



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

**Panamá, cuatro (4) de febrero de dos mil catorce (2014).**

**VISTOS:**

El Licenciado Omar Armando Williams, actuando en nombre y representación de la Asociación de Usuarios del Sistema de Riegos Lajas, ha interpuesto demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

**I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO**

Mediante la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, se resolvió lo siguiente:

"...

**RESUELVE:**

1°. Adjudicar definitivamente a título oneroso a RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN, de generales expresadas, dos (2) globos de terrenos baldíos, ubicado en el Corregimiento CABECERA, Distrito de PENONOMÉ, Provincia de COCLÉ, según Plano No.206-01-10677 del 17 de agosto de 2007, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, las cuales se describen así: GLOBO A: Tiene una superficie de CIENTO TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO DECÍMETROS CUADRADOS (134Hás+5022.34M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales.

NORTE: AGROGANADERA GIVET S.A.

SUR: BENILA DIAZ DE CONTE Y RUBEN LOPEZ

ESTE: SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOME Y BENEDICTO GONZÁLEZ.

801

OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y A PENONOME.

GLOBO B: Tiene una superficie de DOS HECTAREAS MAS OCHO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES METROS CUADRADOS CON SESENTA DECÍMETROS CUADRADOS (2Há.+8983.60M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales.

NORTE: BENILA DIAZ DE CONTE

SUR: JORGE LUIS QUIROS PONCE

ESTE: BENILA DIAZ DE CONTE

OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y PENONOME.

El valor del Globo A, es de OCHOCIENTOS DIEZ BALBOAS (B/.810.00), y del Globo B, es de DIECIOCHO BALBOAS (B/.18.00), o sea un total de los dos Globos de OCHOCIENTOS VEINTIOCHO BALBOAS (B/.828.00), 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 la Autoridad Nacional del Ambiente, Decretó de Gabinete 35 del 6 de febrero de 1969 y demás disposiciones que le sean aplicable.

4.-Se advierte a el 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 de terreno adjudicada hasta el eje de LA SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOME, con el cual colinda por el lado ESTE del Globo A. y una distancia de VEINTICINCO METROS (25.00mts), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de LA CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y A PENONOME, con el cual colinda por el lado OESTE del Globo A y del Globo B.

5.- El Comprador RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN, autoriza al MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO para que utilice la porción de tierra donde se desarrolla el PROYECTO DE RIEGO DE LAJAS. Una vez culminado el Proyecto de Riego el comprador se reserva el derecho de uso del mismo.

6.- El Comprador, RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados.

...".

## II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

A fojas 4 a la 48 del dossier, se encuentra la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por el Licenciado Omar Armando Williams, en representación de la Asociación de Usuarios del Sistema de Riego Lajas, mediante la cual se solicita la nulidad, por ilegal, de la

802

Resolución No.D.N.2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Dicha demanda ha señalado como infringidas por el acto acusado, las siguientes normas legales:

Ley 38 de 31 de julio de 2000.

"Artículo 38. Cuando las entidades públicas deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos establecerán un procedimiento sumario de gestión mediante formularios impresos y otros documentos que permitan el rápido despacho de los asuntos, y podrán utilizarse, cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, tipos o series de éstas, siempre que se exponga la motivación básica de la decisión, no se lesione la garantía del debido proceso legal y el libre ejercicio de la abogacía."

"Artículo 47. Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho respectivo."

"Artículo 67. Todos los términos de días y horas que se señalen en los procesos administrativos, comprenderán solamente los hábiles, a menos que una norma especial disponga lo contrario y así se consigne en la resolución respectiva.

Los términos de meses y de años se ajustarán al calendario común. Los términos de horas transcurrirán desde la siguiente de aquélla en que se notificó a la persona interesada; los de días, desde el siguiente a aquel en que se produjo dicha notificación."

Ley 37 de 1962.

"Artículo 30. Mientras se realicen los estudios agrológicos necesarios, en cada región, para efectuar una clasificación científica de los suelos, se entiende que la propiedad privada cumple su función social cuando:

- a. Cultivada en pastos, se ocupe con ganado vacuno o caballar en una proporción no menor de un animal por cada dos (2) hectáreas de terreno.
- b. Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras (2/3) partes de su extensión.
- c. Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras (2/3) partes de su extensión, con árboles para la extracción de madera para ser procesada industrialmente.
- d. Se conviertan en áreas urbanas, conforme a las disposiciones legales vigentes."

803

"Artículo 53. Para ejercer el derecho de solicitar una parcela de tierra a título gratuito será necesario:

1. Ser mayor de edad, o estar emancipado o habilitado de edad o ser jefe de familia;
2. Que el peticionario no posea tierras o las que poseyere no fueren suficientes, a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, para obtener ingresos razonables de la explotación de la tierra; y
3. Que el solicitante se obligue a trabajar la parcela personalmente o con sus familiares dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad."

"Artículo 114. La Comisión de Reforma Agraria, tomando en cuenta la cantidad de tierras de propiedad del solicitante, fijará los precios de venta de las tierras estatales que venda mediante los reglamentos de clasificación de tierras que adopte, pero el precio de venta a título oneroso no podrá ser menor de seis balboas (B/6.00) por hectáreas, valor que servirá de base para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad."

"Artículo 59. La Comisión de Reforma Agraria tratará de adjudicar tierras en el mismo lugar donde reside el peticionario, pero si esto no fuere posible se hará la adjudicación preferiblemente en las áreas más cercanas al lugar de residencia."

"Artículo 61. La comisión de Reforma Agraria adjudicará una sola parcela a cada beneficiario. Sin embargo, podrá adjudicar una extensión adicional de tierra si el interesado comprueba:

- a) Que tiene una familia numerosa que depende de él;
- b) Que la parcela original no le da el rendimiento económico suficiente para garantizar el mejoramiento económico progresivo de la familia; y
- c) Que la parcela original está siendo explotada racionalmente.

Parágrafo: En caso de adjudicaciones adicionales y cuando no hayan tierras contiguas disponibles, el beneficiario debe estar dispuesto a trasladarse mediante arreglos especiales con la Comisión de Reforma Agraria a la nueva parcela cuya extensión y características le garanticen el desarrollo de una unidad de explotación económica adecuada."

"Artículo 63. Las adjudicaciones en propiedad a título gratuito u oneroso, en forma provisional o definitiva.

Se exceptúan de esta reglas las adjudicaciones para áreas destinadas a fines de utilidad pública, ejidos municipales y las de tierras destinadas a la enseñanza de la agricultura, las cuales se harán sólo en forma definitiva."

"Artículo 64. La Adjudicación de tierras estatales en propiedad, se hará definitiva cuando la extensión solicitada no exceda de cincuenta (50) hectáreas."

"Artículo 67. la adjudicación provisional se convertirá en definitiva cuando el adjudicatario compruebe que la tierra adjudicada está cumpliendo adecuadamente su función social de acuerdo con el artículo 30 de este Código."

804

"Artículo 99. En caso de colindantes ausentes desconocidos o de paradero ignorado se hará la notificación mediante fijación de edictos por cinco (5) días en la Alcaldía y Corregimiento del lugar."

Decreto 55 del 13 de junio de 1973.

"Artículo 16. No puede imponerse servidumbre de acueducto para objetos de interés privado sobre construcciones o edificios, a menos que la importancia de la obra le justifique, a juicio del Consejo Consultivo de Recursos Hidráulicos y mediante Resolución refrendada por el Ministro."

Ley 35 de 22 de septiembre de 1966.

"Artículo 2. Son bienes de dominio público del Estado, de aprovechamiento libre y común son sujeción a lo previsto en este decreto ley, todas las aguas fluviales, lacustres, marítimas, subterráneas y atmosféricas, comprendidas dentro del territorio nacional continental e insular, el subsuelo, la plataforma y el espacio aéreo de la República."

En ese sentido, dentro de los conceptos de las infracciones brindados por la demandante, se encuentran los siguientes:

"...la Directora Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, LIC. NADIA MORENO, motivando y pretendiendo cumplir con formalidades externas de legalidad desarrollo (sic) y ejecuto (sic) un acto para el cual no tenía (sic) competencia y con un fin diferente al cual la normas del derecho agrario destinaban el bien al uso colectivo de producción agropecuaria, como fundamentación de uso social de la tierra. Es evidente que al darle un ropaje de una transacción de adjudicación de parcela social de la actividad agraria que tienda a beneficiar a las familias de mas bajos recursos económicos de allí el irrisorio precio de B/6.00 por hectáreas, cuando ella sabía como funcionaria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario con funciones de Directora Nacional de la Reforma Agraria, que esas tierras estaban directamente afectadas como servidumbre de agua la Sistema de Riego de Lajas, para el beneficio de mas de 300 familia que conforman la Asociación de Usuarios del Sistema de Riego de Lajas."

"...

Este proceder incurre en una falsa motivación, que produce la ilegalidad del acto, pues como motivo o causa del acto administrativo, que se trata de un bien privado que cumple la función social. Es decir los hechos anteriores y exteriores al acto sustentan una realidad distinta, las tierras adjudicadas recaen sobre un patrimonio de la Nación, las cuales fueron destinadas para la construcción del Sistema de Riego de Lajas, el cual tiene como único fin beneficiar a las mas de 300 familias que se dedican a la agricultura de subsistencia y que viven en el área, bajo el Régimen tutelar de la reforma agraria."

805

“..."

La realidad de la condición de RAMIRO ANTONIO JAÉN JAÉN, (reside fuera del área de la adjudicación de la tierra, reside en el Distrito de Antón, no trabaja la tierra se dedica a la mecánica, el mismo declaró que su actividad laboral se dedica), no se subsume a los presupuestos prefijados en la Ley y el precio de venta de seis balboas por hectárea como base para la adjudicación, motiva falsamente lo que es inexistencia de motivo legales, pues la norma hace relación a un proceso de expropiación y no a una adjudicación a título oneroso a favor del a favor del productor solicitante, el espíritu de esta norma no es mas que restringir o inhibir a los especuladores terratenientes...”.

“...al contravenir la prescripción de adjudicar en el mismo lugar donde reside el peticionario lo que descalifica el móvil que sustento de la Resolución impugnada ya que el propio peticionario le señaló en la solicitud que su lugar de cabecera queda establecida en el Corregimiento de Anton y no como exige la norma...”.

“... al proferir un acto de adjudicación de manera definitiva de esas tierras, las cuales eran del conocimiento de la Directora Nacional de la Reforma Agraria de ese entonces Lic. Nadia Moreno, y del resto del personal que las tierras de la nación, que fueron destinadas para la construcción del Sistema de Riego de Lajas, que su único fin público es el beneficiar a los miembros de la Asociación de Usuarios del Sistema de riego de Lajas...”.

“... al proferir un acto de adjudicación que excede el área de 50 hectáreas establecida en este artículo, en cuyo caso no debería hacerse en forma definitiva toda vez que cuando se trate de la adjudicación definitiva no procede cuando se excede las 50 hectáreas y por ley existe la restricción de hacer cumplir la función social...”.

“El proceso de enajenación no cumplió con las garantías de conocimiento y publicidad para oponer y hacer valer las reservas y objeciones de las transacciones inconsulta de venta de la parcela que afecta en su condición de sirviente a la servidumbre que el Sistema de Riego de lajas tenía como garantía para oponer sus legítimas pretensiones de acceder al agua...”.

“...la Directora Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) NIDIA MORENO, no podía ADJUDICARLAS como tierras BALDIAS, porque ese hecho no es cierto, esas tierras estaban siendo ocupadas y trabajadas por el Propio Estado desde 1970, y que fue la administración del señor Guillermo Endara Galimani, el que decidió paralizar el bombeo de agua del sistema, desde el Río Zaratí al reservorio (LAGO) de agua, se mantuvo con agua durante todo ese período en que no se bombeó agua, sin embargo, el mismo siguió abasteciendo a los campesinos de Lajas de agua lo que le permitió que siguieran cultivando, hasta que en 1994, la administración del señor ERNESTO PEREZ GONZALEZ

806

BALLADARES decidiera la activación del bombeo de agua nuevamente desde el Río Zaratí, el cual fija una suma de dinero para indemnizar a las fincas que de una u otra forma eran afectadas por la existencia del sistema de riego y que a la fecha de la presentación de esta demanda no se ha indemnizado a nadie...".

### III. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

A fojas 215 a las 217, se encuentra el informe de conducta rendido por parte de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en el cual se expresa lo siguiente:

"...

SEGUNDO: Una vez admitida la solicitud de adjudicación, el Funcionario sustanciador autorizó a que se realizara la diligencia de inspección ocular, ordenó la apertura de trocha y emitió hoja de colindantes, requisitos iniciales a que hacen referencia los artículos 96, 97, 98, 99 y 100 del Código Agrario.

TERCERO: A fojas cinco (5) del expediente, se observa nota del Funcionario Sustanciador de Reforma Agraria de la Región 4, Coclé, dirigida al Departamento Jurídico-Nivel Central, con la finalidad de que se emitiera opinión en cuanto a la viabilidad o no de la titulación de 30 hectáreas del lago, o si solamente se debía titular 101 has + 8212.10 m<sup>2</sup>.

CUARTO: El Departamento Jurídico-Nivel Central, mediante Nota NDJ-NC-185-07 de 18 de mayo de 2007, resolvió la consulta del Funcionario Sustanciador de la R-4, Coclé, de la siguiente manera:

"Salvo mejor criterio y mientras no exista alguna acción contraria, es factible la adjudicación condicionada, o sea, que quede establecido el Derecho de que el Proyecto de Riego de Las Lajas, pueda usufructuar un área de 131 Has. + 8212.10 M<sup>2</sup>, especificando en el plano las características de dicha área y que en el evento de que el proyecto deje de funcionar se le cancelará el usufructo, por lo que será necesario que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, extienda una Resolución a fin de levantar en el Registro Público la marginal respectiva."

QUINTO: De los trámites reglamentarios exigidos en el Proceso de Titulación, es menester destacar la diligencia de Inspección Ocular, la cual se llevó a cabo el día 12 de julio de 2007, y cuya acta respectiva reveló, entre otros aspectos, que el terreno es de uso agrícola y está sembrado de árboles maderables, pastos mejorados y que existe una parcela dedicada a la siembra de hortalizas y pastos naturales; que el terreno tiene una topografía plana en un

807

50% y el 50% restante es ondulado y que no existe corriente de agua superficial. Además se señala que al momento de la inspección no hubo oposición ni quejas de terceros, que no había trabajadores de otros agricultores, que son tierras adjudicables y que cumplen con la función social.

SEXTO: cumpliendo lo señalado en el punto Segundo de este escrito, y en base al artículo 102 del Código Agrario, se autorizó al peticionario a que realizara la mensura y preparara el croquis o plano del terreno, el cual fue levantado por un agrimensor particular. De esta manera, el peticionario presentó ante la oficina Regional de Coclé, un plano con sus respectivos cálculos y hoja de mensura, el cual fue remitido al Departamento de Mensura y Demarcación de Tierras para la revisión técnica, el cual fue aprobado, quedando identificado con el No.206-01-10677 de 17 de agosto de 2007, con una superficie de 137 has+4005.94 mts<sup>2</sup>.

SEPTIMO: Siguiendo con el debido proceso, y en base al artículo 108 del Código Agrario, se publicaron los Edictos tanto en un periódico de circulación nacional, la Gaceta Oficial, Corregiduría del lugar y en los estrados de la Oficina Regional de Reforma Agraria de Coclé, todo lo cual consta dentro del expediente de adjudicación de RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN.

OCTAVO: Concluida las etapas del proceso de adjudicación y sin que se presentara oposición alguna por parte de terceros, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, procedió a efectuar la adjudicación solicitada, mediante la Resolución No.D.N.2-2623 de 17 de diciembre de 2007.

...".

#### **IV. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR EL TERCERO AFECTADO**

Por su parte, la firma Rivera, Bolivar y Castañedas, actuando en nombre y representación de Ramiro Antonio Jaén Jaén, ha presentado contestación a la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada manifestando no estar de acuerdo con las pretensiones de la parte actora, por ser infundadas al carecer de todo fundamento jurídico y fáctico.

Dentro de los argumentos de las contestación, tenemos los siguientes:



208

"...

QUINTO: Nuestro mandante adquirió, mediante contrato de compraventa los derechos posesorios de una serie de fincas colindantes, dentro de los cuales se encontraba el Lago del Proyecto de Lajas, el cual correspondía a fincas tituladas de la familia Conte, de manera que adquirió una propiedad sobre ese Lago (ver contrato de fecha 13 de diciembre de 2005, suscrito entre FUNDACIÓN SAN ESTEBAN y RAMIRO JAEN JAEN).

Específicamente el área que correspondía al lago y las cuales fueron tituladas a nuestro mandante solo corresponden a 12 hectáreas + 0126.01 mts, las cuales corresponden a la Finca 43230.

Las otras dieciocho hectáreas de terreno del lago, pertenecían a la señora BENILDA DIAZ DE CONTE y fueron adquiridas por la sociedad Los Potrillos, S.A. Esta finca le ha pertenecido a la familia CONTE por más de 50 años (ver declaración de la señora BENILDA DE CONTE). No obstante lo anterior, al momento en que se hace la adjudicación definitivamente a nuestro mandante mediante la Resolución DN-2-2623 se hace constar expresamente lo siguiente:

"5. El comprador RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN, autoriza al MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO para que utilice la porción de tierra donde se desarrolla el PROYECTO DE RIEGO DE LAJAS. Una vez culminado el Proyecto de riego el comprador se reserva el derecho de uso del mismo."

"...

DECIMO: En el expediente de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, consta el Acta de inspección ocular de la adjudicación y por lo tanto, se puede comprobar el cumplimiento de todos los pasos para esta adjudicación, y en consecuencia el Acto Administrativo objeto de esta demanda, es plenamente legal.

Esto es así y lo podemos probar plenamente con una serie de pruebas testimoniales, periciales documentales que hemos obtenido y autenticado del proceso penal que se tramita en la Fiscalía Primera del Circuito de Coclé promovido por la Asociación de Usuarios del Sistema de Riego de Lajas en contra del señor RAMIRO JAÉN, mediante Querrela Penal presentada el día 22 de octubre de 2009, las cuales guardan relación a los mismos hechos y que aportamos al presente memorial; tal es el caso de la copia autenticada de la nota de fecha 3 de mayo de 2007, donde el señor José Ernesto De La Guardia, Funcionario Sustanciador de Reforma Agraria de Coclé, le solicita a la Licenciada Rosela Pimentel, Asesora Legal del MIDA Región 2 de Veraguas, antes de adjudicarles los globos de terrenos al señor Jaén, que le certifique si las 30 hectáreas del lago donde el MIDA financió el proyecto y su respectiva servidumbre, es adjudicables o no a particulares (en esa nota hace ver que tiene pleno conocimiento de que las 30 hectáreas del lago pertenecen al proyecto del MIDA).

"...

809

Consta copia autenticada de la declaración jurada del señor JAVIER CASTRO RANGEL el día 14 de diciembre de 2010, ante la Fiscalía Primera de Coclé quien indica que laboró por 20 años de servicios en el MIDA como Inspector de Tierras. Que la finca donde se ubica el lago que se le adjudicó a RAMIRO JAEN, una parte era derechos posesorios y otra titulada, las cuales las adquirió de la familia CONTE mediante un documento privado. Señala además que cuando se estaba dando el proceso de adjudicación, durante la inspección se percata que el señor Carlos Aguilar le estaba realizando una mejoras costosas al lago en cuanto a sus canales. Agrega que al momento de la adjudicación se cumplió con los requisitos exigidos por la ley y que cumplía con la función que ameritaba, ya que habían siembras de árboles maderables, pastos mejorados, cultivo de hortalizas; que eran terrenos adjudicables y que no hubo oposición ni quejas durante el trámite a pesar de que se hicieron las notificaciones a sus colindantes y se publicaron los edictos correspondientes. También hace la observación de que al momento de la inspección el lago no estaba funcionando."

"...

DUODECIMO: Nuestro mandante le ha brindado la función social para la cual le fueron adjudicados los dos globos de terreno, eso se puede corroborar con los testimonios de los señores LUIS AGUSTIN CONTE LIAO y BENEDICTO GONZÁLEZ, ...".

A lo largo de las argumentaciones brindadas en la contestación, la representación judicial del tercero afectado fundamenta la legalidad de la adjudicación dada a su mandante, la cual se encuentra contenida en el acto demandado de ilegal.

#### **V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

A fojas 528 a la 536 del dossier, se encuentra el concepto emitido por la Procuraduría de la Administración, a través de la Vista No.121 de 24 de febrero de 2012, en la cual solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que es ilegal la Resolución D.N. 2-2623 del 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

810

Estima el Procurador de la Administración que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario al proferir el acto objeto de reparo, procedió a adjudicar de manera definitiva a Ramiro Antonio Jaén Jaén 134 hectáreas con 5022.34 metros cuadrados, vulnerando con ello el sentido de las normas transcritas, ya que por tratarse de una adjudicación superior a las 50 hectáreas, la misma debió realizarse de manera provisional, de forma tal que luego que se verificara el cumplimiento de los requisitos relativos al cumplimiento de la función social de la tierra, según los plazos establecidos en los artículos 64 y 67 de la Ley 37 de 1962, ésta se pudiera transformar en una adjudicación definitiva.

#### VI. DECISIÓN DE LA SALA

Expuesto lo anterior y encontrándose el proceso en estado de decidir, procede esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, a resolver la litis planteada.

En ese orden de ideas, el acto demandado lo constituye la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitido por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, la cual resuelve lo siguiente:

"...

#### RESUELVE:

1°. Adjudicar definitivamente a título oneroso a RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN, de generales expresadas, dos (2) globos de terrenos baldíos, ubicados en el Corregimiento CABECERA, Distrito de PENONOMÉ, Provincia de COCLÉ, según Plano No.206-01-10677 del 17 de agosto de 2007, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, las cuales se describen así: GLOBO A: Tiene una superficie de CIENTO TRINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO DECÍMETROS CUADRADOS

811

(134Hás+5022.34M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales.

NORTE: AGROGANADERA GIVET S.A.

SUR: BENILA DIAZ DE CONTE Y RUBEN LOPEZ

ESTE: SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOME Y BENEDICTO GONZÁLEZ.

OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y A PENONOME.

GLOBO B: Tiene una superficie de DOS HECTAREA MAS OCHO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES METROS CUADRADOS CON SESENTA DECÍMETROS CUADRADOS (2Há.+8983.60M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales.

NORTE: BENILA DIAZ DE CONTE

SUR: JORGE LUIS QUIROS PONCE

ESTE: BENILA DIAZ DE CONTE

OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y PENONOMÉ.

El valor del Globo A, es de OCHOCIENTOS DIEZ BALBOAS (B/.810.00), y del Globo B, es de DIECIOCHO BALBOAS (B/.18.00), o sea un total de los dos Globos de OCHOCIENTOS VEINTIOCHO BALBOAS (B/.828.00), 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 la Autoridad Nacional del Ambiente, Decretó de Gabinete 35 del 6 de febrero de 1969 y demás disposiciones que le sean aplicable.

4.-Se advierte a el 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 de terreno adjudicada hasta el eje de LA SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOMÉ, con el cual colinda por el lado ESTE del Globo A. y una distancia de VEINTICINCO METROS (25.00mts), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de LA CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y A PENONOME, con el cual colinda por el laso OESTE del Globo A y del Globo B.

5.- El Comprador RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN, autoriza al MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO para que utilice la porción de tierra donde se desarrolla el PROYECTO DE RIEGO DE LAJAS. Unas vez culminado el Proyecto de Riego el comprador se reserva el derecho de uso del mismo.

6.- El Comprador, RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados.

...".

812

Como normas legales violadas, la representación judicial de la Asociación de Usuarios del Sistema de Riego Lajas, invocó los artículos 36, 47, 67 de la Ley 38 de 2000, artículos 30, 53, 59, 61, 63, 64, 67, 99, 114 de la ley 37 de 196, y los artículos 16 del Decreto No.55 de 13 de junio de 1973, y 2 del Decreto Ley No.35 de 22 de septiembre de 1966.

Al proceso se incorporó como prueba el expediente de adjudicación, llevado en la Dirección Nacional de Reforma Agraria, que nace de la solicitud de adjudicación a título oneroso efectuada por el señor Ramiro Jaén, cedula 2-60-975. Dicha solicitud se puede observar a fojas 1 del dossier administrativo, en la misma se solicita se adjudique a título oneroso de una parcela de tierra estatal adjudicables, de una superficie de 131 Has. + 8,212.10, ubicada en la localidad de El Lago, corregimiento cabecera, distrito de Penonomé, comprendido dentro de los siguientes linderos: NORTE: Servidumbre a Penonomé, SUR: Benila Díaz De Conte-Rubén López, ESTE: Servidumbre Benedicto González, OESTE: Carretera Panamericana-Agroganadera Givet, S.A.

Dicha solicitud fue presentada a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Penonomé, el día 14 de diciembre de 2006, e inmediatamente ese mismo día el funcionario sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria en la Región 4, vista la solicitud de adjudicación a título oneroso autoriza a abrir lo más pronto posible, las trochas correspondientes, señalando de inmediato el señor Ramiro González, que ya estaban abiertas las trochas, ver foja 3 del dossier administrativo.

813

Luego se llevan acabo una serie de trámites, correspondientes a la solicitud de adjudicación a título oneroso solicitada por el señor Ramiro González. Dentro de dichos trámites llama la atención la nota NDJ-NC-185-07, remitida por la Licenciada Rosela Pimentel, al Funcionario Sustanciador del Departamento de Reforma Agraria, Región 4, Coclé, José Ernesto Guardia, en virtud de la consulta que este último le efectuara.

En dicha nota, se le comunica al funcionario sustanciador de la Reforma Agraria, que: **"...mientras no exista alguna acción contraria, es factible la adjudicación, condicionada, o sea, que quede establecido el Derecho de que el Proyecto de Riego de Las Lajas, pueda usufructuar un área de 131 Has. + 8212.10 M2, especificando en el plano las características de dicha área y que en el evento de que el proyecto deje de funcionar se le cancelará el usufructo, por lo que será necesario que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, extienda una Resolución a fin de levantar en el Registro Público la marginal respectiva."**

Como vemos, en la nota anterior se avaló una adjudicación condicionada, sin embargo, en la Resolución No.D.N. 2-2623, de fecha 17 de diciembre de 2007, la Dirección Nacional de Reforma Agraria da la adjudicación, sin establecer específicamente cada una de las condiciones descritas en el párrafo superior. En ese sentido, solo se deja establecido que, "El comprador RAMIRO ANTONIO JAEN JAEN, autoriza al MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO para que utilice la porción de tierra donde se desarrolla el PROYECTO DE RIEGO DE LAJAS.

814

Una vez culminado el Proyecto de Riego el comprador se reserva el derecho de uso del mismo.”.

Visto lo anterior se puede concluir que la condición para la adjudicación establecida por el departamento legal de la Reforma Agraria, difiere de lo que se plasmó en el acto de adjudicación, es decir, no fue cumplida a satisfacción.

Esta falta de cumplimiento de los requisitos previamente establecidos para la adjudicación, hacen que la misma resultase defectuosa, pues tal como lo señaló en su momento la funcionaria de Reforma Agraria, solo era procedente de forma condicionada, y de conformidad con las exigencias referidas por la funcionaria.

Por otra parte, este Tribunal en vista de que en el presente caso se ve involucrada una inversión estatal, como lo es el Sistema de Riego de Lajas, emitió el auto de fecha 27 de febrero de 2013, a fin de que se determinara si dicho sistema de riego se encontraba ubicado dentro de los terrenos adjudicados al señor Ramiro Antonio Jaén Jaén, mediante la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, si dichos terrenos eran adjudicables o no, qué uso se le ha dado a los mismos, y si se ha afectado el sistema de riego de Lajas.

En ese sentido, el perito designado en su informe visible a fojas 658 a la 660 del dossier, concluye que: "...dentro de los terrenos adjudicados al Sr. Ramiro Antonio Jaén Jaén, según la Resolución No.DN 2-2623 del 17 de

S/5

diciembre de 2007, en el **globo A se encuentran la mayor parte de la superficie utilizada como Lago Reservorio, Compuertas de entrada y salida de agua, muros y caminos.** Las estructuras originales fueron hechas antes que se otorgara el título sobre los terrenos y datan de más de 20 años, dichas obras fueron ejecutadas con fondos del Estado Panameño.”.

Como se puede constatar, los terrenos adjudicados, (globo A), involucran el lago reservorio, compuertas de entrada, salida de aguas, muros y caminos, que sirven al sistema de riego de lajas.

Que tal como lo estableciese el Decreto Ejecutivo No.78 de 17 de julio de 2003, "el proyecto de rehabilitación del sistema de riego de uso público de lajas en la provincia de Coclé, pretende poner en marcha un sistema de riego para pequeños productores de la región; medida esta que coadyuvará a reducir los niveles de desempleo en el área, así como garantizará una mejor productividad, promoviendo un mejor aprovechamiento de la tierra por medio del abastecimiento seguro, eficiente y oportuno del agua para el desarrollo de actividades agrícolas, que se traduzcan en la obtención oportuna de cosechas en cantidad y calidad exigidas en el mercado, beneficiando así, a más de 1215 personas, 246 productores en un radio de 1000 hectáreas.”.

Del análisis de lo plasmado podemos determinar que el sistema de riego de lajas fue construido con fondos estatales, que dicho sistema de riego es de uso público, teniendo como función el abastecimiento seguro,



816

eficiente y oportuno de agua, para el desarrollo de los cultivos y la obtención de cosechas en cantidad, calidad y oportunidad requeridas para los productores del Sector de Las Lajas.

Basados en lo anterior, podemos determinar que el sistema de riego de lajas es de uso público, por lo cual mal podía darse en adjudicación, tal como se hizo mediante la Resolución No.DN 2-2623 del 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

En ese sentido, el Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, establece en su artículo 22, que: **"todo proyecto de riego del Estado es de utilidad pública."**

En esa misma línea, el artículo 2 del referido decreto ley, norma denunciada por el demandante, establece que: "son bienes de dominio público del Estado, de aprovechamiento libre y común con sujeción a lo previsto en este decreto ley, todas las aguas fluviales, lacustres, marítimas, subterráneas y atmosféricas, comprendidas dentro del territorio nacional continental e insular, el subsuelo, la plataforma continental submarina, el mar territorial y el espacio aéreo de la República."

Siendo este lago y sistemas de riegos, bienes de dominio público, además de una inversión estatal, mal podían ser adjudicados los terrenos que los contenían, máxime cuando se perjudica a cientos de personas, campesinos y familias.

817

Para mayor entendimiento, citaremos lo que se define como bienes de dominio público.

Bienes de dominio público: la inembargabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público deriva de su inalienabilidad, esto es, el atributo que impide que se desvirtúe el destino público de tales bienes; **por consiguiente un particulares jamás podrá adquirir la propiedad de estos, ni aún por prescripción.**

Es el conjunto de cosas afectadas al uso directo de la colectividad referida a una entidad administrativa, y que no son susceptibles, por tanto, de apropiación privada". (BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, 5ª edición, Tomo III, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1956, p. 385).

Como vemos, la definición de un bien de dominio público es clara al disponer que la propiedad de estos no puede ser adquirida por particulares.

De esta misma forma, nuestra Carta Magna establece taxativamente en su artículo 258 que pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

"...

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.

3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.

...".

Al respecto de los bienes de dominio público, la Sala Tercera en sentencia de fecha 26 de noviembre de 2008, expresó lo siguiente:

"...

Como se ha visto, la sociedad actora sustenta su supuesto derecho de uso y disfrute de la servidumbre pública, indicando que así lo establece el Contrato N°609-98. Esto es una

8/18

interpretación equivocada que no se ajusta a la legalidad del Contrato, **porque la aplicación del mismo no puede violentar normas de orden público de los bienes de destino público establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, por ser un principio constitucional la inadjudicabilidad de los bienes de dominio público;** por tanto, FUERTE AMADOR RESORT & MARINA, S. A. no es titular de los bienes bajo escrutinio. En este sentido, esta Magistratura ha señalado en Sentencia de 2 de enero de 1997 que "(...)..las vías públicas son consideradas bienes de uso público....**son bienes de uso común cuya característica intrínseca es la de que no son enajenables,** además de ser imprescriptibles..(...)" y por otra parte de la misma Sentencia, advierte que "(...)..**carácter de ser bienes de dominio público, y por ende, no pueden ser objeto de apropiación privada..(...)**"( el resaltado es nuestro).

Expresado lo anterior, ha quedado de manifiesto la ilegalidad de la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, ya que se le concedió una adjudicación definitiva a título oneroso al señor Ramiro Antonio Jaén Jaén, sobre un globo de terreno de más de 130 hectáreas, cuya adjudicación se dio sobre bienes de dominio público, es decir el sistema de riego de lajas, lo cual logra infringir el artículo 2 de la Ley 35 de 1966, denunciado como violado en la demanda.

Esta comprobada violación del artículo 2 de la Ley 35 de 1966, además de provocar la nulidad por ilegal del acto demandado, releva al Tribunal de continuar con el estudio de las demás normas denunciadas, ya que basta que un acto administrativo violente una norma legal para ser declarado nulo.

Ahora bien, la resolución demandada adjudica dos globos de terrenos, uno denominado globo A y otro globo B, siendo el primero al que nos hemos referido y que cuenta con una extensión de ciento treinta y

819

cuatro hectáreas más cinco mil veintidós metros cuadrados con treinta y cuatro decímetros cuadrados (134Hás+5022.34M2), el cual está dentro de los siguientes linderos: "NORTE: AGROGANADERA GIVET S.A., SUR: BENILA DIAZ DE CONTE Y RUBEN LOPEZ, ESTE: SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOMÉ Y BENEDICTO GONZÁLEZ, OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLÉ Y A PENONOMÉ; mientras tanto, el gobo B. solo tiene una superficie de dos hectáreas más ocho mil novecientos ochenta y tres metros cuadrados (2Há.+8983.60M2), localizada en los siguientes linderos: "NORTE: BENILA DIEZ DE CONTE, SUR: JORGE LUIS QUIROS PONCE, ESTE: BENILA DIAZ DE CONTE, OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y PENONOMÉ.". Señalando el perito del Tribunal, que el globo b se encuentra fuera del perímetro de influencia al sistema de riego, por tanto no afectándose bienes de dominio público.

Siendo esto así, la ilegalidad en la adjudicación definitiva solo perjudica al globo A, definido en el párrafo superior, y no así al globo B, ya que este último no afecta el sistema de riego de lajas, que como se ha establecido es un bien de dominio público realizado con fondos estatales, siendo que el referido globo b, solo cuenta con un poco más de dos hectáreas.

Realizadas las anteriores aportaciones lo que corresponde en derecho es declarar la nulidad de la Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, únicamente en lo que respecta a la adjudicación definitiva del Globo A.

820

**VII. PARTE RESOLUTIVA**

Por lo que antecede, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la **Resolución No.D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007**, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria**, en lo que respecta a la adjudicación definitiva a título oneroso a Ramiro Antonio Jaén Jaén, del GLOBO A: que tiene una superficie de CIENTO TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO HECTAREAS MAS CINCO MIL VEINTIDOS METROS CUADRADOS CON TREINTA Y CUATRO DECÍMETROS CUADRADOS (134Hás+5022.34M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales.

- NORTE: AGROGANADERA GIVET S.A.
- SUR: BENILA DIAZ DE CONTE Y RUBEN LOPEZ
- ESTE: SERVIDUMBRE EXISTENTE A PENONOME Y BENEDICTO GONZÁLEZ.
- OESTE: CARRETERA PANAMERICANA A COCLE Y A PENONOME.

En cuanto a lo demás la declara legal.

NOTIFÍQUESE,

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO**

**VÍCTOR L. BENAVIDES P.  
MAGISTRADO**

COPIA AUTÉNTICA DEL ORIGINAL  
 SALA TERCERA  
 9 de julio de 2014  
 LCDA. KATHA ROSAS  
 SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA  
 Panamá