

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 031

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 20 de enero de 2006

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

Demanda interpuesta por el licenciado Jesús Palacios B., en representación del **Banco Nacional de Panamá**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-0499 de 25 de junio de 1991, dictada por la Dirección General de la Reforma Agraria del **Ministerio de Desarrollo Agropecuario** y para que se hagan otras declaraciones

Concepto.

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

Acudo ante usted con la finalidad de emitir concepto en interés de la Ley, sobre la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción descrita en el margen superior, con fundamento en el numeral 2 párrafo tercero del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

I. Pretensiones del demandante.

El Banco Nacional de Panamá a través de su apoderado judicial, solicita se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 4-0499 de 25 de junio de 1991, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se ordene a la Dirección General del Registro Público la cancelación de la inscripción de la aludida Resolución y de la finca 30,228, rollo 11,066, asiento 1, documento 1, de la Sección de la propiedad, provincia de Chiriquí, a favor de EUGENE CHARLES McGRAHT RENAULD y el

subsiguiente traspaso de dicha finca a favor de MARIO FERNÁNDEZ GUERRA y que además se cancelen o anulen cualesquiera otras inscripciones que se hayan hecho sobre la mencionada finca.

Como consecuencia de esta declaratoria de nulidad solicita que se ordene restituir a PEQUEÑA SUECIA, S.A., quien compró al Banco Nacional de Panamá, el derecho de propiedad sobre la Finca 1976, inscrita al Tomo 164, folio 190, actualizada al rollo 19692, (documento 1), de la sección de Propiedad, Provincia de Chiriquí, que se encuentra afectada en la actualidad con un traslape de la finca 30,228.

También solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 235-00 de 6 de junio de 2000 y sus actos confirmatorios.

II. Las disposiciones que se aducen violadas y los concepto de violación, expuestos en la demanda.

a. El apoderado judicial de la entidad bancaria considera que la Resolución D.N. -4-0499 es violatoria del artículo 29 del Código Agrario, que se refiere al derecho que tienen las personas naturales o jurídicas que tuviesen tierras en propiedad a disfrutar de ellas y de recibir del Estado la protección necesaria para su uso, goce y disposición plena.

El representante judicial de la demandante manifiesta que la entidad demandada ha violado la norma de manera directa por omisión, al desconocer el derecho de propiedad privada del Banco Nacional de Panamá, al haber vendido un lote de terreno que originó la finca 30,228, la cual esta

traslapada sobre la finca 1976, vendida por el Banco a la sociedad PEQUEÑA SUECIA, S.A.

b. El abogado del Banco Nacional de Panamá considera que se ha violado el artículo 95 del Código Agrario, referente a que la Comisión de Reforma Agraria, tiene mando y jurisdicción para distribuir y adjudicar de manera única y exclusiva las tierras estatales rurales a los particulares.

Plantea que se violó la norma de manera directa por comisión al exceder la Reforma Agraria las facultades que le confiere la ley, adjudicando una parcela de terreno privada perteneciente al Banco Nacional de Panamá.

c. El representante judicial de la entidad crediticia señala que se ha infringido el artículo 98 del Código Agrario, que se refiere a la autorización que se le concede al peticionario de un lote baldío de abrir trochas, pero con la consiguiente obligación por parte de la Comisión de Reforma agraria de enviar, por conducto del Alcalde o del Corregidor comunicaciones a los colindantes, a fin de que se notifiquen personalmente por escrito y puedan hacer valer sus derechos en el momento de la inspección o mensura de la tierra.

Indica que la norma ha sido violada de manera directa por omisión, ya que la Reforma Agraria omitió notificar personalmente a los colindantes, entre los que había que incluir a la entidad bancaria, lo que permitió se creara una nueva finca, causando graves perjuicios.

d. El representante judicial del Banco Nacional de Panamá, aduce como infringido el Artículo 101 del Código

Agrario, referente a que luego de la notificación a los colindantes, la Comisión de Reforma Agraria, a través de un agrimensor bajo su dependencia, hará inspeccionar el terreno cuya mensura se solicita, para establecer si las tierras son o no adjudicables y procederá a efectuarse la diligencia de avenimiento, sin perjuicio del derecho a oponerse por quien se crea perjudicado.

Manifiesta que se ha violado la norma de manera directa por omisión, ya que no existe en autos constancia de notificación personal a todos los colindantes, ni que se haya inspeccionado el terreno solicitado en compra para verificar si las tierras solicitadas eran o no adjudicables, ya que si esa verificación se hubiese hecho, el Banco Nacional se habría enterado y opuesto a la venta oportunamente.

e. Manifiesta el representante judicial de la demandante que se ha violado el artículo 130 del Código Agrario, que se refiere al derecho que asiste a quien se considere afectado en un proceso de adjudicación, de oponerse por escrito ante la Comisión de Reforma Agraria.

Aduce que la norma ha sido violada de manera directa por omisión, ya que tan pronto tuvieron conocimiento de lo actuado, recurrieron ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, a fin de oponerse y solicitar que fuera revocada o anulada la Resolución D.N. 4.0499 de 25 de junio de 1991, por haber originado una finca traslapada sobre una finca existente de propiedad del Banco Nacional de Panamá. En este caso, la entidad demandada se declaró inhibida de conocer de

esa oposición, cuando era su obligación legal atender y subsanar el error cometido.

f. El abogado de la entidad bancaria demandante indica como violado el artículo 12 de la Ley 12 de 25 de enero de 1973, que se refiere a la creación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, que tiene entre sus atribuciones conocer, tramitar y resolver las controversias sobre tierras.

Manifiesta que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al declararse inhibido de conocer de las controversias que había originado, causó graves perjuicios a los propietarios de la finca sobre la cual se creó otro título, por decisión de la Reforma Agraria.

g. El apoderado judicial de la parte actora estima como violado el artículo 29 de la Ley 135 de 1943, que se refiere a las resoluciones que ponen término a un negocio o actuación administrativa, las cuales deben notificarse personalmente al interesado, o a su representante o apoderado dentro del tiempo establecido por la ley.

Explica que se ha violado la norma de manera directa por omisión en la medida en que la mencionada resolución no fue notificada personalmente ni por edicto, por lo que no se ha ejecutoriado. Sin embargo, causó estado al inscribirse en el Registro Público.

h. Señala la representación legal del demandante que se ha violado el artículo 32 de la Ley 135 de 1943, reformado por el artículo 19 de la Ley 33 de 1946, relativo a que si no se ha cumplido con los requisitos del artículo anterior, no se tendrá por hecha ninguna notificación, ni producirá

efectos legales, salvo que la parte interesada, se de por suficientemente enterada y utilice en tiempo los recursos legales que le concede la ley.

En su opinión la institución demandada infringió la norma de manera directa por omisión, ya que desconoció el contenido de la misma y se negó a tramitar la oposición interpuesta por el Banco Nacional de Panamá, afectando con su actuación un derecho adquirido anterior a la mencionada resolución.

i. El representante judicial de la parte actora indica como violado el Artículo 33 de la Ley 33 de 1946, que establece los recursos que proceden en la vía gubernativa.

Señala que al negarse la Dirección Nacional de Reforma Agraria a notificar la resolución comentada, la cual no está ejecutoriada, y negarse a conocer el fondo de la oposición y reconsideración planteada, violó la norma de manera directa por omisión, la cual podía ser revocada de oficio o a petición de parte y no limitarse a manifestar que solo la Corte Suprema de Justicia podía conocer de la nulidad de los actos administrativos, declarándose incompetente para ello.

j. El apoderado judicial de la parte actora señala que ha sido infringido el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual permite a las entidades públicas revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros siempre y cuando se cumplan con los supuestos establecidos en la norma.

Manifiesta que se ha incurrido en violación de la norma por indebida aplicación, en la medida en que la Reforma Agraria ha ignorado la existencia de las pruebas presentadas indicando que las mismas carecen de la formalidad que exige la ley, sin establecer cuál es la formalidad.

Indica que el señor Ministro (de Desarrollo Agropecuario) omitió la obligación de solicitar la opinión a la Procuraduría de la Administración, antes de tomar su decisión tal como lo exige el artículo 62 de la Ley 38 de 2000.

k. Se aduce violado el artículo 337 del Código Civil, que se refiere a la propiedad como el derecho de gozar de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley, concediéndole al propietario acción contra el poseedor de la cosa para reivindicarla.

El apoderado judicial de la entidad bancaria manifiesta que la Dirección Nacional de Reforma Agraria violó la norma de manera directa por omisión, permitiendo que se afectara un derecho fundamental como lo es el derecho a la propiedad privada, al disponer de un bien del que solo podía disponer el Banco Nacional de Panamá. Manifiesta además que esta actuación ha causado graves perjuicios al limitar el derecho real de dominio sobre una finca de la cual no puede usufructuar ni disponer libremente el Banco Nacional de Panamá.

l. El apoderado judicial de la demandante indica que se ha violado el Artículo 338 del Código Civil, referente al derecho que tiene toda persona de no ser privada de su

propiedad, sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública.

Explica que la norma ha sido violada de manera directa por comisión al privar de la propiedad al legítimo propietario de la Finca 1976, adjudicándole al señor Eugene Charles Mcgrath Renault una parcela de terreno ubicada dentro de un lote de propiedad ajena.

m. Se indica violado el Artículo 1767 del Código Civil, según el cual, inscrito un título traslativo de dominio de inmuebles, no podrá inscribirse ningún otro.

El apoderado judicial de la entidad crediticia, manifiesta que la norma ha sido violada directamente, por comisión, ya que existe un título inscrito en el Registro Público desde 1920, que acreditaba la existencia de la finca 1976 y que el Banco Nacional de Panamá era su legítimo dueño.

n. El abogado del Banco Nacional señala que se ha violado el artículo 3 del Código Fiscal, que se refiere a los Bienes Nacionales, los cuales comprenden los que pertenecen al Estado, los de uso público y todos los existentes en el territorio de la República, que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semiautónomas, ni sean individual o colectivamente de propiedad privada.

Señala que la norma ha sido violada de manera directa por comisión, ya que en ella se indica cuáles son los bienes nacionales que pertenecen al Estado y qué bienes no son del Estado, además afirma que el Código Agrario confiere competencia a la Dirección Nacional de Reforma Agraria para

distribuir y adjudicar las tierras estatales o nacionales y no bienes de propiedad particular o privada.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En el expediente judicial constan las particularidades de la relación crediticia entre el Banco Nacional y el señor Eugene Charles Mcgrath Renauld, los préstamos personales celebrados a su nombre y con las sociedades Jaramillo, S.A. y Edward, S.A., vinculadas al mismo a las que se le concedieron préstamos para cancelar obligaciones, constituyendo garantías hipotecarias sobre diversas fincas, entre ellas la 1976.

Se acredita en el expediente judicial que el día 11 de junio de 1986, se efectuó el remate de los bienes dados en garantía dentro de proceso ejecutivo por cobro coactivo seguido a la sociedad Jaramillo, S.A., y otros, legalmente representada por Eugene Charles Mcgrath Renauld, adjudicándosele de manera definitiva al Banco Nacional de Panamá quien se encontraba habilitado como postor, (cfr. fojas 47 a 55 del expediente judicial).

El día 3 de junio de 1988, el Banco Nacional de Panamá y Eugene Charles Mcgrath Renauld, actuando esta vez en nombre propio, celebran un contrato de arrendamiento que protocolizan mediante escritura Núm. 1151 de 17 de marzo de 1989 de la Notaría Segunda del Circuito de Panamá, indicándose en sus cláusulas que el incumplimiento del pago del alquiler le confería el derecho al arrendador de dar por terminado el contrato, (cfr. foja 22 a 34 del expediente judicial).

Incumplido el contrato de arrendamiento por parte del señor Eugene Charles Mcgrath Renault, el Banco Nacional de Panamá, en carta fechada 9 de marzo de 1990, le solicita desalojar las fincas y ante su negativa, e inicia un proceso de lanzamiento por intruso, que culminó con la Sentencia de 14 de julio de 1995, de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, a favor de la entidad bancaria, (Cfr. f. 56- 84 del expediente judicial).

Consta en el expediente que mediante Resolución 4-0499 de 25 de junio de 1991, la Dirección Nacional de Reforma Agraria le adjudica a título oneroso al señor Eugene Charles Mcgrath Renault, una parcela de terreno "supuestamente" baldía, ubicada en el corregimiento Cabecera, distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí, con una superficie de seis hectáreas con dos mil ochocientos cuarenta y seis metros cuadrados y ochenta y un decímetros cuadrados (6 hectáreas + 2,846.81m², cuya inscripción en el Registro Público, corresponde a la finca 30228, rollo 11066, asiento 1, documento 1, de la Provincia de Chiriquí, la cual constituye un traslape de la finca 1976, inscrita al folio 190, del tomo 164, (Cfr. foja 19 a 21 del expediente judicial).

Las constancias documentales incorporadas al expediente demuestran que en la fecha en que se adjudicó el globo de terreno al señor Eugene Charles Mcgraht, éste, pertenecía al Banco Nacional de Panamá, con carácter de propiedad privada, lo cual era de conocimiento del adquiriente, por tanto, está acreditado que no fue adquirido de buena fe.

El artículo 24 del Código Agrario, a la letra establece:

"Artículo 24: Son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas..."

El terreno adjudicado no tenía la condición de baldío, sujeto a los fines de la Reforma Agraria, sino que era de propiedad privada y estaba inscrito desde el año 1920 en el Registro Público, por tanto no podía ser adjudicado mediante un nuevo título de propiedad.

En relación con esta materia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 7 de abril de 2000, se pronunció de la siguiente manera:

"... esta Sala ha podido constatar que la resolución impugnada si tiene vicios de ilegalidad, puesto que el procedimiento de adjudicación se inició con fundamento en la premisa falsa de que la finca solicitada constituía tierra estatal baldía y por ello era adjudicable.

De acuerdo con el informe pericial que más adelante se transcribe, el globo de terreno no era tierra estatal, y las 9 hectáreas más 0.819.44 metros cuadrados que forman la finca No. 158,641 nacida de la resolución de adjudicación No. 8-5-0403 de 11 de marzo de 1997, traslapan en su totalidad únicamente la finca No. 179,447 con 11 hectáreas y 6,893 m², segregada de la finca No. 1545.

...

De conformidad con la prueba transcrita se cometió un error al considerar que las tierras solicitadas eran estatales adjudicables y que no estaban ocupadas...

En el presente caso ha ocurrido que se ha concedido un título de propiedad sobre un terreno que ya tenía título de propiedad a favor de un particular...

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL, la Resolución No. D.N. 8-5-0403 de 11 de marzo de 1997, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Consta en el expediente que durante el trámite de la adjudicación se dieron una serie de irregularidades como la falta de notificación de los colindantes, además en la supuesta inspección no se advirtió que la parcela solicitada se encontraba traslapada sobre una finca privada inscrita desde 1920.

A juicio de esta Procuraduría, el acto administrativo impugnado viola los artículos 29, 95, 98 y 101 del Código Agrario, al comprobarse que se adjudicó un bien inmueble de propiedad privada; que no consta en el expediente que se hubiere notificado a todos los colindantes según las formalidades que prevé el Código Agrario, ni que el agrimensor de la Reforma Agraria durante la inspección verificara si la parcela de terreno solicitada era o no adjudicable.

De igual forma, somos de opinión que se violaron los artículos 337, 338 y 1767 del Código Civil, al adjudicar la Dirección Nacional de Reforma Agraria un terreno de propiedad privada, despojando ilegalmente a su legítimo dueño. El nuevo título adjudicado no podía ser inscrito en el Registro Público, por existir un título inscrito con anterioridad, ya

que la finalidad básica de la institución registral es proteger los derechos del propietario.

Acreditada la violación de los artículos 29, 95, 98 y 101 del Código Agrario y 337, 338 y 1767 del Código Civil, nos abstenemos de analizar el resto de las disposiciones legales aducidas como infringidas por la parte actora, esto es el artículo 130 del Código Agrario que se refiere a la oposición a la adjudicación; el ordinal 4, del literal a) del artículo 12 de la Ley 12 de 1973, que hace referencia a las funciones de la Reforma Agraria; los artículos 29, 32 y 33 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, vigentes al momento de emitirse la Resolución 4-0499 de 25 de junio de 1991 el artículo 3 del Código Fiscal y el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que se refiere a la revocación o anulación de oficio, que comenzó a regir el 1 de marzo del 2001; toda vez que a prima facie no se advierten vicios de ilegalidad.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la Resolución D.N. 4-0499 de 25 de junio de 1991, dictada por la Dirección General de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Pruebas:

Aducimos como prueba de la Administración:

El expediente administrativo relacionado con la adjudicación 4-0499 de 25 de junio de 1991, de Eugene Charles Mcgrath, que debe ser solicitado a la Dirección Nacional de la Reforma Agraria.

De las documentales presentadas sólo aceptamos las originales y copias debidamente autenticadas.

Derecho:

Aceptamos parcialmente el derecho invocado en la demanda, como se expone en esta Vista.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/1062-4/mcs

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, a.i.