

Entrada No. 17-19

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO FRANCISCO ANTONIO CASTILLO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE MARÍA VIOLA RODRÍGUEZ PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. D.N. 8-5-2085 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2004, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, diecinueve (19) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Francisco Antonio Castillo, actuando en nombre y representación de **MARÍA VIOLA RODRÍGUEZ**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 8-5-2085 de 26 de noviembre de 2004, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

I. ACTO IMPUGNADO

El Acto administrativo impugnado es la Resolución No. D.N. 8-5-2085 de 26 de noviembre de 2004, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que resuelve:

“ **RESUELVE**

1- Adjudicar definitivamente a título oneroso a **CESAR OVIDIO MARIN QUINTERO**, de generales expresadas, una parcela de terreno baldía, ubicado en el Corregimiento, LA TRINIDAD, CAPIRA, Provincia de PANAMÁ con una superficie de TREINTA Y TRES HECTÁREAS CON TRES MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS METROS CUADRADOS Y TREINTA Y OCHO DECÍMETROS CUADRADOS (33HÁS+3386.38,M2), Comprendida (sic) dentro de los siguientes linderos generales, según Plano No. 803-08-16670 del 1 de agosto de

2003, aprobado por esta Dirección Nacional, así:

NORTE: DEIVE CESAR DELGADO Y CAMINO DE TIERRA HACIA LOS CHORROS DE TRINIDAD Y HACIA ESCOBALITO,

SUR: GASPAR OCTAVIO MARIN QUINTERO, ORIEL DAVID MARIN QUINTERO Y RIO TRINIDAD,

ESTE: DEIVE CESAR DELGADO Y RIO TRINIDAD,

OESTE: GASPAR OCTAVIO MARIN QUINTERO, ORIEL DAVID MARIN QUINTERO, EPIMENIDES MARIN QUINTERO Y CAMINO DE TIERRA HACIA LOS CHORROS DE TRINIDAD Y HACIA ESCOBALITO,

2- El valor del terreno adjudicado es de DOSCIENTOS CUATRO **BALBOAS** (sic) **(B/204.00)** (sic) suma que pagó EL COMPRADOR según consta en el expediente.

3-Esta adjudicación queda sujeta a las restricciones legales del Código Agrario, Código Administrativo. Ley 1 del 3 de febrero de 1994, Ley 41 del 1 de julio de 1998 de Autoridad Nacional del Ambiente, Decreto de Gabinete 35 del 6 de febrero de 1969 y demás disposiciones que le sean aplicables.

4-Esta adjudicación también queda sujeta a las recomendaciones de la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (**ANAM**) establecidas en la Resolución No. ARAPO-040-2004 del 17 de mayo de 2004, que reposa a fojas 23 a 25 del expediente así:

SEGUNDO: Aprobar la solicitud presentada por el Sr. CESAR OVIDIO MARIN QUINTERO, con cédula..., con las medidas de protección y conservación establecidas, para el área de ESCOBALITO, Mendoza, Corregimiento La TRINIDAD, Distrito de Capira, Provincia de Panamá.

TERCERO: RECOMENDACIONES TECNICAS:

- Proteger con árboles, las riberas de las quebradas.
- No deforestar.
- No contaminar las aguas.
- Evitar las quemadas innecesarias.
- No sobrepastorear el potrero, evitando erosión.

5-Se advierte al comprador, que está en la obligación de dejar una distancia de siete metros con cincuenta centímetros (7.50mts), por lo menos, desde la cerca de la parcela adjudicada, hasta el eje del Camino (sic) de tierra hacia Los Chorros de Trinidad y hacia Escobalito, con el cual colinda por el lado Norte y Oeste.

6-EL COMPRADOR, **CESAR OVIDIO MARIN QUINTERO**, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados" (Cfr. fojas 37 a 39 del Expediente Judicial) (La negrita es por la entidad demandada, y lo subrayado es por la Sala)

II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por la parte actora en la Demanda, consiste en, lo

sucesivo:

“1. Que se declare que es nulo por ilegal el Acto Administrativo constituido mediante la Escritura Pública No. **D.N. 8-5-2085** de 26 de noviembre de 2004 de la extinta Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por medio de la cual se le adjudicó definitivamente a título oneroso al señor **CÉSAR OVIDIO MARÍN QUINTERO**...una parcela de terreno baldía..., por medio de la cual nació la Finca No. 242765, inscrita al Documento Redi No. **722652**, Código de Ubicación No. **8208** de la Sección de la Propiedad de la Provincia de Panamá del Registro Público de Panamá, el día 17 de enero de 2005.

2. Que se declare la nulidad absoluta y se revoque el Plano No. **803-08-16670** fechado 01 de agosto de 2003, aprobado por la extinta oficina de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, dependencia pública que fue absorbida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (A.N.A.T.I.), ...

3. Que se declare la nulidad de la inscripción realizada en el Registro Público de Panamá del acto administrativo denominado Escritura Pública No. D.N. **8-5-2085** de 26 de noviembre de 2004 de la extinta Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario...” (Cfr. fojas 9 a 10 del Expediente Judicial) (La negrita es por la entidad demandada)

III. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El apoderado judicial de la actora señala que, el Acto atacado viola las sucesivas disposiciones legales:

1. El artículo 1767 del Civil, que estipula que, inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, no podrá inscribirse ningún otro que contradiga el derecho inscrito, y

2. Los artículos 34, 35, 36 y 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyos textos se refieren a los Principios que informan al Procedimiento Administrativo General; el orden jerárquico de los cuerpos jurídicos patrios; la prohibición de emitir un Acto administrativo con infracción de una norma vigente, aunque este provenga de la misma Autoridad que lo dicte o celebre; y el carácter supletorio de esa excerta legal.

Los motivos de ilegalidad giran en torno que según **MARÍA VIOLA RODRÍGUEZ** el terreno adjudicado a título oneroso, a favor del señor César Ovidio Marín Quintero, cuyos linderos se encuentran comprendidos en el Plano 803.08-16670 de 1 de agosto de 2003, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, traslapa parte de las propiedades de la Finca No. 1773, que son de índole privada.

En tal contexto, alega que la precitada Finca 1773 se encuentra inscrita en el Registro Público, al Tomo No. 128 de la Reforma Agraria, Folio 128, Código de Ubicación No. 8208 de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, con una superficie de Noventa y Nueve Hectáreas con Dos Mil Ochocientos Metros Cuadrados (99 has+2,800 mts²), según el Plano aprobado 15-3896 de 22 de febrero de 1963, por medio del cual se constituyó igualmente la Finca 1774, inscrita en el Tomo No. 128 de la Reforma Agraria, Folio No. 134, Código de Ubicación No. 8208 de la Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá, con una superficie de Noventa y Ocho Hectáreas con Ocho Mil Seiscientos Cincuenta Metros Cuadrados (98 has+8,650 mts²).

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:

A través de la Nota No. ANATI-DAG-190-2019 de 26 de febrero de 2019, la Entidad demandada, hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), le remitió a la Sala, el informe explicativo de conducta, medularmente señalando que:

“ ...

Sobre la Solicitud de Adjudicación

Inicialmente, el señor **CESAR OVIDIO MARIN QUINTERO**, portador de la cédula de identidad personal No. 6-56-1460, el día 12 de julio de 2002 (foja 1) realizó solicitud de adjudicación de un predio aproximado de **33 Has+3386.38 m²**, ubicado en la localidad de Escobalito, corregimiento de La Trinidad, Distrito de Capira, Provincia de Panamá. Dicha solicitud inspirada en la Ley 37 de 1962 (que regula Reforma Agraria), la efectuó ante el Funcionario Sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria (cuyas funciones fueron asumidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras de acuerdo con la Ley 59 de 2010), Región 5-Panamá Oeste, tal como exige el artículo 96 de la citada Ley 37 de 1962, que expresa: ...

La solicitud provocó la apertura del expediente que se identificó como el Número 8-5-332-2002 de 12 de julio de 2002. Esta fue acompañada con copia de la cédula del señor **CESAR OVIDIO MARIN QUINTERO** (foja 2).

...

Sin embargo, en el Acta de Inspección Ocular del Terreno con fecha de 08 de agosto de 2002 por el inspector **SELEDONIO REYES**, de Reforma Agraria, a foja 7 del (sic) dossier, señaló lo siguiente:

‘Luego de un recorrido por el terreno se detectó lo siguiente:

1-SUPERFICIE:33 Has+3386.38 m2

2-LINDEROS:

NORTE: Camino de tierra 15.00 mt a Escobalito y hacia Los Chorros de Trinidad.

SUR: Oriel David Marín, Zanja y Quebrada sin nombre

ESTE: Río Trinidad, Zanja y Deive Cesar Delgado

OESTE: Epimenides Marin Quintero, Oriel David Marin Quintero, Zanja y Gaspar Octavio Marin Quintero.

3-AÑOS DE OCUPACIÓN: 2 años

4-CERCAS EXTERNAS: Todo esta cercado (sic) alambre de puas y cuerda.

5-ACTIVIDAD AGROPECUARIA: Cultivo pasto, mejorado, fарага, maíz.

6- TOPOGRAFÍA Y CORRIENTES DE AGUAS SUPERFICIALES: Ondulada con corriente agua superficial.

7- CONSTRUCCIONES (propietario): no tiene construcción.

8-CAMINOS O SERVIDUMBRES INTERNAS: No hay.

9-SERVICIOS PUBLICOS: AGUA NO LUZ: NO

10-CLASE DE CARRETERA O CAMINOS (pavimentos, asfaltados, piedra o tierras) Camino de tierra

11-LUGAR POBLADO MAS CERCANO: El aguacate.

12. INFORMACION ADICIONAL: (hubo oposición o quejas de terceros, trabajadores o de otras personas, son tierras adjudicables, cumple con la función social, tiene monumentos y varillas, etc.) no hubo oposición, queja ni trabajadores de otra persona.

Se procedió aprobar el plano cuya denominación se le fue otorgado el 1 de agosto de 2003, con el siguiente número 803-08-16670, en el mismo consta con una superficie de 33 Has+ 3386.38 m2. (Visible a foja 13 del dossier)

En el Edicto No. 031-DRA-2004 suscrito por el (sic) Secretaria Ad-Hoc, ... y el Funcionario Sustanciador, ... hace saber que **CESAR OVIDIO MARIN QUINTERO**, vecino de AGUACATE ABAJO, Corregimiento de TRINIDAD, Distrito de CAPIRA, portador de la cédula..., ha solicitado a la Dirección Nacional de Reforma Agraria mediante solicitud No. 8-5-332-2002, según plano aprobado No. 803-08-16670, la adjudicación a título oneroso de una parcela de tierra baldía nacional adjudicable, con una superficie de 33 Has + 3386.38 m2, ubicado en la localidad de ESCOBALITO, corregimiento de LA TRINIDAD, Distrito de CAPIRA, Provincia de PANAMA comprendida dentro de los linderos: ...

Para los efectos legales se fija el presente edicto en lugar visible de este Departamento, en la Alcaldía de CAPIRA o en la Corregiduría de LA TRINIDAD y copias del mismo se entregarán al interesado para que las haga publicar en los órganos de publicidad correspondiente, tal como lo ordena el artículo 108 del Código Agrario (hoy conocida como Ley 37 de 1962) que expresa lo siguiente: ...

...

Adicionalmente, a foja 28 del expediente administrativo se procedió a realizar otra inspección ocular para la adjudicación con fecha de 21 de octubre de 2004 por el inspector **RICARDO E. GUAYLUPO**, que señala la actividad agropecuaria: 'Tiene pasto mejorado, faragua, maíz, e.t.c.' Por último, manifiesta que 'no hubo oposición ni quejas de terrenos ni trabajadores de otras personas, son tierras adjudicadas y cumplen con la función social tiene monumentos y varillas e.t.c (Sic).

Por otro lado, a fojas 22, 23, 24 y 25 del dossier, el Administrador Regional de ANAM/Panamá Oeste, emitió la Resolución No. **ARAPO-040-2004** de 17 de mayo de 2004, que en lo medular resuelve lo siguiente:

PRIMERO: EMITIR CONCEPTO FAVORABLE, para que el Sr. CESAR OVIDIO MARIN QUNTERO con cédula...continué con el proceso de adjudicación de tierras del Estado, en una superficie de 33 hectáreas con 3,386.38 metros cuadrados en el lugar denominado Escobalito, Corregimiento de La Trinidad, Distrito de Capira, Provincia de Panamá. ...

SEGUNDO: Aprobar la solicitud presentada por el Sr. César Ovidio Marín Quintero con cédula... con las medidas de protección y conservación establecidas, para el área de Escobalito, Corregimiento La Trinidad, Distrito de Capira, Provincia de Panamá.

TERCERO: RECOMENDACIONES TÉCNICAS

- Proteger con árboles, las riberas de las quebradas
- No deforestar
- No contaminar las aguas
- Evitar las quemas innecesarias
- No sobrepastorear el potrero, evitando la erosión. '

...

En términos generales, la presente adjudicación realizada por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria cumplió con los parámetros exigidos para estas solicitudes amparadas bajo la Ley 37 de 1962..." (Cfr. Fojas 64 a 70 del Expediente Judicial)

V. TERCERO

Al Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, compareció **César Ovidio Marín Quintero**, en calidad de tercero, representado dentro del negocio bajo examen, a través de apoderado especial, quien señaló que no le asiste la razón, a la demandante, **MARÍA VIOLA RODRÍGUEZ**, bajo los siguientes argumentos:

"...

PRIMERO: ...El Licenciado Francisco A. Castillo Buenaño presentan (sic) pruebas documentales y pruebas de informes y no ilustran al tribunal sobre la Litis llevada a lo largo de muchos años en diferentes instancias. Además dejan pasar un lapso de cinco años (aunque le asiste el derecho) que el Juzgado Segundo de Circuito de lo Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá, La Chorrera, veintinueve (29) de mayo del año dos mil catorce (2014) les informara que esta causa escapaba de la esfera civil ordinaria y que correspondía a la esfera de procedimiento de

la jurisdicción Contencioso Administrativo que ejerce la Sala Tercera de la Corte Suprema. En esta demanda dejan solo al Señor **CESAR OVIDIO QUINTERO MARIN**, cuando la demanda presentada hace cinco años en el Juzgado Segundo (sic) de Circuito de lo Civil del Tercer Circuito Judicial (sic) de Panamá estaban demandado además del Señor CESAR OVIDIO QUINTERO MARIN a LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI) representada por

SEGUNDO: La Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudica a el señor **CESAR OVIDIO MARIN QUINTERO** una parcela de terreno baldío, ubicado en el corregimiento de La Trinidad, Distrito de Capira, Provincia de Panamá, y nace el 17 de enero de 2005 la Finca **242765**. ...

TERCERO: A continuación, un recuento de lo acontecido en el año 2010 en relación a **LA SOLICITUD DE LANZAMIENTO** de la Señora **MARIA VIOLA RODRÍGUEZ** contra MARISA MARÍN, CESAR MARÍN Y OCTAVIO MARÍN.

...

CUARTO: Del año 2011 al año 2013 se lleva a cabo un proceso no contencioso de Inspección Ocular de Medidas y Linderos solicitada por OVIDIO MARIN QUINTERO y otros hermanos en el Juzgado Primero de Circuito de lo Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá.

...

SEXTA: Todo esto nos lleva a la conclusión que no tienen la verdad y que no han analizado que adquirieron una finca con planos erróneos y que al ir por una ganga o una gran oferta de noventa y nueve hectáreas con 2,800 metros (99 has. +2,800 mts²) por SEIS MIL BALBOAS CON CERO CENTESIMOS (B/. 6,000.00) que es igual a NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL TRES CUADRADOS (992,800.00 mts²,) comprados por SEISCIENTOS MIL CENTAVOS (600,000.00 centavos). Lo que da menos de un centavo por metro cuadrado. En vez de demandar al Sr. CESAR OVIDIO MARIN QUINTERO que adquirió correctamente su predio debieron demandar a su vendedor el señor FERNANDO CONNELYS por evicci (sic)

SOLICITUD: ... Confirmar la adjudicación a título oneroso que hiciera la extinta Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, actual Autoridad Nacional de Administración de Tierras (A.N.A.T.I) al Señor CESAR OVIDIO MARIN QUINTERO, con cédula..., sobre una parcela de terreno baldía ubicada en el corregimiento La Trinidad, Distrito de Capira, Provincia de Panamá, con una superficie de treinta y tres hectáreas con tres mil trescientos ochenta y seis metros con treinta y ocho decímetros cuadrados (33has. +3,386.38) donde nació la finca No. 242765, Código de Ubicación 8208, inscrita en el Documento Redi 722652. ..." (Cfr. fojas 72 a 81 del Expediente Judicial)

VI. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Mediante Vista Número 703 de 4 de julio de 2019, la Procuraduría de la Administración solicita a esta Superioridad se sirva a declarar que **NO ES ILEGAL**, la Resolución D.N. 8-5-2085 de 26 de noviembre de 2004, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración

de Tierras), por las siguientes razones:

“
...

Esta Procuraduría es del concepto que no le asiste el derecho a la demandante, por dos (2) razones:

6.1 La primera, porque la pretensión de la actora tiene como propósito que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 8-5-2085 de 26 de noviembre de 2004, dictada por la desaparecida Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras; sin embargo, omite mencionar cuáles son las irregularidades en las que, a su juicio, incurrió la entidad demandada durante el curso del procedimiento administrativo de adjudicación de lote de terreno ni invocó las disposiciones de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, anterior Código Agrario que, en opinión, fueron vulneradas por la mencionada institución y que dieron lugar a la adjudicación del inmueble que se hizo a favor del señor **César Ovidio Marín Quintero**, por ejemplo, las relativas a la ficha catastral con los datos de los colindantes; la encuesta y la notificación a éstos que debía efectuar la anterior Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales; la mensura con la finalidad de levantar el catastro urbano; la constancia del recurrido por los linderos del predio; la descripción de las mejoras, entre otras. Nos referimos, particularmente, al artículo 53 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, modificado por el artículo 3 de la Ley 68 de 2001, relativo al deber de la institución de exigirle al solicitante que acredite la posesión de la totalidad del terreno solicitado y que cumpla con la función social de la tierra, así como el artículo 98 de ese mismo cuerpo normativo, que guarda relación con la notificación a los colindantes, para que éstos hagan valer sus derechos al momento de la inspección o mensura.

6.2 La segunda, porque al desarrollar el concepto de violación el apoderado judicial de la accionante señala que el acto administrativo de adjudicación, a título oneroso, a favor de **César Ovidio Marín Quintero**, sobre un terreno con una superficie de treinta y tres hectáreas con tres mil trescientos ochenta y seis metros cuadrados con treinta y ocho decímetros cuadrados (33 has+ 3386.38 m²), por medio de la cual nació día 17 de enero de 2005, la finca 242765, inscrita en el Registro Público, en el documento redi 722652, código de ubicación 8208, de la Sección de la Propiedad, de la provincia de Panamá, ubicada en el corregimiento de La Trinidad, distrito de Capira, provincia de Panamá, por medio del plano aprobado 803-08-16670 de 1 de agosto de 2003, emitido por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, **que traslapó parte de la superficie de la finca 1773 de propiedad de María Viola Rodríguez**, inscrita en el Registro Público, desde el 19 de octubre de 1973,...., por medio del cual se constituyó igualmente la finca 1774, inscrita en el Registro Público, desde el 19 de octubre de 1973,

De las constancias procesales que se han incorporado a este proceso, se observa la copia autenticada del Auto 1560 de 28 de agosto de 2013, dictado por el Juzgado Primero del Circuito de lo Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá, por medio del cual se resolvió lo siguiente: ...

Lo indicado en los párrafos precedentes nos lleva a señalar que a la demandante, **María Viola Rodríguez**, no le asiste el derecho que reclama; ya que ha quedado evidenciado que ésta no ha hecho referencia a irregularidades en el procedimiento administrativo de adjudicación de globo de terreno por parte de la entidad demandada; y, además, que el inmueble de su propiedad no se traslapa con aquél que le fue adjudicado

a **César Ovidio Marín Quintero**, a través de la Resolución D.N. 8-5-2085 de 26 de noviembre de 2004, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria...objeto de reparo. ..." (Cf. Fojas 128 a 140 del expediente judicial)

VII. DECISIÓN DE LA SALA

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

Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por apoderado judicial de **MARÍA VIOLA RODRÍGUEZ**, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

Legitimación activa y pasiva:

En el caso que nos ocupa, la demandante, como persona natural comparece en defensa de la legalidad, en ejercicio de una Acción popular, contra la Resolución D.N. 8-5-2085 de 26 de noviembre de 2004, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Por su lado, el Acto demandado fue emitido por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), Entidad estatal, como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad que ocupa nuestra atención.

Análisis

El Acto impugnado en el caso bajo estudio consiste en la Resolución No. D.N. 8-5-2085 de 26 de noviembre de 2004, emitida por la Dirección Nacional de

Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que resuelve medularmente adjudicar definitivamente a título oneroso a César Ovidio Marín Quintero, una parcela de terreno baldío, ubicado en el Corregimiento, La Trinidad, Capira, con una superficie de treinta y tres hectáreas con tres mil trescientos ochenta y seis metros cuadrados y treinta y ocho decímetros cuadrados (33 HÁS+3386.38, m²), comprendida dentro de los linderos, aprobados en el Plano No. 803-08-16670 de 1 de agosto de 2003, por un monto de Doscientos Cuatro Balboas con 00/100 (B/.204.00).

Según la demandante, la Resolución atacada fue emitida por la Autoridad demandada, de forma ilegal, porque adjudicó a título oneroso una parcela de terreno baldío a César Ovidio Marín Quintero, que en parte traslapa sobre una finca de propiedad privada (Finca 1773); por tales motivos, considera que viola el artículo 1767 del Código Civil; y los artículos 34, 35, 36 y 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

La Sala observa que, en este caso, existe un problema jurídico a resolver, el cual consiste en determinar si la Dirección de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras) tenía legitimidad emanada de la propiedad, para disponer del bien inmueble sobre el cual versa la Demanda, de conformidad a las normas que regulan este tipo de adjudicaciones, en apego a la Ley (Principio de Estricta Legalidad).

Hechas las anteriores precisiones y previo al análisis de la controversia planteada, este Tribunal sostiene que, para abordar los argumentos de la demandante, es preciso referirnos al alcance del Principio de Estricta Legalidad en las actuaciones administrativas.

En tal contexto, el autor Libardo Rodríguez, ha manifestado que: “(...) *el principio de legalidad consiste en que la administración está sujeta en su actividad*

al ordenamiento jurídico, es decir, que todos los actos que dicte y las actuaciones que realicen deben respetar las normas jurídicas superiores.”¹

En marco del Principio de Estricta Legalidad que rige las actuaciones administrativas, este Tribunal advierte que la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, que adopta el Código Agrario, vigente al momento que se dieron los hechos, dicta el marco regulatorio de los Procedimientos de Adjudicación de terrenos baldíos, y de igual manera, estipula cuáles son sus limitaciones.

Ahora bien, partiendo del hecho, como bien lo subraya el representante del Ministerio Público, la demandante se limitó al desarrollar los conceptos de infracción de las normas alegadas como violadas, que la Resolución atacada es ilegal porque traslapa una finca de propiedad privada (No. 1773), sin hacer referencia a las irregularidades en el Procedimiento Administrativo de Adjudicación; es por ello que este Tribunal procede a verificar si la Autoridad demandada cumplió con lo dispuesto en la Ley.

En tal sentido, argumenta el apoderado judicial de la actora que a través de la Escritura Pública No. 1573 de 10 de septiembre de 1973, de la Notaría Pública Primera de Circuito de la provincia de Panamá, se protocolizó la Resolución Administrativa DR-001-73 de 4 de junio de 1973, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, por la cual se adjudicó, a título oneroso, un lote de terreno ubicado en el corregimiento de La Trinidad, distrito de Capira, provincia de Panamá, dividido en dos (2) globos de terreno: uno, de noventa y nueve hectáreas con dos mil ochocientos metros cuadrados (99 has + 2,800 mts) a Pascual De La Cruz Gómez; dentro de los siguientes linderos: Norte, terrenos nacionales, Sur: terrenos nacionales, Este: terrenos de Andrés Gómez, y Oeste: terrenos nacionales; y otro, de noventa y ocho hectáreas con ocho mil seiscientos cincuenta metros cuadrados (98 has + 8,650 mts²) a Andrés Gómez Núñez; dentro de los siguientes linderos: Norte, terrenos nacionales, Sur: terrenos

¹ RODRÍGUEZ R, LIBARDO (2005). Derecho Administrativo. Decimocuarta Edición. Bogotá (Colombia), Editorial Temis, página 262.

nacionales, Este: terrenos nacionales, y Oeste: terrenos de Pascual Gómez. (Cfr. fojas 40-41 del expediente judicial).

Así pues, indica que el terreno adjudicado a Pascual De la Cruz Gómez, nace la Finca No. 1773, inscrita en el Registro Público en el Tomo 128 de la Reforma Agraria, folio 128, con Código de Ubicación 8208 de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, desde el 19 de octubre de 1973; y, por otra parte, el lote conferido a Andrés Gómez Núñez, surge la Finca No. 1774, la cual está anotada en el Registro Público en el tomo 128, de la Reforma Agraria, Folio 134, con Código de Ubicación 8208 de la Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá, desde el 19 de octubre de 1973.

Luego, subraya que a través de la Escritura Pública 545 de 17 de abril de 2002, la Notaría Sexta de Circuito de la provincia de Panamá, se protocolizó el Juicio de Sucesión Intestada de Pascual De La Cruz Gómez, en el cual se le adjudicó a favor de Andrés Gómez Núñez, la Finca No. 1773, como heredero universal; globo de terreno que fue vendido posteriormente al señor Fernando Ricaurte Comelly Sousa, por medio de la Escritura Pública 3253 de 12 de mayo de 2003, de la Notaria Segunda de Circuito de la provincia de Panamá, la cual quedó inscrita en el Registro Público el 20 de mayo de 2003, en el documento digitalizado 467254. (Cfr. fojas 581-591 y 592-603 del expediente judicial).

Después el señor Fernando Ricaurte Comelly Sousa le vendió la Finca No. 1773 a su mandante, **MARIA VIOLA RODRIGUEZ**, mediante Escritura Pública 3359 de 11 de febrero de 2008, de la Notaría Primera de Circuito de la provincia de Panamá, inscrita en el Registro Público en el Documento Redi de 11 de junio de 2008. (Cfr. fojas 680-695 del expediente judicial)

Conocidos los antecedentes alegados por la actora relacionados a la Finca No. 1773, se observa en el Expediente Administrativo, admitido como prueba mediante Auto 340 de 20 de septiembre de 2019, que el día 12 de julio de 2002, Cesar Ovidio Marín Quintero, presentó ante la Dirección de Reforma Agraria, una solicitud de adjudicación a título oneroso de un globo de terreno, de una superficie

aproximada de 33 Has+3386.38 m², ubicado en la localidad de Escobalito, corregimiento de La Trinidad, Distrito de Capira, Provincia de Panamá, comprendido dentro de los siguientes linderos:

“NORTE: CAMINO DE TIERRA HACIA ESCOBALITO Y HACIA LOS CHORROS LA TRINIDAD.

SUR: ORIEL DAVID MARIN QUINTERO, ZANJA Y QUEBRADA SIN NOMBRE.

ESTE: RIO TRINIDAD, ZANJA, DEIVE CESAR DELGADO.

OESTE: EPIMENIDES MARIN QUINTERO, ORIEL DAVID QUINTERO, ZANJA, Y GASPAR OCTAVIO MARIN QUINTERO. (Cfr. fojas 1 del expediente administrativo)

Igualmente, consta conforme a los artículos 100, 101 y 104 del Código Agrario vigentes al momento que se emitió el Acto, que luego de efectuada la Inspección Ocular, el 8 de agosto de 2002, al terreno solicitado en adjudicación por César Ovidio Marín Quintero, la Dirección Nacional de Reforma Agraria elaboró un Acta, que determinó, lo siguiente:

“Luego de un recorrido por el terreno se detectó lo siguiente:

1-SUPERFICIE:33 Has+3386.38 m²

2-LINDEROS:

NORTE: Camino de tierra 15.00 mt a Escobalito y hacia Los Chorros de Trinidad.

SUR: Oriel David Marín, Zanja y Deive Cesar sin nombre

ESTE: Río Trinidad, Zanja y Deive Cesar Delgado

OESTE: Epimenides Marin Quintero, Oriel David Marin Quintero, Zanja y Gaspar Octavio Marin Quintero.

3-AÑOS DE OCUPACIÓN: 2 años

4-CERCAS EXTERNAS: Todo esta cercado (sic) alambre de puas y cuerda.

5-ACTIVIDAD AGROPECUARIA: Cultivo pasto, mejorado, faraqua, maíz.

6- TOPOGRAFÍA Y CORRIENTES DE AGUAS SUPERFICIALES: Ondulada con corriente agua superficial.

7- CONSTRUCCIONES (propietario): no tiene construcción.

8-CAMINOS O SERVIDUMBRES INTERNAS: No hay.

9-SERVICIOS PUBLICOS: AGUA NO LUZ: NO

10-CLASE DE CARRETERA O CAMINOS (pavimentos, asfaltados, piedra o tierras) Camino de tierra

11-LUGAR POBLADO MAS CERCANO: El aguacate.

12. INFORMACION ADICIONAL: (hubo oposición o quejas de terceros, trabajadores o de otras personas, son tierras adjudicadas, cumple con la función social, tiene monumentos y varillas, etc.) no hubo oposición, queja ni trabajadores de otra persona.” (Cfr. Fojas 7 del expediente administrativo)

Asimismo, es visible a foja 12 del Expediente Administrativo, que a través de la Nota No. 297-DRA-2002 de 30 de agosto de 2002, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, conforme a lo estipulado en el artículo 106 del Código Agrario vigente al momento que se emitió el Acto, el Jefe del Departamento Mensura y Demarcación de Tierras le envía al Jefe del Departamento de Reforma Agraria, el plano del terreno solicitado a título de compra por el señor Cesar O. Marín Quintero, para su aprobación.

De igual manera, se advierte que la Entidad demandada procedió a aprobar el Plano cuya denominación le fue otorgado el 1 de agosto de 2003, con el número 803-08-16670; y para los efectos legales, lo fijó por medio del Edicto No. 031-DRA-2004, como lo ordenaba el artículo 108 del Código Agrario, vigente al momento que se dieron los hechos, que establece:

“Artículo 108. Recibido el expediente, el funcionario provincial de la Comisión de Reforma Agraria hará publicar la solicitud mediante la fijación de edictos en el Despacho de la Comisión de Reforma Agraria y en la Alcaldía o Corregiduría del lugar donde se solicita el terreno. Estos edictos serán publicados en un periódico diario de gran circulación durante tres (3) días consecutivos y una (1) vez en la Gaceta Oficial consecutivos y una (1) vez en la Gaceta Oficial. Los edictos tendrán una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación. ...” (Cfr. fojas 18-20 del expediente administrativo)

Adicionalmente, consta que mediante la Resolución No. ARAPO-040-2004 de 17 de mayo de 2004, el Administrador Regional de Panamá Oeste, de la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy, Ministerio de Ambiente, emitió concepto favorable para que el señor Cesar Ovidio Marín, continúe el Proceso de Adjudicación de Tierras, luego de verificar el uso de suelo de la finca objeto de titulación. (Cfr. fojas 27 del expediente administrativo)

En tal sentido, a través de la Providencia No. 353-DRA-2004 de 2 de junio de 2004, la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo

Agropecuario, determinó que, al momento de expedirse la Resolución de Adjudicación, a favor de Cesar Ovidio Marín, quedaría condicionada, a las siguientes recomendaciones elaboradas por la ANAM:

- Proteger con árboles, las riberas de las Quebradas.
- No deforestar.
- No contaminar las aguas.
- Evitar las quemadas innecesarias.
- No sobrepastorear el potrero, evitando la erosión.

Posteriormente, se advierte que el día 21 de octubre de 2004, la Autoridad demandada efectuó nuevamente una Inspección Ocular en el terreno solicitado por el señor César Ovidio Marín Quintero, en la cual se determinó que no hubo oposición, y que las tierras solicitadas son adjudicables. (Cfr. foja 28 del expediente administrativo)

Es por ello que, a través de la Resolución D.N. 8-2-2085 de 26 de noviembre de 2004, emitida por la entonces Dirección de Reforma Agraria de la Entidad le adjudicó a título oneroso a César Ovidio Marín Quintero, una parcela de terreno baldío, con una superficie de 33 Has+3386.38 m², ubicado en la localidad de Escobalito, Corregimiento La Trinidad, Distrito de Capira, Provincia de Panamá, dentro de los siguientes linderos: Norte: Camino de Tierra de 15.00 mts, hacia Escobalito y Los Chorros de Trinidad; Sur: Oriel David Marín Quintero, qbd. s/n, zanja; Este: Rio Trinidad, Zanja, Deive Cesar Delgado; y Oeste: Epimenides Marín Quintero, Oriel David Marín Quintero, Zanja, Gaspar Octavio Marín Quintero, quedando inscrita en la Finca No. 242765, Código de Ubicación 8208, en el Documento Redi No. 722652, Asiento No-1. (Cfr. fojas 64 a 70 del Expediente Judicial)

En mérito de lo expuesto, sostiene el Tribunal que la Autoridad actuó conforme a Derecho, al momento de adjudicar definitivamente a título oneroso a Cesar Ovidio Marín Quintero, una parcela baldía, ubicada en el Corregimiento de La Trinidad, Capira, Provincia de Panamá, con una superficie de 33 Has+3386.38

m2, según los linderos comprendidos en el Plano No. 803-08-16670 de 1 de agosto de 2003.

Aunado al hecho que, dentro de las constancias que reposan en autos, la demandante no ha logrado demostrar que el globo de terreno adjudicado a Cesar Ovidio Marín Quintero, a través de la Resolución No. D.N. 8-5-2085 de 26 de noviembre de 2004, no le pertenecía al Estado.

Cabe advertir en este punto que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 784 del Código Judicial, les incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las nomas que les son favorables, lo que da lugar a que este hecho alegado por el demandante con el objeto de sustentar su pretensión, quede desvirtuado.

En abono de lo antes expuesto, debemos indicar que dentro del expediente judicial consta el Auto 1560 de 28 de agosto de 2013, emitido por el Juzgado Primero del Circuito de lo Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá, admitido como prueba a través del Auto 340 de 30 de septiembre de 2019, aportado por el Tercero, el cual determinó, lo sucesivo:

“...VISTOS

1) ORIEL DAVID MARIN QUINTERO...3) **CESAR MARÍN QUINTERO** y ..., presentó **DEMANDA NO CONTENCIOSA DE INSPECCIÓN OCULAR DE MEDIDAS Y LINDEROS**, corregida, a fin de verificar los de las siguientes FINCAS No. 251525, Propiedad de Marisa MARÍN QUINTERO; Finca 242765 y 249982, Propiedad de CÉSAR OVIDIO MARÍN QUINTERO; Fincas 260220 y 260222, Propiedad ORIEL DAVID MARÍN QUINTERO; Finca 252737, Propiedad de GASPAR OCTAVIO MARÍN QUINTERO; **con relación a la Finca No. 1773, propiedad de VIOLA MARÍA RODRÍGUEZ, ‘que se ubique verifique la existencia real de la mismas (sic), haciendo uso de las Escrituras Públicas, los planos aportados a fin de determinar la cabida y dimensiones superficiarias de la Finca No.1773 mencionada y establecer si las Fincas de los solicitantes están o no dentro de la Finca No. 1773 de propiedad de VIOLA MARIA RODRIGUEZ y corregir cualquier error; y que los peritos expresen: si el plano de la señora VIOLA MARÍA RODRIGUEZ tiene errores o defectos que se puedan corregir e identificar las medidas y distancias y rumbos de la misma (sic), así como el cierre de polígono y demás detalles concernientes a su formación y validez, y establecer y si los solicitantes cumplieron con las formalidades legales para adquirir en propiedad las citadas fincas.’**

...

El perito del tribunal con respecto a la Finca No. 1773, inscrita al Tomo 128, Folio 128, Código de ubicación No. 8208, de la Sección de

propiedad de la provincia de Panamá del Registro Público, **a nombre de MARÍA VIOLA RODRÍGUEZ**, señaló que el plano que reposa en el expediente, como el plano de la finca en cuestión, tiene un sello borroso e ilegible de un agrimensor Oficial de la República; y que tiene detalle de amarre, ni localización regional. Indicó que lo que le permitió ubicarse fue que tiene indicado el Norte, lo que permite compararlo a los otros planos. Señala que **cotejando este plano, con la Certificación expedida por el Registro Público, la finca 1773 tiene un área de 99HÁS+2800 Mts²**, coincide con la parcela Oeste indicada en dicho plano a nombre de Pascual Gomez, los colindantes también coinciden, al Norte: Terrenos Nacionales, al SUR: Terrenos Nacionales; al ESTE: Andrés Gomez; al OESTE: Terrenos Nacionales. **El perito del Tribunal acotó que: ´es evidente que ni el camino ESCOBALITO-ROSEMENA, ni el Río Trinidad aparecen como colindantes, ni en plano, ni en la certificación del Registro Público de la finca en mención´.**

El perito del tribunal enfatizó la importancia del hecho que por la **falta de ubicación regional y de detalle de amarre, se imposibilitó determinar dónde se ubica exactamente dicha Finca 1773**, que sólo puede señalar por la Certificación del Registro Público que **dicha finca está ubicada en algún lugar del Corregimiento de La Trinidad, Distrito de Capira, Provincia de Panamá**, y en consecuencia **no pudo establecer ninguna colindancia, traslape o inserción, en referencia a las fincas de los solicitantes en el presente proceso, ni en ninguna otra.** (fs. 107) Para ilustrar su análisis elaboró un Plano demostrativo de las fincas de los solicitantes, que presenta como colindantes de la unión de dichas Fincas los siguientes linderos: NORTE: Camino Arosemena-Escobalito, SUR: Máximo Sánchez; ESTE: Américo Ávila y el Río Trinidad; OESTE: Vereda y Oscar Ascanio Sánchez González. Indicó que el área de unión de las fincas solicitantes es de 91HAS+830.63 Mts², **que difiere bastante con el área de la Finca 1773, que es de 99HAS2800 Mts².**

Así mismo indicó que al comparar los planos de montaje de las fincas solicitantes con el de la finca 1773, pudo observar que la línea 106-32, del Plano de esta última es la colindancia ESTE del Globo de terreno de ANDRES GOMEZ, es una recta que tiene una longitud de 1,332 Metros ..., por lo que concluyó, dada la forma y montaje de las fincas solicitantes, la misma tampoco concuerda con la finca 1773.

...

A juicio del Tribunal se ha dado cumplimiento al procedimiento que detalla el artículo 1437 y 1438 del Código Judicial, por lo que se procede a examinar el informe de los peritos a luz de lo dispuesto en el artículo 980 del Código Judicial.

Al efecto observa el tribunal que los peritos han coincidido al describir las fincas de los solicitantes y los datos de campo, y coinciden en los planos empleados para hacer sus estudios de campo, que les llevaron a concluir al perito del tribunal que **no existe ´ninguna colindancia, traslape o inserción, en referencia a las fincas de los solicitantes en el presente proceso, ni con ninguna otra´** y al perito de los solicitantes que: **´las fincas mantienen sus medidas y linderos correctamente ya que ninguna se traslapa´.** (fs.104).

El tribunal acoge las medidas y linderos plasmadas por los peritos como sigue:

..

2.Finca 242765, propiedad de CESAR OVIDIO MARIN QUINTERO...según consta inscrita al Código de ubicación No. 8208,

Documento Redi No. 722652, de la sección propiedad de la provincia de Panamá, del Registro Público, PLANO No. 803-08-16670, con un área de 33 hectáreas con 3386.39 MTS, ubicada en Capira, La Trinidad, con los siguientes **Linderos:** ..

En cuanto a la Finca 1773, inscrita al Tomo 128, Folio 128, inscrita al Código de ubicación 8203, de la sección de propiedad de la provincia de Panamá, del Registro Público, a nombre de María Viola Rodríguez, con pasaporte 132246851, el perito del tribunal expresó lo siguiente: ‘al revisar el plano que reposa en el expediente y que se dice pertenece a dicha a dicha finca, el perito del tribunal y de la parte solicitante señalan que este plano no tiene detalle de amarre, ni localización regional, situación que imposibilita determinar donde se ubica exactamente dicha finca y en consecuencia sus medidas y linderos.’

El Tribunal considera que el informe rendido por los peritos es fehaciente, consistente y demuestra que verificadas las medidas, rumbos y linderos en campo, son los mismos inscritos en el Registro Público y coincide con los descritos en los Planos que reposan en la ANATI, antigua Dirección de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que no han variado las medidas inscritas en el Registro Público.

En cuanto a la Finca 1773... los peritos no encontraron punto de amarre, ni localización regional, situación que imposibilita determinar donde se ubica exactamente dicha finca y en consecuencia verificar sus medidas y linderos. ...” (Cfr. fojas 94 a 105 del expediente judicial)

De lo anterior, se colige que el señor Ovidio Marín Quintero llevó un Proceso No Contencioso de Inspección Ocular de Medidas de Linderos, ante las Autoridades Jurisdiccionales, a fin de verificar los límites de la Finca No. 242765 (adjudicación impugnada), se determinó que luego de corroboradas las medidas, rumbos y linderos en campo, inscritos en el Registro Público y los Planos que reposan en la ANATI, no se encontró punto de amarre, ni localización regional, de la Finca No. 1773, propiedad de **MARÍA VIOLA RODRIGUEZ**, lo que imposibilitó confirmar sus medidas y linderos.

Así las cosas, como se señaló en párrafos precedentes, la actuación de la entidad demandada se ajusta a derecho, porque el análisis de la Acción y de las piezas procesales allegadas al Proceso, se concluye que la Resolución No. D.N. 8-5-2085 de 26 de noviembre de 2004, es legal, y, por lo tanto, no viola el artículo 1767 del Código Civil, y los artículos 34, 35, 36 y 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la

Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, la Resolución No. D.N. 8-5-2085 de 26 de noviembre de 2004, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), dentro de la Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, interpuesta por el apoderado judicial de María Viola Rodríguez.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**