

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

Panamá, diecisiete (17) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El licenciado Jonathan Hernández, actuando en nombre y representación de JEAN CLARY BETHANCOURT VERGARA, ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de nulidad con el fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI)

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de 04 de julio de 2023 (f. 23), se le envió copia de la misma al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración, al Señor EDUARDO NAYIB CRISTO SUAREZ, en calidad de propietario de la finca inscrita a folio real No. 30122833, con código de ubicación 8803 y al Tercero interesado la sociedad VILLAS DE MIRAFLORES, S.A.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI), que resuelve lo siguiente:

"1. Adjudicar definitivamente, a título oneroso a GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO de generales expresadas, una parcela de terreno baldío ubicado en el corregimiento de EL HIGO, Distrito de SAN CARLOS, Provincia de PANAMA, con una superficie de SIETE MIL STECIENTOS OCHENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS CON CINCUENTA Y NUEVE DECIMETROS CUADRADOS (0Has.+7789.59M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponde al Plano No.809-03-18903, del 20 de julio de 2007, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

NORTE: CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA Y SERVIDUMBRE

SUR: JEAN CLARCK RODRIGUEZ.

ESTE: CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA

OESTE: SERVIDUMBRE.

2. El valor del Terreno adjudicado es de SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/.75.00), suma que pago el comprador, según consta en el expediente.

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

4. Se advierte al comprador que están en la obligación de dejar una distancia de CINCO METROS (5.00MTS), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje del CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA, con el cual colinda por el lado NORTE Y ESTE y una distancia de DOS METROS CON CINCUENTA CENTIMETROS (2.50MST), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de la SERVIDUMBRE, con el cual colinda por el lado NORTE Y OESTE.

5. El comprador, GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados."

Según la parte actora la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI), infringe los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario de 1962 y los artículos 334 y 338 del Código Civil.

Las primeras disposiciones que se citan como vulneradas son los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario de 1962 y cuyo texto es el siguiente:

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

Artículo 29: Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieran tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Artículo 69. La adjudicación definitiva confiere la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas en este Código

Artículo 72. En ningún caso tendrá valor alguno contra la Nación o contra terceros, los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las disposiciones que regulen la adjudicación o venta de tierras estatales. En

consecuencia, las inscripciones hechas en el Registro Público de los títulos expedidos o que se expidan desde la vigencia de este Código con tales efectos podrán cancelarse a solicitud del representante de la Nación o a petición de parte interesada. Tal cosa se hace mediante demanda ordinaria ante los tribunales competentes."

Sostiene la parte actora que las normas citadas fueron violadas, en concepto de violación directa por omisión, toda vez que la resolución impugnada fue expedida ilegalmente pues omitió que el globo de terreno que le fue adjudicado al señor GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO no podía ser refutado como baldío nacional en el año 2009 ya que el mismo había sido adquirido de otra persona desde el año 1975, ignorando el derecho a la propiedad privada consignado en dichas normas, dejando desprotegida a su propietaria y ocasionando un problema factico jurídico de traslape total de la finca.

Finalmente, la parte actora considera como vulnerados los artículos 334 y 338 del Código Civil que preceptúan lo siguiente:

"Artículo 334. Son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado y del Municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente.

Artículo 338. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización."

A juicio de la parte actora las normas citadas fueron violadas directamente por omisión, dado que dichas normas establecen el derecho de toda persona que adquirir legalmente una propiedad, con las mismas jerarquías y garantías que los bienes patrimoniales del Estado adjudicados a un particular con las limitaciones establecidas en dichas normas y el no ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y motivos de utilidad pública lo que no se realizó en este caso.

II. EL INFORME DE CONDUCTA DEL ADMINISTRADOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)

De fojas 26 a 28 del expediente judicial y a través de la Nota ANATI-DSG-034-2023, figura el informe de conducta emitido por el Secretario General de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI), el que en su parte medular señala lo siguiente:

“(...)

Sobre la Resolución No. D.N. 8-5-0546 del 5 de marzo de 2009:

La solicitud de Adjudicación tiene su génesis en la solicitud No. 8-5-379-06, fechada 26 de junio de 2006, presentada a título personal por el señor Gerardo Enrique Vega, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 8-162-312, sobre un lote de terreno, con una superficie aproximada de 8,000 m², ubicada en el corregimiento de Del Higo, distrito de San Carlos, provincia de Panamá. (F.1., consta a foja 3 del dossier la cual concede autorización por parte del funcionario Sustanciador de la Provincia oeste para la apertura de trocha

Visible a foja 4, reposa recibo de pago No.5823, a nombre Gerardo Enrique Vega Berrio, por el monto de quince balboas con cero centavos (B/.15.00), de la 5 a 8 se encuentra Acta de Inspección Ocular y Hoja de Colindancia

De foja 9, reposa Providencia No.579-DRA-06, fechado 13 de octubre de 2006, de la 11 a 12 se encuentran los Edictos N°076-DRA-2006 los mismos fueron publicados en la Alcaldía y Corregiduría del Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá el 13 de octubre de 2006

de la foja 16-20 reposan los Edictos N°250-DRA-2007 los mismos fueron publicados en la Alcaldía del Distrito de San Carlos, Corregiduría del Higo Provincia de Panamá el 20 de noviembre de 2007.

A foja 31-32, encontramos el recibo No.7218 por el monto de Noventa y Cinco con Treinta solamente (B/.95.30) y copia de la cedula del solicitante.

Visible a foja 36, reposa la NOTA-DAT-1496-2008 de 11 de julio de 2008 de Ministerio de Desarrollo Agropecuario, donde detalla que se devuelve el expediente contentivo de la solicitud de Adjudicación a nombre de Gerarda Enrique Vega Berrio, con una superficie de 0+7789.59M²:

1. El Edicto de paradero desconocido a foja 12 no está firmado por la persona que fijó y desfijo (Corregiduría).

2. El Informe de Mensura no fue firmado por el se observa en el plano. Foja 37-39, Se encuentra Nota no.095-DRA-09 donde se detalla: que se envía el expediente del señor GERARDO E. VEGA BERRIO, debidamente corregido.

De foja 42-43, se encuentra Resolución No. D.N. 8-5-05-46 de 5 de marzo de 2009 de Ministerio de Desarrollo Agropecuario, donde se ha solicitado a la Dirección de adjudicación definitiva a título oneroso, una parcela de terreno baldía, ubicado en el Corregimiento de EL HIGO, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá, la cual se describe en la parte resolutive.

Foja 44, reposa el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, de 20 de abril de 2009 donde detalla: que se ha recibido una escritura, ubicada en el Corregimiento, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá, La GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIOS, con superficie de 0+7789.59 m², Finca No.299284.

III. INTERVENCIÓN DEL TERCERO INTERESADO

En la providencia que admite la demanda, se ordenó correrle traslado al señor EDUARDO NAYIB CRISTO SUAREZ, en calidad de propietario de la finca inscrita a folio real No. 30122833, con código de ubicación 8803 y la sociedad VILLAS DE MIRAFLORES, S.A como tercero interesado, a quienes se les designó al Licenciado Roberto Aparicio como defensor de ausente de ambos (f.36)

El licenciado Aparicio presentó escrito de contestación, en el que procede a negar todos los hechos de la demanda y rechaza los conceptos de infracción invocados, así como las pruebas presentadas y aducidas por la parte actora.

IV. LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista No. 1176 de 17 de julio de 2024 (fs.81-85), indicó que el concepto de la Procuraduría respecto de la legalidad de la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI), quedará supeditado a lo que se logre establecer en la etapa probatoria.

V. FASE PROBATORIA Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN DE LAS PARTES INTERVINIENTES.

Por medio del Auto de Prueba No. 318 de 27 de septiembre de 2024 (fs.102-104), la Sala admitió algunas de las pruebas documentales aportadas por los demandantes; así como la inspección judicial con intervención de peritos y denegó otras al no cumplir los requerimientos de ley. De forma oficiosa se requirió de la entidad demandada copias autenticadas del expediente administrativo relativo a este caso.

Una vez ejecutoriada la resolución, el apoderado judicial de JEAN CLAY BETHANCOURT VERGARA, presentó dentro del término de ley su alegato de conclusión, (fs.155-157), donde se reitera, sin mayor variante, de los hechos y fundamentos expuestos en su escrito de oposición de la demanda.

Por su parte, el Procurador de la Administración, por medio de la Vista No. 1833 de 27 de diciembre de 2017 (fs.158-163), emite su concepto dentro del alegato de conclusión. El Procurador de la Administración le solicita a los Magistrados que conforman la Sala Tercera que declaren que Es ilegal la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), ello pues de la inspección judicial admitida mediante Auto de Pruebas No. 318 de 27 de septiembre de 2024, el juzgado comisionado remitió el informe de perito quien indicó lo siguiente:

"Al proceder a verificar y georreferenciar las fincas encontramos que ambas Finca N°205225, ... y la Finca N°299284 ..., se encuentran ubicado (sic) en el mismo lugar y que al revisar y replantear ambas fincas, encontramos que la Finca N°299284, ...**se SOBREPONE, sobre La Finca N°205225..., esta sobre posición afecta la totalidad de la superficie de la Finca N°205225..**

Al verificar la Finca N°205225, y la Finca N°299284, con los planos N°809-03-14878 y el Plano N°809-03-18903, de ambas fincas, estos nos muestran que existe un traslape entre las dos fincas mencionadas, dando como resultado que la Finca N°205225, se ve afectada en su totalidad o traslapada.
..." (La negrita, mayúscula y subraya es de la cita) (Cfr. foja 137 del expediente judicial).

La Procuraduría de la Administración tomando en consideración a lo transcrito refiere que a la actora le asiste la razón, debido a que la entidad demandada no debió adjudicarle a Gerardo Enrique Vega Berrio, el terreno baldío, a título oneroso, con una superficie de siete mil setecientos ochenta y nueve metros cuadrados con cincuenta y nueve decímetros cuadrados (0Has+7789.59mts2) ubicado en el Corregimiento del Higo, distrito de San Carlos, provincia de Panamá Oeste, que corresponde al plano 809-03-18903 de 20 de julio de 2007, sin antes haber efectuado las diligencias correspondientes a fin de tener la certeza que no existe el traslape señalado en el informe pericial.

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites legales, los Magistrados que integran esta Corporación de Justicia proceden a fallar la presente controversia, previa valoración de los argumentos planteados por la parte actora y la Procuraduría de la Administración, en defensa del acto acusado; así como también de las pruebas allegadas al proceso y los alegatos presentados por las partes que intervienen en este proceso.

El acto administrativo impugnado en la presente demanda lo constituye la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI), que resuelve lo siguiente:

"1. Adjudicar definitivamente, a título oneroso a GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO de generales expresadas, una parcela de terreno baldío ubicado en el corregimiento de EL HIGO, Distrito de SAN CARLOS, Provincia de PANAMA, con una superficie de SIETE MIL STECIENTOS OCHENTA Y NUEVE DECIMETROS

CUADRADOS (0Has.+7789.59M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponde al Plano No.809-03-18903, del 20 de julio de 2007, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

NORTE: CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA Y SERVIDUMBRE

SUR: JEAN CLARCK RODRIGUEZ.

ESTE: CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA

OESTE: SERVIDUMBRE.

2. El valor del Terreno adjudicado es de SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/.75.00), suma que pago el comprador, según consta en el expediente.

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

4. Se advierte al comprador que están en la obligación de dejar una distancia de CINCO METROS (5.00MTS), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje del CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA, con el cual colinda por el lado NORTE Y ESTE y una distancia de DOS METROS CON CINCUENTA CENTIMETROS (2.50MST), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de la SERVIDUMBRE, con el cual colinda por el lado NORTE Y OESTE.

5. El comprador, GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados."

Una vez efectuado un análisis exhaustivo del expediente, la Sala considera que la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) es nula por ilegal.

Lo anterior es así, pues para esta Sala Tercera se incurre en vicio de nulidad, cuando la entidad que profiere el acto administrativo carece de competencia para realizar la adjudicación de terrenos que no son parte de los bienes de la Nación, sino que por el contrario corresponden a la propiedad privada, encontrándonos frente a la nulidad absoluta del acto acusado de ilegal.

Resultando oportuno indicar que la competencia del servidor público, concebida como el conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la Ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público, según lo define el numeral 21 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, es de tal importancia, que de acuerdo al artículo 52 de la referida Ley, se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, cuando entra otras razones, esté dictado por autoridades incompetentes.

Por ello, el Doctor JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, catedrático de Derecho Administrativo y miembro del Consejo de Estado de la República de Colombia (equivalente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá), ha señalado a propósito de ello: *"La competencia para proferir y ejecutar los actos administrativos constituye un importante sinónimo del concepto jurídico de capacidad, en cuanto aptitud atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento a entes públicos o a los particulares para que manifiesten válidamente la voluntad estatal por vía administrativa. Se reconoce doctrinalmente que la capacidad, tratándose de la teoría del acto administrativo, se traduce en términos de competencia. En ese sentido, será capaz la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, estando en consecuencia, viciado de nulidad el acto proferido por aquellos sujetos que no tenga competencia legalmente atribuida, es decir, que carezcan de capacidad jurídica para la expedición de un acto administrativo. Por lo tanto, es capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente para la elaboración de una decisión administrativa o el ejercicio de una función. La competencia administrativa se mide por la cantidad de poder o funciones depositados en un órgano o en un particular y que lo habilita para elaborar y expedir un acto administrativo; no es, por lo tanto, absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al servidor público o al particular su ejercicio y garantice al administrado la seguridad jurídica necesaria frente al ejercicio de los poderes públicos... La competencia se torna, en este sentido, en un importante presupuesto para la validez del acto administrativo, en la medida que permite a quien ejerce las funciones administrativas actuar dentro de los linderos del principio de legalidad."* (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo - Tomo II - Acto Administrativo, 4ta. Ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003).

Así pues, pues del caudal probatorio aportado por la parte recurrente, así como de las pruebas documentales admitidas y practicadas mediante Auto No. 318 de 27 de septiembre de 2024, se desprende con meridiana claridad que la adjudicación del globo de terreno al señor GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO, ubicado en el corregimiento de EL HIGO, Distrito de SAN CARLOS, Provincia de PANAMA, con una superficie de SIETE MIL STECIENTOS OCHENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS CON CINCUENTA Y NUEVE DECIMETROS CUADRADOS (0Has.+7789.59M2), según el

Plano No.809-03-18903, del 20 de julio de 2007, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, fue realizado en contravención de lo dispuesto en los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario.

Esta Sala señala esto pues, de foja 17-21 y reverso del expediente judicial se observa el Certificado de Propiedad emitido por el Registro Público de Panamá que indica que JEAN CLARY BETHANCOURT VERGARA, es titular registral de un derecho de propiedad sobre el inmueble con Código de Ubicación 8803, Folio Real No. 205225, corregimiento, El Higo, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá, Documento Redi 250502, con una superficie de DOS MIL QUINIENTOS VEINTITRES METROS CUADRADOS Y DIECIOCHO DECIMETROS CUADRADOS (0Has+2523.18M2) según plano No. 809-03-14878 del 18 de agosto de 2000 y aprobado por la Dirección de Reforma Agraria y el cual se encuentra inscrito desde el 13 de julio de 2001 en el Tomo 2001, Asiento 72354.

Concatenado a lo anterior, en la inspección realizada el 1 de noviembre de 2024 por el Juzgado Municipal Mixto del Distrito de San Carlos (Cfr 127-130), donde solo participo el perito del tribunal, este advirtió que con la verificación de las Coordenadas a través de los planos y en campo se observó el traslape del predio de la demandante y la existencia de una doble titulación del globo del terreno, lo que definitivamente afecta la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley; tal y como lo dispone el artículo 47 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en concordancia con el artículo 337 del Código Agrario define la propiedad como el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la Ley.

Por lo tanto, a juicio de la Sala Tercera, parte importante del globo de terreno que le fue adjudicado al señor GENARO ENRIQUE VEGA BERRIO, era un terreno de propiedad privada, por lo que la entidad demandada no tenía competencia para adjudicarlo. De allí que al confrontar el acto impugnado con los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario, 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 violadas.

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. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI).

Notifíquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta Oficial


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

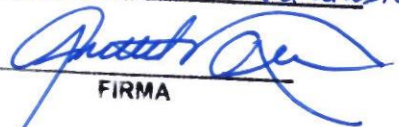

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 20 DE junio
DE 20 25 A LAS 8:16 DE LA mañana

A Procuradora de la Administración


FIRMA