

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 640

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 24 de mayo de 2018

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la
Procuraduría de la Administración.**

El Licenciado Erick Alberto Sánchez Pineda, actuando en representación de **Jony Enrique González Moreno**, solicita que se declaren nula, por ilegal, la Resolución 4-1160 de 7 de julio de 2004, dictada por la **Directora Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**.

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 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

El apoderado judicial de **Jony Enrique González Moreno** dirige la acción contencioso administrativa de nulidad en estudio, con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la **Resolución 4-1160 de 7 de julio de 2004**, mediante la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria hoy, Autoridad Nacional de Administración de Tierras, respectivamente, resolvió:

“... ”

1. Adjudicar definitivamente a título oneroso a Emérito Guerra, una (1) parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el Corregimiento Cabecera, Distrito de Barú, Provincia de Chiriquí, con una superficie de DIEZ HECTÁREAS CON CINCO MIL CUATROCIENTOS VEINTICUATRO METROS CUADRADOS Y VEINTITRES DECÍMETROS CUADRADOS (10 HÁS+5424.23M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, según Plano Número 402-01-18217 del 4 de julio de 2003, aprobado por la DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, así:

NORTE: ENOFITO SANTAMARÍA,

SUR: ALONSO CASTILLO Y ENRIQUE GÓMEZ,

ESTE: CALLE A PUERTO ARMUELLES, IGLESIA CUADRANGULAR DE AGUA BUENA, DELFINA AGUIRRE, ARCENIO MORENO CASTILLO, SERVIDUMBRE,

OESTE: EFRAÍN GONZÁLEZ Y EMERITO GUERRA.

La parcela anteriormente descrita forma parte de la finca Número 8289, inscrita al folio 452, tomo 735, sección de la propiedad, provincia de CHIRIQUÍ.

2. El valor del terreno adjudicado es de MIL VEINTICINCO BALBOAS (B/.1,025.00) suma que pagó EL COMPRADOR según consta en el expediente...”

Este bien inmueble constituye el objeto del proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 2 a 10 del expediente judicial y fojas 249 a 251 del expediente administrativo).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El recurrente estima que el acto acusado lesiona las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 53 y 133 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 del Código Agrario, tal como estaba vigente al momento en que se dieron los hechos, que señalan que para ejercer el derecho de solicitar una parcela de tierra a título oneroso, se requerirá entre otras cosas, que el peticionario o la peticionaria no posea tierras o las que poseyere se mantengan totalmente cumpliendo su función social; y que las oposiciones a las solicitudes deben anunciarse desde la presentación de la solicitud original hasta el último día del período de 15 días a que se refiere el Artículo 108 del referido Código. Una vez presentada se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el proceso al Juez del Circuito o al Tribunal Superior de Justicia, según el caso donde estuviere ubicado el terreno, para que sustancie la acción, la cual será tramitada de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario (Cfr. fojas 6 a 8 del expediente judicial).

III. Antecedente.

De las constancias procesales, este Despacho observa que el proceso en cuestión inicia con la solicitud de adjudicación que el día 29 de octubre de 1996, realizara el señor **Jony Enrique González Moreno** con cédula de identidad 4-701-242, a título oneroso

sobre un globo de terreno, de una superficie aproximada de 10 Has+2225.m2, ubicada en Agua Buena, Corregimiento Barú Cabecera, Distrito de Barú, Provincia de Chiriquí. Dicha solicitud provocó la apertura del expediente que se identificó con el número 4-0752 de 29 de octubre de 1996 (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

Con relación a lo anterior, el señor Emérito Guerra con cédula de identidad 4-77-308, presentó una queja formal en contra de Jony E. González, visible a foja 5 del expediente administrativo, señalando lo siguiente:

“...
Primero: Le presté 6,000.00 al papá y él me dio en respaldo este terreno.
Segundo: Tengo 6 años de estar cultivando la tierra.
...
Pruebas: (detalle) Tiene los documentos y pruebas con testigo cuando me entregó la tierra en pago.
...”

De igual manera, consta también en el expediente administrativo un documento que contempla un acuerdo entre las partes, Enrique Javier González (deudor) y Emérito Guerra (acreedor), el cual, entre otras cosas señala lo siguiente: “... *es convenido entre las partes que en el caso de que el señor Enrique Javier González Guerra no de cumplimiento en la fecha indicada de la suma que adeuda al señor Emérito Guerra, hará entrega del lote de terreno que pone como garantía en el presente documento...*” (Cfr. foja 75 del expediente administrativo).

Con relación a la queja presentada por Emérito Guerra, el apoderado judicial de **Jony E. González Moreno**, presentó su **oposición a la queja** presentada por Emérito Guerra (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente administrativo).

En igual sentido consta diligencia de Avenimiento en la que cada una de las partes expuso sus hechos sin lograr acuerdo alguno (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente administrativo).

Posteriormente, **Jony E. González M.**, otorgó poder especial al Licenciado Carlos Herrera, quien en ejercicio del mismo señaló que no era posible que se privara a su cliente de tramitar su solicitud de adjudicación ya que la controversia se centra en una obligación

de tipo civil. Asimismo aportó en calidad de pruebas copias de la demanda ordinaria de mayor cuantía promovida por Emérito Guerra contra Enrique Javier González G., en relación al compromiso amigable suscrito entre estos, el 29 de febrero de 1996, ante la Alcaldía Municipal de Barú (Cfr. fojas 28 y 29 del expediente administrativo).

Por su parte, Emérito Guerra otorgó poder al Licenciado Carlos A. Espinoza Mitre, quien luego sustituye el poder a favor del Licenciado Ángel Toribio (Cfr. fojas 40 y 76 del expediente administrativo).

De igual manera, consta dentro del expediente administrativo las declaraciones testimoniales de Erasmo Valdés G., Enrique Saldaña M., Ricardo Efraín Ortega, Alcibíades Chavarría y Germán Santamaría (Cfr. fojas 47 a 51 del expediente administrativo).

En igual sentido, se dio una diligencia de inspección ocular en la cual se determinó que el terreno en conflicto se encontraba activo en la ganadería, el cual estaba cercado a cuatro cuerdas de alambre de púas, con árboles maderables; trabajos realizados por **Emérito Guerra** (Cfr. foja 53 del expediente administrativo).

Con posterioridad, mediante Resolución D.N. 127-00 de 25 de abril de 2000, la Dirección de Reforma Agraria reconoció derechos posesorios a favor de Emérito Guerra (Cfr. fojas 85 a 89 del expediente administrativo).

Luego de evaluados todos los elementos probatorios y de practicadas y evacuadas todas las pruebas, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante Resolución ALP-050-R.A-2000 de 18 de octubre de 2000, resolvió mantener en todas su partes la resolución D-N-127-00 de fecha de 25 de abril de 2000, expedida por la Dirección de Reforma Agraria (Cfr. fojas 152 y 153 del expediente administrativo).

Posteriormente, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por conducto del funcionario sustanciador, a través de la Resolución D.N. 4-1160 de 7 de julio de 2004, dispuso la adjudicación definitiva a título oneroso, de una parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el Corregimiento

Cabecera, Distrito de Barú, Provincia de Chiriquí a nombre del señor **Emérito Guerra** (Cfr. fojas 249 a 251 del expediente administrativo).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El 30 de agosto de 2016, el Licenciado Erick Alberto Sánchez Pineda, actuando en nombre y representación de **Jony Enrique González Moreno**, interpone una demanda contencioso administrativa de nulidad y en la misma expresa que mediante la resolución objeto de reparo, se adjudicó definitivamente a título oneroso a Emérito Guerra; una (1) parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el Corregimiento Cabecera, Distrito de Barú, Provincia de Chiriquí, con una superficie de diez hectáreas con cinco mil cuatrocientos veinticuatro metros cuadrados y veintitrés decímetros cuadrados (10 HÁS+5424.23M2), comprendida de los linderos generales descritos en el Plano Número 402-01-18217 del 4 de julio de 2003, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria (Cfr. fojas 249 a 251 del expediente administrativo).

Sobre esa línea, también señala que con la expedición de dicha resolución se infringió el artículo 53 de la Ley 37 de 1962, conforme fue modificado por el artículo 3 de la Ley 68 de 2001; porque se dictó a favor de **Emérito Guerra** la adjudicación sin que éste cumpliera con el segundo y tercer requisito de la norma, es decir, tener la posesión del bien y cumplir la función social de la propiedad. Igualmente señala que dicha decisión se fundamentó en la foja 227 del expediente administrativo, en el cual consta una acta de inspección ocular de adjudicación en la cual se reflejó que Jony González mantenía trabajadores en la propiedad, que el noventa y cinco (95%) de la misma la mantenía para la ganadería y pastos mejorados y cinco (5%) en caña de azúcar; por lo que se asumió que el mismo cumplía con la función social de la tierra (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En igual sentido, agrega que cuando la Directora Nacional de Reforma Agraria dictó la Resolución D.N.4-1160 de 7 de julio de 2004, lo hizo desconociendo que los colindantes del lote adjudicado en mención, no firmaron las hojas de colindancias, lo que según el

demandante, revela que debía existir algún motivo para que más de cinco (5) personas no colaboraran con el proceso (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Con relación a lo anterior, el demandante indica que con la expedición de dicha resolución también se infringió el artículo 133 de la Ley 37 de 1962, conforme fue modificado por el artículo 1 del Decreto de Gabinete 113 de 7 de mayo de 1970, señalando que la Directora Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario omitió el trámite por medio del cual se formalizaron dos oposiciones a título de propiedad y el funcionario sustanciador de la provincia de Chiriquí en ningún momento remitió el expediente administrativo a la esfera ordinaria para debatir el litigio mediante el Proceso Ordinario de Oposición a Título, sino que más bien tramitó administrativamente la controversia y remitió al Director Nacional de Reforma Agraria, el proceso y éste emitió la Resolución D.N.127-00 del 25 de abril de 2000, en la cual reconoció derechos posesorios a Emérito Guerra (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Por su parte, el señor Emérito Guerra, a través de la representación de su apoderado judicial, se opone al proceso en estudio, argumentando que el hoy demandante, utilizando diversos tipos de estrategias logró ocupar el globo de terreno, que era de su propiedad.

De igual manera, agrega que las supuestas disposiciones legales violadas no son ciertas, puesto que en el proceso de oposición a título demostró que era él quien poseía en 1996 el terreno invadido por Jony González y que, además, era quien le daba función social hasta el año 2000, en la cual éste irrumpe en dicho terreno (Cfr. fojas 50 y 51 del expediente judicial).

Conocidos los argumentos de una y otra parte, corresponde ahora a este Despacho emitir su consideración en relación al proceso que ocupa nuestra atención, no sin antes realizar las siguientes reflexiones.

Tal y como ha sido reconocido, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, los actos administrativos se encuentran revestidos de una presunción de legalidad, la cual, si bien no es absoluta, requiere, a fin que sea dejada sin efecto, de medios probatorios que justifiquen

dejar de lado dicha ficción jurídica, para entonces realizar un examen que derive, en la confirmación de su legalidad, o por el contrario, en un pronunciamiento a través del cual éstos sean calificados de nulo, por ilegales.

Dicho lo anterior, y una vez analizadas las constancias que reposan en autos, debemos indicar que el actor ha presentado copia autenticadas de algunos documentos, así como también, la copia del Proceso de Adjudicación, información que al ser revisada no cumple a cabalidad con la formalidad de autenticación de todos los documentos allí aportados.

Lo hasta ahora expuesto denota, que no reposa en el expediente judicial documentación que sustente a cabalidad la causa de pedir o el supuesto mejor derecho que alega tener el actor en relación al lote de terreno objeto de controversia.

Después de analizar los argumentos en los que el recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa que **las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso**, entre éstas, la supuesta copia de todo el proceso de adjudicación iniciado por Jony González Moreno y que concluyó con el trámite de adjudicación de la misma; la copia autenticada de la Sentencia de Amparo de Garantías Constitucionales promovido por Jony González en contra de la Resolución de Lanzamiento dictada por la Gobernación de la Provincia de Chiriquí; la copia con sello fresco de la Alcaldía de Barú del Oficio 04-2015 de 5 de enero de 2016, de la Gobernación de la Provincia de Chiriquí, por medio de la cual se remite proceso de lanzamiento por intruso promovido por Emérito Guerra en contra de Jony González; la copia con sello fresco de la Alcaldía de Barú de la Resolución 31-2005 de 9 de agosto de 2005, dictada dentro del Proceso de Lanzamiento por intruso promovido por Emérito Guerra vs Jony González, no son suficientes para **determinar de manera clara y objetiva** si, en efecto, al emitir el acto acusado, la entidad demandada, infringió las disposiciones que se aducen en la demanda (Cfr. fojas 5 a 8 del expediente judicial).

En atención a lo expresado, resulta imprescindible **revisar de manera integral el expediente administrativo relativo a dicho procedimiento**, para poder corroborar el trámite realizado, **expediente que debe ser incorporado al proceso, cumpliendo con la debida autenticación del mismo**, así como cualquier otra información que las partes incorporen en el momento procesal correspondiente.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración **queda supeditado**, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución 4-1160 de 7 de julio de 2004, expedida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, por el tercero interesado y por la entidad demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 560-16