

Panamá, 28 de abril de 1998.

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Concepto. El Licdo. José E. Dutary en representación de Pastor Batista Marciaga, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°024-94 de 25 de febrero de 1994, dictada por el Director Nacional de la Reforma Agraria, actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Acudimos respetuosamente ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, a fin de emitir criterio jurídico en torno a la Demanda Contencioso Administrativa que se ha dejado enunciada en el margen superior del presente escrito.

Al respecto, es oportuno señalar que intervenimos en interés de la Ley, tal como lo preceptúa el numeral 3, del artículo 348 del Código Judicial, por razón de que existe controversia de intereses entre el señor Pastor Batista Marciaga y el señor Santiago Pérez sobre una servidumbre ubicada en Agua Buena, Corregimiento de Chilibre, Distrito de Panamá.

En este sentido, los antecedentes del presente caso son los que se exponen a continuación:

El Presidente de la Junta Local de la Unión de Agua Buena, del Corregimiento de Chilibre, solicitó mediante Memorial presentado ante la Dirección de Reforma Agraria, tierras baldías que se encuentran atrás de las tierras del señor Pastor Batista, para beneficio de los terrenos que se encuentran en la parte posterior y que están ocupados por Santiago Pérez, José Rodríguez, Alcibiades Pérez y Cristina Batista.

Así se lleva a cabo una Inspección, en virtud de la cual se rinde un Informe sobre la habilitación de una vereda, la cual parte de los terrenos de los antiguos Fuller, hoy Héctor Reyna, en dirección transversal que afecta un lote totalmente sucio, pasando a orilla de un rancho del mismo terreno hasta interceptar la calle que forma parte de la línea de circunvalación de la Unión de Agua Buena. Al respecto, el Inspector de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, apunta lo siguiente:

"Al observar el terreno, pude comprobar que está totalmente sucio, con hierbas altas de 1 1/2m. de altura; trate de caminar todo el terreno y tener una mejor visual con resultados negativos, indagando sobre el peticionario de ese lote pude averiguar que una parte del terreno responde al nombre de Cristina Batista y otra a Pastor Batista...

Se recomienda citar a ambas partes para proceder a la habilitación de la vereda, ya que existe una porción de terreno cuya cantidad es apreciable, que no le está dando la correcta función social..." (V. fs. 7 del expediente administrativo).

La servidumbre de paso que se pretende, afecta los terrenos de la señora Cristina Batista, por lo que presenta su oposición a que atraviese una vereda por su

propiedad, ya que estima que la imposición de dicha servidumbre le ocasiona perjuicios; además, alega, que no es necesario ya que existe por otro lado una servidumbre.

Nuevamente, se realiza una Inspección Ocular sobre la servidumbre solicitada por la Junta Local de la Unión de Agua Buena, y por la cual se informa lo siguiente:

"Estando presente el Presidente de la Junta Local y miembros de la misma, por una parte, Pastor Batista, Cristina Batista y Aida Morales por parte de los opositores, procedimos a efectuar el recorrido al área...

La vereda que se requiere tendría un ancho de 5 metros. Debería partir de un árbol de "guácimo" que está ubicado frente a los hermanos Aramundo. Se desprendería de la servidumbre existente adyacente al predio de Héctor Reyna, hasta interceptar la calle existente de 10 metros.

La condición topográfica de la vereda solicitada en mención, es plana en un 95% y con un 5% de área quebrada o fangosa, ocasionada por una corriente superficial dando lugar a la formación de una zanja irregular poco profunda y al estancamiento de agua por las hierbas existentes.

La servidumbre existente es de tres metros, o sea, es una vereda peatonal, resulta más sinuosa en su trayectoria hacia la calle principal, además, en esta dirección encontramos área más fangosa, en comparación al área en que se pretende que es más corta y el terreno más firme" (V. fs. 26 y 27).

En vista de lo anterior, la Dirección Nacional de Reforma Agraria expide la Resolución N°D.N.-024-94 de 25 de febrero de 1994, mediante la cual se resuelve lo siguiente:

"PRIMERO: Reconocer como en efecto reconoce la servidumbre de acceso de cuatro (4) metros a favor de Santiago Pérez, Alcibiades Pérez, José Rodríguez y otros, sobre terreno estatal colindando con Aida Morales y Rogelio Camarena proyectándose hasta llegar a la servidumbre actual de tres (3) metros colindando con la Familia Arabundo, pasando por el predio de Cristina Batista, conforme aparece en el croquis elaborado en ocasión de la última inspección ocular".

SEGUNDO: Ordenar un estudio tenencial tendiente a determinar la procedencia o no de distribuir porciones de terreno estatal en este lugar a personas carentes de soluciones de vivienda sin perjuicio de los poseedores con mejor derecho.."

Se somete la presente controversia jurídica a los rigores de la vía gubernativa, por lo que se expiden las Resoluciones N°D.N.-041-94 de 10 de mayo de 1994 y la N°ALP.016.RA 94 de 12 de diciembre de 1994, que confirman la decisión adoptada en virtud del acto principal demandado.

Agotada la vía gubernativa, se instaura el presente proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, a través del cual se pretende que vuestra Honorable Sala Tercera declare nulo, por ilegal, el acto administrativo de establecer una servidumbre sobre los terrenos del señor Pastor Batista Marciaga, ya que a juicio de su apoderado judicial, existe una que no perjudica a nadie, por lo que se solicita el resarcimiento de los gastos y daños y perjuicios generales por dicha acción administrativa.

Este Despacho considera que no le asiste la razón al demandante, toda vez que en el caso subjuídice debemos tener presente los siguientes presupuestos:

1. El terreno sobre el cual existe el litigio es de propiedad de la Dirección Nacional de la Reforma Agraria, finca identificada con el número 6420, inscrita al Tomo 206, Folio 252 de la Provincia de Panamá y,

2. El demandante señor Pastor Batista Marciaga posee únicamente una expectativa de posesión, ya que formuló una solicitud de adjudicación mediante aplicación N°8-230 de 20 de octubre de 1986, (V. fs. 1 del expediente administrativo), y no ha realizado gestión posterior, hasta que se suscitase el presente conflicto. Además, en dicha Solicitud no consta la dimensión del lote ni los linderos del mismo, tal como informa la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Consideramos que no puede accederse a las pretensiones del demandante, toda vez que la Dirección Nacional de Reforma Agraria, está facultada para conocer, tramitar y resolver las controversias relacionadas con las tierras que se encuentran bajo su administración, tal como lo dispone el numeral 6, del artículo 220 del Código Agrario, que textualmente dice:

"Artículo 220: La Comisión de Reforma Agraria tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones de este Código; el estudio, la dirección y la ejecución de los proyectos de desarrollo agropecuario conforme a los programas generales que se proponga realizar y la coordinación de todos los planes y esfuerzos tendientes a resolver los problemas de la tenencia de la tierra, colonización, asistencia técnica, crédito, cooperativas y comercialización de los productos agropecuarios en estricta cooperación con las dependencias oficiales vinculadas al desarrollo agropecuario.

La Comisión de Reforma Agraria tendrá las siguientes funciones específicas:

...

6. Conocer, tramitar y resolver las denuncias que se refieran a las tierras bajo su administración y las controversias provocadas entre adjudicatarios provisionales o definitivos de dichas tierras; así entre los tenedores y poseedores de tierras y quienes aparecieren como propietarios legales y proceder de oficio cuando el caso así lo requiera..."

De manera que, consideramos que la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, es la entidad competente para conocer y dilucidar sobre la servidumbre de paso en la Unión de Agua Buena, Corregimiento de Chilibre, toda vez que debemos tener presente que dichos terrenos le pertenecen a la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

En este punto es preciso señalar que la servidumbre de paso que se establezca debe atender los parámetros legales establecidos en los artículos 546 al 552 del Código Civil, los cuales preceptúan, entre otros aspectos, la indemnización y la constitución de la misma sobre el punto menos perjudicial al predio sirviente.

Al respecto, el Considerando de la Resolución N°ALP-016-RA 94 de 12 diciembre de 1994, expedida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, señala lo siguiente:

"Con la finalidad de dilucidar la presente controversia la oficina de la Reforma Agraria realizó dos (2) inspecciones al área del conflicto, en donde se pudo constatar que el lugar escogido para trazar la servidumbre reúne las mejores condiciones topográficas, además de ser el punto que menos perjuicios causa, ya que sólo un predio resultaría afectado".

Por tanto, consideramos que la intervención de la Dirección Nacional de Reforma Agraria para la constitución de la servidumbre de paso en los terrenos de la Unión de Agua Buena en el Corregimiento de Chilibre del Distrito de Panamá, se da en virtud de que estamos en presencia de tierras estatales cuya administración le compete a ésta institución y la misma ha sido establecida de manera que beneficie a un número plural de personas de dicha comunidad, además de que no implica perjuicios graves al terreno que ocupa el señor Pastor Batista Marciaga.

Por las consideraciones expuestas, solicitamos a Vuestra Augusta Corporación de Justicia no acceder a las pretensiones del demandante, y en consecuencia, se declare legal, la Resolución N°024-94 de 25 de febrero de 1994, dictada por el Director Nacional de la Reforma Agraria y actos confirmatorios, ya que no se configura la infracción a las normas legales citadas y a ningún otro precepto legal.

Pruebas: Aceptamos los originales y copias autenticadas que se han presentado con el libelo de la demanda.

Derecho: Negamos el Invocado por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/8/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia: Servidumbre de Paso.
Competencia de la Dirección Nacional de Reforma Agraria.