

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

Panamá, catorce (14) de julio de dos mil veintiséis (2026).

VISTOS:

El licenciado **MANUEL ANTONIO GUILLÉN MORALES**, actuando en su propio nombre y representación, presenta demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ADMG-001-2020 de 2 de enero de 2020, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

I. DEL ACTO IMPUGNADO Y EL LIBELO.

Mediante la decisión cuya nulidad se procura, la entidad demandada resuelve “**ADJUDICAR** definitivamente a título oneroso a **JOAQUÍN GUTIÉRREZ MITRE**,” una parcela de terreno propiedad de la Nación, ubicada en la localidad de El Zaíno, Corregimiento de Hurtado, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste, con una superficie de 9 Has + 5,081.25 m², y linderos que corresponden al Plano No.807-10-14420; por la suma de ciento ochenta y cinco balboas con treinta centésimos (B/.185.30). Luego establece las restricciones legales conforme la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, Código Administrativo, Decreto de Gabinete 35 de 6 de febrero de 1969 y la Resolución DRPO-AGICH-TAT-351-2017 del Ministerio de Ambiente. De seguido, la obligación de dejar una distancia de siete metros con cincuenta centímetros (7.50 m) desde la cerca de la parcela adjudicada hasta el eje de la servidumbre de siete metros (7.00) de ancho,

que va de Corozales Adentro hacia Llanito Verde, con la cual colinda por el lado Sur y Oeste (fs. 34-37 expdte. contencioso).

Para fundamentar la pretensión que antecede, quien recurre sostiene que a la fecha de expedirse el acto administrativo que adjudica el terreno al señor Joaquín Gutiérrez Mitre –2 de enero de 2020–, el bien inmueble pertenecía a la fundación de interés privado Green Field Foundation de conformidad con la inscripción registral de 9 de mayo de 2011 de la Escritura Pública No.7175 de 20 de marzo de 2011 de la Notaría Décimo de Circuito de Panamá. Adiciona que el mismo bien inmueble, previamente fue adjudicado y adquirido a título oneroso por el señor Alex Ramón Buenaventura, en virtud de la Resolución No.D.N.8-5-1141 de 1 de octubre de 2010 dictada por la Dirección Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

En este sentido, especifica que el acto impugnado atenta contra la seguridad jurídica de las inscripciones del Registro Público, ya que el señor Alex Ramón Buenaventura Reyes Gutiérrez hizo debidamente el traspasó a título gratuito (donación) a Green Field Foundation el inmueble La Chorrera Código de Ubicación 8610, folio real No.317045 (F) ubicado en el Corregimiento de Hurtado, Distrito de la Chorrera, Provincia de Panamá Oeste, con una superficie actual o resto libre de 9 ha 5014 m²69 dm², con número de plano 807-10-20574.

Debido a la realidad expuesta, el demandante asegura que la ANATI de manera arbitraria adjudica por segunda vez el mismo inmueble –que a la fecha está dedicado a una actividad agraria– en detrimento de la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley y los derechos registrales surgidos ante la inscripción previa llevada a cabo el 9 de mayo de 2011. A su vez, que la ANATI carecía de competencia para adjudicar el inmueble de propiedad de Green Field Foundation, en la medida que no le pertenecía a la Nación y contraría actuaciones administrativas precedentes. De seguido, advierte que la competencia en caso de conflictos que surjan entre particulares sobre los inmuebles sujetos a actividad agraria, agropecuario, posesión agraria, la ejercen los Jueces Agrarios con

352

independencia de las partes que intervienen. No obstante, debido a su falta de creación la competencia le corresponde a los Jueces de Circuito Civil.

Finalmente, cabe mencionar que el accionante reitera que el inmueble adjudicado al señor Joaquín Gutiérrez Mitre no era tierra estatal, sino de propiedad privada; por lo que el acto administrativo demandado no respeta el derecho a uso, goce y disposición plena del bien privado por parte de su legítimo propietario. Así pues, arguye que la ANATI con su actuación ha infringido los artículos 34, 52 (numerales 2 y 4), 155 (numeral 3), 200 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Sobre Procedimiento Administrativo General"; 21 de la Ley 15 de 1977; 338, 1761, 1767, 1782, 1784 del Código Civil; 159 (numeral 14) del Código Judicial; 166 del Código Agrario; 20, 24, 25, 26 y 56 de la Ley 37 de 1962; 7 (numeral 7) y 66 de la Ley 59 de 2010; 15 de la Ley 25 de 12 de junio de 1995 (fs. 1-28 expdte. contencioso).

Examinado el contenido del libelo y verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley N°135 de 30 de abril de 1943 —y sus modificaciones—, quien Sustancia admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 29 de julio de 2022, y dispone lo siguiente: el envío de copia de la demanda al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la corrida del libelo en traslado al señor Joaquín Gutiérrez Mitre, —en su calidad de propietario de la finca inscrita al folio real No. 30348461, Código de Ubicación 8610— y a la Procuraduría de la Administración. Por último, procede a la apertura de la causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, con fundamento en el artículo 33 de la Ley N°33 de 1946 (f. 55 expdte. contencioso).

En discrepancia con esta admisión, la entidad Colaboradora de esta Jurisdicción, mediante Vista Número N°088 de 18 de enero de 2023, interpone recurso de apelación (fs. 121-128 ibídem), al cual se opone la parte demandante (fs. 130-136 ibídem), empero se adhiere el tercero interesado (fs. 140-147 ibídem); lo que trajo como consecuencia que el resto de la Sala dirimiera la alzada mediante Auto de 11 de mayo de 2023, confirmando la decisión admisorio que le

353

da curso al libelo (fs. 153-164 ibídem). Con posterioridad, la Sala dicta el Auto de 20 de septiembre de 2023, negando la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado (fs. 191-195 ibídem).



Una vez incorporadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de nulidad, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL FUNCIONARIO DEMANDADO.

Por medio de la Nota No. ANATI-DAG-2100-2022 de 8 de agosto de 2022, el Administrador General de la Autoridad Nacional de Tierras, en primer lugar, hace una narración sucinta del trámite que la entidad a su cargo llevara a cabo sobre el lote de 9 has + 5081.25 mts².

Así pues, detalla que después de emitirse el Auto N°1582 de 5 de diciembre de 2003, por medio del cual el Juzgado Primero de Circuito del Tercer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Civil, declara como única heredera sin perjuicios de terceros a la señora Silvia Rosa Chávez; la Dirección Nacional de Reforma Agraria dicta la Resolución N°D.N.145-05 de 4 de abril de 2005, y autoriza a la heredera a continuar los trámites de adjudicación iniciados con las solicitudes N°8-5-569-98 y N°8-5-570-98, ambas del 2 de octubre de 1998.

De seguido, se refiere a la autorización otorgada a la señora Silvia Rosa Chávez para traspasar sus derechos posesorios al señor Joaquín Gutiérrez Mitre y agrega que, al trámite instaurado por este último se opuso el señor Alex Reyes Gutiérrez, quien al mismo tiempo solicita la adjudicación del terreno según solicitud No.8-5-071 de 7 de febrero de 2006. De ahí que se expida la Resolución No.D.N.8-51141 de 1 de octubre de 2010, por medio de la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adjudica definitivamente a título oneroso al señor Alex Ramón Buenaventura Reyes Gutiérrez una (1) parcela de terreno baldía, ubicada en el corregimiento de Hurtado, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, con superficie de 9 has +

5014.69 m², acorde al Plano No. 807-10-20574 de 25 de septiembre de 2009, naciendo, de esta forma la inscripción registral de la finca No.317045, actualmente de propiedad de Green Field Foundation.



Ahora bien, el funcionario acusado precisa que la solicitud de adjudicación del señor Joaquín Gutiérrez Mitre de 7 de febrero de 2006 fue suspendida y remitida al Juez de Circuito o al Juez Agrario, a raíz de la oposición de Alex Reyes Gutiérrez, con base en el artículo 133 de la Ley N°37 de 1962. Consecuentemente, el Juzgado Primero de Circuito de lo Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá dicta el Auto N°118 de 22 de enero de 2019, decretando la caducidad extraordinaria de la instancia dentro del proceso ordinario de oposición a la adjudicación a la solicitud presentada por Joaquín Gutiérrez Mitre y Silvia Chávez.

Más tarde, surge la puesta a término del proceso de adjudicación presentado a nombre Joaquín Gutiérrez Mitre, ya que a través de la Resolución No.ADMG-001-2020 de 2 de enero de 2020 se le adjudica una (1) parcela de tierra baldía, ubicada en la localidad de El Zaino, corregimiento de Hurtado, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá Oeste, superficie de 9 has + 5081.25 m², acorde al plano aprobado No.807-10-14420 de 14 de enero de 2020.

Ante lo expuesto, el regente de la entidad demandada sostiene que no comprende cómo prosperó la adjudicación a nombre del señor Alex Ramón Buenaventura Reyes Gutiérrez, si en el Juzgado Primero de Circuito de lo Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá, dentro del proceso de adjudicación a nombre de Joaquín Gutiérrez Mitre, se estaba dirimiendo la oposición incoada por el señor Alex Reyes Gutiérrez.

Por último, peticiona la declaratoria de ilegalidad de la Resolución No.D.N. 8-5-1141 de 1 de octubre de 2010 emitida por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, toda vez que la Resolución No.ADMG-001-2020 de 2 de enero de 2020 cumple con todas las

formalidades de adjudicación, en base a la Ley N°37 de 1962 (fs. 58-67 expdte. contencioso).



III. DEL TERCERO INTERESADO.

El señor Joaquín Gutiérrez Mitre se opone a la demanda presentada contra la Resolución No.ADMG-001-2020 de 2 de enero de 2020, adentrándose a cuestionar su admisión, arguyendo que no se está impugnando un acto de interés general de la colectividad. Así pues, lo procedente de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Tercera, era ejercer una acción de plena jurisdicción, cuya finalidad es el restablecimiento de un derecho subjetivo.

Continúa afirmando que la adjudicación que se hizo a su favor, ante una solicitud presentada en el año 1998, dio observancia a todos los requerimientos de Ley –incluso es contentiva de una debida motivación–, por lo que siendo legítima la transferencia del terreno adjudicable por parte de la autoridad competente, descarta la infracción de norma alguna de las que sustentan la pretensión.

En correlación advierte que la adjudicación a Alex Reyes Gutiérrez se dio en el año 2010, y que al año siguiente hizo el traspaso a Green Field Foundation, sin acatamiento de los elementos esenciales de todo acto administrativo; en la medida que desconoce la solicitud de adjudicación presentada con antelación por el señor Joaquín Gutiérrez Mitre, una vez la Dirección Nacional de Reforma Agraria autorizara a la viuda Silvia Chávez a transferirle sus derechos posesorios sobre el lote hoy en disputa.

Al mismo tiempo, el tercero interesado destaca que el demandante, pese a los fines que motivan su libelo, “no reclama la misma declaratoria de invalidez por haberse adjudicado a Alex Reyes Gutiérrez el mismo globo de terreno, la “incompetente” ANATI, en el año 2010”.

Es de notar, que pide a la Sala en caso de desestimar la apelación, que opte por declarar no viable la demanda al resolver la pretensión, toda vez que el

354

accionante ha disfrazado una acción de nulidad parcializada con "lo que en el fondo es una Demanda de plena jurisdicción".

Por otro lado, el señor Joaquín Gutiérrez Mitre no reconoce los hechos que sustentan la adjudicación en derecho a favor del señor Alex Reyes Gutiérrez y, de igual manera, descarta que se haya vulnerado disposición legal alguna al adjudicársele a su persona por ANATI el lote de terreno de 9 has + 5081.25 m² ubicado en la localidad de El Zaino, corregimiento de Hurtado, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá Oeste, mediante Resolución ADM-001-2020 de 2 de enero de 2020 (fs. 87-118 expdte. contencioso).

IV. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

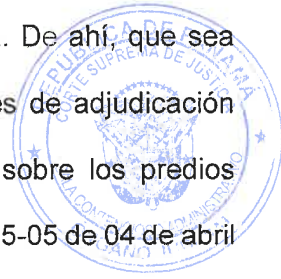
El Colaborador de esta jurisdicción, mediante Vista Número 780 de 29 de mayo de 2023, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 5 (numeral 3) de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, primeramente, precisa la pretensión, y luego reseña las normas infringidas. En seguida, se refiere al argüido quebranto del orden legal para terminar, haciendo sus descargos.

Ciertamente, alude en forma detallada a los trámites realizados por el señor Alex Reyes Gutiérrez ante la solicitud de adjudicación No.8-5-071 de 7 de febrero de 2006, sobre el globo de terreno de 9 has + 5081.25 m², ubicado en el Corregimiento de Hurtado, distrito de La Chorrera y la emisión de la Resolución número D.N.8-55-1141 de 1 de octubre de 2010, que se lo adjudica definitivamente a título oneroso, previa especificación de superficie (9 has + 5014.69 m²), sus linderos y valor. Agrega que, el 8 de mayo de 2002, sobre el referido bien inmueble, el adjudicatario había suscrito con el señor Florencio Ortega, esposo de la señora Silvia Rosa Chávez, un contrato de arrendamiento con opción de compra por cuatro (4) años.

Asimismo, se refiere a la solicitud de adjudicación número 8-5-570-98 de 2 de octubre de 1998, sobre el referido globo de terreno (9 has + 5081.25 m²), a nombre de Florencio Ortega González, especificando que una vez éste fallece, la señora Silvia Rosa Chávez es declarada sucesora de todos los derechos del

357

causahabiente, por la Dirección Nacional de Reforma Agraria. De ahí, que sea reconocida para darle continuidad al trámite de las solicitudes de adjudicación (No.8-5-569-98 y No.8-5-570-98) de 2 de octubre de 1998 sobre los predios reclamados por su difunto esposo, mediante Resolución D.N.145-05 de 04 de abril de 2005.



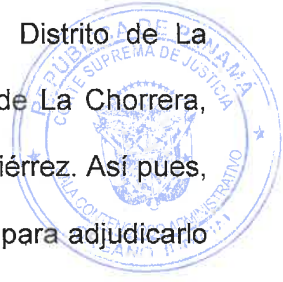
El representante de la Procuraduría de la Administración, advierte que la señora Silvia Rosa Chávez se presenta a la Dirección Nacional de Reforma Agraria a pedir autorización para traspasar sus derechos posesorios sobre el terrero en estudio (9 has + 5081.25 m²) al señor Joaquín Gutiérrez Mitre, y que la autorizaron mediante Resolución No. 001-DRA-06 de 5 de enero de 2006. Esto origina que el señor Alex Reyes Gutiérrez presenta una solicitud de nulidad contra esta resolución, e incluso, conminara a la viuda a cumplir los términos contractuales del arrendamiento consignado en la Escritura Pública No.3046 de 8 de mayo de 2002, toda vez que desde mayo de 2002 ha ocupado y mantenido bajo explotación agropecuaria la parcela de terreno estatal que pretende el señor Joaquín Gutiérrez Mitre.

Hace mención de la oposición del señor Alex Reyes Gutiérrez al proceso de sucesión intestada del señor Florencio Ortega (Q.E.P.D), a favor de la señora Silvia Rosa Chávez de Ortega y, a su vez, a la solicitud de secuestro que aquel introdujo sobre los derechos posesorios de la mencionada viuda –finca con número de adjudicación 8-5-570-1998–, a la acogida de esta medida cautelar mediante Auto No.213 de 31 de octubre de 2005 del Juzgado Segundo Municipal Civil del Distrito de La Chorrera y a su levantamiento –Auto 238 de 1 de diciembre de 2005– con posterioridad al presentarse la caución por ochocientos setenta y cinco balboas (B/.875.00).

Después de evaluadas las solicitudes de adjudicación de los señores Alex Reyes Gutiérrez y Joaquín Gutiérrez Mitre, el regente de la Procuraduría de la Administración determina que a la fecha de emitirse el acto impugnado, es decir, la Resolución ADMG-2020 de 2 de enero de 2020–, el terreno con superficie de 9

358

Has + 5014.69 m² ubicado en el Corregimiento de Hurtado, Distrito de La Chorrera, en la localidad de El Zaíno, corregimiento y distrito de La Chorrera, provincia de Panamá Oeste, pertenecía al señor Alex Reyes Gutiérrez. Así pues, no era un lote baldío, por lo que ANATI carecía de competencia para adjudicarlo al segundo y su actuación veda el derecho a disponer y gozar de la propiedad privada.



Finalmente, con respaldo en la jurisprudencia y el contenido del artículo 24 del Código Agrario, pide a la Sala que declare ilegal la Resolución ADMG-001-2020 de 2 de enero de 2020 emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras de Panamá (fs. 166-179 del expdte. contencioso).

Aunado a las piezas procesales anteriores, se incorpora por el demandante una solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto impugnado, arguyendo apariencia de buen derecho y perjuicio notoriamente grave a la colectividad general y a los intereses del Estado (fs. 181-188 ibídem). Por su parte, la Sala emite su pronunciamiento mediante Auto de 20 de septiembre de 2023, negando la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N°ADMG-001-2020 de 2 de enero de 2020 de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) (fs. 191-195 ibídem).

Contestada la demanda y resuelta la medida cautelar, se apertura la causa a pruebas y, después de finalizado el período que da cabida a la presentación de nuevo material probatorio, contrapruebas y objeciones, se emite el Auto de Pruebas N°.177 de 24 de abril de 2024 (fs.197-199 expdte. contencioso). Evacuado dicho material, y vencido la etapa de su práctica presentan sus alegatos: el demandante reiterando su postura sobre el acto impugnado contraviene el ordenamiento jurídico y, el tercero interesado peticionando que se niegue la pretensión. Sin embargo, la Procuraduría de la Administración omite pronunciarse en esta última fase del proceso contencioso en estudio (fs. 220-222, 223-226 ibídem).

359

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Escrutadas las etapas procesales que integran el presente expediente contencioso-administrativo, resaltamos que ante este Tribunal se debate la legalidad de la Resolución No. ADMG-001-2020 de 2 de enero de 2020, con base en estos planteamientos: ¿el terreno que, por medio de este acto, adjudica ANATI al señor Joaquín Gutiérrez Mitre, era baldío? ¿el terreno de propiedad de la Fundación de interés privado, Green Field Foundation es el mismo que en el año 2010, la Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudica a Alex Reyes Gutiérrez? y ¿luego en el 2020 la ANATI adjudica a Joaquín Gutiérrez Mitre?

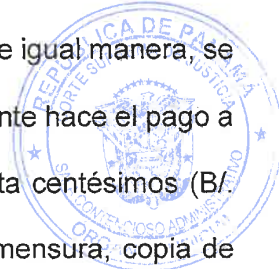
A fin de responder a estas interrogantes, examinaremos el contexto jurídico en el que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras –ANATI– expide el acto impugnado. Sin dilación, nos adentramos a precisar que el señor Alex Ramón Buenaventura Reyes Gutiérrez presenta ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la solicitud No.8-5-071 de 7 de febrero de 2006, con el propósito de que se le adjudique el lote estatal de 9Has + 5081.25m², ubicado en El Zaíno, corregimiento y distrito de La Chorrera, provincia de Panamá, hoy día, Provincia Panamá Oeste. Sustenta la misma en que es agro exportador y ha ocupado el terreno y cultivado en el mismo por cuatro (4) años: piña, guayaba, cítricos... (fs. 1 expdte. advto). El informe de medida legible de fojas 5 a 7 del referido expediente de adjudicación, revela que al momento de realizarse la medición no hubo oposición de los colindantes y que el globo de terreno cuenta con siembras de maíz, yuca, limones, naranjas, palmas e, incluso, en su totalidad está cercado con alambres de púas. De seguido, establece que la superficie, en efecto, es de 9 hectáreas + 5,081.25m², y tiene los siguientes linderos generales: Norte, colinda desde el punto No.35 hasta el punto No.10, con terrenos nacionales ocupados por Antonio Ortega González y del punto No.10 al punto 12 con terrenos nacionales ocupados por Ramón Chang; Sur, colinda con servidumbre de paso; Este, colinda con terrenos nacionales ocupados por Fernando Bolívar; Oeste, colinda con servidumbre de paso.

En lo que concierne a la Inspección Ocular para la Adjudicación, advertimos que el Acta de 12 de mayo de 2006, de igual manera, precisa la superficie plana con dos (2) zanjas y sin caminos ni servidumbres en su interior, los linderos, la ocupación por cuatro (4) años y cuatro (4) cercas externas de alambre de púas, la actividad agropecuaria (siembre de piña, guayabas, mangos, pasto mejorado, sistema de riego, y lago artificial...), la construcción de dos (2) ranchos de penca de propiedad del solicitante, sin caminos ni servidumbres internas, con agua por bomba diesel y sin luz. Consecuentemente, concluye que el terreno cumple con la función social (f. 8 expdte. de adjudicación).

A continuación, la hoja de colindancia de 27 de abril de 2006 de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Región No.5, autoriza la apertura de trochas al solicitante, e indica a los tres (3) colindantes ahí notificados que hagan valer sus derechos en caso de considerarse perjudicados por la solicitud de adjudicación de Alex Reyes Gutiérrez (f. 9 ibídem). En lo sucesivo, el Técnico en Topografía, Agrimensor Oficial, por medio de informe comunica a la Dirección Nacional de Reforma Agraria que al momento de la mensura no hubo oposiciones de ninguno de los colindantes y especifica los linderos generales, así como el área del globo de terreno de 9 Has + 5,014.69 m², conforme el plano adjunto (fs. 10-11 ibídem). Como corolario el jefe del Departamento de Reforma Agraria, Región No.5 Panamá Oeste, comunica al Jefe del Departamento de Mesura y Demarcación de Tierras de la Reforma Agraria-Santiago dicho plano, entre otros, para su revisión y aprobación (fs. 14-15 ibídem). Además, consta el Acta de Inspección ocular firmada por el Inspector de Campo, Estevín Alberto Saavedra y el Edicto N°057-DRA-2010 de 3 de marzo de 2010 en el que la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Región N°5, Panamá Oeste, hace constar la solicitud presentada por el señor Alex Reyes Gutiérrez, la ubicación del terreno baldío nacional, su medida y linderos. El mismo fue fijado por un término de quince (15) días y desfijado el 24 de marzo de 2010 tanto en la Administración de Justicia de la Alcaldía de La Chorrera como en el Despacho de la Oficina Regional de la Dirección de Reforma

361

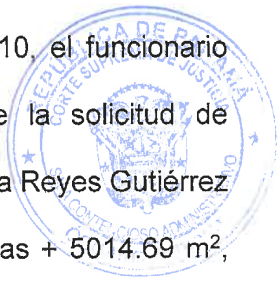
Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (fs. 16-18). De igual manera, se llevan a cabo las publicaciones en la Gaceta Oficial y el solicitante hace el pago a dicha Dirección del monto de ciento siete balboas con noventa centésimos (B/. 107.90), en concepto de venta de tierras, inspección ocular, mensura, copia de plano, escritura (fs. 19-23 ibídem).



Como corolario de lo expuesto, el Funcionario Sustanciador Encargado de la Región N°5 Panamá Oeste, Departamento de Reforma Agraria de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante la Providencia N°660-DRA-10 de 10 de mayo de 2010, reconoce que ha revisado el expediente de la solicitud de adjudicación N°8-5-071-2006 presentada por el señor Alex Ramón Buenaventura Reyes Gutiérrez con cédula 4-138-1203 y que cumple con los requisitos del Código Agrario, por lo que ordena la continuación del trámite. Así pues, se advierte el Estado Financiero correspondiente a la referida solicitud debidamente suscrito, el 10 de mayo de 2010, por el funcionario confeccionador y verificador y, por el funcionario sustanciador en el que deja establecido que en el recibo No.9611 consta el pago de ciento siete de (B/.107.90) por las 9 Has. + 5014.69 m², fijado conforme Resolución No. 002 de 2004 (f. 26 expdte. de adjudicación).

En la fecha que antecede, de igual manera, el Funcionario Sustanciador Encargado de la Región N° 5 Panamá Oeste, Benjamín Rodríguez, suscribe el Formulario denominado Revisión de Requisitos y Documentos en el Expediente del aludido petionario con solicitud No.8-5-071 de 7 de febrero de 2006. En el mismo deja sentado lo siguiente: verificación del nombre legal, según cédula y fotocopia de la misma; solicitud acogida previo análisis a su tramitación; notificación completa de colindantes; apertura de trochas; actas de inspección ocular del terreno; plano e informe de mensura actuales; diligencias de fijación en el término de la ley y desfijación de edictos debidamente refrendadas por la autoridad correspondiente; publicación de edictos; recibos de pagos (tierras y otros ingresos imputables); estado financiero completo (f. 27 ibídem). Además, a

252



través de la Nota DRA-189-2010, Capira 10 de mayo de 2010, el funcionario sustanciador –antes mencionado– remite el expediente de la solicitud de adjudicación presentada por el señor Alex Ramón Buenaventura Reyes Gutiérrez –conformado de 28 páginas– sobre el lote de terreno de 9 Has + 5014.69 m², ubicado en El Zaíno, Corregimiento Hurtado, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá, a la Jefa del Departamento de Adjudicación de Tierras para la confección de la escritura de rigor. Luego, observamos el formulario de datos básico para la adjudicación de títulos: peticionario, del terreno, los linderos, valor del terreno, gastos de tramitación y firma. Sucede pues que, al final del expediente No.8-5-071-2006 está legible la Resolución No.D.N.8-5-1141 de 1 de octubre de 2010, por medio de la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario resuelve adjudicar definitivamente al señor Alex Ramón Buenaventura Reyes Gutiérrez, la parcela de terreno baldío descrito en las líneas que anteceden, por el valor de sesenta balboas (B/.60.00) más los gastos propios de la compra a título oneroso. Se adicionan a este acto administrativo las restricciones a que queda sujeta la adjudicación resuelta de conformidad con distintos textos jurídicos, así como la obligación del adjudicatario de dejar una servidumbre de siete metros y medio (7.5 m²) y la aceptación del comprador sobre los términos de la venta realizada.

Una vez pormenorizado el trámite que, sujeto a los requerimientos de Ley, sustenta la adjudicación –en octubre de 2010– de un terreno baldío nacional a favor del señor Alex Ramón Buenaventura Reyes G., queda demostrado que la superficie de 9 Has + 5014.69 m², ubicada en El Zaíno, Corregimiento Hurtado, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste pasó a integrar la hacienda del nombrado –quien al año siguiente lo dona a Green Field Foundation–, según el Certificado de Propiedad del Registro Público, legible a fojas 40 y 41 del expediente contencioso.

Así las cosas, deviene en trascendente destacar que la demanda en estudio, pretende la nulidad del acto –Resolución No.ADMG-001-2020 de 2 de

ml3

enero de 2020— que adjudica a título oneroso “una superficie de nueve hectáreas + cinco mil ochenta y un metros cuadrados (9 has + 5,081.25 m²) propiedad de Nación, ubicado en la localidad de El Zaíno, Corregimiento de Hurtado, distrito de la Chorrera, Provincia de Panamá, oeste, a favor de Joaquín Gutiérrez Mitre” (f. 34 expdte. adtvo). Sobre el particular, este Tribunal advierte la similitud de esta superficie y su ubicación con la adjudicada al señor Alex Ramón Buenaventura Reyes G., el 1 de octubre de 2010, siendo precisamente este hecho el argumento central de la ilegalidad argüida por el demandante, es decir, que se ha adjudicado un bien que no pertenecía a la Nación.

Consecuentemente, examinaremos el material probatorio que nos permite esclarecer si la ANATI adjudica o no al señor Joaquín Gutiérrez Mitre, el lote de propiedad de Alex Ramón Buenaventura Reyes G., que, en nuestros días por razón de una donación —desde el 9 de mayo de 2011— pertenece a la fundación de interés privado, Green Field Foundation.

A propósito, acotamos que efectivamente se trata del mismo globo de terreno, en primer lugar, pues el propio tercero interesado, Joaquín Gutiérrez Mitre así lo reconoce, específicamente, en el punto V de su escrito de oposición a la demanda cuando afirma: “...Alex Reyes Gutiérrez sin duda alguna incurrió en gestiones irregulares, a fin de obtener un pronunciamiento de adjudicación sobre el mismo lote o parcela de tierra solicitada por mi persona a causa de la transferencia de derechos posesorios que hizo la señora Silvia Chávez, en el año 2006, una vez fue autorizada por la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria...” (f. 101 expdte. contencioso, último párrafo).

En adición, consta en el proceso de la solicitud N°8-5-570-98 de 2 de octubre de 1998 presentada por el señor Florencio Ortega para la adjudicación del lote de 9 has + 5081.25 mts², en el Zaíno Corregimiento de Hurtado, Distrito de La Chorrera; que a su fallecimiento la señora Silvia Rosa Chávez dispuso el traspaso de los derechos posesorios de la referida superficie, a favor del señor Joaquín Gutiérrez Mitre; y que el señor Alex Reyes Gutiérrez empleó distintos

364

mecanismos procesales —a fin de que no se llevara a cabo este traspaso ni su posterior adjudicación—, arguyendo que desde el año 2002 ocupaba y explotaba este terreno con actividad agropecuaria e, incluso, que su ocupación estaba cimentada en un contrato de arrendamiento con opción de compra —debidamente notariado— con el poseedor de dicho inmueble, el señor Florencio Ortega (Q.E.P.D). Sobre esto último, el Acta de Inspección Ocular del Terreno para el Traspaso de Derechos Posesorios, teniendo como vendedora a Silvia Chávez Vda. de Ortega y comprador a Joaquín Gutiérrez Mitre sostiene en el apartado condición actual del terreno: “Es un terreno ondulado con una corriente de agua y superficial. Está cercado a cuatro cuerdas de alambre de púas y cultivado 80%. En pasto con algunos árboles frutales. También cuenta con dos hectáreas aproximadamente cultivadas en piña, 100 árboles de guayaba taiguanesa y dos ranchos de penca sin forro. Todos estos cultivos son realizados por el señor: Alex Reyes quien mantiene dicho terreno en arrendamiento” (Cfr. fs. 107, 109-110, 119-124, 130-134).

En correlación al hecho asentido y verificado con pruebas contenidas en la solicitud No.8-5-570-98, pasamos a escrutar, en segundo lugar, lo determinado por el perito del demandante a partir de tres (3) preguntas sobre el área, superficie, ubicación y linderos de la finca No.317045 (F) y la finca No.30348461; la pertenencia o no del inmueble a la Nación; y el uso de la finca No.317045 (F) para la actividad agropecuaria. Veamos lo medular del informe entregado a este Tribunal, el 25 de junio de 2024:

“8.1 ...

Respuesta: Luego de realizado el peritaje para determinar y poder dar respuesta al cuestionario presentado en la diligencia informo a usted que **el inmueble La Chorrera, código de ubicación 8619, folio real 317045 con un área de 9 HAS + 5014 M² 69 dm², con número de plano 807-10-20574, propiedad de la Fundación de Interés Privado Green Fiel (sic) Foundation, Si corresponde al inmueble La Chorrera, código de ubicación 8610, folio real 30348461, lote S/N, ubicado en la localidad El Zaino, Corregimiento de Hurtado, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste, con superficie actual de 9Has+5081 m² 25 dm² y con plano 807-10-14420,**

365

adjudicado posteriormente a favor de Joaquín Gutiérrez Mitre.

8-2...

Respuesta: Para la fecha del 2 de enero de 2020 el globo de terrero con superficie de 9 Has+5081 m2 25dm2 y plano 807-10-14420 ya no pertenecía a la Nación, debido a que ya había sido adjudicado al señor Alex Román Buenaventura Reyes Gutiérrez, código N°8610, DOC185546 se inscribió en el Registro Público de Panamá desde el 9 de mayo de 2011, registro que se realizó (sic) según escritura pública N°7175 de 30-03-11 de la Notaría Décima del Circuito de Panamá.



8-3...

Respuesta: Luego de realizada la diligencia de peritaje al área, superficie, linderos de inmueble La Chorrera código de ubicación 8610, folio real 317045 (F), ubicado en el Corregimiento de Hurtado, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá Oeste, con una superficie actual 0 resto libre de 9 Has+5081 m2 25dm2 y con número de plano 807-10-20574, de propiedad de la fundación de interés privado Green Fiel (sic) Foundation, se pudo determinar que la finca en mención se dedica exclusivamente a la actividad agropecuaria ya que en la misma se observó (sic) ganado bovino y caballos pastando, además de árboles frutales como mangos, cerca de alambre de púas sobre postes vivos, camino de tierra, un lago y maquinaria agrícola preparando suelo para cultivos" (fs. 279-285, 300-306 expdte. contencioso). Resalta La Sala.

Por su parte, en su informe, el perito del Tribunal también detalla los datos de las fincas N°317045 (F) y N°30248461, Código de Ubicación N°8610, su colindancia y agrimensura. De seguido, se refiere a inspección de la superficie con sujeción a los Planos N°807-1020574 de 25 de septiembre de 2009, y N°807-10-14420 de 14 de enero de 2000. Asegura, que ambos planos están aprobados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria y ubicados en El Zaino, Corregimiento de Hurtado, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá, (hoy Panamá Oeste). Sus respuestas al cuestionario son estas:

8.1 ...

R/. La ubicación, linderos y el área del Inmueble La Chorrera, **Folio Real N°317045, (F)**, Código de Ubicación N°8610, ubicados en el Corregimiento de Hurtado, Distrito de la Chorrera, Provincia de Panamá, con una superficie Actual o Resto Libre de 9Has+5,014.69 m2., con número (sic) de Plano N°807-10-20574, de propiedad de Green Field Foundation (sic), **CORRESPONDE Y ES, EL MISMO** Inmueble La Chorrera, **Folio Real N°30348461**, Código de Ubicación N°8610, Lote S/N, ubicado en la localidad de El Zaino, Corregimiento de Hurtado, Distrito de La Chorrera, Provincia de Panamá, con una superficie actual o resto libre de 9Has+5,08125 M2, y con Plano N°807-10-14420, que fue adjudicado a favor de Joaquín Gutiérrez Mitre, emitido

306

mediante Resolución N°ADMG-001-2020, del 2 de enero de 2020, emitida por La Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ANATI., (**Ver Plano Demostrativo Adjunto**).

8.2

R/. En nuestra investigación en el Registro Público (sic) de la Propiedad, al verificar las fechas de inscripción de las Finca N° 317045 y la Finca N°30348461, y sus resoluciones donde se crearon, esta (sic) demuestran que **la Finca N° 317045, con Código de Ubicación N°8610, fue otorgada a Título Oneroso y creada mediante Resolución N°DN8-5-1141, del 1 de octubre de 2,010, emitida por la dirección Nacional de Reforma Agrarias (sic), fecha en que estos terrenos dejan de ser Terrenos de La Nación y pasan a convertirse en terrenos de propiedad privada a favor de Alex Ramon Buenaventura Reyes Gutiérrez.**

La Finca N° 30248461, Código de Ubicación N°8610, que fue otorgada a Título Oneroso y creada mediante Resolución N°ADMG-001-2020, del 2 de enero de 2,020, emitida por La Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ANATI, favor de Joaquín Gutiérrez Mitre.

Al verificar las fechas en que se crearon las Resoluciones, de ambas fincas se comprueba que para esa fecha del 2 de enero del 2020, **fecha de la creación de la Resolución N°ADMG-001-2020, del 2 de enero de 2,020, emitida por La Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ANATI, favor de Joaquín Gutiérrez Mitre, estos terrenos eran de carácter PRIVADO Y NO DE LA NACIÓN, ya que estos terrenos pertenecían a la Finca N°817045, de propiedad de Alex Ramón Buenaventura Reyes Gutiérrez.**

8.3

R/. En la inspección por la Finca 317045, Código de Ubicación N°8610, nos percatamos de que existe un mantenimiento, y que el terreno se prepara con el arado de la tierra para la siembra de pasto mejorado, par (sic) la tenencia de ganado vacuno, dedicándose a esta actividad agraria (fs. 286-299 expdte. contencioso) Resalta La Sala.

Examinadas estas piezas procesales, este Órgano Colegiado concluye que la pretensión de la demanda se ajusta a derecho, toda vez que se ha demostrado que ANATI adjudica al señor Joaquín Gutiérrez Mitre en el año 2020, un bien inmueble revestido de carácter privado, es decir, que dejó de pertenecerle a la Nación desde el año 2010 debido a su adjudicación a título oneroso al señor Alex Ramón Buenaventura Reyes Gutiérrez. De ahí, que resulte trascendente enfatizar que la finca N°30348461, adjudicada al señor Joaquín Gutiérrez Mitre se configura sobre finca de propiedad privada N°317045 y que en esta última su propietario, el señor Alex Reyes Gutiérrez, siembra pasto mejorado para la tenencia de ganado y ejerce la actividad agraria.

367

Como consecuencia de la realidad esbozada, puntualizamos que la ANATI tiene competencia privativa para reconocer derechos posesorios y adjudicar tierras baldías nacionales, en los términos dispuestos en la Ley N°59 de 8 de octubre de 2010. Este texto jurídico crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al Programa Nacional de Administración de Tierras del Ministerio de Economía y Finanzas y al Instituto Geográfico Nacional (Cfr. Art. 3). Las normas pertinentes, en materia de adjudicación,

dicen así:

"Título III

Adjudicaciones, Avalúos e Información Catastral y Geográfica

Capítulo I

Adjudicaciones

"Artículo 33. La Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular, y zonas costeras, con excepción de aquellos cuyo uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales, y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.
Previo a la adjudicación sobre zonas turísticas declaradas se requiere de la anuencia mediante resolución motivada, de la Autoridad de Turismo de Panamá.

Artículo 34. En los casos de bienes inmuebles de propiedad de los municipios, la Autoridad efectuará la adjudicación o titulación de derechos posesorios, previo acuerdo con el respectivo municipio propietario del bien.

Artículo 35. Serán aplicables a dichas adjudicaciones o titulaciones las normas contenidas en la Ley 24 de 2006 y en la Ley 80 de 2009.

Artículo 36. La Autoridad establecerá un manual de procedimiento único para la regularización de bienes inmuebles y la adjudicación y titulación de derechos posesorios.

Artículo 37. La Autoridad tendrá la competencia no exclusiva para la regularización de títulos de propiedad sobre bienes inmuebles que han sido otorgados y

360

registrados en el Registro Público de Panamá, pero cuyos linderos no concuerdan con la información catastral o la ubicación física, así como para establecer los procesos de rectificación de medidas y linderos cuando no exista controversia entre colindantes. En tales casos, la Autoridad podrá modificar la información registral en el Registro Público de Panamá y el catastro del mismo sin necesidad de una intervención por parte de las autoridades judiciales.



La Autoridad podrá, mediante actos administrativos, enmendar, en las áreas declaradas de regularización y titulación masiva de tierras de acuerdo con la Ley 24 de 2006, el acto administrativo no inscrito en el Registro Público de Panamá que adjudicó un título de propiedad con el fin de eliminar cualquier traslape”.

La ordenación que precede, de manera fehaciente, establece que ANATI es la entidad estatal competente para adjudicar y reconocer derechos posesorios sobre bienes, en específicos: estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular, y zonas costeras. Sin duda alguna, entre ellos, no están incluidos los que constituyen y/o integran la propiedad privada: entendida como aquella sobre la cual la persona ostenta el derecho tanto de gozar o disponer de manera amplia de una cosa –con exclusión del arbitrio ajeno–, como de reclamar su devolución si está en poder de otro.

La no inclusión en comento, determina que aun cuando la solicitud del señor Joaquín Gutiérrez Mitre compendia un procedimiento administrativo de adjudicación que sigue la reglamentación aplicable; la entidad demandada prescinde de advertir y/o establecer que el bien inmueble adjudicado al prenombrado en el año 2020, estaba excluido de su dominio o ámbito de competencia, por ser de índole privado y estar desprovisto del carácter de baldío nacional, precisamente por razón de un acto de adjudicación que la propia ANATI realizada en el 2010. No obstante, en el referido procedimiento –de adjudicación al señor Joaquín Gutiérrez Mitre–, sobreviene que la inspección que llevada a cabo por la Administración sobre el lote de 9 Has+ 5081 m² 25 dm² con plano 807-10-14420, genera un informe que desconoce la realidad en cuanto a la finca N°317045 y su atributo de propiedad privada (Cfr. fs. 143, 186 expdte. adjudicación No.8-5-570-98).

369

La realidad expuesta, nos lleva a resaltar la importancia de que la ANATI actualice la base de datos referentes a la información catastral de los todos los bienes inmuebles del país, a través del Departamento de Conservación Catastral. Esta función está dispuesta no solo en la Ley 59 de 2010 (Arts. 43, 7, numeral 15) que rige la entidad demandada, sino en su Manual de Organización y Funciones (Nivel Operativo. Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúo), el cual instituye entre sus tareas “actualizar la base de datos de la información catastral de los bienes inmuebles, según los cambios sufridos en el Registro Público”. En específico, este documento estipula que le corresponde al Departamento de Conservación Catastral “analizar e incorporar **el dato catastral de cualquier operación registral y catastral que sufran los inmuebles a nivel nacional**”, siendo esto imperioso –con más razón– si el acto que genera la operación registral y catastral es emitido por la propia ANATI.

A ciencia cierta, si la ANATI mantiene vigente su catastro descarta no solo la expedición de resoluciones otorgando el concepto favorable para la titulación de inmuebles que no le pertenecen; sino la adjudicación repetidas veces de un mismo predio, lote o superficie (Cfr. fs. 157-159 expdte. adjudicación No.8-5-570-98).

En definitiva, hemos constatado que ANATI sin respaldo en una atribución legal adjudica a título oneroso al señor Joaquín Gutiérrez Mitre, en el año 2020, un lote de terreno ajeno al carácter de baldío nacional, ya que le pertenecía al señor Alex Ramón Buenaventura Reyes Gutiérrez y luego pasó al patrimonio de Green Field Foundation. A causa de esto, se acredita la infracción a lo dispuesto en los artículos 34, 52 (numerales 2 y 4), 200 (numeral 1) de la Ley N°38 de 2000; 21 de la Ley N°15 de 1977; 338, 1761 y 1767 del Código Civil; y 7 (numeral 7) de la Ley N°59 de 2010.

Por consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** la Resolución No. ADMG-001-2020 de 2

de enero de 2020 emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) dentro de la demanda presentada por el licenciado **MANUEL ANTONIO GUILLÉN MORALES**, en su propio nombre y representación.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


GISELA DEL CARMEN AGURTO AYALA
MAGISTRADA


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Entrada No.14509-2022

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 17 DE julio
DE 20 26 A LAS 2:31 DE LA tarde
A Procurador de la Administración

FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución
que antecede, se ha fijado el Edicto No. 1891
en lugar visible de la Secretana a las 15:00
de la tarde de hoy 15
de julio de 20 26

SECRETARIO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 31 de agosto de 2026
DESTINO: GACETA OFICIAL

Secretaria (a)