

244



REPÚBLICA DE PANAMÁ

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



Panamá, seis (6) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El licenciado Rafael Alberto Santamaría González, actuando en nombre y representación de la sociedad AGROSEMILLAS CORRENTON, S.A., ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. N°4-0566 de 22 de julio de 1983, emitida por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fs. 3-15 del expediente).

Por cumplir los presupuestos procesales respectivos, la Magistrada Sustanciadora dictó la Providencia fechada 5 de diciembre de 2022, mediante la cual se admitió dicha demanda; se envió copia de la misma al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras; se le corrió traslado al señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ (tercero interesado), así como al Procurador de la Administración; y se abrió la causa a pruebas (Cfr. f. 35 del expediente).

Evacuados los anteriores trámites y las demás etapas procesales correspondientes, se encuentra el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de

245

2

los hechos y el Derecho que fundamentan la pretensión del demandante, así como la posición que al respecto tiene el representante del Ministerio Público.

**PRETENSIÓN PROCESAL; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA;
NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS; Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN**

Tal como se ha señalado, la parte actora solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. N°4-0566 de 22 de julio de 1983, mediante la cual la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adjudicó definitivamente a título oneroso a EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ dos parcelas de terreno estatal patrimonial, ubicadas en el corregimiento cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí (Cfr. fs. 4-8 del expediente).

Entre otros hechos, quien acciona señala que el citado acto administrativo, el cual dio origen a las fincas con folio real N°21864 y N°21865, es ilegal, ya que para el año 1983, las mismas no eran tierras estatales patrimoniales, sino que eran de propiedad privada, pues, dicho globo de terreno, que corresponde a la finca con folio real N°2968, inscrita desde el 25 de febrero de 1930, pertenecía al señor Gustavo Alberto Saval, quien la adquirió a través del antiguo propietario, la empresa CHIRIQUÍ LAND COMPANY. Por tal razón, asegura que, al no formar parte de su patrimonio, la Nación no podía vender dicha parcela de terreno (Cfr. fs. 8-9 del expediente).

Continúa indicando el demandante que, la mencionada finca con folio real N°2968 fue vendida a la sociedad AGROSEMILLAS CORRENTON, S.A. Añade, que la superficie que conforma la finca con folio real N°21864 se encuentra traslapada dentro de la finca con folio real N°2968 (Cfr. fs. 9-10 del expediente).

En virtud de lo anterior, el abogado estima como violados los siguientes artículos:



240

3

De la Ley N°37 de 1962, que regula la Reforma Agraria y dicta otras disposiciones:

1. El artículo 24, que establece que *“Son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad a personas naturales o jurídicas...”*, cuyo concepto de violación se sustenta en el argumento que para 1983, la superficie de terreno que corresponde a la finca con folio real N°28164 no podía considerarse como tierra estatal patrimonial, puesto que, desde el 25 de febrero de 1930, la misma era de propiedad privada, siendo su actual propietario la sociedad AGROSEMILLAS CORRENTON, S.A., quien, conforme se alega, tiene mejor derecho que el señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ o cualquier otro propietario actual de la finca con folio real N°28164 (Cfr. fs. 10-11 del expediente).

2. El artículo 29, cuyo texto dice así: *“Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce, y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes”*.

Para el apoderado judicial de la empresa demandante, la infracción de esta disposición se ha producido, debido a que, en lugar de proteger a los propietarios de la finca con folio real N°2968, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adjudicó un globo de terreno que es de propiedad privada desde el 25 de febrero de 1930, lo que ha causado un traslape total de la finca con folio real N°21864 dentro de la finca con folio real N°2968 (Cfr. f. 11 del expediente).

3. El artículo 69, que dispone lo siguiente: *“La adjudicación definitiva confiere la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas en este Código”*; norma que la parte actora estima violada porque, a pesar que la finca con folio real N°2968 ya había sido adquirida y, por ende, adjudicada de manera definitiva, con



el acto administrativo impugnado, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria violó el derecho a la propiedad privada de los adquirientes (Cfr. fs. 11-12 del expediente).

4. El artículo 72, que señala que: *“En ningún caso tendrán 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. En consecuencia, las inscripciones hechas en el Registro Público de los títulos expedidos o que se expidan desde la vigencia de este Código con tales defectos podrán cancelarse a solicitud del representante de la Nación o a petición de parte interesada. Tal cosa se hace mediante demanda ordinaria ante los tribunales competentes.”* Al respecto, arguye el letrado que la adjudicación a favor del señor Ezequiel De León Martínez es ilegal, porque no se trataba de tierras estatales patrimoniales, sino que ya era de propiedad privada (Cfr. f. 12 del expediente).

Del Código Civil:

1. El artículo 334, que indica que, además de los bienes patrimoniales del Estado y del Municipio, son de propiedad privada los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente. En lo medular, indica el abogado que el terreno que compone la finca con folio real N°2968, no podía ser objeto de una futura adjudicación por parte del Estado hacia otro particular, excepto que, por motivos de utilidad pública o interés social, fuese objeto de expropiación por la Nación (Cfr. f. 12 del expediente).

2. El artículo 338, que expresa que nadie podrá ser privado de su propiedad, sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa la indemnización correspondiente. Al respecto, afirma el apoderado judicial que la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario no podía despojar de su propiedad privada a los dueños de la finca



248

5

con folio real N°2968, sin embargo, ello fue lo que ocurrió con el acto administrativo impugnado (Cfr. f. 13 del expediente).

Por otra parte, el abogado de la empresa AGROSEMILLAS CORRENTON, S.A., aprovechó la etapa procesal de alegatos para precisar que: "El globo de terreno 'A' que conforma la Finca o Folio Real No. 21864, Rollo 1445, con código de ubicación 4101, de la sección de la Propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí, se encuentra traslapado dentro de la Finca o Folio Real No. 2968, Tomo 259, Folio 405, Código de Ubicación 4001, de la sección de la propiedad del Registro Público de la Provincia de Chiriquí..." (Cfr. f. 98 del expediente).

Más adelante afirmó que: "...la Resolución No. D.N. 4-0566 de 22 de julio de 1983, ES ILEGAL, puesto que la adjudicación que a través de ella se hace a favor de EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, no se realizó sobre terrenos estatales patrimoniales, sino que parte de esos terrenos adjudicados, específicamente un área de 1has + 8,523.50 Metros Cuadrados, formaba parte de una Finca Privada (Finca o Folio Real 2968), y este traslape de la Finca 21864 (Folio Real), propiedad actual de la COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES GENERAL OMAR TORRIJOS HERRERA R.L. (COOPEGOTH R.L.), desde su inscripción en el Registro Público, el 19 de septiembre de 1983, afectó a la Finca 2968 (Folio Real), propiedad actual de AGROSEMILLAS CORRENTON, S.A., inscrita en el Registro Público desde el 25 de febrero de 1930."

INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO

A través de la Nota N° ANATI-DAG-3241-2022 de 22 de diciembre de 2022, el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras rindió un informe explicativo de conducta, que es del tenor siguiente:

"El expediente tiene su Génesis con la solicitud 4-20205 de 19 de enero de 1983, con una superficie aproximada de 5971.9 M2 y 4-20204 de 19 de enero de 1983, con una superficie de 9 hectáreas, ambas a nombre de ESEQUIEL DEL LEÓN (sic), con una superficie aproximadamente de 5971.9 m2, ubicada en la localidad de El Palmar, Corregimiento de Cabecera, Distrito de Barú.



Consta acta de inspección del terreno solicitado por EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, en donde se indican linderos, superficies y otras generales del predio ubicado en la localidad de El Palmar, Corregimiento de Cabecera, Distrito de Barú.

Se aprecia Edicto N°039-83, del Departamento de Reforma Agraria Chiriquí, dado en David a los 23 días del mes de febrero de 1983 y publicaciones en el periódico.

Igualmente constan recibos 4-31029 4-31031, relacionado a la tenencia de la tierra.

Se aprecia Providencia, para la corrección de colindante del plano Este.

Es visible revisión de documentos y requisitos del expediente a solicitar.

Consta Resolución D.N. 4-0566 de julio de 1985, en donde se le adjudica al señor Ezequiel de León Martínez de generales expresadas dos parcelas del terreno estatal patrimonial, ubicadas en el Corregimiento Cabecera del Distrito de Barú, Provincia de Chiriquí." (Cfr. fs. 38-39 del expediente).

INTERVENCIÓN DEL TERCERO INTERESADO

Consta en informe secretarial visible a foja 40 del expediente, en el cual se indica que, pese a ingentes esfuerzos, no fue posible identificar una dirección física precisa para efectuar la debida notificación de la presente causa al señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ; razón por la cual, conforme a lo dispuesto en el artículo 1016, en concordancia con el artículo 470 del Código Judicial, se procedió al emplazamiento por edicto.

En virtud de lo anterior, se expidió el Edicto Emplazatorio N°35-22, por medio del cual se le corrió traslado al señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ para que en el término de diez (10) días contados a partir de la última publicación del mismo en un periódico de circulación nacional, compareciera por sí solo o por medio de apoderado judicial, a hacer valer sus derechos. Dicho edicto fue fijado el 29 de diciembre de 2022 y desfijado el 16 de enero de 2023 (Cfr. f. 42 y su reverso del expediente).

En certificación que reposa a foja 44 del expediente, se indica que los días lunes 23, martes 24, miércoles 25, jueves 26 y viernes 27 de enero de 2023, fue publicado en el Panamá América, periódico de circulación nacional, el Edicto Emplazatorio N°35-2022 de 29 de diciembre de 2022.



250

7

Habiendo vencido el término establecido sin que el señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ hubiese comparecido al proceso, al mismo se le designó un defensor de ausente, quien, luego de tomar posesión del cargo, contestó la demanda, negando los hechos, los cargos de ilegalidad endilgados al acto administrativo impugnado y oponiéndose a las pruebas aportadas y aducidas por la parte actora (Cfr. fs. 48-49 del expediente).

CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N°1043 de 7 de julio de 2023, visible de fojas 55 a 59 del expediente, en la cual señaló que su concepto quedaba supeditado a lo que se estableciera en la etapa probatoria, particularmente, en la prueba de inspección judicial, ya que ninguna de las pruebas aportadas con la demanda lograba dilucidar la titularidad del terreno en controversia.

Superada la mencionada etapa procesal, el referido servidor público envió su alegato de conclusión, contenido en la Vista N°288 de 8 de febrero de 2024, oportunidad en la cual emitió su opinión con respecto a la demanda de nulidad bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que es ilegal la Resolución D.N. N°4-0566 de 22 de julio de 1983, dictada por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y, en consecuencia, se acojan las demás pretensiones de la parte actora; puesto que, la *“...finca inscrita en el Folio Real 2968, Tomo 259, Folio 402, con Código de Ubicación 4101, de la Sección de Propiedad del Registro Público de la provincia de Chiriquí, está afectada por la Finca con Folio Real 21864, Rollo 1445, con Código de Ubicación 4101, de la Sección de Propiedad del Registro Público de la provincia de Chiriquí, adjudicada a Ezequiel De León Martínez; ello, aunado a que en el Dictamen del Perito, Luis Antonio Caballero Núñez, quedó acreditado que el inmueble cuyo título hoy exhibe la demandante, tuvo su origen en la venta que la*

251

8

Nación le hizo a Catalina Serna el 18 de febrero de 1930; lo que contrasta con el acto acusado que data del año 1983.” (Cfr. fs. 105-116 del expediente).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

En atención a lo dispuesto en los artículos 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República de Panamá, 97 (numeral 1) del Código Judicial y 42a de la Ley 135 de 1943, sobre la atribución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver los procesos que se originen de acciones tendientes a la declaratoria de ilegalidad de actos administrativos, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia procederá a examinar y, consecuentemente, a decidir la controversia que se nos plantea, la cual consiste en determinar si la emisión de la Resolución D.N. N°4-0566 de 22 de julio de 1983, por parte de la entonces denominada Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, se hizo en contravención de las normas legales que la parte actora aduce infringidas, a saber, los artículos 24, 29, 69 y 72 de la Ley 37 de 1962, que regula la Reforma Agraria, y los artículos 334 y 338 del Código Civil.

Para tales efectos, se hará un recuento de las actuaciones que componen el procedimiento administrativo en cuyo marco se dictó la citada resolución y qué se resolvió a través de la misma, para que teniendo esto claro, se analicen los cargos de ilegalidad formulados; ello, a partir de las disposiciones jurídicas que rigen la materia y las pruebas admitidas en el presente proceso mediante el Auto de Pruebas N°397 de 3 de octubre de 2023 y su corrección, visible de fojas 77-78 y 80-81 del expediente.

- Origen y contenido de la Resolución D.N. N°4-0566 de 22 de julio de 1983:

En la copia autenticada del expediente que contiene el procedimiento administrativo que culminó con la emisión de la resolución acusada de ilegal en



252

este caso, consta que el 19 de enero de 1983, bajo la Solicitud N°4-20205, el señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, agricultor, con residencia en el corregimiento de Puerto Armuelles, distrito de Barú, solicitó a la entonces denominada Dirección Nacional de Reforma Agraria, la adjudicación a título oneroso de una parcela de tierra estatal adjudicable, con una superficie aproximada de 5,971.39 m², ubicada en la localidad de El Palmar, corregimiento cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí, la cual, según se indica en el formulario llenado, era cultivada por el peticionario, específicamente, pipas y árboles frutales, desde hacían cinco (5) años (Cfr. f. 1 y su reverso del antecedente).

En esa misma fecha, bajo la Solicitud N°4-20204, el prenombrado también solicitó la adjudicación a título oneroso de otra parcela de tierra estatal adjudicable, con una superficie aproximada de 9 has, ubicada en la misma zona, la cual, conforme se plasma en el formulario llenado, era cultivada por el peticionario, específicamente, arroz y sorgo, desde hacían 5 años (Cfr. f. 2 y su reverso del antecedente).

En virtud de lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 98 de la Ley N°37 de 1962, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria solicitó al Alcalde del Distrito de Barú que en un término no mayor de quince (15) días, contados a partir del 19 de enero de 1983, se notificara a los colindantes declarados en dichas solicitudes de adjudicación. En esta resolución se indicó que: *"Esta oficina ha autorizado al solicitante a abrir las trochas correspondientes y exhorta a los mencionados colindantes a darse por notificados y a hacer valer sus derechos en el momento de la inspección ocular o mensura, en caso de considerarse perjudicados por dicha solicitud. Es imprescindible que firmen al pie de este documento, certificando con ello que se dan por notificados."* Cabe señalar que, en la parte final de esta resolución, se observa la firma de los colindantes declarados (Cfr. f. 4 del antecedente).



253

10

El 23 de febrero de 1983, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 100, 101 y 104 de la Ley N°37 de 1962, se practicó una inspección ocular a los globos de terreno solicitados por el señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, con la participación de dos Inspectores de Tierras de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en cuya acta se plasmó lo siguiente:

"Luego de un recorrido general por el terreno objeto de esta inspección se constató lo siguiente:

1- Linderos:

LOTE #8 Has con 3738.85 m2	LOTE 0 Has con 5971.39 M2
NORTE: CAMINO	CAMINO
SUR: NICOLASA SANJUR	CAMINO
ESTE: EDUVIGIDA VALENZUELA Y CAMINO	CAMINO
OESTE: RÍO SAN BARTOLO	DAMIÁN SANJUR

2- Años de ocupación: 5 años

3- Cercas externas: EL TERRENO SE ENCUENTRA CERCADO A TRES Y CUATRO CUERDAS DE ALAMBRES DE PÚAS, EN ESTACAS VIVAS Y MUERTAS.

4- Clases de cultivos existentes y superficie aproximada (detalle): CULTIVADO EN SORGO Y ARROZ EN UN 70%

5- Construcciones: NO TIENE CONSTRUCCIONES

6- Indique si existen caminos o servidumbres internas dentro de la parcela: NO EXISTEN CAMINOS NI SERVIDUMBRES INTERNAS DENTRO DE LA PARCELA.

7- Topografía y corrientes de aguas superficiales (describa): SU TOPOGRAFÍA ES SEMIPLANO, NO TIENE CORRIENTES DE AGUAS SUPERFICIALES.

Anote cualquier otra información adicional: NO ESTÁ EN ÁREA URBANA, CUMPLE CON LA FUNCIÓN SOCIAL COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 30 DEL CÓDIGO AGRARIO.

La inspección ocular en referencia terminó a las 11:00 AM y para constancia del acto firmamos todos los que en esta diligencia nos intervinimos.
..." (Cfr. f. 5 del antecedente).

El 23 de febrero de 1983, también se expidió el Edicto N°039-83, por el cual el Funcionario Sustanciador del Departamento de Reforma Agraria en la provincia de Chiriquí hizo saber al público sobre las solicitudes de adjudicación a título oneroso de dos parcelas de tierras estatales adjudicables formuladas por el señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, fijándose el mismo en la Alcaldía del Distrito de Barú el 24 de febrero de 1983 y desfijado el 14 de marzo del mismo año. Además, se le entregó copia del edicto al interesado para que lo publicara en los órganos



254

11

de publicidad correspondientes, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 108 de la Ley N°37 de 1962, cumpliéndose con ello (Cfr. fs. 8 y 10-12 del antecedente).

A seguidas se observan cuatro recibos de pagos realizados por el señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, por los siguientes montos: B/.27.90, B/.98.50, B/.13.00 y otro B/.4.00 (Cfr. fs. 13-16 del antecedente).

Mediante Nota MIDA SAT N°146-83 de 9 de junio de 1983, se enviaron al Jefe del Departamento de Adjudicación de Tierras de Reforma Agraria, Región N°1, tres expedientes del señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, entre éstos, el contentivo de las solicitudes de adjudicación N°4-20205 y N°4-20204, para su adjudicación definitiva (Cfr. f. 19 del antecedente).

Posteriormente, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Región 1, emitió dos estados financieros relacionados con las adjudicaciones a título oneroso solicitadas por el señor DE LEÓN MARTÍNEZ, en los cuales aparece como valor total de la tierra los montos de B/.120.40 y B/.17.00, respectivamente, los cuales fueron cancelados (Cfr. fs. 22 y 23 del antecedente).

Luego de la revisión de documentos y requisitos en el expediente por parte del funcionario sustanciador, el Director Nacional de Reforma Agraria dictó la Resolución D.N. N°4-0566 de 22 de julio de 1983, mediante la cual resolvió adjudicar definitivamente a título oneroso a EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ dos parcelas de terreno estatal patrimonial, ubicadas en el corregimiento cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí. El globo A con 8 has más 3738.85 m2 y el globo B con 0 has más 5971.39 m2, ambos forman parte de la finca N°4699 (Cfr. fs. 25-29 del antecedente).

- Cargos de ilegalidad

¿Por qué la parte actora considera que el acto administrativo descrito en el punto anterior es ilegal?



255

De los argumentos en que se sustenta la violación de las normas aducidas como infringidas, se desprende claramente que la ilegalidad que se le atribuye a la Resolución D.N. N°4-0566 de 22 de julio de 1983, radica en que el globo de terreno que actualmente corresponde a la finca con folio real N°21864, adjudicado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria al señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, no era tierra estatal patrimonial, ya que desde el 25 de febrero de 1930, era una finca de propiedad privada (con folio real N°2968), hoy en día de la empresa AGROSEMILLAS CORRENTON, S.A., por lo que no podía ser objeto de adjudicación por parte de la Nación.

- Examen de los cargos de ilegalidad:

Ha quedado acreditado que producto de la Resolución D.N. N°4-0566 de 22 de julio de 1983, emitida por la entonces denominada Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante la cual se adjudicó definitivamente, a título oneroso, al señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, dos parcelas de terreno estatales patrimoniales, ubicadas en el corregimiento cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí, nacieron las siguientes fincas:

- La finca con folio real N°21864, inscrita en el Registro Público desde el 19 de septiembre de 1983, al rollo 1445, documento 2, asiento 1, de la Sección de Propiedad de la Provincia de Chiriquí, con una superficie de 8 has + 3,737.85 m², ubicada en el corregimiento de Barú, distrito de Barú, provincia de Chiriquí, cuyo derecho de propiedad lo ostenta actualmente la Cooperativa de Servicios Múltiples General Omar Torrijos Herrera, R.L. (Cfr. fs. 23-25 del expediente); y
- La finca con folio real N°21865, inscrita en el Registro Público desde el 19 de septiembre de 1983, al rollo 1445, documento 2, asiento 1, de la Sección de Propiedad de la Provincia de Chiriquí, con una superficie de 0 has +



256

5,971.39 m², ubicada en el corregimiento de Barú, distrito de Barú, provincia de Chiriquí, cuyo derecho de propiedad lo ostenta actualmente la Cooperativa Industrial General Omar Torrijos Herrera, R.L. (Cfr. fs. 22 y 145 del expediente).

Por otra parte, también se ha demostrado la existencia de la finca con folio real N°2968, inscrita en el Registro Público desde el 25 de febrero de 1930, de la Sección de Propiedad de la Provincia de Chiriquí, con código de ubicación N°4001, con una superficie de 11 has + 7,628 m², cuyo derecho de propiedad lo ostenta actualmente la sociedad AGROSEMILLAS CORRENTON, S.A. (Cfr. fs. 26-29 del expediente).

Visto lo anterior, tenemos que dentro del presente proceso se adujo y se admitió una prueba de inspección judicial de las fincas con folio real N°21864 y N°2968, con la finalidad de determinar si existe algún traslape entre la primera, de propiedad de la Cooperativa de Servicios Múltiples General Omar Torrijos Herrera, R.L. y la segunda, de propiedad de la sociedad AGROSEMILLAS CORRENTON, S.A. Conviene destacar, que éste es el hecho invocado por la parte actora para alegar que las parcelas de terreno que la Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudicó definitivamente, a título oneroso, al señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, por medio de la resolución acusada de ilegal, no eran tierras estatales patrimoniales, sino que las mismas eran de propiedad privada desde el 25 de febrero de 1930 (finca N°2968).

Dicha prueba de inspección judicial se llevó a cabo el 11 de enero de 2024, con la participación de dos peritos, uno designado por el Tribunal, Luis Antonio Caballero Núñez, quien es Técnico en Ingeniería con Especialización en Topografía, y otro designado por la parte actora, Jorge Enrique Saldaña Silvera, quien también es Técnico en Ingeniería con Especialización en Topografía.

En cuanto a la metodología utilizada para la práctica de esta prueba de inspección judicial, el perito designado por el Tribunal manifestó que, "Para la



257

ubicación de la finca se usó un aparato GPS, que nos da la ubicación con coordenadas en tiempo real, el cual se recorrió la cerca de la finca en conflicto, la finca No.21864 que corresponde al globo A, el cual al ubicarla en su sitio y localizar y ubicar la trayectoria inicial y actual del río Bartolomé, este método nos permite ubicar y decir que estábamos exactamente sobre la finca en litigio." (Cfr. f. 153 del expediente).

A continuación, se plasmará lo más relevante del dictamen presentado por cada uno de los peritos designados:

"2. Digan los peritos si el lugar donde nos encontramos en la presente diligencia corresponde a la Finca con Folio Real N°21864...y a la Finca con Folio Real N°2968..."

Perito designado por el Tribunal

Perito designado por la parte actora

"R/. Se inspeccionó la Finca N°2968...y la Finca N°21864...y que **en efecto se trata del mismo terreno que identifican ambas fincas en el lugar, ya que parte de la Finca N°21864...se encuentra ubicada sobre los terrenos de la Finca N°2968...**producto del desvío del cauce del Río San Bartolo, ya que se verificó que éste no está actualmente en su sitio original, produciendo que al medir la Finca N°21864...ésta se hiciera sobre parte de la Finca N°2968...que quedaba al otro lado del Río en su cauce original." (Cfr. f. 146 del expediente).

"RESPUESTA: Efectivamente, **el lugar donde nos encontramos en la presente diligencia, corresponde con la Finca con Folio Real N°21864...y con la Finca con Folio Real N°2968...**" (Cfr. f. 162 del expediente).

"3. Digan los Peritos si nos encontramos dentro de los terrenos objeto de la presente diligencia con la situación conocida como traslape de terreno, favor explique su respuesta."

"R/. Al realizar la localización de la Finca N°21864...y la localización de la Finca N°2968... así como la ubicación inicial del cauce del Río San Bartolo, nos percatamos de que **en efecto parte de la Finca N°21864, está sobre la Finca N°2968, produciendo ésta una situación de Traslape de la Finca N°21864...sobre los terrenos de la Finca N°2968...**esto debido a que el Río San Bartolo cambió su cauce original y por ende se midió el cauce antiguo como tierra firme y el cauce actual del Río San Bartolo, como colindante y no su antiguo cauce." (Cfr. f. 147 del expediente).

"RESPUESTA: Como se mencionó en la respuesta anterior, nos encontramos en las fincas antes mencionadas, y **efectivamente podemos establecer que sí se da la figura del traslape**, y esto lo concluyo, luego de realizar la inspección ocular al lugar y realizar el estudio de los planos de ambas fincas y demás documentos relacionados. Este traslape, se da porque **al momento de constituirse o crearse la Finca con Folio Real N°21864...afectándose o traslapándose sobre la cabida superficial de la Finca con Folio Real N°2968...en un área de 1Ha + 8,456.23 metros cuadrados.**" (Cfr. f. 161 del expediente).

"4.Cuál es el Área que abarca el traslape de la Finca N°21864, y que afecta a la cabida superficial de la Finca N°2968."

"R/. Se inspeccionó la Finca N°2968...y la Finca N°21864...en las cuales presenta que la Finca N°21864, afecta o Traslapa sobre la Finca N°2968, **un Área de 1Has+8,523.50 Metros Cuadrados.**" (Cfr. f. 147 del expediente).

"RESPUESTA: El Área que abarca el traslape de la Finca 21864, y que afecta a la cabida superficial de la finca N°2968 es de **1 Ha + 8,456.23 metros cuadrados.**" (Cfr. f. 161 del expediente).

Lo destacado es nuestro.

258

Durante la diligencia de entrega de informes periciales, los peritos designados por el Tribunal y por la parte actora fueron interrogados por las partes, a fin de ampliar y/o aclarar algunos puntos de su dictamen. Así, a preguntas formuladas por el representante de la Procuraduría de la Administración, los mismos respondieron de la siguiente manera:

Perito designado por el Tribunal

"REPREGUNTADO: ¿Diga el perito a este tribunal a manera de explicación, cómo pudo determinar que el traslape indicado en el informe asciende a 1 hectárea 8523.50 metros cuadrado, y si dicho traslape con el pasar del tiempo puede ir en aumento? (Cfr. f. 153 del expediente).

"CONTESTÓ: Para determinar si existe un traslape en ambas fincas, se procede a la ubicación en el campo de las fincas estudiadas, basándonos en referencias con sus planos aprobados el cual contienen datos que nos permiten ubicar todos sus lados del polígono, y una vez mediante la ayuda de programas de dibujo, se procede a dibujar con sus coordenadas geodésicas, la ubicación de ambas fincas, el cual al momento de dibujarlas, nos facilita observar si alguna de estas fincas, están sobrepuestas sobre la otra, como lo es el denominado traslape, y se calcula el área de la finca que se encuentra sobre la otra, tomando en cuenta siempre que **la finca que traslapa a otra, es la finca más nueva de haberse creado que en este caso es fácil determinar por su numeración, que entre más bajo es el número, más antigua es la finca.** Con relación a si puede variar el área de traslape y si iría en aumento, esta seguiría moviendo los límites o cercas que tiene en la actualidad." (Cfr. f. 153 del expediente).

"REPREGUNTADO: ¿Diga el perito, por qué considera que se dio dicho traslape?

"CONTESTÓ: Consideramos que el traslape de la finca No. 21864, traslapa sobre la finca No.2968, debido a que el río Bartolomé a través de los años, este ha cambiado varias veces su cause, por tal motivo, el cause actual no es el correcto el cause cuando se creó la finca No.2968, ya que este cause pasaba a la parte Este de la cerca encontrada, formándose esta área del río con tierra firme, y al momento de realizar la mensura de la finca No.21864, se tomó como referencia el nuevo cause del río Bartolomé y no su nuevo cause (sic), por tal motivo el plano de la finca No.21864, en su información dice que colinda con río Bartolomé, siendo esta área de antiguo cause al cause actual, el área afectada de la finca No. 2968." (Cfr. fs. 153-154 del expediente).

Perito designado por la parte actora

"REPREGUNTADO: ¿Diga el perito a este tribunal a manera de explicación, cómo pudo determinar que el traslape indicado en el informe asciende a 1 hectárea 8456.23 metros cuadrados, y si dicho traslape con el pasar del tiempo, puede ir en aumento? (Cfr. f. 157 del expediente).

"CONTESTÓ: Como mencioné en la respuesta anterior, yo fui el que detecté el traslape en base al levantamiento y montaje del plano, y en este montaje realizado por mi persona, es que pude detectar la superficie mencionada. La única de que este traslape siga aumento (sic) o retrocediendo, se daría en caso de que, los propietarios muevan la cerca." (Cfr. f. 157 del expediente).



259

Lo resaltado es nuestro.

De conformidad con el artículo 966 del Código Judicial, se oirá el concepto de peritos para conocer, apreciar o evaluar algún dato o hecho de influencia en el proceso, entre otros, de carácter técnico o práctico, que no pertenezca a la experiencia común ni a la formación específica exigida al juez, tal como ha ocurrido en este caso.

En la situación bajo examen, se ordenó la práctica de una inspección judicial con el objeto de establecer si la finca con folio real N°21864, inscrita en el Registro Público desde el 19 de septiembre de 1983, al rollo 1445, documento 2, asiento 1, de la Sección de Propiedad de la Provincia de Chiriquí, con una superficie de 8 has + 3,737.85 m², se encuentra traslapada dentro de la finca con folio real N°2968, inscrita en el Registro Público desde el 25 de febrero de 1930, de la Sección de Propiedad de la Provincia de Chiriquí, con una superficie de 11 has + 7,628 m², a lo que ambos peritos coincidieron en manifestar que sí se ha producido un traslape de la finca con folio real N°21864 sobre la finca con folio real N°2968, pero sólo en un área que equivale aproximadamente a 1Has+8,523.50 m².

Es decir, el traslape no opera sobre la totalidad de la finca con folio real N°2968, sino sobre una porción de ésta, que comprende alrededor de 1Has+8,523.50 m².

A juicio de esta Colegiatura, únicamente el área del traslape, que se reitera corresponde aproximadamente a 1Has+8,523.50 m², es la que la Dirección Nacional de Reforma Agraria no podía adjudicar definitivamente a título oneroso al señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, puesto que la misma formaba parte de la finca con folio real N°2968, la cual, desde el 25 de febrero de 1930, era de propiedad privada, actualmente, de la empresa demandante, AGROSEMILLAS CORRENTON, S.A.



Dicho de otro modo, la Dirección Nacional de Reforma Agraria no debía adjudicar esa porción de terreno al señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, pues, desde 1930, dicha entidad pública ya no ostentaba la propiedad de la misma.

Así que la violación de las normas aducidas como infringidas, las cuales tutelan el derecho al uso, goce y disposición plena de la propiedad, se ha producido solamente en lo que respecta al área del traslape.

Se presume entonces que, el resto de la superficie que compone la finca con folio real N°21864, actualmente de propiedad de la Cooperativa de Servicios Múltiples General Omar Torrijos Herrera, R.L., y la superficie de la finca con folio real N°21865, de propiedad de la misma cooperativa, las cuales no se traslapan con la finca con folio real N°2968, eran tierras estatales adjudicables, por lo que en torno a las mismas no se ha producido violación de disposición jurídica alguna.

Hay que recordar que, a través de la Resolución D.N. N°4-0566 de 22 de julio de 1983, la entonces denominada Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adjudicó definitivamente, a título oneroso, al señor EZEQUIEL DE LEÓN MARTÍNEZ, dos parcelas de terreno, ubicadas en el corregimiento cabecera, distrito de Barú, provincia de Chiriquí, que posteriormente se constituyeron en las fincas con folio real N°21864 y N°21865. El traslape dilucidado en este caso se ha producido únicamente en una parte de la finca con folio real N°21864, por lo que mal podría declararse la nulidad, por ilegal, del citado acto administrativo en su totalidad, como lo pretende la parte actora. Más bien, dicha declaratoria de ilegalidad sería de carácter parcial.

En la situación bajo examen, los cargos de ilegalidad endilgados al acto administrativo impugnado se centran en la existencia del traslape de una finca sobre la otra, no se ha traído al debate alguna otra irregularidad relacionada, por ejemplo, con el procedimiento administrativo que dio lugar a la resolución acusada; y sin perjuicio de ello, la Sala ha podido verificar, en cuanto a ello, que la



261
7

entidad pública demandada se ciñó a la normativa que, en ese momento, regía la materia.

Es por lo anterior, que se accederá parcialmente a la pretensión procesal formulada por la parte actora en la presente demanda de nulidad.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, 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 PARCIALMENTE ILEGAL** la Resolución D.N. N°4-0566 de 22 de julio de 1983, emitida por la entonces denominada Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, únicamente en lo que corresponde al área de la finca con folio real N°21864, inscrita en el Registro Público al rollo 1445, documento 2, asiento 1, de la Sección de Propiedad de la Provincia de Chiriquí, que se encuentra traslapada dentro de la finca con folio real N°2968, código de ubicación N°4001, inscrita en el Registro Público de la Sección de Propiedad de la Provincia de Chiriquí.

Notifíquese, Cúmplase y Publíquese en Gaceta Oficial,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA




CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 7 de marzo de 2025
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
Secretaria (o)