

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 583

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 20 de agosto de 2007

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Concepto.**

El licenciado Gustavo Montilla, en representación de **Manuel Jiménez Willa**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N. 8-5-0005 de 2 de enero de 2002, dictada por la **Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

El licenciado Gustavo Montilla, en representación de Manuel Jiménez Willa, demanda la declaratoria de nulidad por ilegal, de la resolución D.N. 8-5-0005 de 2 de enero de 2002, dictada por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por medio de la cual, entre otras cosas, se adjudicó a título oneroso a Eusebia Molina Vega de Olondo, una parcela de terreno patrimonial, ubicada en el corregimiento cabecera del distrito de San Carlos, provincia

de Panamá, que dio lugar a la formación de la finca 210635, inscrita en el Registro Público al documento 309875, de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá.

**II. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.**

**A.** El artículo 29 del Código Agrario que dispone que todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce, 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.

**B.** Los numerales 2 y 3 del artículo 53 del Código Agrario que indican, en forma respectiva, que para ejercer el derecho de solicitar a la Dirección Nacional de Reforma Agraria una parcela de tierra a título oneroso, se exigirá, entre otros requisitos, que el peticionario o la peticionaria no posea tierras o las que poseyere se mantengan totalmente cumpliendo su función social, y que el solicitante se obligue a cumplir la función social de la tierra solicitada de acuerdo al Código Agrario.

**C.** El artículo 101 del Código Agrario que señala que, previa constancia de las notificaciones a los colindantes, si los hubiere, y en la forma establecida en dicho cuerpo legal, así como de que las trochas han sido abiertas, la Comisión de Reforma Agraria, por medio de un agrimensor bajo su dependencia, hará inspeccionar el terreno cuya mensura se solicita para establecer si las tierras solicitadas son o no

adjudicables. De acuerdo con esta norma, en las solicitudes a título oneroso, siempre que sea posible, el agrimensor privado que practicará la mensura acompañará al agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria en esta inspección. Según prevé igualmente este artículo, en el desarrollo de esta inspección tendrá lugar la conferencia de avenimiento, sin perjuicio de la oposición que pueda instaurar posteriormente el que se crea perjudicado, según lo prescribe el artículo 133 de dicho código.

**D.** También se considera infringido el artículo 55 del Código Agrario relativo a la facultad de la Comisión de Reforma Agraria para negar la adjudicación de tierras en aquellos lugares que considere que no son económicamente explotables, o cuando las áreas cuya adjudicación se solicita se reserven para algún fin determinado de utilidad pública o para otros fines previstos, de acuerdo al citado código o en atención a los reglamentos de la Comisión de Reforma Agraria.

**E.** El artículo 86 de la ley 38 de 2000 el que establece que una vez sea acogida la denuncia o la queja, la autoridad deberá iniciar una investigación sobre los hechos y las causas que la motivaron, para lo cual emitirá una resolución ordenándola, que será de mero obedecimiento; la cual contendrá las principales diligencias y pruebas que deben realizarse y practicarse en el curso de la investigación. En esta resolución igualmente se ordenará adoptar las medidas que, conforme a la Ley, resulten necesarias de acuerdo con la situación jurídica comprobada en la investigación respectiva; lo que incluye la aplicación de

las sanciones disciplinarias, la denuncia al Ministerio Público de los hechos que configuren o puedan configurar un delito y otras que ordene la Ley.

**F.** El artículo 89 de la ley 38 de 2000 mediante el que indica que las resoluciones que se emitan en un proceso en el que individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular deberán ser notificadas a éste. Según establece igualmente la norma en mención, las resoluciones de mero trámite o de impulso procesal deberán ser notificadas dentro de los dos días siguientes a la fecha en que fueron proferidas y las que ponen término a una instancia del proceso o que deciden un recurso, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su expedición. Cuando se trate de resoluciones que ponen término a una instancia o que decidan un recurso, las diligencias tendientes a la notificación deben iniciarse, a más tardar, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su emisión.

**G.** El artículo 138 de la ley 38 de 2000 que señala que el funcionario instructor del proceso, con anterioridad a la apertura del período de pruebas, convocará al peticionario y a las otras personas que figuren como parte con el objeto de simplificar el proceso, considerando la conveniencia de puntualizar y simplificar los puntos controvertidos; la necesidad o conveniencia de corregir los escritos presentados; el saneamiento del procedimiento hasta ese momento; la posibilidad de que la administración pública admita hechos y documentos que hagan innecesaria la práctica de determinadas pruebas; la limitación del número de peritos

y otros asuntos que puedan contribuir a hacer más expedita la tramitación del procedimiento.

**H.** El artículo 147 de la ley 38 de 2000 que dispone que además de las pruebas solicitadas por las partes, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones de esa ley, el funcionario de primera instancia deberá ordenar la práctica de todas aquellas pruebas que estime conducentes o procedentes para verificar las afirmaciones de las partes y la autenticidad y exactitud de cualquier documento público o privado en el proceso; y el de segunda practicará aquéllas que sean necesarias para aclarar puntos oscuros o dudosos del proceso.

**I.** El artículo 102 del Código Agrario que indica que si las tierras solicitadas son estatales adjudicables y no están ocupadas, el agrimensor de la Comisión de la Reforma Agraria que haya efectuado la inspección, autorizará al agrimensor del peticionario para que lleve a efecto la mensura y prepare el plano correspondiente. Cuando se trate de una solicitud a título gratuito, la mensura será efectuada por agrimensores de la Comisión de Reforma Agraria , si no ha habido oposición por parte del colindante.

**J.** El artículo 105 del Código Agrario que nos señala que, practicada la mensura, la oficina provincial de la Comisión de Reforma Agraria preparará el plano cuando se trate de una solicitud a título gratuito. Cuando se trate de una solicitud a título oneroso, el agrimensor privado levantará el plano correspondiente y lo presentará al funcionario sustanciador junto con un informe circunstanciado

de la mensura, en el que se harán constar los linderos, la superficie, el nombre de los colindantes y ocupantes y cualquiera otra información que considere conveniente.

El apoderado judicial del actor manifiesta que las normas invocadas han sido infringidas, según las razones explicadas en las fojas 28 a 38 del expediente judicial.

### **III. Opinión de la Procuraduría de la Administración.**

La parte actora en esencia señala que al aprobar la resolución D.N. 8-5-0005 de 2 de enero de 2002 la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario se fundamentó en elementos de campo inexactos, ya que las inspecciones realizadas a las tierras solicitadas por Eusebia Molina Vega de Olondo el 24 de abril de 1998, el 3 de septiembre de 2001 y el 14 de septiembre de 2001 se llevaron a cabo bajo la supervisión de Francisco Vera, en calidad de inspector de tierras, quien no contaba con la idoneidad que exige el artículo 101 del Código Agrario. Según aprecia la parte actora estas inspecciones han propiciado que el lote adjudicado, que conformó posteriormente la finca 210635, inscrita en el Registro Público al documento 309875 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, perteneciente a Eusebia Molina Vega de Olondo, se ubique dentro del área de la finca 5145, inscrita en el Registro Público al tomo 141, folio 418 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, de propiedad del actor, Manuel Jiménez Willa (Cfr. fojas 5, 13 y 17 del expediente administrativo).

Conforme puede observar esta Procuraduría, ante la solicitud de revocatoria previamente presentado por el

demandante, la Dirección Nacional de Reforma Agraria procedió a llevar a efecto inspecciones de campo en el área en conflicto, realizadas por técnicos adscritos a dicha entidad, con el objeto de verificar la ubicación geográfica de la finca 210635, de propiedad de Eusebia Molina Vega de Olondo.

De acuerdo al informe contenido en la nota DMT-234-2004 de 28 de julio de 2004, suscrita por Olmedo Humberto Pimentel Serrano, jefe del Departamento de Mensura y Demarcación de Tierras, y el informe del topógrafo Miguel Ángel Cedeño, ambos funcionarios de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, estos concuerdan aunque con algunas variantes en la existencia de un traslape de la finca 210635, antes citada, sobre la finca 5145, de propiedad de Manuel Jiménez Willa (Cfr. fojas 76 y 78 del expediente administrativo de revocatoria).

Una vez realizado el análisis de la resolución que se acusa de ilegal, de los informes técnicos levantados por la Dirección de Reforma Agraria y de acuerdo a las disposiciones jurídicas que se aducen infringidas por el apoderado judicial del demandante, este Despacho considera que para determinar con exactitud la ubicación geográfica, medidas, superficie y linderos de la finca 210635, inscrita en el Registro Público al documento 309875 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, además de comprobar si se encuentra afectando la finca 5145, de propiedad del demandante, debe realizarse una inspección judicial, en la que participen peritos expertos en la materia y que permita el contradictorio de las partes interesadas en el litigio; esta prueba contribuirá establecer

si los criterios y documentos utilizados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al dictar la resolución D.N. 8-5-0005 de 2 de enero de 2002, cumplió con el ordenamiento jurídico.

Por las razones expuestas, el concepto de la Procuraduría de la Administración se emitirá de acuerdo a la valoración que se hagan de acuerdo a las pruebas conducentes y pertinentes que se practiquen en la etapa probatoria.

#### **IV. Pruebas:**

Solicitamos se practique una inspección judicial a la finca 210635, inscrita en el Registro Público al documento 309875, de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, con el objeto de comprobar si se encuentra afectando la finca 5145, inscrita en el Registro Público al tomo 141, folio 418, de la Sección de Propiedad provincia de Panamá, con el objeto de conocer con exactitud su ubicación geográfica, medidas, superficie y linderos.

Para esta inspección designamos como peritos a Venancio Acosta con cédula 4-102-2271, técnico topógrafo e idoneidad 83-304-0098 y a Edgardo Cogley, técnico topógrafo, con cédula 6-50-1205 e idoneidad 83-304-010.

Se solicita certificación del Registro Público de las fincas 210635, inscrita en el Registro Público al documento 309875 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, de propiedad de Eusebia Molina Vega de Olondo, y finca 5145, inscrita en el Registro Público al tomo 141, folio 418 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, de propiedad del actor, Manuel Jiménez Willa, que contengan las constancias

regístrales en atención a las medidas, superficie y linderos de las fincas citadas.

Se solicita plano autenticado 809-01-13768 de 5 de octubre de 2001, a la Dirección de Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, para que sea parte del estudio de los peritos que conforman la inspección judicial solicitada.

Se adjunta como prueba copia autenticada de la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, del expediente administrativo que corresponde a la solicitud 8-5-543-97 de un globo de terreno en la localidad del Arenal distrito de San Carlos.

Se adjunta como prueba copia autenticada de la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, del expediente administrativo de revocatoria presentado por el demandante.

**Derecho:** Se niega el derecho invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/1192