

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 768

Panamá, 16 de julio de 2010

**Proceso contencioso
administrativo de
nulidad.**

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

La licenciada Silvia E. González Morán, actuando en representación de **Juan Contreras Hernández, Isidra B. Contreras y Evelio S. Contreras**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N.104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

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

Acudimos ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

De acuerdo con lo que consta en la resolución D.N. 104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la directora nacional de Reforma Agraria, Zulema Yazmín Sánchez de Contreras presentó ante dicha dependencia estatal la solicitud número 8-358-02 para la adjudicación de un globo de terreno, cuyos linderos son los siguientes: al norte, con la propiedad de Filomeno Pascual; al sur, con la de Silvia Gómez y Justino

Sánchez; al este, con un camino de tosca; y al oeste, con el inmueble perteneciente a Cecilia De La Iglesia. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

La mencionada resolución también indica que, posteriormente, Juan Contreras y otros, a través de apoderado especial, promovieron oposición a la solicitud de adjudicación propuesta por Zulema Sánchez Contreras, sin indicar las razones de su oposición. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

Dicha resolución señala, además, que a foja 6 del expediente administrativo se observa el informe de medida que indica que el terreno en mención está cultivado en su totalidad de frutas y verduras, que el mismo está cercado, que en su interior hay una casa construida con bloques y techo de zinc, que dicha vivienda es utilizada por Juan Contreras, y que, al momento de hacer la medida, no hubo oposición de terceros ni de vecinos. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

En atención a ese hecho, la Dirección Nacional de Reforma Agraria hizo un estudio del expediente que contiene la oposición presentada por Juan Contreras Hernández y otros, y señaló que la misma no se adecúa a los parámetros establecidos en el Código Agrario para interponer tales acciones, toda vez que el artículo 133, en concordancia con el 108 del Código Agrario, señalan que el término para interponer las oposiciones a una solicitud de adjudicación de terrenos corre hasta el último día del período de 15 días, de manera tal que si los edictos correspondientes a la solicitud

hecha por Zulema Yazmín Sánchez de Contreras se publicaron el 7 de diciembre de 2004 y la oposición se presentó el 13 de mayo de 2005, es decir, 5 meses después, ésta resultó ser extemporánea. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

Con fundamento en lo anterior, la Dirección Nacional de Reforma Agraria dictó la ya mencionada resolución DN-104-06 de 7 de abril de 2006, que constituye el acto administrativo demandado, por medio de la cual resolvió negar la oposición promovida por Juan Contreras Hernández y otros, y autorizó a Zulema Sánchez de Contreras a continuar con el trámite de adjudicación contenido en la solicitud 8-358-02 de 20 de agosto de 2002. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

Esa decisión fue objeto de recurso de reconsideración, y posteriormente confirmada en todas sus partes por la resolución DN-368-06 de 10 de agosto de 2006, emitida por la propia Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Seguidamente, el apoderado judicial del ahora demandante procedió a interponer recurso de apelación, mismo que fue resuelto por el ministro de Desarrollo Agropecuario, quien dictó la resolución DAL-031-RA-09 de 2 de abril de 2009, por medio de la cual resolvió confirmar en todas sus partes la resolución DN-104-06 de 7 de abril de 2006 y la resolución DN-368-06 de 10 de agosto de 2006, emitidas en primera instancia por la directora nacional de Reforma Agraria. (Cfr. fojas 2 a 4 del expediente judicial).

II. Pretensión.

La licenciada Silvia E. González Morán, actuando en representación de Juan Contreras Hernández, Isidra B.

Contreras y Evelio S. Contreras, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N.1204-06 de 7 de abril de 2006, emitida por el Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y sus actos confirmatorios. (Cfr. fojas 9 a 11 del expediente judicial).

III. Las normas que se aducen infringidas, los conceptos de las supuestas infracciones, y el concepto de la Procuraduría de la Administración.

La parte actora manifiesta que se han infringido las siguientes disposiciones del Código Agrario: el artículo 97 que se refiere a la tramitación de las solicitudes; el artículo 98 relativo a las comunicaciones que deben enviarse a los colindantes para que sean notificados personalmente de la medida y hagan valer sus derechos; el artículo 100 que indica que una vez abiertas las trochas, el interesado lo comunicará verbalmente o por escrito a sus vecinos para que se fije la fecha de la inspección; y los artículos 101 y 102 que disponen que una vez hecha la notificación previa a los colindantes, y abiertas las trochas, el agrimensor procederá a efectuar la medida y preparará el plano correspondiente; en concordancia con los artículos 509 y 511 del Código Judicial que guardan relación con los términos legales.

Por otra parte, los recurrentes también indican que se han infringido las siguientes disposiciones de la ley 38 de 2000: el artículo 92, en relación con el artículo 1004 del Código Judicial, que regulan las notificaciones personales; el artículo 52 que indica los casos en los que se incurre en el vicio de nulidad absoluta; el artículo 53 que se refiere a

las causales de anulabilidad del acto administrativo; el artículo 62 relativo a las revocaciones o anulaciones de oficio; y el numeral 1 del artículo 201 que define el acto administrativo.

Como concepto de la violación de las normas invocadas, los demandantes manifiestan que el acto impugnado debe ser declarado ilegal, toda vez que durante el procedimiento de adjudicación que se desarrolló a raíz de la solicitud hecha por Zulema Jazmín Sánchez se dieron una serie de irregularidades en la etapa de medida del terreno y, a pesar que las mismas fueron advertidas, a la peticionaria se le reconocieron derechos posesorios y se le autorizó para continuar con el trámite de adjudicación del mencionado globo de terreno. (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

La apoderada judicial de los recurrentes manifiesta que el corregidor del lugar no le notificó a sus poderdantes que en la Comisión de Reforma Agraria se había presentado una solicitud de adjudicación del globo de terreno antes descrito; ubicado en la localidad de El Silencio, corregimiento y distrito de Changuinola, provincia de Bocas de Toro, de manera que éstos, que son colindantes del área, hicieran valer sus derechos. (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

La parte actora añade que en el documento que contiene la diligencia de notificación a los colindantes no se indicó la fecha ni la hora en que la misma fue llevada a cabo; que las rúbricas o las firmas que allí aparecen no son de sus mandantes; que el agrimensor particular procedió a elaborar

el plano correspondiente sin esperar a que se efectuara la inspección ocular previa; y que a Zulema Sánchez de Contreras se le autorizó continuar con los trámites de adjudicación del citado globo de terreno, sin tomar en consideración que las dimensiones y los linderos del inmueble eran incorrectas, razón por la cual considera que lo actuado por la adjudicataria se fundamentó en información falsa. (Cfr. fojas 15, 17 y 18 del expediente judicial).

En resumen, la apoderada judicial de los demandantes sostiene que la resolución D.N.-104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, acusada de ilegal, se fundamenta en información falsa, ya que, según manifiesta, las firmas visibles en el documento denominado "Hoja de Colindantes" no son de sus poderdantes, es decir, de Juan Contreras Hernández, Isidra B. Contreras y Evelio S. Contreras, y que el informe de medida y el plano adjunto tampoco contiene información veraz. (Cfr. fojas 4 y 7 del expediente administrativo y las fojas 19 - 20 del expediente judicial).

En atención a lo antes indicado, este Despacho es de opinión que no es posible adelantar un criterio de fondo respecto de los hechos que se debaten en este proceso, ya que, para ello, es necesario que se lleve a cabo la práctica de una serie de pruebas, como mecanismo para corroborar lo afirmado por la parte actora, y que la tercera interesada tenga la oportunidad de contradecir las mismas, de

conformidad con el principio del debido proceso legal regulado en el artículo 469 del Código Judicial.

Respalda nuestro criterio, el hecho que el apoderado judicial de los demandantes ha presentado, junto con el libelo de demanda, el expediente que contiene el proceso penal seguido a Zulema Yazmín Sánchez de Contreras por la presunta comisión de delito Contra la Fe Pública y Usurpación, que se tramita en el Juzgado Mixto Municipal de Changuinola, y ha pedido al Tribunal que se acojan como pruebas, entre otras, las siguientes: el reconocimiento de contenido y firma del documento denominado "Solicitud No. 1-358-02 de 20 de agosto de 2002", por sus poderdantes; la ratificación de los informes periciales rendidos por Héctor Guevara e Ismael A. Jaén S., dentro del mencionado proceso penal; y la práctica de una prueba pericial grafo técnica para que se determine si las firmas consignadas en el documento antes indicado corresponde a sus poderdantes. (Cfr. fojas 20 y 21 del expediente judicial).

Por las razones expuestas, el concepto de fondo de la Procuraduría de la Administración se emitirá en los alegatos, de acuerdo a la valoración que se haga de las pruebas que se practiquen en la etapa procesal correspondiente.

IV. Pruebas.

Se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que contiene el reconocimiento de los derechos posesorios a favor de Zulema Sánchez de Contreras, que reposa en la Secretaría de la Sala.

VI. Derecho.

Queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 396-09