

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 872

Panamá, 30 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

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

El Licenciado Javier Tapia Miranda, actuando representación de **Gregoria Sánchez, María Gil y Luis Santana**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 133-07 de 31 de mayo de 2007, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, los actos confirmatorios y 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 dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior, por razón de los intereses contrapuestos que, desde la vía administrativa, mantienen el Asentamiento Campesino de la Mata y **Gregoria Sánchez, María Gil y Luis Santana**, en atención a la oposición presentada por estos últimos en contra de la solicitud de adjudicación hecha por el mencionado asentamiento en relación con globo de terreno ubicado en la localidad de La Mata, corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé.

I. Antecedentes.

Según consta en autos, el 4 de octubre de 2006, el Asentamiento Campesino La Mata solicitó a la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario la adjudicación de un globo de terreno de aproximadamente setenta (70) hectáreas, ubicado en la localidad de La Mata, corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, provincia de Coclé (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Dicha solicitud generó que **María Gregoria Sánchez, María Gil y Luis Santana**, moradores de la comunidad, presentaran un escrito de oposición, cuestionando la solicitud

de adjudicación hecha por el Presidente y Representante Legal del Asentamiento Campesino La Mata, puesto que, según indican, dicho asentamiento sólo tenía ocho (8) miembros, todos perteneciente a una misma familia; igualmente, eran de la opinión que en la comunidad de La Mata hay muchas familias que no cuentan con tierra propia para viviendas y para realizar trabajos de agricultura, por lo que consideraban que no era justa la adjudicación que se pretendía realizar en beneficio de un pequeño grupo en perjuicio de la comunidad en general (Cfr. foja 12 y 15 del expediente judicial).

Sobre el particular, la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario estimó que los argumentos en los que se sustentaba la referida oposición **no encajaban en ninguno de los supuestos para admitir oposiciones establecidos en el artículo 131 de la Ley 37 de 1962, por medio de la cual se aprueba el Código Agrario**, según estaba vigente al momento en que se dieron los hechos; razón por la cual, emitió la Resolución D.N. 133-07 de 31 de mayo de 2007, **negando la oposición presentada por los actores**; de igual manera, **autorizó al Asentamiento Campesino La Mata, a continuar con los trámites de adjudicación relativos al globo de terreno ya descrito** (Cfr. fojas 12, 13 y 15 del expediente judicial).

En contra de esa decisión, los actores presentaron un recurso de reconsideración que fue decidido mediante la Resolución D.N 4491-07 de 2 de noviembre de 2007, a través de la cual se confirmó el acto original (Cfr. fojas 14 del expediente judicial).

Posteriormente, fue interpuesto un recurso de apelación que dio lugar a la expedición de la Resolución DAL-051-R.A. 2010 de 5 de mayo de 2010, por cuyo conducto se confirmó en todas sus partes el acto administrativo objeto de reparo, agotándose con ello la vía gubernativa (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

II. Disposición que se aduce infringida.

Los recurrentes estiman que la Resolución D.N. 133-07 de 31 de mayo de 2007, emitida por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, infringe el artículo 133 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 que

aprobó el Código Agrario de la República de Panamá, según fue modificado por el Decreto de Gabinete 113 de 7 de mayo de 1970, vigente con esa denominación al momento en que se dieron los hechos; norma que regula el trámite de las oposiciones a las solicitudes de adjudicación estableciendo, en su parte pertinente, que una vez presentada una de éstas, se suspendería el curso de la solicitud y se remitiría el proceso al Juez de Circuito Civil o al Tribunal Superior de Justicia, según el caso, donde estuviere ubicado el terreno para que sustanciara la acción, la cual sería tramitada de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Los actores sustentan la infracción de la norma indicada en el párrafo precedente aduciendo, en lo medular, que la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario omitió cumplir con el procedimiento establecido en la misma; puesto que, una vez ellos presentaron la oposición a la solicitud de adjudicación hecha por el Representante Legal del Asentamiento Campesino La Mata, dicha entidad debió de manera inmediata, y tal como lo preceptúa la ley, remitir el expediente relativo a dicha solicitud al Juzgado de Circuito correspondiente, de forma tal que mediante el trámite del proceso ordinario, este último decidiera quién o quienes realmente ejercían la función social sobre la finca exigida por la ley (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

El apoderado judicial de los recurrentes añade que la actuación que siguió la entidad demandada dejó en indefensión a sus poderdantes, quienes no fueron escuchados en el procedimiento administrativo, siendo sus derechos limitados al surtirse un trámite contrario a la ley (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

De lo expuesto, se infiere que el análisis que corresponde hacer en la situación en estudio consiste en determinar si la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario cumplió con el procedimiento establecido en el Código Agrario de la República de Panamá, vigente al momento en que se dieron los

hechos, para el trámite de la oposición presentada por los actores, en contra de la solicitud de adjudicación en referencia.

En este contexto, al revisar la resolución acusada, así como sus actos confirmatorios, observamos que la entidad demandada sustentó **la decisión de negar la oposición interpuesta por Gregoria Sánchez, María Gil y Luis Santana** en contra de los trámites de adjudicación iniciados por Juan de Dios Figueroa, actuando en nombre y representación del Asentamiento Campesino La Mata, por el hecho que **la argumentación aducida por los actores para oponerse a dicha solicitud no encajaban en ninguno de los supuestos para admitir oposiciones establecidos en el artículo 131 de la Ley 37 de 1962 que aprobaba el Código Agrario.**

De lo anterior, se desprende con claridad que si la entidad demandada sustentó **su decisión de no admitir dicha oposición en atención a lo dispuesto en el artículo 131 del referido cuerpo normativo**, el cual se encuentra inserto en el **Capítulo IV “Oposición a las Adjudicaciones” del Título III “Distribución de la Tierra”**; entonces, **debió dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 133 del mismo texto jurídico, el cual, dicho sea de paso, está ubicado en el mismo Capítulo y Título**, norma ésta que es del tenor siguiente:

“Artículo 133. 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 de este Código.

Una vez presentada se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el proceso al juez de 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.

...” (La negrita es nuestra).

De conformidad con la disposición citada, una vez presentada la oposición a la solicitud de adjudicación antes indicada, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario **debió suspender de inmediato su trámite y remitirla al Juzgado de Circuito Civil** para que sustanciara dicha oposición según las normas del procedimiento ordinario, **lo que, como hemos visto, no hizo**; pues, a través del

acto acusado no sólo negó la oposición presentada, sino que también autorizó al Representante Legal del Asentamiento Campesino la Mata a continuar con los trámites de la adjudicación.

La circunstancia planteada llevó a la Sala Tercera a emitir la **Resolución de 2 de enero 2015**, mediante la cual **accedió a la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo impugnado solicitada por los recurrentes en su demanda**; al respecto, en dicha resolución se indicó:

“Con respecto al *fumus boni iuri*, es decir, **la apariencia de buen derecho, esta Sala advierte que efectivamente se vislumbra, prima facie, un actuar irregular por parte de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, cuando niega la solicitud de oposición presentada por los demandantes en este proceso**. Ello es así por cuanto el **artículo 133 del Código Agrario** (sic) el procedimiento a seguir cuando se presente una oposición a la adjudicación de tierra, veamos:

...
 Como puede observarse, **las solicitudes de oposición a la adjudicación de tierra, conlleva un trámite especial que inicia desde el momento de su presentación, y que implica que el funcionario de Reforma Agraria a cargo del proceso de adjudicación, debe suspender el trámite de dicho proceso y remitirlo a la jurisdicción civil, para que sea ésta quien resuelva la solicitud de oposición presentada**.

En el caso que nos ocupa, **se aprecia que el funcionario de Reforma Agraria resolvió la solicitud de oposición a la adjudicación de tierra, es decir, sin remitirla a la autoridad que por Ley, tiene la competencia para resolver la misma**.

Por las consideraciones anteriores, **y en vista que definitivamente de mantenerse surtiendo sus efectos el acto demandado, puede conllevar graves perjuicios...**

...

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de todo lo expuesto, la Sala Tercera de Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **SUSPENDE PROVISIONALMENTE, los efectos de la Resolución N° D.N 133-07 de 31 de mayo de 2007, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante la cual se negó la oposición promovida por...** (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 48 a 52 del expediente judicial).

Esta Procuraduría comparte lo expresado por la Sala Tercera; puesto que, ante la presentación de la oposición a la adjudicación por parte de los recurrentes, la antigua **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**

debió suspender el trámite y remitirla al Juzgado de Circuito Civil correspondiente, para que éste sustanciara dicha oposición y verificara el sustento de la misma.

La Sala Tercera, en la Sentencia de 24 de septiembre de 2004, se pronunció en una situación similar a la que ocupa nuestra atención en los siguientes términos:

“El acto administrativo demandado, como queda visto, es la Resolución N° D.N. 042-99 de 30 de marzo de 1999, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, que niega la oposición administrativa presentada por... contra la solicitud de adjudicación a título oneroso de un lote de terreno ubicado en Alto del Río, distrito de Arraiján, provincia de Panamá, interpuesta por el Comité de Salud de Loma del Río.

Luego de analizar las violaciones alegadas y los argumentos en que se sustentan, conjuntamente con las pruebas que figuran en el expediente, medularmente dirigidas a probar que los demandantes habían interpuesto solicitud de adjudicación del globo de terreno disputado con anterioridad al Comité de Salud de Loma del Río, la Sala estima que **le asiste razón a los actores. Ello es así, puesto que consta en el expediente que la Dirección Nacional de Reforma Agraria no se ajustó al procedimiento que la Ley indica debe seguir cuando se trata de oposiciones a las solicitudes de adjudicación en trámite, pues, el artículo 133 del Código Agrario, es claro al disponer que la Reforma Agraria debe suspender el curso de la solicitud y remitir al Juzgado de Circuito Civil o Tribunal Superior correspondiente, el proceso para que se sustancie la oposición incoada.**

Lo expuesto anteriormente, de modo alguno, desconoce la facultad de la Dirección de Reforma Agraria para conocer de los procesos de adjudicación de tierras estatales, sin embargo, le está prohibido, de conformidad con el texto de la norma legal citada, sustanciar las oposiciones que se formulen dentro de los procesos de adjudicación. Es por ello que, en el presente caso, a juicio de la Sala, la Dirección de Reforma Agraria debió suspender el trámite de adjudicación hasta que se resolviera la oposición por el Tribunal competente.

Por todo lo antes anotado, la Sala estima que se ha configurado la violación endilgada al artículo 133 del Código Agrario, por lo cual debe, entonces, retrotraerse el proceso a la etapa en que se recibió la oposición a la solicitud de adjudicación de tierras interpuesta por el Comité de Salud de Loma del Río a fin de que Reforma Agraria suspenda el curso de la solicitud, y remita al Juez de Circuito Civil o Tribunal Superior, según sea el caso, para que en atención a lo dispuesto por el artículo 133 del Código Agrario conozca de la oposición y la tramite de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario.

En virtud de que se ha demostrado la violación al artículo 133 del Código Agrario, la Sala se abstiene de analizar el resto de las disposiciones alegadas.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Sala Contencioso Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL la Resolución D.N.042-99 de 30 de marzo de 1999, proferida por el Director Nacional de Reforma Agraria, como también lo son sus actos confirmatorios; y se ORDENA a la Dirección Nacional de Reforma Agraria retrotraer el proceso a la etapa en que fue presentada la oposición a la solicitud de adjudicación de tierras promovida por el Comité de Salud de Loma del Río, para que se surta el trámite correspondiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 133 del Código Agrario.**

...” (La negrita es nuestra).

Frente a lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **que ES ILEGAL la Resolución D.N. 133-07 de 31 de mayo de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

V. Pruebas. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la institución demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General