



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintisiete (27) de junio de dos mil catorce (2014).

VISTOS:

La Firma Forense Fuentes, Delgado & Asociados, actuando en nombre y representación de Tomás Bernardo Silva Gavilanes, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. D.N. 8-5-1187 de 11 de septiembre de 1986, emitido por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy, Autoridad Nacional de Administración de Tierras “ANATI”.

A través de la Providencia de 23 de enero de dos mil doce (2012), fue admitida la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, por medio del cual se corrió en traslado al Director General de la ANATI, a fin que rindiera un informe explicativo de conducta, así como también se le corrió traslado al señor JORGE MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, y al Procurador de la Administración, por el término de cinco días.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO:

El acto administrativo que impugna, está constituido por la Resolución No.

100

D.N. 8-5-1187 de 11 de septiembre de 1986, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, la cual resolvió adjudicar definitivamente, a título oneroso, a JORGE MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, una parcela de terreno estatal patrimonial, ubicado en el Corregimiento de Nuevo Emperador, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá, con una superficie de Catorce Hectáreas con cinco mil doscientos setenta y siete metros cuadrados y setenta y cuatro decímetros cuadrados (14Hás+5277.74m².), comprendida dentro de los siguientes linderos: al Norte: Ulises Lay; al Sur: Jorge Azcarraga; al Este: Manuel María Sánchez, Jorge Urriola, Pantaleon Lorenzo y Quebrada Juncal; al Oeste: Camino que conduce a carretera de Nuevo Emperador y a la Carretera de Chapala y Jorge Ascarraga.

II. ARGUMENTOS DEL DEMANDANTE:

Manifiesta el demandante que, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, emitió la Resolución No. D.N. 8-5-1187 de 11 de septiembre de 1986, a través de la cual, adjudica a título oneroso una parcela de terreno estatal patrimonial de 14 Hás+5277.74m², al señor JORGE MARTÍNEZ RODRÍGUEZ.

Luego de inscrita en el Registro Público le correspondió a la finca el número 103454, Código 8003, Rollo 5268, Documento 2, añade que, conforme a la resolución impugnada al inmueble adjudicado le corresponde al Plano No. 80-3764 de 9 de marzo de 1979, los linderos allí descritos, aprobados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, entendiéndose en éste, que la referida finca, era de propiedad del Estado.

101

Sostiene que, “la adjudicación de la parcela de terreno efectuada mediante el Acto demandado..., fue localizada por la misma Dirección Nacional de Reforma Agraria en el Plano No.80-3764 del 9 de marzo de 1979, que a su vez, corresponde o fue superpuesto sobre el Plano No.452 de 1915 de la propiedad privada denominada QUEBRADA EL JUNCAL, cuyo propietario primario fue LUIS MORALES, y su actual, TOMÁS BERNARDO SILVA GAVILANES y MARÍA ELENA STOUTE GODOY.

Que existe un solo predio que ha sido propiedad privada desde 1917 de su mandante y sus ascendientes, demarcados en dos planos diferentes, desconociendo con el segundo, No.80-3764 del 9 de marzo de 1979 - la propiedad, existencia y validez del primero – No. 452 de 1915-.

Señala que, con la emisión del acto impugnado se desconoció la propiedad de la Finca No.4728, inscrita originalmente al Tomo 112, Folio 186, actualizada al Rollo 30027, Documento 1 de la Sección de Propiedad, del Registro Público de Panamá, a nombre del señor TOMÁS BERNARDO SILVA GAVILANES y la señora MARÍA ELENA STOUTE GODOY.

III. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN:

Considera el demandante que, la Dirección Nacional de Reforma Agraria al emitir la Resolución D.N. 8-5-1187 de 11 de septiembre de 1986, violó de manera directa por omisión, lo contemplado en el artículo 337 del Código Civil, ya que

102

desconoció con ello, el derecho de propiedad que dispone la norma indicada, al adjudicar a un tercero un bien inmueble privado y ajeno.

Veamos el contenido de la referida norma, que dice así:

“Artículo 337. La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

El propietario tiene acción contra el poseedor de la cosa para reivindicarla.”

En cuanto al artículo 338 del mismo cuerpo legal, señala que la violación ha sido de manera directa, por omisión, toda vez que la referida norma “indica tajantemente que ninguna persona puede ser privada y su consecuente uso y goce sin que medie una motivación de utilidad pública y la previa indemnización, garantizando el ejercicio del derecho legal y fundamental”.

El artículo 338 del Código Civil establece lo siguiente, veamos:

“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.”

Con respecto al artículo 29 del Código Agrario, indica que el acto impugnado violó de manera directa, por omisión, la referida norma, en vista que la misma dispone claramente que la propiedad es un derecho que otorga la facultad de disponer libremente de una cosa de la cual se es dueño.

103

IV. INFORME DEL FUNCIONARIO ACUSADO:

Visible de la foja 26 a 27 del presente dossier reposa el informe de conducta rendido por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la cual señaló lo siguiente:

PRIMERO: El expediente inició con la solicitud No. 8-0727, fechada 3 de diciembre de 1970, a nombre del señor JORGE MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, con cédula de identidad personal No. 8-42-632, sobre un globo de terreno ubicado en la localidad de Juncal, corregimiento de Nuevo Emperador, distrito de Arraiján, provincia de Panamá, con una superficie de 20 Has, comprendidos dentro de los siguientes linderos:

Norte: Ulises Lay

Sur: Jorge Ascarraga

Este: Pantalaeón Lorenzo y Jorge Ulloa.

Oeste: Carretera Chapala y camino.

SEGUNDO: Una vez admitida la solicitud anteriormente descrita, la oficina de Reforma Agraria, procedió a imprimirle el trámite reglamentario, y autorizó al peticionario a la Apertura de Trochas y emitió hoja de colindantes, ambas debidamente firmadas por el Funcionario Sustanciador y el corregidor del área (v.f. 2,4)

TERCERO: Siguiendo con los trámites se ordenó práctica de inspección ocular al terreno antes mencionados, donde se informó entre otras cosas, que el terreno ha estado ocupado por el señor JORGE MARTÍNEZ, por más de 40 años, que se tiene áreas sembradas de siembros transitorios y permanentes, la vivienda del solicitante es de tipo rural, no posee predio sirviente interno, su topografía es irregular, lo bordea la quebrada juncal y por último cumple su función social (v.f.3)

CUARTO: Cumplido lo señalado en el punto segundo de este escrito, se autorizó al peticionario a que realizara la mensura y preparara el croquis o plano del terreno, el cual fue levantado por un agrimensor. De esta manera, el peticionario presentó el 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. 80-3764 de 9 de marzo de 1979, con una superficie de 14

104

has+5277.74 mts2.

QUINTO: Se publicaron los Edictos tanto en el periódico de circulación Nacional, la Gaceta Oficial, Alcaldía Municipal del lugar y en los estrados de la entonces Oficina Regional de Reforma Agraria en Capira, todo lo cual consta dentro del expediente de adjudicación del señor JORGE MARTÍNEZ. Estas publicaciones se realizan con la finalidad de poner en conocimiento, el trámite que se está realizando para que cualquier persona que se vea afectada presente las oposiciones en el término de 15 días, tal cual lo establece el artículo 108 de la Ley 37 del 21 de septiembre de 1962. (v.f.9-14).

SEXTO: Mediante Resolución No. DN-8-5-1187, fechada 11 de septiembre del año 1986, se adjudicó definitivamente a Título Oneroso al señor JORGE MARTÍNEZ RODRIGUEZ, una parcela de terreno estatal patrimonial, ubicado en el corregimiento de Nuevo Emperador ...

SÉPTIMO: Cabe resaltar que el 28 de diciembre de 2011, fue presentado por el Bufete Fuentes, Delgado & Asociados, una solicitud de Revocatoria contra el Acto Administrativo en la Resolución No. D.N.8-5-1187”

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Visible de foja 66 a la 69 del presente dossier, se visualiza la Vista Número 460, de fecha 10 de septiembre de 2012, por medio del cual la Procuraduría de la Administración señala que:

“... analizados los argumentos en los cuales el actor sustenta su pretensión y luego de examinar las piezas procesales que integran el expediente judicial, este Despacho advierte que el actor aportó con su demanda la copia autenticada de la resolución D.N. 8-5-1187 de 11 de septiembre de 1986; de la escritura pública 3860 de 14 de febrero de 2007, otorgada en la Notaría Quinta del Circuito de Panamá, por medio de la cual Lorenzo Marquínez Bolaños, en representación de Severina Gavilanes viuda de Silva, donó a Tomás Bernardo Silva Gavilanes la mitad de la 4728; del plano número 80-3764 de 9 de marzo de 1979; así como también la certificación

105

número 493896, expedida por el Registro Público de Panamá, en la que se hace constar que el demandante y María Elena Stoute Godoy son los propietarios de la finca 4728 (Cfr.fojas 10-20 y 22 del expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, el contenido de los documentos allegados hasta ahora al proceso no permiten determinar de manera clara y objetiva que en virtud de la presunta superposición que la parte actora aduce se advierte entre los planos 452 de 1915 y el 80-3764 de 9 de marzo de 1979, la superficie de la finca 4728, propiedad de Tomás Bernardo Silva Gavilanes y María Elena Stoute Godoy, coincide con el área que comprende la parcela de terreno que la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria le adjudicó a Jorge Martínez Rodríguez mediante resolución D.N. 8-5-1187 de 11 de septiembre de 1986; razón por la que consideramos que en esta etapa del proceso faltan elementos probatorios que permitan comprobar los hechos que fundamentan la pretensión del actor.

Por lo expuesto, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que pueda acreditarse en la etapa probatoria....”

VI. DECISIÓN DE LA SALA:

Después de examinar las constancias procesales, esta Superioridad considera que no existen elementos de juicio que permitan concluir que la resolución atacada es ilegal.

El demandante sostiene que se ha vulnerado el artículo 337 del Código Civil, por razón que la Dirección Nacional de Reforma Agraria, ahora Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI, desconoció el derecho de propiedad, al adjudicar a un tercero un bien inmueble privado y ajeno al Estado.

De igual forma indica, el demandante, que se violó el artículo 338 del

106

mismo cuerpo legal, en virtud de que nadie puede ser privado del uso y goce, sin que medie motivación de utilidad pública y la previa indemnización, garantizando el ejercicio del derecho legal y fundamental.

No obstante a lo anterior, dentro del presente dossier no se acreditó que se hubiera vulnerado ningún derecho, derecho concerniente a la propiedad privada que reclama el señor Tomás Silva, ya que los medios probatorios aportados no reflejan de manera alguna tal aseveración, ni mucho menos, que la adjudicación definitiva que expidiera la entidad demandada, a través de la Resolución No.8-5-1187, la hiciera vulnerando las normas de procedimiento establecidas en el Código Agrario, y con ello los derechos de propiedad de las personas regulados en el Código Civil.

El demandante argumenta que la Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudicó al señor Jorge Martínez, la parcela de terreno según el Plano No.80-3764, que a su vez corresponde al Plano No.452 de 1915, en vista que dicho plano fue superpuesto a éste último.

Empero, al constatar ambos planos que fueron presentados al proceso como medios probatorios, se aprecia en el Plano No.452, que uno de los linderos corresponde a la Quebrada Juncal, cuyo propietario lo es Luis Morales, cabe señalar, que no fue aportado ningún documento en el que se certificara el nombre del propietario del referido bien inmueble, o sea, la certificación que expide el Registro Público en el que se reflejara los linderos y demás datos que demostraran

107

que lo manifestado por el actor es verídico. De igual forma al constatar el Plano No. 80-3764, se refleja que uno de los linderos corresponde a la Quebrada Juncal.

Ahora bien, el Plano No.452 no indica los colindantes ni las mediciones que pudieran permitir en un momento dado constatar que el área adjudicada al señor Martínez se trata de la misma área de propiedad del señor Silva, ya que en el caso de que ambos globos de terrenos colinden con la Quebrada Juncal, no necesariamente quiere decir que se trate de la misma área. Pudiera ser que se encuentran en distintas posiciones a lo largo de todo el recorrido que hace la Quebrada Juncal, más sin embargo, el mecanismo pertinente para poder establecer que el área adjudicado formaba parte de la propiedad del señor Tomás Silva, no era sólo a través de la presentación de los planos, sino que era necesario, tal como lo ha indicado el Procurador de la Administración, la practica de una inspección pericial, con el propósito que los peritos expertos en esta materia, corroboraran o desvirtuaran su dicho.

Si observamos, la información plasmada tanto en la resolución emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, No. D.N. 8-5-1187 de 11 de septiembre de 1986, así como en el Plano No.80-3764, coinciden en lo referente a que la parcela de terreno a adjudicar forma parte de la Finca No.3843, inscrita al folio 260, Tomo 78, Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá.

De igual forma se puede constatar en el expediente administrativo que el señor Jorge Martínez, presentó la correspondiente solicitud de adjudicación, el día

108

3 de diciembre de 1970. Así como también, se visualiza el Acta de Inspección ocular, en la que el inspector de tierras de la Reforma Agraria, hace constar que el solicitante ocupó por más de 40 años dichas tierras, y que la solicitud cumplió con la función social.

Reposa en el expediente, nota de fecha 29 de marzo de 1979, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, por medio del cual le requiere al señor Corregidor de Nuevo Emperador, notificar a los colindantes, a efectos de que éstos hicieran valer sus derechos. Colindantes que coinciden con los que se encuentran plasmados en el Plano 80-3764, es más, en el mencionado plano se rectificó el nombre del colindante, Rosendo Morales, con el de Jorge Azcarraga, sin embargo, a pesar de ello, no hubo oposición alguna en cuanto a los linderos adjudicados.

También hemos observado en el mencionado expediente, la nota que expidió el Agrimensor Oficial, en la que señaló que no se perjudicaban derechos de terceros con la mensura efectuada, que el terreno es adjudicable, igualmente deja constancia de la colocación de tres monumentos de concretos y varillas de acero en los vértices del polígono levantado.

Otro aspecto de suma importancia, es el referente a la falta de notificación de la solicitud del mencionado globo de terreno, vale decir al respecto que, se puede observar a través del Edicto No.059-85, de fecha 4 de junio de 1985, que efectivamente se gestionó la publicación concerniente a la solicitud No.0727 del

109

señor Jorge Martínez, de adquirir el globo de terreno a título oneroso.

Así como también, consta el recibo de pago No.097329-84, de fecha 7 de noviembre de 1985, a través del cual el señor Jorge Martínez, paga al Ministerio de Hacienda y Tesoro, la suma de seis Balboas en concepto de publicación en la Gaceta Oficial por una sola vez el Edicto 059-85, al igual, se ha podido constatar que fueron realizadas las publicaciones, todo en cumplimiento de lo preceptuado el artículo 108 del Código Agrario.

En cuanto a la Escritura Pública No.3860 de 14 de febrero de 2007, debemos decir que, dicho documento sólo permite corroborar que la Sra. Severina Gavilanes Viuda de Silva, le donó a su hijo Tomás B. Silva G., la mitad de la finca No.4728, la cual fue ingresado al Registro Público el día 17 de abril de 2007. No existe relación alguna con la documentación aportada al presente dossier con lo planteado por el demandante, en el sentido que nos permita confirmar que la Finca No.4728 se encuentra ubicada dentro del mismo globo de terreno que fuera adjudicado al señor Jorge Martínez, refiriéndonos a la finca madre, la cual se encuentra distinguida con el No. 3843.

Por otro lado, vale indicar que, si bien, en el Plano identificado con el número 452, aparece como propietario el señor Luis Morales, dicha información no permite corroborar de manera alguna lo argumentado por el actor, y así determinar que la entidad demandada adjudicó un terreno que era de propiedad del señor Luis Morales, como propietario primario y del señor Tomás B. Silva y

110

la señora María E. Stoute G., como actuales. No consta sello alguno en el que se reflejen datos numéricos que señalen las medidas y distancias del globo de terreno identificado como la Finca No.4728, a efecto de poder descifrar la ubicación exacta de la misma, y corroborar si efectivamente los datos del Plano No.80-3764, contentivo del globo de terreno adjudicado al señor Jorge Martínez fue superpuesto sobre el Plano No.452, propiedad del señor Tomás Silva y María E. Stoute.

En el supuesto que hubiera existido un error en los datos del Plano No.80-3764, la Solicitud No.8-0727 de 3 de diciembre de 1970, fue publicada a través de los edictos de notificación, tal como lo establece la ley, brindando la oportunidad a los terceros que se pudieran ver afectados de interponer los recursos correspondiente, a fin de que hicieran valer sus derechos. De igual forma fueron notificados los colindantes y fueron colocados los respectivos edictos en el que se demarcaba el área a adjudicar.

En relación al artículo 29 del Código Agrario, vale señalar que, si bien dicho artículo establece un derecho de uso y goce, lo cierto es que la norma expresa claramente que ese derecho de uso, goce es con disposición plena, y además, dispone que esos derechos serán con las limitaciones que impone la función social. Con respecto a este punto quedo demostrado que el señor Jorge Martínez estuvo haciendo uso del globo de terreno adjudicado, por más de 40 años, de igual forma se reconoció que la adjudicación era procedente en virtud que la misma cumplió con la función social.

///

Tal y como lo hemos señalado en líneas que anteceden, las notificaciones correspondientes se realizaron mediante la publicación del Edicto No. 059-85, tanto en un diario de circulación nacional, como en los estrados de la Alcaldía del Distrito de Arraiján, así como la respectiva publicación en la Gaceta Oficial, cumpliendo de esta forma con lo establecido en el artículo 108 de la excerta legal, antes citada. Lo anterior, permitió que la persona que se considerara afectada hubiera interpuesto los recursos de oposición que la ley dispone, no obstante, la misma no fue aprovechada. Contrario a lo argumentado por el actor, ha quedado debidamente acreditado que la adjudicación a título oneroso del globo de terreno consistente en las 14 Hás+5277.74m², cumplió con las formalidades que establece la ley.

Cabe citar el contenido de los artículos 108 y 109 del Código Agrario, a efecto de verificar el procedimiento seguido por la entidad demandada, que a la letra dice:

"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. Los edictos tendrán una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación."

"Artículo 109. Trascurrido este término, si no hay oposición, el Funcionario sustanciador enviará el expediente completo a la dirección general de la Reforma Agraria para que ésta, si lo cree pertinente, proceda a dictar la Resolución de Adjudicación."

112

Luego de las consideraciones formuladas, y del examen de los cargos de ilegalidad que se señalan en la demanda, esta Superioridad considera que el acto acusado no es ilegal, toda vez que, la adjudicación del globo de terreno a título oneroso efectuada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, cumplió con los parámetros establecidos en los artículos 30, 114, 117, 118 del Código Agrario, en consideración a todo lo expuesto, procede negar la pretensión de la demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera 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. 8-5-1187 de 11 de septiembre de 1986, emitido por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, hoy, Autoridad Nacional de Administración de Tierras "ANATI",

NOTIFÍQUESE,

**EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO**

**ALEJANDRO MONCADA LUNA
MAGISTRADO**

**VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO**

CON SALVAMENTO DE VOTO

**LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
 NOTIFÍQUESE HOY 18 DE *Sept*
 2014 A LAS 4:00 PM
Procurador de la Sala Tercera

113

Entrada N° 20-12 **Mgdo. Ponente: Efrén C. Tello C.**
 DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por el licenciado Nelson Delgado, en representación de TOMÁS BERNARDO SILVA, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 8-5-1187 de 11 de septiembre de 1986, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras -ANATI-).

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
 VÍCTOR L. BENAVIDES P.**

Con el respeto que me caracteriza, muestro mi disconformidad con el fallo de mayoría, ya que considero que el análisis que motivó la decisión, carecía de elementos probatorios para arribar a dicha conclusión.

Observamos, que si bien la carga de la prueba le corresponde al demandante, no es menos cierto que no existe una certeza real que evidencie que el predio en disputa, se encuentre traslapado o superpuesto en otro predio.

No obstante lo anterior, considero que los documentos allegados al proceso, no determinan en forma clara y objetiva, que el presunto traslape existente, coincida con el área de terreno otorgada mediante trámite de adjudicación por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, a Jorge Martínez Rodríguez, mediante Resolución N° D.N.8-5-1187 de 11 de septiembre de 1986.

Advierto, que bajo estos preceptos, se debió proceder a expedirse un auto para mejor proveer, en donde fuese solicitado de oficio, una prueba técnica que hubiese determinado el presunto traslape, previo al arribo de la decisión de fondo, por parte de esta Corporación de Justicia.

Por lo expuesto, **SALVO EL VOTO.**

Fecha ut supra.

Víctor L. Benavides P.
VÍCTOR L. BENAVIDES P.
 Magistrado

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 SALA TERCERA
 ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
 Panamá, 9 de septiembre de 2014
 DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
 SECRETARIA

Katía Rosas
KATIA ROSAS
 Secretaria