y a la vez, se observa que González Bocharel requirió a la Dirección de Reforma Agraria, la adjudicación de título oneroso de dos parcelas que forman parte de la Finca 149, inscrita al Tomo 18, Folio 110 de propiedad del M.I.D.A. (lo subrayado es nuestro).

En concepto de esta Sala, **la legalidad o ilegalidad de la adjudicación definitiva** a título oneroso a Lourdes del Carmen González Bocharel, mediante la Escritura Pública N°D.N. 4-1341 del 19 de agosto de 1996, teniendo también como propietario del Globo B a Adolfo Enrique Miranda Cerceño, **se constriñe al resultado de la prueba pericial, que define la existencia o no, de características especiales de las tierras adjudicadas. Por ende, la inspección judicial con asistencia de peritos a las fincas N°8907, No38370 y N°38373, tiene gran valor e incidencia en la decisión de fondo del presente proceso.**

...

Un examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión de que le asiste razón al demandante, toda vez que se comprueba del informe pericial que se ha configurado un traslape de un predio que no pertenece al Estado desde 1963, sino que es propiedad privada perteneciente, en la actualidad, a Dante Augusto Monteverde Díaz y Amalia Candanedo Martez, por lo que se ha vulnerado el libre uso, goce y disfrute de su propiedad establecido en los artículos 29 del Código Agrario y 337 del Código Civil.

Si bien, el trámite de adjudicación, según señala la Autoridad, se realizó en cumplimiento de los trámites establecidos por Ley, este acto administrativo se encuentra viciado de nulidad absoluta, toda vez que dichos terrenos no formaban parte de las tierras patrimoniales del Estado, por lo que la entidad estatal no podía adjudicar un bien que no era de su propiedad. A este respecto, coincide esta Superioridad con el criterio de la Procuraduría de la Administración en cuanto a que ‘ante la falta de competencia de la entidad demandada para adjudicar terrenos que no son parte


de los bienes de la Nación, sino que por el contrario corresponden a la propiedad privada es claro que nos encontramos frente a la nulidad absoluta del acto acusado de ilegal.'


Así las cosas, **consideramos que la actuación de la entidad demandada no se ajusta a derecho, toda vez que del análisis de la demanda y de las piezas probatorias allegadas al proceso, emergen los elementos de juicio necesarios para estimar probada la ilegalidad señalada por la parte demandante, por lo que se procederá a declarar ilegal el acto impugnado...**" (La negrita es nuestra).

Sobre la base de las ideas antes desarrolladas, tenemos a bien concluir que aun cuando la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** manifestó en su informe explicativo de conducta, que el procedimiento administrativo que dio origen al acto impugnado, cumplió con cada una de las etapas procesales correspondientes, lo cierto es que los medios de convicción propuestos por el activador judicial han evidenciado que la entidad demandada adjudicó un terreno a **Isaac Hernández** que no pertenecía a la Nación, por el contrario, era propiedad privada cuyo titular es la sociedad **Belgravia Investment Co., S.A.**; por tanto, se configuran los cargos de infracción señalados por el demandante.

Así las cosas, y atendiendo a las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución ADMG-182 de 24 de julio de 2008, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilía Urriola de Ardila
Secretaría General