

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 799

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de junio de 2018

Querrela por desacato.

El Licenciado Constantino Núñez López, en representación de **Zulema Sánchez de Contreras**, interpone una querrela por desacato en contra del **Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, por no haber dado cumplimiento a la Sentencia de 1 de mayo de 2012, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declara que no es ilegal la Resolución número D.N. 104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

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

Acudo ante Usted con fundamento en el numeral 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la querrela por desacato propuesta dentro del proceso enunciado en el margen superior.

I. Antecedentes.

Según las constancias documentales allegadas al expediente, la Resolución D.N.104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, señalaba lo siguiente:

“REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO
DIRECCIÓN NACIONAL DE REFORMA AGRARIA
RESOLUCIÓN No. D.N.-104-06
Panamá, 07 de abril de 2006

Vistos:

Ha ingresado a este Despacho expediente de adjudicación a nombre de **Zulema Yazmín Sánchez de Contreras** respecto a un globo de terreno ubicado en la localidad del Silencio, corregimiento de Changuinola, distrito de Changuinola, provincia de Bocas del Toro comprendido dentro de los siguientes linderos:

Norte: Filomeno Pascual
Sur: Silvia Gómez, Justavino Sánchez
Este: Camino de Tosca
Oeste: Cecilia De La Iglesia

Por vía de solicitud N°8-358-02 de 20 de agosto de 2000, **Zulema Yazmín Sánchez de Contreras vs Juan Contreras** dio inicio al trámite de adjudicación del terreno arriba descrito.

No obstante **Juan Contreras y otros** a través de apoderado judicial promovieron oposición contra la solicitud de **Zulema Sánchez de Contreras** sin indicar las razones de la oposición.

A foja 6 del expediente se encuentra informe de mensura el cual señala que el terreno en mención está cultivado en su totalidad de frutas y verduras este terreno está cercado y hay una casa dentro del lote construida con bloques, techo de zinc, utilizada por el solicitante, al momento de realizar la mensura no hubo oposición de terceros ni vecinos.

Como vemos en el recorrido del expediente la oposición presentada por **Juan Contreras y otros** no se adecúa a los parámetros establecidos en el Código Agrario dado que el artículo 133 en concordancia con el 108 señala que el término para interponer las oposiciones a la solicitud de adjudicación original es hasta el último día del periodo de 15 días a que se refiere el artículo 108 del Código Agrario. Así podemos observar que los edictos se publicaron el día 7 de diciembre de 2004 y la oposición se presentó el 3 de mayo de 2005, es decir (5) cinco meses después, por lo que es extemporáneo.

En virtud de las consideraciones antes expuestas, quien suscribe, la Directora Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en uso de sus facultades legales,

Resuelve:

PRIMERO: Negar la oposición promovida por **Juan Contreras y Otros**.

SEGUNDO: Reconocer derechos posesorios a favor de **Zulema Sánchez de Contreras** respecto a un globo de terreno ubicado en la localidad del Silencio, corregimiento de Changuinola provincia de Bocas del Toro con una superficie de 7656.83 mts.² y comprendido de los siguientes linderos.

Norte: Evelio Contreras
Sur: Isidra Contreras
Este: Juan Contreras
Oeste: Calle principal del Silencio

TERCERO: Autorizar 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.

CUARTO: Advertir a las partes que contra la presente resolución, proceden los recursos administrativos de reconsideración y apelación, los cuales deben interponerse dentro de los (5) días contados a partir de la notificación.

Derecho: Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, Ley 12 de enero de 1973, ley 38 de 31 de julio de 2000.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

...” (Cfr. foja 1 del expediente judicial 396-09).

De acuerdo con lo que consta en autos, **Zulema Yazmín Sánchez de Contreras** presentó ante la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario 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 396-09).

La mencionada documentación también indicaba que, posteriormente, Juan Contreras y otros, a través de apoderado especial, promovieron una oposición a la solicitud de adjudicación propuesta por **Zulema Sánchez de Contreras**, sin indicar las razones de la misma (Cfr. foja 1 del expediente judicial 396-09).

Dicha resolución señalaba, además, que a foja 6 del expediente administrativo se observaba el informe de mensura que puntualizaba que el terreno en mención estaba cultivado en su totalidad de frutas y verduras; que el mismo estaba cercado; que en su interior había una casa construida con bloques y techo de zinc; que dicha vivienda estaba siendo utilizada por la interesada, y que,

al momento de hacer la mensura, no hubo oposición de terceros ni de vecinos (Cfr. foja 1 del expediente judicial 396-09).

En atención a ese hecho, la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria hizo un estudio del expediente que contenía la oposición y señaló que la misma no se adecuaba a los parámetros establecidos en el Código Agrario para tales acciones, toda vez que el artículo 133, en concordancia con el artículo 108 de ese mismo cuerpo normativo, señalaban que el término para interponer las oposiciones a una solicitud de adjudicación de terreno corría desde la notificación (publicación) hasta el último día del período de quince (15) días, de manera tal que se evidenciaba que los edictos correspondientes a la solicitud hecha por **Zulema Yazmín Sánchez de Contreras** se publicaron el 7 de diciembre de 2004 y la oposición propuesta por Juan Contreras y otros, se presentó el 13 de mayo de 2005; es decir, cinco (5) meses después, por lo que resultó ser extemporánea (Cfr. foja 1 del expediente judicial 396-09).

Con fundamento en ello, la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria dictó la Resolución DN-104-06 de 7 de abril de 2006, que constituía 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 anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria (Cfr. foja 2 del expediente judicial 396-09).

Seguidamente, el apoderado judicial de Juan Contreras Hernández y otros procedió a interponer un recurso de apelación, mismo que fue resuelto por el entonces 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 primaria (Cfr. fojas 2 a 4 del expediente judicial 396-09).

Como resultado de ello, Juan Contreras Hernández y otros acudieron a la Sala Tercera, por medio de su apoderada judicial, a interponer una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra de la Resolución D.N.104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 8-21 del expediente judicial 396-09).

Una vez surtido el trámite judicial, la Sala Tercera expidió la Sentencia de 1 de mayo de 2012, cuya parte medular, indica:

“VII. DECISIÓN DE LA SALA

Surtidos los trámites que la Ley establece, y encontrándose el negocio en estado de fallar, la Corte procede a desatar la litis, previas las siguientes valoraciones.

El acto administrativo sujeto a análisis por esta Superioridad y cuya nulidad, por ilegal, se plantea, lo constituye la Resolución N° D.N. 104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, así como sus actos confirmatorios, la cual resolvió:

...

En este sentido, la Sala ha de puntualizar que a través del acto demandado ante esta Superioridad, emitido por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, se niega la oposición promovida por los recurrentes; y además, se le reconocen derechos posesorios a la señora Zulema Sánchez de Contreras, advirtiéndose que en dicho trámite de solicitud del globo de terreno en litigio, existen incongruencias entre lo planteado por el inspector de la Entidad demandada, por una parte y por la otra, por el topógrafo o agrimensor particular, contratado por la solicitante, en cuanto al lindero norte y la superficie o cantidad de tierra solicitada o mensurada. Igualmente, se sostuvo que la Hoja de Colindancia no fue suscrita por los colindantes del predio en conflicto, por lo que no hubo conocimiento en que la señora Sánchez de Contreras, estuviera titulando más de la cantidad del metraje debido.

La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos, pues sólo se circunscriben a refutar lo resuelto por la Entidad demandada. Adicional a ello, consta en el expediente, que

la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

...

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

...

El Tribunal debe reiterar, que la carga de la prueba, a fin de acreditar la ilegalidad al negarse la oposición y reconocerle derechos posesorios a **Zulema Sánchez de Contreras**, por parte de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, le correspondía a los actores, no al Ente demandado.

Como corolario de lo anterior, esta Máxima Corporación de Justicia observa que, dentro del infolio judicial, se aprecian múltiples Actas Secretariales que establecen la inasistencia por parte de la actora, tales como diligencias de informes periciales, y declaraciones testimoniales (Cfr. fs. 76, 77, 78, 79, 85 y 86).

Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de *'presunción de legalidad'* de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

...

Las consideraciones anteriores, hacen concluir a este Tribunal de negar los cargos invocados, concluyendo que la actuación de la Dirección Nacional de Reforma Agraria en este caso, se enmarcó dentro de sus facultades legales, tal y como se prevé en la Ley.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución N° D.N. 104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la Dirección Nacional de

Reforma Agraria, así como tampoco lo son sus actos confirmatorios; y en consecuencia, NIEGA el resto de las pretensiones contenidas en el líbello de demanda.” (Cfr. fojas 89-99 del expediente judicial 396-09).

Por consiguiente, al declarar la Sala Tercera **que no es ilegal la Resolución D.N. 104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria**, lo que hizo fue confirmar la decisión en ella contenida; es decir: la que **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. fojas 89-99 del expediente judicial 396-09).

II. Pretensión.

El Licenciado Constantino Núñez López, en representación de **Zulema Yazmín Sánchez de Contreras**, interpuso una querrela por desacato en contra del Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, por supuestamente haberse configurado la causal número 9 listada en el artículo 1932 del Código Judicial, dado el incumplimiento de la Sentencia de 1 de mayo de 2012, dictada por la Sala Tercera, que declaró que no es ilegal la Resolución D.N.104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. foja 2-6 del cuaderno judicial 396-09-A).

En sustento de su pretensión, el abogado de la querellante argumenta que la Sentencia de 1 de mayo de 2012, no ha sido cumplida, dado que *“...las autoridades administrativas de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, admitieron y tramitaron una nueva solicitud dentro del mismo expediente contentivo de una Sentencia en firme. Siendo que a la ANATI le está vedado emitir un nuevo pronunciamiento en la vía administrativa, sobre un asunto contencioso ya resuelto, dicha conducta encuadra en la causal 9 del artículo 1932 del Código Judicial, relativa a DESACATO A UNA ORDEN CONTENIDA EN UNA*

UNA SENTENCIA EN FIRME DE UN TRIBUNAL." (Cfr. fojas 4-5 del cuaderno judicial 396-09-A).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos de la opinión que debe emitir este Despacho, estimamos oportuno citar a renglón seguido lo que establecen el artículo 99 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y el artículo 1932 (numeral 9) del Código Judicial, supletorio, los cuales son del siguiente tenor:

"Artículo 99. Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto."

"Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

...

9. En general, los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez."

De la lectura de las normas transcritas, se infiere que **las autoridades a las que corresponda la ejecución de una sentencia de la Sala Tercera** tendrán un término de cinco (5) días, contados a partir que tengan conocimiento de la misma, para dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo decidido; y **que incurrirán en desacato quienes rehúsen cumplir, sin una causa legal, una orden del Tribunal.**

En atención a las consideraciones anteriores, al contenido de las normas citadas y al Informe Explicativo de Conducta, el cual pese haber sido recibido por insistencia ha sido incorporado al expediente y no se ha producido su rechazo mediante proveído de mero obedecimiento como lo señala el artículo 481 del Código Judicial, esta Procuraduría estima que la querrela por desacato interpuesta por el apoderado judicial de **Zulema Sánchez de Contreras**, en

contra del Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), **debe declararse probada.**

Nuestra posición, se sustenta en el hecho que en el Informe de Conducta, se describe lo que a seguidas se copia:

“SÉPTIMO: Dentro del expediente de adjudicación en comento se ubica el Oficio N°1596 con fecha 26 de septiembre de 2012, proveniente de la Sala Tercera...de lo Contencioso Administrativo y Laboral, donde remiten la copia autenticada de [la] Sentencia con fecha 1° de mayo del año en curso [que] resuelve la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la Licda. Silvia González en representación de Juan Contreras Hernández, Isidra Contreras y Evelio Contreras, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° D.N. 104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria. (Ver folio 122-133).

OCTAVO: Nuestra Institución no está en desacato, sin embargo, se ubica en el expediente en el folio 134-153, petición presentada por el Licenciado Jovan P. Jaramillo Sánchez, Apoderado Legal de Juan Contreras Hernández, que es [d]el tenor siguiente: **‘SOLICITAR nuevamente el IMPULSO PROCESAL** de la Solicitud de SEGREGACIÓN DE 3,013.83 m2 usurpados por parte de la señora ZULEMA JAZMÍN SÁNCHEZ DE CONTRERAS, los cuales constan en el plano N°102-01-1766, aprobado por parte de la Dirección de Reforma Agraria a nombre de ésta, mediante la cual solicitaba la adjudicación de una superficie de terreno de 7,656.83 m2 y le sean devueltos a nuestros representados, toda vez [que] **mediante Sentencia Penal N°24 de 21 de octubre de 2010, proferida por el Juzgado Municipal Mixto de Changuinola, confirmada mediante Sentencia fechado (sic) 1 de junio de 2011, (las cuales se adjuntaron al petitum del 29-nov-2011) se declaró penalmente responsable a ZULEMA SÁNCHEZ DE CONTRERAS, cédula..., por el delito de usurpación de tierras en perjuicio de nuestros poderdantes.**

La Regional [de] la ANATI, en Bocas del Toro, emite la Providencia N°001-13 con fecha 26 de abril de 2016, [que] en su parte resolutive ordena la segregación del predio de Zulema Jazmín de Contreras del plano N°102-01-1766 del 9 de enero de 2004, **significa reordenar y especificar la superficie del predio en disputa, mediante sentencia en firme se ha demostrado la usurpación de terreno por parte de Zulema de Contreras en perjuicio de Juan Contreras y Otros, la segregación de (sic) hará a favor de Juan Contreras y Otros.**

...
NOVENO: Sí es cierto, la Resolución N°001-13 de 26 de abril de 2013, toma en consideración los resultados de un proceso, [que] en su parte motiva, que es [d]el tenor siguiente: *‘A su vez de (sic) observa que mediante sentencia penal n°65 que el Tribunal emitió una condena en contra de Zulema de Contreras por el delito*

contra el Patrimonio (Usurpación) y determinó que [a] la procesada se [le] adjudicó [un] terreno que no le pertenecían' (sic). De igual forma, la Resolución ADMG-273 de 8 de noviembre de 2017, en su parte motiva toman (sic) en cuenta el proceso penal.

Sin embargo, **la Sala Tercera...de lo Contencioso Administrativo y Laboral, no valoró el proceso penal antes enunciado, sino que valoró temas procesales, al emitir la sentencia con de (sic) fecha de 1° de mayo de 2012**, donde resuelve la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la Licda. Silvia González en representación de Juan Contreras Hernández, Isidra Contreras y Evelio Contreras, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° D.N. 104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

...” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 29-30 del cuaderno judicial 396-09-A)

En dicho Informe también se expresó, que según la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria, el proceso: *“...no ha finalizado en Resolución de adjudicación para ser inscrita en el Registro Público, de acuerdo al artículo 69 de la Ley 37 de 1962.”* (Cfr. foja 31 del cuaderno judicial 396-09-A).

Concretamente, en dicho documento se señaló:

“La Sentencia con fecha 1 de mayo de 2012, que resuelve la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por la Licda. Silvia González en representación de Juan Contreras Hernández, Isidra Contreras y Evelio Contreras, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 204-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, señala lo siguiente: *'DECLARA QUE NO ES ILEGAL, la Resolución N° D.N.104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, así como tampoco los son sus actos confirmatorios; y en consecuencia, NIEGA el resto de las pretensiones contenidas en el libelo de la demanda.'*

La Sala Tercera entró a valorar la demanda negando los cargos invocados, llegando a la conclusión que la actuación de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, se enmarcó dentro de sus facultades legales.

El caso que no amerita (sic) no se ha producido la omisión sobre el cumplimiento de los artículos 52 y 99 de la Ley 135 de 1943, el expediente adjudicación con el número 1-358-02 de 20 de agosto de 2002, a nombre de ZULEMA YASMIN SANCHEZ DE CONTRERAS, sobre un predio aproximado de 0 Has + 4,042 m², ubicado en el Silencio, Corregimiento de Changuinola, Provincia de Bocas del Toro, basada en la Ley 37 de 1962, no ha finalizado en

Resolución de adjudicación para ser inscrita en el Registro Público, de acuerdo al artículo 69 de la Ley 37 de 1962, que señala:

‘Artículo 69: La adjudicación definitiva confiere la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas en este Código.’

De igual forma, el artículo 52 de la Ley 37 de 1962, expresa:

‘Artículo 52. Para ejercer el derecho de solicitar, a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, una parcela de tierra a título oneroso, se requerirá:

1. ...
2. Que el peticionario o la peticionaria no posea tierras o las que poseyere se mantengan (sic) totalmente cumpliendo su función social ; y
3. ...

Siguiendo el orden de ideas, el numeral 10 de la Ley 59 de 2010, señala:

‘La Autoridad tendrá las siguientes funciones:

10. Promover inspecciones e investigaciones en cualquiera de las áreas de su competencia como la agraria, geodesia, catastro, fotográfica digital y otros.’

...” (Cfr. foja 31 del cuaderno judicial 396-09-A).

Dicho documento, también señala que, producto de lo anterior, el **“...Director Regional de Bocas del Toro emite una Providencia N°001 con fecha 26 de abril de 2013, en base (sic) a la solicitud de segregación de 3,013.83 m², presentada por Jovan (sic) P. Jaramillo Sánchez, Apoderado Legal de Juan Contreras Hernández, en base (sic) a la Sentencia Penal antes enunciada, ordenando la segregación del Predio de Zulema Yasmín de Contreras del plano N°102-01-1766 del 9 de enero de 2004 y reordena y especificar (sic) la superficie del predio en disputa, (ver folio 182-183)”** (Énfasis suplido) (Cfr. foja 31 del cuaderno judicial 396-09-A).

Según refiere el citado Informe, lo descrito en el párrafo anterior obligó a:

“La señora Zulema Yasmín Sánchez de Contreras [a] presenta[r] escrito de oposición en grado de apelación, donde a la segregación del plano... según nota

fecha el DNTR-DDN-153-2016, emitida por la Licda. Diana Gálvez, según nota del 23 de diciembre de 2014, donde manifiesta que la señora la peticionaria antes mencionada, se encuentra tácitamente notificada (ver folio 226).” (Cfr. foja 32 del cuaderno judicial 396-09-A).

Ello, también conllevó a que, posteriormente, “...la Licda. Josefina Valencia, Apoderada Legal de Inocencia Nelly Contreras Silva de Caballero, Elvia Marie Contreras de Gómez presenta[ra] oposición a [la] negativa de segregar parte del plano aprobado, por parte de la señora Zulema Sánchez de Contreras (ver folios 229-230)” (Cfr. foja 32 del cuaderno judicial 396-09-A).

Tal como consta en autos, la decisión administrativa contenida en la Resolución 001-13 de 26 de abril de 2013, fue confirmada mediante la Resolución ADMG-273 de 8 de noviembre de 2017, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (Cfr. fojas 252-253 del expediente administrativo y la foja 32 del cuaderno judicial 396-09-A).

A la luz de lo expresado, la decisión descrita en el párrafo previo se materializó cuando: *“...la funcionaria sustanciadora emite la Providencia N°014-18 con fecha 16 de febrero de 2016, donde se ordena al departamento de Mensura regional de Bocas del Toro que proceda [a] la segregación de los (3,013.80 m²) del plano aprobado N°102-01-1766 del 9 de enero de 2004, donde se pudo comprobar que la señora Zulema Yasmín de Contreras sólo ocupa (4,643.00m²) de acuerdo a la Resolución N°001-13 del 26 de abril de 2013 y una vez se cumpla la segregación del plano antes mencionado, confeccionar los edictos para su respectiva publicación por parte de Zulema Sánchez de Contreras.” (Cfr. foja 32 del cuaderno judicial 396-09-A).*

Por lo tanto, **para este Despacho resulta evidente que el funcionario demandado ha aceptado, de manera expresa, que no le ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 135 de 1943,**

modificada por la Ley 33 de 1946, y en el artículo 1932 (numeral 9) del Código Judicial, supletorio, ya citados, puesto que adoptó medidas contrarias a lo decidido por la Sala Tercera en su Sentencia de 1 de mayo de 2012, en la que declaró que no es ilegal la Resolución D.N. 104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria, que 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. fojas 89-99 del expediente judicial 396-09).

Decimos esto, porque la Oficina Regional de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), ubicada en la provincia de Bocas del Toro, emitió la Resolución número 001-13 con fecha 26 de abril de 2016, que ordenó la segregación de tres mil trece con ochenta metros cuadrados (3,013.80 m²) del inmueble adjudicado previamente a Zulema Yazmín Sánchez de Contreras correspondiente al plano 102-01-1766 del 9 de enero de 2004, lo que supuso la reordenación y la especificación de la superficie del predio, para adjudicarlo a favor de Juan Contreras y otros; decisión que fue confirmada mediante la Resolución ADMG-273 de 8 de noviembre de 2017, situación que es contraria a lo decidido por la Sala Tercera (Cfr. fojas 19-20 y 21-22 del cuaderno judicial 396-09-A).

Del análisis de las constancias procesales, puede inferirse que la querellante ha acreditado que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), no ha ejecutado lo ordenado por la Sala Tercera, por lo que es dable afirmar que el funcionario querellado se encuentra en desacato.

Dado que en este proceso convergen una decisión de Tribunal Administrativo y una Penal, es importante aclarar que la Sala Tercera en su Sentencia de 20 de octubre de 1995, reiterada en la Sentencia de 10 de febrero de

2003, fue clara al señalar las diferencias que hay entre ambas ramas del Derecho, al puntualizar:

“Cabe resaltar que **el procedimiento disciplinario no está sujeto a las mismas garantías que el proceso penal**, y así lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 23 de mayo de 1991, mediante la cual resolvió el Recurso de Inconstitucionalidad propuesto por Isaac Rodríguez contra la Ley N° 25 de 14 de diciembre de 1990 ‘Por la cual se adoptan medidas en las entidades gubernamentales tendientes a proteger la democracia y el orden constitucional’, y en la que la Corte explica la diferencia entre el derecho penal y el poder disciplinario, expresando lo siguiente:

‘También ha advertido la Corte cierta confusión entre el derecho penal y el poder disciplinario. **Algunos demandantes tienden a creer que el poder disciplinario es una manifestación o una modalidad del derecho penal, sujeta a todas las prerrogativas o garantías de éste. Pero ello no es así.** Todos los autores que tratan la materia hacen constar que el poder discrecional no forma parte del derecho penal.’

Así CAPITANT define el poder disciplinario en los términos siguientes:

‘Competencia del superior jerárquico o de órganos representativos de los cuerpos políticos, judiciales, administrativos o profesionales, para aplicar sanciones apropiadas, **extrañas al orden penal**, a aquellas personas que, colocadas bajo su autoridad o control, han faltado a los deberes profesionales o han adoptado una actitud capaz de comprometer el buen nombre del cuerpo al que pertenecen.’ (CAPITANT, Henri. Vocabulario Jurídico, trad. española, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1966, p. 32. Subraya la Corte).

A su vez, SERRA ROJAS, al tratar del poder disciplinario, afirma lo siguiente:

‘No debe confundirse el poder disciplinario con el derecho penal aunque los dos tengan como carácter el de ser procedimiento de represión para fines sociales. El derecho penal se aplica a todos, el poder disciplinario sólo a los funcionarios o empleados en el ejercicio de su cargo. Las sanciones del primero son más graves que las del segundo. Las sanciones penales deben estar precedidas de las garantías constitucionales, en cambio el poder disciplinario implica procedimientos más atenuados, con una estimación discrecional...’ (SERRA ROJAS,

Andrés. Derecho Administrativo, 5ª ed., 1972, México, t. I, pp. 472-73).

En este mismo sentido SAYAGUES LASO, ya citado, **establece las siguientes distinciones entre la represión disciplinaria y la penal:**

a) En derecho penal rige el principio nulla poena sine lege; en cambio, la potestad disciplinaria es de principio y no requiere la previa determinación de los hechos punibles, ni de las sanciones aplicables.

b) La sanción penal se impone mediante acto jurisdiccional, que hace cosa juzgada; la sanción disciplinaria es siempre un acto administrativo.

c) La aplicación de la sanción penal es imperativa luego de constatado el hecho punible; en cambio, la administración posee cierta discrecionalidad para imponer sanciones.

d) La sanción disciplinaria no excluye la penal, ni ésta a aquélla, pues **tutelan órdenes jurídicos distintos y persiguen finalidades diferentes:** asegurar el buen servicio administrativo de aquélla; la represión penal ésta. (SAYAGUES LASO, op. cit. t. I. pp. 226-27).

Con lo expuesto parece quedar esclarecida la distinción entre derecho penal y derecho disciplinario. Estima la Corte, asimismo, que igualmente ha quedado bien determinada la circunstancia de que la única sanción autorizada por la Ley 25 de 1990 - la destitución- es típicamente disciplinaria y, por tanto, de carácter administrativo. De ahí que, con respecto a ella, no rijan necesariamente las prerrogativas o garantías penales previstas en la Constitución.'

Por todo lo expuesto, la Sala considera no se han violado los artículos 23 numeral 4, 278, 285 numerales 3 y 10, 289, 290 y 297, 183 numerales 1 y 3, 440 ordinal 1, 442 y 453 del Código Judicial.

De consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución de 26 de mayo de 1994, dictada por el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, y NIEGA las otras declaraciones pedidas."

En lo que respecta a la mencionada Sentencia Penal, debemos explicar que la misma no fue aportada al proceso por el funcionario querellado como respaldo

de su actuación. Además, cabe agregar, que en autos no queda clara la ejecutoriedad de esa decisión judicial, al expresarse lo siguiente:

“...A su vez se aportó al **expediente la Sentencia Penal n° 24 del 21 de Octubre de 2010**, mediante la cual el Juzgado Municipal mixto de Changuinola condeno (sic) a **Zulema Jazmín Sánchez de Contreras** (ver foja **143 y 55**) donde la declaran penalmente responsable por el delito de Usurpación consignado en el Artículo **197** del Código Penal, imponiéndole una pena de **(6)** meses de prisión y **(100)** días multa.

Sentencia que fue apelada ante el Tribunal de Apelación y Consultas de Bocas del Toro, Tribunal que declaro (sic) la **nulidad parcial** de la **sentencia Penal n° 65 del 17 de Mayo de 2010** en lo pertinente al resarcimiento de los daños y perjuicios causados a la víctima, y en todo lo demás se mantiene igual, posterior a ello se emite la providencia donde se dispone una inspección al globo referido y se busca documentación de la sentencia...” (Cfr. foja 19 del cuaderno judicial 396-09-A).

En cuanto a la **convergencia de las dos (2) decisiones judiciales a las que alude el funcionario demandado**, este Despacho se fundamenta en lo decidido por la Sala Tercera en la Sentencia de fecha 4 de agosto de 2017, que en lo pertinente indica:

“Expuestos los antecedentes del presente caso, procede la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia a pronunciarse con respecto a la querrela por desacato formulada dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción interpuesta por la apoderada judicial de AGUSTÍN BEDOYA GARCÍA en contra del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá.

La querrela formulada se sustenta en el artículo 99 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual establece que las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales le corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán dentro del término de cinco (5) días, contados a partir de la fecha en que el Tribunal se la comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto.

En el presente caso, contra la Orden General DG-BCBRP N° 001-15 de 5 de enero de 2015, confirmada por la Orden General DG-BCBRP N° 022-15 de 9 de febrero de 2015, emitidos por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá existen dos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, mediante Sentencia de 16 de septiembre de 2015, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia no concedió la

Acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por la firma forense Pérez Broce & Pino-Pinto, actuando en nombre y representación del Teniente Coronel AGUSTÍN BEDOYA GARCÍA en contra el Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos por haber dictado la Orden General DG-BCRP N° 001-15 de 5 de enero de 2015, confirmada por la Orden General DG-BCRP N°022-15 de 9 de febrero de 2015.

Por otro lado, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se presentó una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Orden General DG-BCBRP N° 001-15 de 5 de enero de 2015, confirmada por la Orden General DG-BCBRP N° 022-15 de 9 de febrero de 2015 y por medio de la Sentencia de 29 de diciembre de 2015, se resolvió que es ilegal este acto administrativo, así como el acto confirmatorio; por consiguiente se ordena su restitución al cargo que ostentaba en dicha entidad de seguridad...

...

De acuerdo con lo expuesto, en el caso bajo estudio, coexisten dos decisiones dictadas por la Corte Suprema de Justicia sobre el mismo acto administrativo en donde se procedió a analizar, en dos jurisdicciones distintas, la decisión administrativa que adoptó el Director General Encargado del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá de dar de baja al Teniente Coronel AGUSTÍN BEDOYA GARCÍA.

...

Por consiguiente, la decisión adoptada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, no es un obstáculo para que esta Sala examine la legalidad de la Orden General N° DG-BCBRP N° 001-15 de 5 de enero de 2015 y su acto confirmatorio, dictada por el Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos y se pronuncie al respecto, tal como se efectuó a través de la Sentencia de 29 de diciembre de 2015, decisión que debe ser acatada por la autoridad administrativa demandada.

Por lo expuesto esta Magistratura concluye que se configuran los presupuestos necesarios para acceder a lo peticionado, toda vez que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá no ha dado el cumplimiento oportuno a la Sentencia de 29 de diciembre de 2015, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa), de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA PROBADA, la querrela por desacato** interpuesta por la firma forense Pérez Broce & Pino Pinto, en representación de AGUSTÍN BEDOYA GARCÍA contra el Director General del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, por incumplimiento de la Sentencia de 29 de diciembre de 2015, dictada por la Sala Tercera, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta, para que se

declare nula, por ilegal, la Orden General DG-BCBRP N° 001-15 de 5 de enero de 2015.”

Luego de citados los dos precedentes jurisprudenciales anteriores, para este Despacho resulta pertinente señalar que la Sentencia Penal a la que alude el funcionario demandado no es obstáculo para que la Sala Tercera analice la querrela por desacato que se puso en su conocimiento, la cual, a nuestro juicio, está acreditada por las razones explicadas.

Por consiguiente, en el marco de las consideraciones de hecho y de Derecho expresadas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **PROBADA** la querrela por desacato interpuesta por el Licenciado Constantino Núñez López, en representación de **Zulema Sánchez de Contreras**, en contra del **Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, por no haber dado cumplimiento a la Sentencia de 1 de mayo de 2012, dictada por la Sala Tercera, que declara que no es ilegal la Resolución número D.N. 104-06 de 7 de abril de 2006, emitida por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Se **devuelven** los siguientes expedientes: Cuaderno Judicial 396-09-A (32 fojas) y Expediente Judicial 396-09 (104 fojas).

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 396-09-A