

Entrada No. 980-18

DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA LICENCIADA NITZIA SOBERÓN ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **EDUARDO FRANCO**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. D.N. 4-0246 DE 08 DE FEBRERO DE 2008, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA (MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO), HOY, LA AUTORIDAD NACIONAL DE TIERRAS (ANATI).

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, diecisiete (17) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Licenciada Nitzia Soberón, actuando en nombre y representación de **EDUARDO FRANCO**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 4-0246 de 08 de febrero de 2008, 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. 4-0246 de 08 de febrero de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy, la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI), que resolvió:

“

1- Adjudicar definitivamente a título oneroso a **ALEJANDRO CESAR DELGADO RAYO, GUILLERMO ENRIQUE SERRANO FLORES, LUIS ALBERTO GAITAN RODRIGUEZ**, todos de generales expresadas, una parcela de terreno Estatal Patrimonial, ubicado en el Corregimiento de SAN JUAN, Distrito de SAN LORENZO, Provincia de

CHIRIQUI, con una superficie de TREINTA Y CUATRO HECTAREAS CON OCHO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE METROS CUADRADOS CON CUARENTA DECIMETROS CUADRADOS (34Has.+8867.40M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponde al Plano No. 412-04-16412 del 13 de OCTUBRE (sic) del 2000, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

NORTE: MANGLAR.

SUR: ALEJANDRO DELGADO RAYO, GUILLERMO SERRANO FLORES, LUIS ALBERTO GAITAN RODRIGUEZ Y BOCA DEL RIO FONSECA.

ESTE: MANGLAR.

OESTE: BOCA DEL RIO FONSECA

La parcela anteriormente descrita forma parte de la finca No. 337, inscrita al tomo 67, Folio 14, Sección de la propiedad, Provincia de CHIRIQUI.

2- El valor del terreno adjudicado es de DOSCIENTOS DIEZ BALBOAS (B/. 210.00), suma que pagaron Los Compradores, según consta en el expediente.

3-Esta adjudicación queda sujeta a las restricciones legales del Código Agrario, Código Administrativo, Ley No. 1 del 3 de Febrero de 1994, Ley 41 del 1 de julio de 1998 de Autoridad Nacional del Ambiente, Decreto de Gabinete 35 del 6 de febrero de 1969, y demás disposiciones que le sean aplicables.

4-La Finca TRESCIENTOS SETENTA Y SIETE (377), inscrita al Tomo SESENTA Y SIETE (67), Folio CATORCE (14), sección de la Propiedad, Provincia de CHIRIQUI, quedara con la superficie que resulte inscrita en el Registro Público a la cual se atienden las partes hecha la segregación de la parcela de terreno adjudicado, con sus mismos linderos y valores inscritos.

5-Los Compradores, **ALEJANDRO CESAR DELGADO RAYO Y OTROS**, aceptan la venta que se les hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados.” (Cfr. fojas 18 a 19 del expediente judicial)

## II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por la parte actora en la Demanda, consiste en, lo

sucesivo:

**“PRIMERO:** Que se declare Nula, por ilegal, la **RESOLUCIÓN No. D.N. 4-0246 DEL 8 DE FEBRERO DE 2008, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** por medio de la cual se adjudicó definitivamente a título oneroso, a los señores ALEJANDRO CÉSAR DELGADO RAYO, varón, panameño..., GUILLERMO ENRIQUE SERRANO FLORES, varón, panameño... y LUIS ALBERTO GAITÁN RODRÍGUEZ, varón panameño... todos vecinos del corregimiento de David, distrito de David, un globo de terreno con una superficie de TREINTA Y CUATRO HECTÁREAS CON OCHO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE METROS CUADRADOS CON CUARENTA

DECÍMETROS CUADRADOS (34 Has.+8867.40 m2), ubicado en el corregimiento de San Juan, distrito de San Lorenzo, provincia de Chiriquí.

**SEGUNDO:** Que como consecuencia de la declaración anterior, se le comunique a la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI) que los terrenos adjudicados ilegalmente mediante la **RESOLUCIÓN No. D.N.4-0246 DEL 8 DE FEBRERO DE 2008, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO** son zonas costeras inadjudicables, por lo que debe abstenerse de emitir títulos de propiedad sobre esta área.

**TERCERA:** Que una vez se acceda a la declaratoria de nulidad de la **RESOLUCIÓN No. D.N-0246 DEL 8 DE FEBRERO DE 2008, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, se gire Oficio a la Oficina de Registro Público para que haga la cancelación de inscripción de la Finca que fue constituida a través de la misma. (Cfr. fojas 3 a 4 del expediente judicial)

### III. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El apoderado judicial de la actora señala que, el Acto atacado viola las sucesivas disposiciones legales:

1. **El artículo 2 de la Ley 27 de 27 de diciembre de 1918**, por la cual se declaran inadjudicables en propiedad unas tierras nacionales, consistentes en los terrenos inundados por las altas mareas denominados manglares, por contener maderas necesarias para las construcciones inmediatas a la costa y ser además inadecuadas para todo cultivo, así mismo las comprendidas en una faja de doscientos (200) metros de anchura hasta dentro de la costa;

2. **El artículo 1 de la Ley 2 de 7 de enero de 2006**, que regula la concesiones para la inversión turística y la enajenación del territorio insular para fines de aprovechamiento turístico y dicta otras disposiciones, cuyo texto se refiere a que le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), como Institución encargada de la administración, conservación y vigilancia de todos los bienes que pertenecen a la República de Panamá, el otorgamiento de concesiones administrativas, territorios insulares, zonas costeras y tierras de propiedad del Estado;

3. **El artículo 62 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998**, por la cual se dicta la Ley General del Ambiente, que corresponde al artículo 47 del Texto Único de la Ley General de Ambiente, que dispone que los recursos naturales son de dominio público y de interés social. Sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los particulares;

4. **El artículo 101 del Código Agrario (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962), modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966**, el cual determina que es necesaria la notificación de los colindantes previa las inspecciones de los terrenos; y

5. **Los artículos 36 y 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que regula el Procedimiento Administrativo General, que establecen que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y que en los casos que se incurre en vicios de nulidad absoluta, respectivamente.

Los motivos de ilegalidad giran en torno que según la parte actora el trámite de adjudicación llevado a cabo por la Autoridad demandada, de la parcela que hoy constituye la Finca No. 75238, fue emitido por dicha Entidad la cual es carente de competencia para ello, porque los terrenos comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa son inadjudicables; y que, además omitió, la notificación a la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, en el trámite de adjudicación, porque existían áreas de manglares, esteros y mar pacífico como zonas colindantes.

#### **IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:**

A través del Oficio No. 765 de 15 de abril de 2019, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, le solicitó a la Entidad demandada, hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), el informe explicativo de conducta de acuerdo a lo establecido en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, sin embargo, no fue remitido al Tribunal. (Cfr. foja 41 del expediente judicial)

## V. TERCERO

Al Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, compareció, la sociedad **PALMELLA S.A.**, en calidad de tercero, representado dentro del negocio bajo examen, a través de apoderado especial, quien señaló que no le asiste la razón, al demandante, bajo los siguientes argumentos:

“ ...

### **EN DEFENSA DEL ACTO ADMINISTRATIVO ATACADO, EXPONEMOS LO SIGUIENTE:**

1) **La Ley 37 de 1962 (Código Agrario)** establece las pautas generales para la adjudicación a título gratuito u oneroso de las tierras Baldías Nacionales, para el uso de la Reforma Agraria, tierras estas que se describe en el Título I de dicha Ley 37 de 1962, especialmente en los artículos 24, 25, 26, 53 y **56** de esta norma.

2) **En cuanto al trámite (debido proceso) para la adjudicación**, se encuentra previsto en el Capítulo II del Título III, especialmente en sus artículos del 95 al 119. **Ahora bien, el artículo 120 SEÑALA UNA ESPECIALIDAD, para el caso de fincas segregadas e inscritas en el Registro Público.** Es decir, que si bien es cierto se utiliza como referencia el procedimiento estipulado en los artículos anterior (sic), el procedimiento se simplifica cuando se trata de bienes ESTATALES PATRIMONIALES, es decir, **para el caso de fincas segregadas e inscritas en el Registro Público.**

3) **Es supremamente importante tener clara la clasificación de la Tierra, a la luz del Código Agrario y las normas aplicables**, pues tal como lo describe la **Ley 37 de 1962**, las tierras Estatales, tanto Baldías como Patrimoniales son para fines de la Reforma Agraria. En este caso en particular, se trata de un bien ESTATAL PATRIMONIAL, sujeto a lo normado en el artículo 120 de esta Ley, y por ende adjudicadle mediante segregación, previa la aprobación del Director General de Reforma Agraria (*en este caso, de quien legalmente ostente tal función, al momento del trámite respectivo*).

4) **En este caso en particular se trata de la Finca madre 377, Tomo 67, Folio 14, propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, de la que se segrego y adjudico un globo de terreno (*conforme lo establece el artículo 120 de la Ley 37 de 1962*), por lo tanto, el globo adjudicado, ya pertenecía a una **Finca Titulada ESTATAL PATRIMONIAL**, la que contaba por ende con su respectivo plano, del que se segrego el globo que se convirtió en la Finca 75238, hoy propiedad de Palmella S.A.

5) **En su momento se dio la oportunidad para el trámite de Oposición a Título, ...**

6) **Importante es discriminar entre una Adjudicación de terrenos baldíos (no titulados) y una adjudicación mediante SEGREGACIÓN de un bien ya Titulado, ...**

7) **De las indiligencias hechas por la demandante, así como las pruebas, en particular periciales, se desprende que su pretensión se funda en proteger derechos subjetivos, ósea particulares, por lo que no es viable la ACCION CONTENCIOSA DE**

**NULIDAD la que va en defensa de la Legalidad, ...** (Cfr. fojas 56 a 60 del expediente judicial)

## **VI. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:**

Mediante Vista Número 1232 de 13 de noviembre de 2019, la Procuraduría de la Administración indica que las pruebas incorporadas al proceso hasta el momento, resultaban insuficientes y otras contradictorias, por ende, no le era posible determinar hasta esa etapa procesal, si se produjo algún vicio de nulidad de manera fáctica y no argumentativa, en cuanto al predio adjudicado, es por ello que, subraya que el concepto del Ministerio Público quedaba supeditado a lo que se estableciera en la etapa probatoria. (Cfr. foja 82 a 89 del expediente judicial)

## **VII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Con fundamento en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, que en su último párrafo dispone: *"las partes pueden presentar, dentro de los cinco días siguientes al término fijado para practicar las pruebas, un alegato escrito respecto del litigio"*, las partes presentaron sus alegatos.

Dichas alegaciones finales, establecidas por la referida disposición legal, son observables de fojas 221 a 237 del expediente judicial, en las cuales, el apoderado judicial del Tercero reiteró sus pretensiones en relación a la controversia causada, y advierte que el perito designado por la parte demandante, no tiene pericia idónea (topógrafo, agrimensor) o experto en mensura y trámites de titulación en especial a levantamiento de planos, pues es un Ingeniero Civil, lo que atiende a una especialidad distinta que no tiene relación al tema en discusión en el proceso.

Por otra parte, el representante del Ministerio Público, a través de la Vista 1381 de 4 de diciembre de 2020, en su escrito de Alegatos, emitió concepto y le requiere a la Sala, que se sirva a declarar que es ilegal, la Resolución D.N. 4-0246 de 8 de febrero de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras), medularmente por las siguientes razones:

“... Lo anteriormente indicado, permite a esta Procuraduría señalar que en el proceso bajo análisis, al emitir la Resolución D.N.4-0246 de 8 de febrero de 2008, la entidad demandada, quebrantó los artículos 2 de la Ley 27 de 27 de diciembre de 1918; 1 de la Ley 2 de 7 de enero de 2006; 62 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, que en realidad corresponde al artículo 47 del Texto Único de la Ley General de Ambiente; 101 del Código Agrario (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962), modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966, y 36, y 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, rebasó su competencia, al **admitir y tramitar la solicitud de adjudicación de un globo de terreno que se encuentra dentro de la faja de doscientos (200) metros de ancho hacia adentro de la costa, en tierra firme, los cuales son excluidos del resto de los terrenos de propiedad de la Nación sujetos a los fines de Reforma Agraria; de ahí que le correspondía a la Dirección General de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas decidir sobre dichas solicitudes, de conformidad con el artículo 2 (literal g) de la Ley 63 (sic) 31 de julio de 1973, lo que se convierte en un vicio que afecta la nulidad del acto acusado, además de transgredir el principio de estricta legalidad. ...**” (Cf. fojas 221 a 235 del expediente judicial) (Lo subrayado es por la Sala)

### VIII. 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 **EDUARDO FRANCO**, 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, el demandante, como persona natural comparece en defensa de la legalidad, en ejercicio de una Acción popular, contra la Resolución No. D.N. 4-0246 de 08 de febrero de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Por su lado, la Resolución No. D.N. 4-0246 de 08 de febrero de 2008, fue emitida 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 consiste en la Resolución No. D.N. 4-0246 de 08 de febrero de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy, la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) que resuelve medularmente adjudicar definitivamente a título oneroso, por un monto de Doscientos Diez Balboas con 00/100 (B/.210.00), a los señores Alejandro César Delgado Rayo, Guillermo Enrique Serrano Flores, y Luis Alberto Gaitán Rodríguez, una parcela de terreno Estatal Patrimonial, ubicado en el Corregimiento de San Juan, Distrito de San Lorenzo, Provincia de Chiriquí, con una superficie de Treinta y Cuatro Hectáreas con Ocho Mil Ochocientos Sesenta y Siete Metros Cuadrados con Cuarenta Decímetros Cuadrados (34Has.+8867.40M2), comprendida dentro de los linderos aprobados en el Plano No. 412-04-16412 del 13 de octubre del 2000, que determina:

“NORTE: MANGLAR.

SUR: ALEJANDRO DELGADO RAYO, GUILLERMO SERRANO FLORES, LUIS ALBERTO GAITAN RODRIGUEZ Y BOCA DEL RIO FONSECA.

ESTE: MANGLAR.

OESTE: BOCA DEL RIO FONSECA”

Según el actor, la Resolución atacada fue emitida de forma ilegal, porque la Autoridad demandada, no tenía competencia para adjudicar una parcela de terreno comprendida en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa debido a que son inadjudicables; y además omitió, notificar a la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, sobre la solicitud

de adjudicación, toda vez que dicho terreno colindaba con áreas de manglares, esteros y mar pacífico.

Por tales motivos, considera que la Autoridad demandada viola el artículo 2 de la Ley 27 de 27 de diciembre de 1918; artículo 1 de la Ley 2 de 7 de enero de 2006; artículo 62 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998; artículo 101 del Código Agrario (Ley 37 de 21 de septiembre de 1962), modificado por el Decreto Ley 11 de 2 de junio de 1966; y los artículos 36 y 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

De lo anterior, se colige que existen dos (2) problemas jurídicos en la situación en estudio, primero determinar si la Dirección de Reforma Agraria (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras) excedió los límites de la potestad legal atribuida a dicha entidad estatal, al otorgar derechos de propiedad sobre tierras inadjudicables, como lo son los doscientos (200) metros de ancho hacia adentro de la costa, y segundo, sí la Entidad demandada siguió el Debido Proceso para el trámite de adjudicación dispuesto en la Ley.

Hechas las anteriores precisiones y previo al análisis de la controversia planteada, este Tribunal sostiene que, para abordar los argumentos de la demandante, es preciso referirnos al alcance del Principio de Estricta Legalidad en las actuaciones administrativas.

En tal sentido, el autor Libardo Rodríguez, ha indicado que: “(...) *el principio de legalidad consiste en que la administración está sujeta en su actividad al ordenamiento jurídico, es decir, que todos los actos que dicte y las actuaciones que realicen deben respetar las normas jurídicas superiores.*”<sup>1</sup>

En marco 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,**

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ R, LIBARDO (2005). Derecho Administrativo. Decimocuarta Edición. Bogotá (Colombia), Editorial Temis, página 262.

dicta el marco regulatorio de los Procedimientos de Adjudicación de terrenos baldíos, y de igual manera, estipula cuáles son sus limitaciones.

Cabe advertir, que la referida Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, fue modificada por el artículo 260 de la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, que adoptó el Nuevo Código Agrario, disposición legal que entró a regir seis (6) meses después de su promulgación.

Al igual que, la actual propietaria del terreno en controversia, que hoy constituye la Finca 75238, es la sociedad Palmella S.A., la cual según la Certificación del Registro Público 1314376, tiene por suscriptores a los señores: Alejandro Cesar Delgado Rayo, Guillermo Enrique Serrano Flores, y Luis Alberto Gaitán Rodríguez, a favor de quienes se emitió ella Resolución atacada. (Cfr. foja 23 del expediente judicial)

#### **Terrenos Inadjudicables**

Ahora bien, como se ha indicado en párrafos precedentes, cuando se emitió el Acto atacado que adjudicó la parcela, la norma aplicable era el Código Agrario aprobado mediante la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962.

En tal sentido, se observa que, en el Proceso de Solicitud de Adjudicación, la extinta Dirección Nacional de Reforma Agraria, realizó inspección ocular al terreno en controversia, y determinó a través de Acta visible a fojas 18 del expediente administrativo, que el terreno requerido era adjudicable, señalando que: *“durante la inspección no hubo oposición de otras personas al tramite (sic) y son tierra adjudicable”*.

No obstante, el demandante alega que el terreno adjudicado a favor de los señores Alejandro Cesar Delgado Rayo, Guillermo Enrique Serrano Flores, y Luis Alberto Gaitán Rodríguez, mediante Resolución No. D.N. 4-0246 de 08 de febrero de 2008, es inadjudicable, porque forman parte de los doscientos (200) metros de ancho de tierra hacia la costa.

Y, por otra parte, el tercero argumenta respecto a este problema jurídico que la Finca 75238 se ubica en el lugar denominado Punta Palmella, y la misma

es una Punta unida a tierra y no es una isla, por ende, el acto de su segregación por parte del Estado no viola ninguna norma jurídica. Además, resalta que la misma no está rodeada por mar, y tampoco se inunda, ya que en sus alrededores existen manglares conservando la tierra firme y las áreas secas. (Cfr. fojas 236-237 del expediente judicial)

Siendo ello así, la Sala considera que dado el hecho que la controversia versa sobre la ubicación real de la referida Finca 75238, es procedente examinar los informes periciales practicados dentro del Proceso Contencioso Administrativo, toda vez que, resultan necesarios para la solución de la litis, al igual, que los otros medios de convicción incorporados al negocio jurídico bajo estudio.

Dentro de este marco, es preciso señalar que este Tribunal de conformidad en el artículo 980 del Código Judicial, examinará los dictámenes rendidos dentro del Proceso bajo estudio, y les otorgará fe probatoria respecto a los puntos en discusión, si cumplen con las exigencias previstas en dicha excerta legal; y conforme a la Sana Critica les asignará el debido valor a cada uno de ellos, tomando en consideración su competencia; que se encuentren sustentados en principios científicos; guarden relación con los elementos de convicción que consten en autos, y la uniformidad de sus opiniones.

De igual manera, ha establecido que, en todo Proceso con hechos controvertidos, las partes para poder lograr su pretensión ofrecen diferentes medios de prueba, contemplados en la Ley y los Códigos de Procedimientos, como armas para conseguir convencer al Juez del litigio. Es decir, que, en la indagación de los hechos controvertidos, la Prueba es un aspecto esencial de la función jurisdiccional, y de la vida del proceso.<sup>2</sup>

Visto de esta forma, se observa que se practicó una Diligencia de Inspección Judicial aducida por la parte actora, sobre la Finca 75238, Código de

---

<sup>2</sup> Martorelli Juan Pablo, "La Prueba Pericial Consideraciones sobre la prueba pericial y su valoración en la decisión judicial", REDEA. DERECHOS EN ACCIÓN, Año 2 N° 4, invierno 2017, página 131

ubicación 4A09 de la Sección de la Propiedad, Provincia de Chiriquí, del Registro Público, admitida mediante Auto de Pruebas 247 de 24 de septiembre de 2020, con la asistencia de peritos, con la finalidad que se absolvieran los siguientes puntos:

“

1) Que los peritos procedan a ubicar físicamente la Finca No. 75238 antes detallada, qué enuncien cuál es la localización de la misma, que describan la topografía de terreno, cuál es la clase o composición del suelo, y que expliquen cuál es la vegetación predominante en la finca antes mencionada.

2) Que de acuerdo al recorrido que realicen los peritos sobre el inmueble a inspeccionar, procedan a corroborar los linderos y/o naturales que posee la Finca No. 75238 antes detallada, y que indiquen al tribunal por qué medios de transporte se puede llegar a dicha Finca.

3) Que los peritos establezcan si existen fuentes de agua viva dentro de la Finca No. 75238, antes detallada, o en sus colindancias, de ser así, se describan estas fuentes.

4) Que los peritos determinen, de acuerdo a la observación y recorrido que realicen sobre la Finca No. 75238, antes detallada, si la misma es continuidad de tierra firme o si se trata de un terreno inundado por las mareas.

5) Con base al Plano No. 412-04-16412 aprobado el 13 de octubre de 2000 por Reforma Agraria, correspondiente a la Finca No. 75238, antes detallada, que los peritos corroboren la existencia de la servidumbre de entrada que aparece marcado en dicho plano, y que describan de qué material compuesta dicha servidumbre.

6) Que se determine si el área inspeccionada se encuentra físicamente unida a tierra firme, y explicar por qué razón el área inspeccionada es o no territorio adjudicable, conforme a la normativa vigente.” (Cfr. fojas 117 a 124 del expediente judicial)

La referida inspección fue realizada con la asistencia de un perito designado por la parte actora, el Ingeniero Civil Arnulfo Emérito Guerra Madrid, quien determinó en su Informe Pericial, visible a fojas 32 a 39 del expediente judicial, medularmente lo sucesivo:

“

...

#### **RESPUESTA:**

Tal como se ha establecido en respuestas anteriores, al hacer el recorrido de la Finca No. 75238, antes detallada, el 23 de octubre de 2020, pudimos constatar que el área inspeccionada no se encuentra unida a tierra firme y que no existe el camino de tierra que se dibuja en el Plano No. 412-04-16412 aprobado el 13 de octubre de 2000, pues la

misma consiste en un globo de terreno (arenoso y fangoso) que es inundado por las mareas por el lado Norte, por donde supuestamente existe el camino o servidumbre de tierra a dicha finca.

En cuanto si el área inspeccionada es o no es territorio adjudicable, conforme a la normativa vigente, podemos mencionar que al constatar que la Finca No. 75238 inspeccionada, colinda con zona de manglares y por las aguas del océano pacífico, y que al medir la franja de 200 metros desde la línea de alta marea y de los manglares, quedaría terreno libre y disponible y de acuerdo a la normativa vigente estos terrenos son **INADJUDICABLES**, por así estar establecido en el artículo 2 de la Ley 27 de 1918, que dice que **‘Son también inadjudicables los terrenos inundados por las altas mareas denominados manglares, por contener maderas necesarias para las construcciones inmediatas a la costa y ser además inadecuadas para todo cultivo, así como los comprendidos en una faja de doscientos metros de anchura hacia dentro de la costa en tierra firme, para que se provean en ellos de combustible las personas que se dedican a la elaboración de la sal marina.’**

De igual forma, advierte el Tribunal que mediante el Auto de Pruebas 247 de 24 de septiembre de 2020, se admitió la prueba pericial aducida por el tercero interesado, la sociedad Palmella S.A., en la cual se designó al perito topógrafo, Gonzalo Candanedo, consistente en determinar, lo sucesivo: *“Si se observa en el plano de la Finca Madre 377, propiedad del Gobierno Nacional, el área denominada Punta Palmella y a qué plano y finca corresponde hoy dicho globo de terreno, y si dicho globo de terreno está unido o es parte de tierra firme, de igual manera amplíe sobre los aspectos topográficos, registrales de dicho globo de terreno”*. (Cfr. fojas 119 a 124 del expediente judicial)

En tal sentido, el topógrafo Gonzalo Candanedo determinó en su Informe Pericial que:

“Una vez localizado y revisado el Plano denominado FINCA HATO DE SAN JUAN, con el que representa gráficamente la **Finca 377, Tomo 67, Folio 14**, Propiedad de **La NACIÓN**, el cual comprende a los Distritos de **SAN FELIX y SAN LORENZO, PROVINCIA DE CHIRIQUI...**

...Se verifica y confirmo que, en este plano antes mencionado, describe gráficamente las desembocaduras del **Río Fonseca y del Río San Juan**, que es la ubicación del lugar denominado **‘PUNTA PALMELLA’**.

...

Estás últimas menciones, nos permiten afirmar que **PUNTA PALMELLA, SI** se encuentra unida a tierra firme.

La topografía del área inspeccionada, es totalmente plana, la vegetación está compuesta por árboles de mangle en su mayoría, de

diferentes variedades, debido a su conformación; también se observaron palmas de coco. ..." (Cfr. fojas 200-209 del expediente judicial)

Luego de realizar una apreciación integral de los citados dictámenes periciales rendidos durante el curso del Proceso, la Sala determina que, con base al Principio de la Sana Crítica, que en el dictamen rendido por el perito Gonzalo Candanedo se presenta en contradicción, toda vez que, si bien plasmó en el Informe Pericial que "*Punta Palmella, si se encuentra unida a tierra firme*"; sin embargo, tal como lo advierte el representante del Ministerio Público, en la Diligencia de Entrega de dicho perito le señaló al Tribunal, lo siguiente:

“  
...

PREGUNTADO: Diga el perito, en función de la respuesta que usted acaba de brindar, sobre la vía de acceso a la finca 75238, indique el perito para la elaboración de este informe, cómo ingresó o cómo accedió usted a la finca. CONTESTO: Iniciamos el recorrido en el lugar conocido como San Juan, iniciando desde la carretera Interamericana, seguimos por camino de piedra y luego accedimos a través de portón de la finca de propiedad de Miraflores y Compañía, camino de tierra y **posteriormente fuimos trasladados en bote, toda vez que el área inspeccionada es un área boscosa.**" (Cfr. fojas 197 a 199 del expediente judicial)

Por otra parte, esta Corporación observa que al sustentar su dictamen el Ingeniero Arnulfo Emérito Guerra Madrid, este es claro y debidamente fundamentado, contemplando información de interés relacionada con los puntos del peritaje, y su competencia como Ingeniero Civil, idóneo.

Aunado al hecho que, se desprende del Expediente que contiene el Proceso Penal seguido a Eduardo Franco, y otros, por la supuesta comisión del Delito contra el Patrimonio Económico, y admitido como prueba, la Nota 509-02-01-517 de 29 de junio de 2011, suscrita por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas a la Personera Municipal del Distrito de San Lorenzo, en la cual determinó que:

"8. ¿Diga los señores peritos si desean realizar alguna observación o comentario acerca de la inspección ocular realizada en el día de hoy?

**Respuesta: Lo que podamos decir que después de hecho el recorrido y observar las copias de los planos de las fincas No. 75235**

y 75238 los cuales dicen dejar la franja de los doscientos (200) metros desde la línea alta marea y los manglares fuera, prácticamente no quedaría terreno para dichas fincas, ya que los manglares se encuentran a menos de 200 metros de alta marea. Y reforma Agraria no esta autorizado para dar titulo de propiedad en manglares ni a menos de 200 metros de la alta marea, esta última por ser competencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

9. ¿Diga los señores peritos si desean agregar algo más a la presente diligencia?

Respuesta: Que **los planos con los que constituyeron las fincas mencionadas no se ajustan a la realidad del terreno, los mismos marcan un camino de acceso y tal camino no existe toda vez que solo se llega al lugar por agua (bote).**" (Cfr. fojas 106 a 113 del expediente penal)

Asimismo, consta el Informe Técnico de Inspección de 19 de diciembre de 2001, efectuado por la Administración Regional de Chiriquí de la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, con el objetivo de verificar si Punta Palmella es parte de tierra firme o no, en el cual se determinó lo sucesivo:

"Por el lado de los esteros **existe una franja de manglar a lo largo del banco de arena**, con transición hacia el centro del mismo con otras especies, terminando con áreas pobladas de Paja de Lazo hasta el límite de pleamar (marea alta) ...De acuerdo a nuestras observaciones consideramos que **Punta Palmella no es la continuidad de tierra firma, sino que es un gran banco de arena rodeado completamente por las aguas provenientes del Río Juan, el Río Fonseca y del propio mar.**" (Cfr. fojas 20 a 22 del expediente judicial)

Por consiguiente, basados en las constancias probatorias que reposan dentro del Proceso, le permite al Tribunal determinar que la Finca 75238 se encuentra dentro de la faja de doscientos (200) metros de ancho hacia adentro en la costa, en tierra firme. Así pues, determinada la ubicación de la misma este Tribunal procede a examinar si la Dirección de Reforma Agraria, hoy Autoridad Nacional de Tierras, tenía competencia para conocer de la adjudicación de tierras dentro de dicha faja de terreno.

Ahora bien, el artículo 2 de la Ley 27 de 27 de diciembre de 1918, "*por la cual se declaran inadjudicables en propiedad unas tierras nacionales*", estipula que, son inadjudicables los terrenos inundados por las altas mareas denominados manglares por contener maderas necesarias para las construcciones en las costas y ser además inadecuadas para todo cultivo, así como los comprendidos

en una faja de doscientos (200) metros de anchura hasta dentro de la costa en tierra firme, para que se provean en ellos de combustible las personas que se dedican a la elaboración de sal marina.

Asimismo, cabe hacer mención que, el artículo 26 del Código Agrario (vigente a la fecha de los acontecimientos), estipula que para los efectos de dicho Código todas las tierras estatales están sujetas a los fines de la Reforma Agraria, con excepción de los supuestos expresamente estipulados en el artículo 27 de la precitada normativa, que incluye en el numeral 7, a los terrenos "*inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme*".

Siendo ello así, determina la Sala que este tipo de terrenos no podía ser objeto de disposición por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, por estar situado dentro de una zona de doscientos (200) metros de ancho contados a partir de la alta marea hacia tierra firme.

Cabe indicar que en previo pronunciamiento ha manifestado, en cuanto al tema expuesto, lo siguiente:

**"...De esta forma, la competencia rebasada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria se convierte en un vicio que afecta de nulidad el acto acusado, además de transgredir el principio de estricta legalidad.**

**Es necesario concluir que la entidad responsable en dicho momento, de admitir y tramitar las solicitudes de adjudicación de tierras dentro de la faja de doscientos (200) metros de ancho hacia adentro en la costa, en tierra firme, era la Dirección General de Catastro, de conformidad con el artículo 2, literal g, de la Ley N° 63 de 1973, por lo que le correspondía al Ministerio de Economía y Finanzas decidir sobre dichas solicitudes.**

**Tal como ha quedado expuesto en los párrafos anteriores, la decisión de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, de adjudicar un globo de terreno al señor Rigoberto Quintero Carrizo, el cual se encuentra ubicado dentro de la faja de doscientos (200) metros de ancho hacia adentro en la costa, en tierra firme, no encuentra asidero jurídico dentro del marco legal, razón por la cual la Sala concuerda con la parte actora y la mayoría de los terceros intervinientes, en el sentido que se ha producido la violación de los artículos 26 y 27 (numeral 7) del Código Agrario.**

En virtud de lo anterior, corresponderá a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), como autoridad competente en materia de adjudicación, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de los bienes inmuebles a que se refiere la Ley N° 59 de 2010, adelantar los trámites necesarios a fin de dejar sin efecto la adjudicación realizada a favor del señor RIGOBERTO QUINTERO CARRIZO, sobre una parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el Corregimiento de El Chirú, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, con una superficie de cuatro hectáreas con trescientos veinticuatro metros cuadrados y sesenta y cinco decímetros cuadrados, según Plano No. 202-03-8631 de 20 de diciembre de 2002, y garantizando que la propiedad de la parcela de terreno objeto del presente litigio, retorne al Estado.

Por consiguiente, la Sala Tercera 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. 2-0459 de 27 de marzo de 2006, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.”<sup>3</sup>

Es por ello, que este Tribunal concluye que le asiste la razón al demandante, en que la Autoridad rebaso su competencia, toda vez que las solicitudes de adjudicación de tierras dentro de la faja de doscientos (200) metros de ancho contados a partir de la alta marea hacia tierra firme, le correspondía a la Dirección General de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad con el artículo 2, literal g, de la Ley 63 de 31 de julio de 1973.

De allí que, como bien indica el Procurador de la Administración la Autoridad demandada, incurrió en vicio de nulidad absoluta, de conformidad con el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, toda vez que carecía de competencia para adjudicar terrenos que no formaba parte del patrimonio del Estado.

En consecuencia, se hace evidente que se encuentran acreditados los cargos de infracción de las referidas normativas, y, por lo tanto, la Resolución D.N. No. 4-0246 de 08 de febrero de 2008, es ilegal; por ello, este Tribunal se abstendrá por economía procesal, de hacer el análisis del segundo problema jurídico referente al Debido Proceso en el Procedimiento de Adjudicación.

Por último, con relación al resto de las pretensiones requeridas por el actor,

---

<sup>3</sup> Resolución de 21 de febrero de 2014

sostiene la Sala que no son procedentes, toda vez que la Demanda de Nulidad tiene como objeto únicamente que la Sala Tercera declare la ilegalidad del Acto acusado, sin que se pueda hacer ninguna declaración o reconocimiento de derechos que se consideren vulnerados por dicha actuación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera 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. 4-0246 de 08 de febrero de 2008, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, hoy, la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI); y, **NIEGA**, el resto de las pretensiones.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**CON SALVAMENTO DE VOTO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**