

, 5 de febrero de 1990.

Licenciado  
Rolando A. Mayorga B.  
Asesor Legal de la  
Empresa Estatal de Cemento Bayano  
E. S. D.

Señor Asesor Legal:

Doy respuesta a su Nota S/N de 24 de noviembre de 1989, en la cual se sirvió consultarnos sobre la validez de un acto administrativo dictado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, a través del cual se le adjudicó definitivamente, a título oneroso a la sociedad Agropecuaria Tecnológica, S.A. dos (2) globos de terreno estatal, patrimonial, ubicados en el Corregimiento de Chilibre, Distrito y Provincia de Panamá. Según su criterio, dicho acto afecta a la Empresa Estatal de Cemento Bayano.

A seguidas nos permitimos absolver su interesante consulta, así:

**"CONSULTA N°1: ¿Es válida la venta de los dos (2) globos de terreno que efectuó la Dirección Nacional de Reforma Agraria, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a la empresa Agropecuaria Tecnológica, S.A., mediante Escritura Pública N°8-M-1597, del 27 de diciembre de 1985. De no ser válida dicha venta, cuál es el procedimiento aplicable para lograr su nulidad?"**

- o - o -

En primera instancia, debemos tener presente que nos encontramos frente a un acto administrativo que ha sido dictado por un ente estatal, en este caso específico la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Como es conocido, a dicho acto lo acompaña la presunción de legalidad, es decir, que el mismo se presume ajustado a derecho hasta tanto un tribunal competente decida lo contrario. Así lo ha sostenido la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en varios pronunciamientos, entre los que figuran las Sentencias de 14 de noviembre de 1966 y 22 de noviembre de 1983.

No obstante lo expresado, consideramos que la venta de los dos (2) globos de terreno que realizó la Dirección Nacional de Reforma Agraria, por medio de la Resolución NºD.N. 8-M-1597, de 27 de diciembre de 1985, a favor de la empresa Agropecuaria Tecnológica, S.A., adolece de vicios de nulidad. Este criterio lo fundamentamos en las siguientes razones:

1. Mediante Resolución Ejecutiva Nº44 de 18 de diciembre de 1973, se estableció el área de reserva minera conocida como Area de Calzada Larga, que abarca la totalidad de 40,627 hectáreas.

2. A través de la Resolución Ejecutiva Nº21 de 4 de junio de 1974, se resolvió: "Otorgar al Ministerio de Comercio e Industrias derechos exclusivos de explotación de piedra caliza y arcilla, en cinco (5) zonas, con una capacidad de superficie total de 3,161.5 hectáreas, ubicadas en el Distrito de Panamá, Provincia de Panamá (V. G.O. Nº17,626 de 1 de julio de 1974).

3. El 28 de abril de 1975, a través del Ministerio de Comercio e Industrias se dictó la Resolución Ejecutiva Nº42, que en su parte considerativa, señala:

**"CONSIDERANDO:**

Que mediante la Resolución Ejecutiva Nº21 de 4 de junio de 1974, se otorgó al Ministerio de Comercio e Industrias, derechos exclusivos de exploración de piedra caliza y arcilla, en cinco zonas de una capacidad total de 3,161.5 hectáreas, ubicadas en el Distrito de Panamá, Provincia de Panamá;

Que mediante la Ley Nº99 de 30 de diciembre de 1974, se creó la EMPRESA ESTATAL DE CEMENTO 'BAYANO';

Que corresponderá a la mencionada EMPRESA ESTATAL DE CEMENTO 'BAYANO' la responsabilidad de la instalación y operación de una fábrica de cemento en el área de Calzada Larga, para lo cual ella requiere los yacimientos incluidos dentro de las áreas mencionadas;

Que el Ministerio de Comercio e Industrias ha dado su aprobación para que se transfieran los derechos otorgados a la EMPRESA ESTATAL DE CEMENTO 'BAYANO';

Que el Artículo 103 del Código de

Recursos Minerales, modificado por la Ley 89 de 4 de octubre de 1973, establece que la Nación podrá llevar a cabo el aprovechamiento y desarrollo de los recursos minerales por su propia cuenta; y

Que el Artículo 104 del mencionado Código, modificado por la Ley 89 citada, establece que la facultad para llevar a cabo el aprovechamiento y desarrollo de los recursos minerales por organismos será otorgada mediante Resolución Ejecutiva."

- o - o -

La mencionada resolución otorgó a la Empresa Estatal de Cemento Bayano derechos exclusivos de exploración y explotación de piedra caliza y arcilla de cinco (5) zonas de un área superficial de 3,161.5 hectáreas, ubicadas en el Distrito de Panamá, Provincia de Panamá.

4. Los dos (2) globos de terreno con una superficie aproximada de 60 hectáreas, con 1,974.05 metros cuadrados con cinco decímetros cuadrados, que la Dirección Nacional de Reforma Agraria le adjudicó a título oneroso a la Empresa Agropecuaria Tecnológica, S.A., están dentro del área de reserva minera concedida a la Empresa Estatal de Cemento Bayano.

5. En el Código Agrario existen normas que prohíben la venta que realizó la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Veamos:

a) Artículos 26 y 27, numeral 2.

"Artículo 26: Para los efectos de lo dispuesto por este Código todas las tierras Estatales salvo las exceptuadas taxativamente por el Artículo 27 están sujetas a los fines de la Reforma Agraria."

- o - o -

"Artículo 27: Se exceptúan de lo dispuesto por el Artículo anterior las siguientes tierras:

.....

29 Las extensiones de tierras que a juicio de los organismos oficiales competentes se requirieron para el

desarrollo de la industria nacional  
o de los centros poblados existentes  
o que se proyectara crear;

....."  
- o - o -

A nuestro juicio, las tierras dadas en concesión a la Empresa Estatal de Cemento Bayano encajan en la excepción a que alude el numeral 2 del artículo 27; de allí que las mismas no quedaban sujetas a los fines de la Reforma Agraria, por el hecho de que serían utilizadas para el desarrollo de la industria nacional.

b) Artículo 55.

"Artículo 55: La Comisión de Reforma Agraria queda facultada para negar la adjudicación de tierras en aquellos lugares que considere que no son económicamente explotables, o cuando las áreas cuya adjudicación se solicitan, se reservan para algún fin determinado del desarrollo agrario o para propósitos de utilidad pública o para otros fines previstos en este Código o en los Reglamentos de la Comisión de Reforma Agraria."

- o - o -

De la disposición transcrita, se colige que la Reforma Agraria está facultada para negar la adjudicación de tierras que sean destinadas a propósitos de utilidad pública.

c) Artículo 64, en su primer inciso señala:

"Artículo 64: La adjudicación de tierras estatales en propiedad, se hará definitiva cuando la extensión solicitada no exceda de cincuenta (50) hectáreas."

....."

- o - o -

Código de Recursos Minerales.

a) Artículo 2.

"Artículo 2: Los yacimientos minerales de toda clase existentes en todo el territorio de la República de Panamá incluyen, las islas, el mar territorial, el lecho submarino y subsuelo del mismo,

y la plataforma continental son de propiedad del Estado, con las limitaciones que la Constitución establece en su Artículo 210. No podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser concedidos en usufructo en la forma y condiciones que la Constitución y este Código señala. Los minerales extraídos mediante concesiones mineras otorgadas de conformidad con este Código pertenecen al concesionario."

- o - o -

El artículo copiado señala que los yacimientos minerales de toda clase no podrán ser objeto de apropiación privada.

Sobre esta materia, es preciso tener presente lo establecido en el artículo 72 del Código Agrario, que dispone:

"Artículo 72: 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. 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."

- o - o -

Con relación al tema que nos ocupa, es pertinente señalar que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Autos de 20 de mayo de 1986 y 27 de febrero de 1987, manifestó que dicho Tribunal sí tiene competencia para conocer de los procesos de adjudicación de tierras.

Es más, el Código Judicial en su artículo 98, numeral 3, dispone:

"Artículo 98: A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus

funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

.....  
.....

3. De los recursos contenciosos en los casos de adjudicación de tierras y de bienes ocultos;

- o - o -

En cuanto a sus dos (2) interrogantes, estimamos que ambos han quedado contestadas en lo expresado en párrafos precedentes.

Esperando haber absuelto debidamente su consulta, queda, atentamente,

AURA FERAUD  
Procuradora de la Administración.

/mder.