

Entrada No. 791-17

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA LICENCIADA CHERTY ALEGRÍA ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE DANTE AUGUSTO MONTEVERDE DÍAZ Y AMALIA CANDANEDO MARTEZ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. D.N. 4-2251 DE 21 DE NOVIEMBRE DE 1994, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, HOY, AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI).

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diez (10) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Licenciada Cherty Alegría, actuando en nombre y representación de **DANTE AUGUSTO MONTEVERDE DÍAZ y AMALIA CANDANEDO MARTEZ**, han presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 4-2251 de 21 de noviembre de 1994, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

I. ACTO IMPUGNADO

El Acto administrativo impugnado es la Resolución No. D.N. 4-2251 de 21 de noviembre de 1994, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que resuelve:

“ RESUELVE

1º. Adjudicar definitivamente a título oneroso a la señora GEORGINA BOCHAREL DE GONZALEZ, de generales expresadas,

una parcela de terreno baldío, ubicado en el Corregimiento, CABECERA, Distrito de BOQUETE, Provincia de CHIRIQUI, con una superficie de SIETE HECTAREAS CON MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS Y NOVENTA Y DOS DECIMETROS CUADRADOS (7hás+1899.92m²), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponden al Plano No. 403-01-12756 del 19 de agosto de 1994, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

...

2º. Esta adjudicación queda sujeta a las siguientes condiciones y reservas.

- a) El precio de venta de esta parcela de terreno es de CUARENTA Y OCHO balboas (B/. (sic) 48.00), suma que pagó LA COMPRADORA según consta en el expediente.
- b) Esta venta queda sujeta a lo dispuesto en los artículos setenta (70), y setenta y uno (71), setenta y dos (72), -ciento cuarenta (140), ciento cuarenta y uno (141), ciento cuarenta y dos (142), ciento cuarenta y tres (143) y demás disposiciones del Código Agrario, que le sean aplicables, -ciento sesenta y cuatro (164) del Código Administrativo,- cuarto (4º) del Decreto de Gabinete No. treinta y cinco-(35) del seis (6) de febrero de mil novecientos sesenta y nueve (1969), el Decreto No. cincuenta y cinco (55) del trece (13) de junio de mil novecientos setenta y tres (1973) el Decreto Ley No. treinta y cinco (35) del veintidos (sic) (22) de septiembre de mil novecientos sesenta y seis (1966) y la Ley No. uno (1) del tres)3) (sic) de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994) y todas las disposiciones legales, que le sean aplicables.
- c) Se advierte a la COMPRADORA, que está en la obligación de dejar una distancia de siete metros con cincuenta centímetros (7.50 mts) por lo menos, desde la cerca de la parcela adjudicada, hasta el eje de la Calle Pública, con el cual colinda por el lado Norte, una distancia de tres – (3.mts) por lo menos, desde la cerac (sic) de la parcela adjudicada hasta el eje del Camino, con el cual colinda por el lado Sur y una distancia de siete metros con cincuenta centímetros- (7.50 mts) por lo menos, desde la cerca de la parcela adjudicada, hasta el eje de la Calle pública a Boquete y a Carretera asfaltada a David –Boquete, con el cual colinda por el –lado Oeste.
- d) La compradora GEORGINA BOCHAREL DE GONZALEZ, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los-términos expresados.
- e) Son de cargo de La compradora, los gastos de Registro de esta Resolución.” (Cfr. fojas 17 a 19 del Expediente Judicial) (Lo subrayado es por la Sala)

II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por la parte actora en la demanda, consiste en, lo sucesivo:

”

PRIMERO: Solicitamos que se declare Nula, por ilegal, la Resolución No. D.N 4-2251 del 21 de Noviembre de 1994, emitida por la entonces Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A) ahora Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras

(ANATI), cuyo tenor literal es el siguiente: ...” (Cfr. fojas 4 del Expediente Judicial)

III. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

La apoderada legal de la parte actora señala que el Acto atacado viola las sucesivas disposiciones legales, por los siguientes motivos:

1. Los artículos 24, 29, 69, y 72 del Código Agrario de 1962, vigentes al momento de la emisión del Acto acusado de ilegal, que disponen qué debe ser entendido por tierras baldías; que todas las personas naturales, o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen derecho a su uso, goce y disposición plena, con las restricciones que impone la función social de la tierra; que las adjudicaciones definitivas confieren la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas en dicha normativa; y que en ningún caso tendrá valor alguno contra la Nación o contra terceros, los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las disposiciones que regulen la adjudicación o venta de tierras estatales; porque el terreno adjudicado a la señora Georgina Bocharel de González, no era un terreno baldío o indultado en 1994, sino de propiedad privada, desde del año 1963, y, por tanto, dicha adjudicación es ilegal.

2. Los artículos 334, 337 y 338 del Código Civil, cuyos textos definen que bienes son de propiedad privada; el alcance del derecho de propiedad privada; y la protección a la misma; toda vez que, el señor Prospero D´Anello, le compró un globo de terreno de la Finca 149, denominada “Alto Boquete”, a la Nación, por ende, el terreno en controversia no podía ser objeto de una adjudicación por parte del Estado hacia otro particular.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:

A través del Oficio No. ANATI-DAG-035-2018 de 10 de enero de 2018, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), le remitió a la Sala, el informe explicativo de conducta, medularmente señalando que:

“...

Sobre la Solicitud de Adjudicación

Inicialmente, la señora **GEORGINA BOCHAREL DE GONZALEZ**, portadora de la cédula de identidad personal No. 4-17-746, el día 28 de junio de 1994 (foja 2) realizó solicitud de adjudicación a título oneroso de un globo de terreno, de una superficie aproximada de 7 Has + 1899.92 m², ubicada en Milla 2, Corregimiento Boquete Cabecera, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí. Dicha solicitud, inspirada en la Ley 37 de 1962 (que regula la Reforma Agraria), la efectuó ante el Funcionario Sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria (cuyas funciones fueron asumidas por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras de acuerdo con la Ley 59 de 2010), Región 1, Chiriquí, tal como exige el artículo 96 de la citada Ley 37, que expresa: ...

La solicitud provocó la apertura del expediente que se identificó como el número 4-0339 de 28 de junio de 1994. Esta fue acompañada con copia de la cédula de la señora **GEORGINA BOCHAREL DE GONZALEZ** (foja 1).

En el Acta de Inspección Ocular del Terreno Solicitado realizado el día 08 de julio de 1994 por el Inspector **ERNESTO ARÚZ** de Reforma Agraria, a foja 7, señalo lo siguiente:

‘En la inspección se comprobó la existencia de varillas y monumentos como dice el plano, no tiene luz ni acueducto. Colinda calles de tierra en la inspección no surgió problema que afecte el tramite (sic). Cumple la función social como dice el artículo 30 del Código Agrario’ (Sic)

Se procedió aprobar el plano cuya denominación se le fue otorgada el 19 de agosto de 1994, con el siguiente Número 403-01-12756.

En el Edicto No. 428-94 de 29 de agosto de 1994 suscrito por la Secretaria Ad-Hoc, Elvia Elizondo y el Funcionario Sustanciador, Ing. Galo A. Arosemena S (sic) hacen constar que la señora **GEORGINA BOCHAREL DE GONZALEZ**...ha solicitado a la Dirección Nacional de Reforma Agraria mediante solicitud No. 4-0339, según plano aprobado No. 403-01-12756, la adjudicación a título oneroso de una parcela de tierras Baldía Nacional adjudicable, con una superficie de 7 Has + 1899.92, ubicado en Milla Dos, corregimiento de Cabecera, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí comprendido dentro de los linderos: **NORTE: Calle Pública; SUR: Camino: ESTE: Limite del ejido de Boquete; y OESTE: Calle Pública. ...**

...

Se cumplieron con lo establecido en las normas de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, específicamente en el Capítulo II ‘Adjudicaciones a Particulares’ en lo concerniente a la solicitud No. 4-0339 de 28 de junio de 1994. Por tal razón, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario profirió la Resolución No. D.N.-4-2251 de Santiago, 21 de noviembre de 1994, que resolvió: ...” (Cfr. Fojas 35 a 39 del Expediente Judicial)

V. TERCERO

Al Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, compareció la Georgina Bocharel de González, en calidad de tercero, representada dentro del negocio bajo examen, a través de apoderado especial, quien señaló que no le asiste la

razón, a los demandantes, **DANTE AUGUSTO MONTEVERDE DÍAZ y AMALIA CANDANEDO MARTEZ**, bajo los siguientes argumentos:

“ ...

PRIMERO: Este hecho es cierto en el sentido de que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A), emitió la Resolución No. D.N. 4-2251 del 21 de Noviembre de 1994, en donde se Adjudicó una parcela de Terreno Baldío a la señora GEORGINA BOCHAREL DE GONZÁLEZ..., ubicado en el Corregimiento Cabecera de Boquete, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí, en donde dio como resultado la inscripción de la Finca No. 35145, Código de Ubicación 4301; ya que se cumplieron cada uno de los requisitos exigidos por la Ley para que se diese la adjudicación de estos terrenos baldíos de la nación. ...

...

IV-EN CUANTO A LAS DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN CONTESTAMOS LO SIGUIENTE:

No podemos compartir la opinión subjetiva jurídica que se desarrolla en este apartado de la demanda; ya que después de haber transcurrido a la fecha **VEINTITRES (23) AÑOS**, desde el momento de la emisión de la Resolución atacada por contener vicio de nulidad e ilegal; y después de que los actuales demandantes obtuvieran la propiedad que supuestamente ha estado afectada con la adjudicación atacada (**Han transcurrido DIECIOCHO (18) AÑOS de ser propietarios los demandantes**); no se puede ahora manifestar las supuestas faltas en infracciones de normas legales, que con la aceptación tácita de los demandantes se convalidó lo actuado por la entidad que procedió a la Adjudicación, ya que la ley también establece medios inmediatos para la protección de los derechos de quienes se piensen vulnerados; siendo estos términos perentorios para realizarlos y teniendo oportunidades para realizarlos”. (Cfr. Fojas 48 a 51 del Expediente Judicial)

VI. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Mediante Vista Número 1310 de 25 de noviembre de 2019, la Procuraduría de la Administración solicita a esta Superioridad se sirva a declarar que **NO ES ILEGAL**, la Resolución D.N.4-2251 del 21 de noviembre de 1994, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), por las siguientes razones:

“

...

De la lectura del libelo de la demanda, observamos que la razón subyace de la misma, **radica en un supuesto traslape**, derivado de la emisión del acto administrativo cuya nulidad, por ilegalidad, se solicita.

En ese sentido, observamos que a través del proceso instaurado, los demandantes buscan que, **mediante un proceso contencioso administrativo de nulidad**, se discuta y resuelva un tema **que es**

competencia privativa de los juzgados civiles, tal y como lo es el deslinde y/o amojonamiento de una propiedad, derivado esto de un supuesto traslape.

En razón de lo anterior, debemos insistir, tal y como lo hemos hecho en Vistas anteriores, en que las atribuciones y competencias que le han sido reconocidas a la Sala Tercera, **no contempla la determinación o no, de traslapes**; competencia, reiteramos, fue atribuida a los jueces de circuito civil.

Lo arriba indicado encuentra su sustento en el artículo 159 (numeral 5) del Código Judicial, el cual es del tenor siguiente:

Artículo 159. Competencia de los Jueces de Circuito conocer en primera instancia:

...

5. Deslinde y amojonamiento. (El resaltado es nuestro) ...

Tomando en cuenta lo anterior, si bien a la Sala Tercera le corresponde la calificación de legalidad de un acto administrativo, no podemos perder de vista, que ciertos pronunciamientos constituyen competencia privativa de otras jurisdicciones; motivo por el cual, el pronunciamiento y análisis que vaya a realizar la Sala Tercera, debe enmarcarse dentro de las competencias que le fueron atribuidas, **guardando especial cuidado de pronunciarse, o practicar pruebas tendientes a acreditar situaciones que escapan a su competencia.**

...

No podemos perder de vista, que en el caso que nos ocupa, así como en muchos otros casos de tierras, una parte integral del trámite de adjudicación lo constituye **el proceso de participación ciudadana.**

...

Como se observa de lo arriba transcrito, la entidad demandada **cumplió a cabalidad** con el procedimiento de participación ciudadana **para tales fines establecido en la Ley**; motivo por el cual, si la hoy demandante consideraba que a través del trámite que se estaba ventilando en aquella ocasión, existía posibilidad que le fueran vulnerados derechos subjetivos, el momento para presentar su oposición al trámite de adjudicación **era aquel, y no este**; razón por la cual que resulta jurídicamente improcedente que, habiendo permitido precluir el término para presentar sus objeciones al trámite, **el cual le fue puesto en conocimiento a través del mecanismo establecido en la Ley**, pretenda ahora acceder a esta jurisdicción, para obtener un resultado **que por su inactividad**, no pudo obtener a través de las vías por ello establecidas.

...

Por lo antes expuesto, consideramos necesario que la Sala Tercera se pronuncie realizando una valoración que reconozca el valor legal de los edictos y su vinculación con quienes puedan verse afectados dentro un determinado trámite; y por otro lado, a la falta de competencia de la Sala Tercera para discutir, y por tanto decidir, sobre cuestiones que son de competencia privativa de los Juzgados Civiles, **tal y como lo es la determinación, o no, de un traslape.**

...

En referencia a lo indicado, debemos resaltar el hecho que los actores no han presentado prueba alguna que acredite el supuesto traslape

en virtud del cual fundamentan su acción; así como tampoco ninguna prueba, que al menos de manera indiciaria, pueda dar cuenta de una violación al derecho de propiedad.

...

Como se observa de lo arriba citado, a través de la presente **demanda contencioso administrativa de nulidad**, los demandantes pretenden dilucidar, ante la Sala Tercera, **temas que son, reiteramos, competencia privativa de los juzgados civiles, tal y como lo es, el deslinde y amojonamiento.**

...

Así las cosas, y siendo que los demandantes no han presentado elementos probatorios que sustenten los supuestos hechos en los que sustentan su accionar; aunado al hecho que lo que se pretende a través de la acción interpuesta constituye competencia de los Juzgados Civiles, y no de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo; este Despacho es de la consideración que no se ha cumplido con ninguno de los elementos contenidos en el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de 2000, que permita declarar la nulidad del acto acusado de ilegal, razón, por lo cual, somos de la consideración que el pronunciamiento judicial debe ir encaminado en ese sentido. ..." (Cf. fojas 56 a 65 del Expediente Judicial)

VII. DECISIÓN DE LA SALA

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

Competencia de la Sala:

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

Legitimación activa y pasiva:

En el caso que nos ocupa, los demandantes, como personas naturales comparecen en defensa de la legalidad, en ejercicio de una Acción popular, contra la Resolución No. D.N. 4-2251 de 21 de noviembre de 1994, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

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

Análisis

El Acto impugnado en el caso bajo estudio consiste en la Resolución D.N.4-2251 del 21 de noviembre de 1994, que resuelve: “1°. *Adjudicar definitivamente a título oneroso a la señora GEORGINA BOCHAREL DE GONZALEZ, de generales expresadas, una parcela de terreno baldío, ubicado en el Corregimiento, CABECERA, Distrito de BOQUETE, Provincia de CHIRIQUI, con una superficie de SIETE HECTAREAS CON MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS Y NOVENTA Y DOS DECIMETROS CUADRADOS (7hás+1899.92m²), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponden al Plano No. 403-01-12756 del 19 de agosto de 1994, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria; y, 2°. Esta adjudicación queda sujeta a las siguientes condiciones y reservas. ...*”; toda vez que, a su juicio, dicho terreno era de propiedad privada, y, por tanto, inadjudicable.

De allí que, considera que la Resolución atacada, fue emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A), hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, de forma ilegal, en contravención de las siguientes normas legales:

- Los artículos 24, 29, 69, y 72 del Código Agrario de 1962, vigentes al momento de la emisión del Acto acusado de ilegal, que disponen que debe ser entendido por tierras baldías; que todas las personas naturales, o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen derecho a su uso, goce y disposición plena, con las restricciones que impone la función social de la tierra; que las adjudicaciones definitivas confieren la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas en dicha normativa; y que en ningún caso

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

- Los artículos 334, 337 y 338 del Código Civil, cuyos textos definen que bienes son de propiedad privada; el alcance del derecho de propiedad privada; y la protección a la misma.

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

Hechas las anteriores precisiones y previo al análisis del problema jurídico planteado, este Tribunal sostiene que para abordar lo planteado por la parte actora, es necesario referirnos al alcance del Principio de Estricta Legalidad en las actuaciones administrativas.

En tal sentido, el Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ha manifestado que: *“El principio de legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores –bloque de la legalidad- previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo.”*¹

¹ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, página 54

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

En estos términos, se desprende del informe explicativo de conducta emitido por la hoy ANATI, que el día 28 de junio de 1994, la señora Georgina Bocharel de González, promovió ante la Dirección de Reforma Agraria, una solicitud de adjudicación a título oneroso de un globo de terreno, de una superficie de 7 Has+ 1899.92 m², ubicada en Milla 2, Corregimiento Boquete Cabecera, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí. (Cfr. fojas 35 a 39 del Expediente Judicial)

Asimismo, se colige que, luego de efectuada la inspección ocular del terreno, el día 8 de julio de 1994, el inspector de Reforma Agraria elaboró un Acta, que determinó, lo siguiente: *“En la inspección se comprobó la existencia de varillas y monumentos como dice el plano, no tiene luz ni acueducto. Colinda calles de tierra en la inspección no surgió problema que afecte el tramite (sic). Cumple la función social como dice el artículo 30 del Código Agrario. (Sic)”* (Cfr. Fojas 35 a 39 del Expediente Judicial)

De igual manera, se advierte que la entidad demandada que procedió aprobar el Plano No. 403-01-12756 de 19 de agosto de 1994; y para los efectos legales, lo fijó por medio del Edicto No. 428-94 de 29 de agosto de 1994, como lo ordenaba el artículo 108 del Código Agrario, vigente al momento que se dieron los hechos, que establece:

“Artículo 108. Recibido el expediente, el funcionario provincial de la Comisión de Reforma Agraria hará publicar la solicitud mediante la fijación de edictos en el Despacho de la Comisión de Reforma Agraria y en la Alcaldía o Corregiduría del lugar donde se solicita el terreno. Estos edictos serán publicados en un periódico diario de gran circulación durante tres (3) días consecutivos y una (1) vez en la Gaceta Oficial consecutivos y una (1)

vez en la Gaceta Oficial. Los edictos tendrán una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación. ...”

Es por ello que, a través de la Resolución D.N.4-2251 del 21 de noviembre de 1994, la entonces Dirección de Reforma Agraria le adjudicó a título oneroso a Georgina Bocharel de González, una parcela de terreno baldío, ubicado en el corregimiento, cabecera, distrito de Boquete, provincia de Chiriquí, con una superficie de siete hectáreas con mil ochocientos noventa y nueve metros cuadrados y noventa y dos decímetros cuadrados (7hás+1899.92m²), dentro de los siguientes linderos: Norte: Calle pública; Sur: Camino; Este: Limite del ejido de Boquete; y Oeste: Calle pública, quedando inscrita en la Finca 35145, con ubicación 4301. (Cfr. fojas 35 a 39, del Expediente Judicial)

Visto lo anterior, observamos que dentro de las constancias procesales, además, reposa la Escritura Pública No. 1729 de 26 de abril de 1963, protocolizada por la Notaría Tercera del Circuito Notarial de Panamá, por la cual la Nación dio en venta al señor Prospero D’Anello, un globo de terreno de la Finca 149, denominada “Alto Boquete”, que se describe así: Norte: Alberto Sittón; Sur: Gobierno Nacional; Este: Municipio de Boquete con carretera de por medio; Oeste: Camino Real (viejo) de David a Boquete, con una superficie de cinco (5) hectáreas con dos mil ochocientos veintidós metros cuadrados (2,822.00 m²), constituyéndose, la Finca 8907, Tomo 823, Folio 382. (Cfr. Fojas 21 a 23 del Expediente Judicial)

Asimismo, se observa que a través de la Escritura No. 18190 de 21 de diciembre de 1984, Prospero D’Anello le vendió la citada Finca 8907 a Luis Guerra Pitti; y esté con posterioridad, mediante la Escritura Pública No. 1941 de 14 de junio de 1999, a los señores Amalia Candanedo Martez y Dante Augusto Monteverde Díaz. (Cfr. fojas 24 a 29 del Expediente Judicial)

Ahora bien, dentro del Proceso examinado se practicó una diligencia de inspección judicial a fin de corroborar la legalidad de la Resolución D.N.4-2251 del 21 de noviembre de 1994, la cual fue aducida por la parte actora, y aceptada por

la tercera interesada, Georgina Bocharel de González, mediante Auto de Pruebas 106 de 27 de febrero de 2020. La referida inspección sobre las Fincas 35145, y 8907, con Códigos de Ubicación 4301, ambas de la Sección de Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, ubicadas las dos (2) en el Corregimiento de Palmira, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí, fue realizada con la asistencia de peritos técnicos en topografía designados por el Tribunal y la parte actora, quienes fueron contestes en determinar que existía un traslape parcial de la Finca 35145, con Código de Ubicación 4301, con fecha de inscripción en el Registro Público el 6 de diciembre de 1994, sobre la Finca 8907, con fecha de inscripción en el Registro Público el 23 de mayo de 1963, al señalar, lo indicado:

“ ...

Adolfo E. Álvarez Morales, Perito del Tribunal

‘4. Digan los peritos, si nos encontramos dentro de los terrenos objetos de la presente diligencia con la situación conocida como traslape de terrenos. Sírvase explicar su respuesta.

R=Luego de nuestro análisis podemos afirmar que existe un traslape parcial de la Finca No. 35145 Código de ubicación 4301, con fecha de inscripción en Registro Público de Panamá el 6 de diciembre de 1994 actualmente propiedad de Georgina Bocharel de González, sobre la Finca No. 8907 Código de ubicación 4301 con fecha de inscripción en Registro Público de Panamá el 23 de mayo de 1963 actualmente propiedad de Amalia Candanedo Martez y Dante Augusto Monteverde Díaz, de 3 Has+ 5,454.72; ...

Como se demostró al comparar ambos planos de ambas fincas, las mismas comparten áreas comunes, evidenciando un traslape parcial entre ellas y según la fecha de inscripción de las fincas en Registro Público de Panamá se confirma que la Finca 35145 fue constituida posteriormente a la Finca 8907. ...’ (Cfr. Fojas 148 a 152 del Expediente Judicial)

Heriberto Mair González, Perito de la parte actora

‘4. Digan los peritos, si nos encontramos dentro de los terrenos objetos de la presente diligencia con la situación conocida como traslape de terrenos. Sírvase explicar su respuesta.

Respuesta: ...Según los planos que estamos aportando y que representan gráficamente a la Finca No. 8907 (plano No. 11-523 del 14 de marzo de 1952) y la Finca No. 35145 (plano No. 403-01-12756 del 19 de agosto de 1994), se trata del mismo globo de terreno, situación que hemos representado gráficamente en el PLANO DEMOSTRATIVO de ambas fincas en la que indicamos en el mencionado estudio el **área traslapada parcialmente** de la nueva Finca No. 35145 sobre la Finca 8907 que ya existía de mucho antes (año 1963 por compra a la Nación por el señor Prospero D´anello), siendo la descripción de este traslape el siguiente si observamos el plano demostrativo que se encuentra en los anexos: ...’ (Cfr. fojas 160 a 163 del Expediente Judicial)

Bajo este marco, sostiene la Sala que le asiste la razón a los recurrentes porque el Acto administrativo atacado que hizo nacer la Finca 35145, no le pertenecía al Estado desde 1963, sino que era de propiedad privada, como se determinó en los referidos informes periciales; por tales motivos, se han infringido los artículos 29 del Código Agrario y 337 del Código Civil, porque la entidad demandada no podía adjudicar una tierra que no formaba parte del patrimonio del Estado. Las referidas normativas, vigentes al momento que se dieron los hechos, son del siguiente tenor:

“Código Agrario

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

Código Civil

Artículo 337. La propiedad privada 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 reivindicarla.

Cabe hacer mención en este punto que, con respecto a este tema, a través de la **Sentencia de 5 de agosto de 2020**, esta Corporación de Justicia, resolvió lo sucesivo:

“ ...

Un examen puntual de las circunstancias que rodean el negocio, de las normas jurídicas en que se sustentan las violaciones antes reseñadas, así como del caudal probatorio, lleva a esta Superioridad a la conclusión de que le asiste la razón al demandante, toda vez que se comprueba del informe pericial que se ha configurado un traslape de un predio que no pertenece al Estado desde 1963, sino que es propiedad privada perteneciente, en la actualidad, a Dante Augusto Monteverde Díaz y Amalia Candanedo Martez, por lo que se ha vulnerado el libre uso, goce y disfrute de su propiedad establecido en los artículos 29 del Código Agrario y 337 del Código Civil.

Si bien, el trámite de adjudicación, según señala la Autoridad, se realizó en cumplimiento de los trámites establecidos por Ley, este acto administrativo se encuentra viciado de nulidad absoluta, toda vez que dichos terrenos no formaban parte de las tierras patrimoniales del Estado, por lo que la entidad estatal no podía adjudicar un bien que no era de su propiedad. A este respecto, coincide esta Superioridad con el criterio de la Procuraduría de la Administración en cuanto a que ‘ante la falta de competencia de la entidad demandada para adjudicar terrenos que no son parte de los bienes de la Nación, sino que por el contrario corresponden a la propiedad privada es claro que no encontramos frente a la nulidad absoluta del acto acusado de ilegal’.

... ”

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No. D.N. 4-1341 del 19 de agosto de 1996, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) ahora Dirección Nacional de Titulación y Regularización de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (A.N.A.T.I.).”

Es por ello que, como se ha señalado en párrafos precedentes, se hace evidente que se encuentran acreditados los cargos de infracción de las referidas normativas, y, por lo tanto, la Resolución No. D.N. 4-2251 de 21 de noviembre de 1994, es ilegal; y siendo ello así, este Tribunal se abstendrá por economía procesal, de hacer el análisis del resto de los cargos de infracción aducidos por la parte actora.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No. D.N. 4-2251 de 21 de noviembre de 1994, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**LIC. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA**