

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 1037

Panamá, 15 de septiembre de 2010

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

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

El licenciado Milciades Londoño Álvarez, en representación de **José Honorio García R.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N.249-05 del 7 de junio de 2005, emitida por la **directora 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 31 de julio 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 existen entre José Honorio García Rodríguez y los adjudicatarios Santa Valencia, Xiomara Mosquera y Jorge López.

I. Antecedentes.

Conforme se desprende de la pruebas que reposan en autos, el 7 de agosto de 2003, Xiomara Mosquera, Santa Valencia y Jorge Eliécer López, solicitaron a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo

Agropecuario la adjudicación, a título oneroso, de una parcela de terreno estatal, ubicada en la localidad de Las Tulitas, en el corregimiento de Jaqué, distrito de Chepigana, provincia de Darién.

Consta igualmente, que el 9 de agosto de 2004, José Honorio García presentó ante la Oficina Regional número 10 de la Dirección Nacional de Reforma Agraria formal oposición a los trámites de adjudicación realizados por las personas antes mencionadas, alegando que mantenía un derecho posesorio sobre el globo de terreno objeto de su solicitud de adjudicación. Ese mismo día, la institución procedió a emitir la providencia 456-04, mediante la cual acogió esta oposición, lo que generó el conflicto agrario bajo análisis. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

También se advierte, que con el objeto de cumplir con el debido proceso legal, la entidad demandada procedió de forma infructuosa a convocar a las partes para llegar a un acuerdo, para lo cual se abrió un período de pruebas y, el 25 de febrero de 2005, mediante la providencia 132-05, llevó a cabo una inspección ocular al lugar con el propósito de comprobar quién daba una función social a la tierra. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

Según el informe de inspección ocular rendido por los funcionarios de la Oficina Regional número 10 de Reforma Agraria, el área que se solicitó en adjudicación, a título oneroso, es de 37 hectáreas, de las cuales sólo 22 habían sido ocupadas por los solicitantes por más de 15 años, el resto eran áreas inundables por altas mareas y no estaban

siendo utilizadas por ninguna de las partes. También se pudo comprobar, que sin autorización de la entidad correspondiente, José Honorio García Rodríguez había colocado una cerca de alambre sobre una que ya existía, y que el ganado que ahí se encontraba era de su propiedad. Ante este hecho, el opositor alegó que esas tierras le pertenecían por haberlas recibido en herencia de su abuelo. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

En virtud que García Rodríguez no logró demostrar en el período probatorio los hechos alegados en su oposición, el 7 de junio de 2005, la directora nacional de Reforma Agraria emitió la resolución D.N.249-05, por cuyo conducto desestimó la oposición presentada por el ahora demandante. En adición a ello, se le reconoció a Xiomara Mosquera, Santa Valencia y Jorge Eliécer López, la adjudicación, a título oneroso, sobre un globo de terreno de 22 hectáreas, localizado en el sector de Las Tulitas, corregimiento de Jaqué, distrito de Chepigana, provincia de Darién, por cumplir con el requisito de la función social. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

En virtud de la disconformidad del demandante con el referido acto administrativo, éste presentó recurso de reconsideración y apelación que fueron resueltos oportunamente por la entidad demandada, por lo que, una vez agotada la vía gubernativa, el recurrente presentó ante esa Sala la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ahora ocupa nuestra atención. (Cfr. fojas 2 a 12 del expediente judicial).

II. Disposiciones legales que se dicen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones

La parte actora considera que la resolución D.N.249-05, que constituye el acto acusado, infringe los artículos 3, 11, 12 y 58 del Código Agrario, en la manera que expone en las fojas 9 a 12 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conforme se desprende de la lectura de la demanda correspondiente al proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción bajo análisis, el licenciado Milciades Londoño Álvarez, en representación de José Honorio García Rodríguez, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N.249-05 de 7 de junio de 2005, emitida por la directora nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por cuyo conducto se le confirieron derechos posesorios a favor de Xiomara Mosquera, Santa Valencia y Jorge Eliécer López, sobre un globo de terreno de 22 hectáreas, ubicado en el sector de Las Tulitas, corregimiento de Jaqué, distrito de Chepigana, provincia de Darién. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el actor alega que el acto acusado infringe los artículos 3, 11, 12 y 58 del Código Agrario, que regulan lo referente al deber que tienen las personas que ocupen tierras nacionales de cumplir con la función social y económica que les corresponde; así como también, la obligación que tiene la Comisión de Reforma Agraria de procurar que la distribución de la tierra sea para los que no la posee; y, que se le dé fiel cumplimiento a las

normas de preferencia en las adjudicaciones, a cualquier título.

Según el criterio del demandante, la resolución acusada y sus actos confirmatorios se basaron en un informe de inspección ocular, en el cual los inspectores de la institución no tomaron en consideración las mejoras que hizo José García sobre el pasto ni la siembra de árboles frutales, ni la cría de ganado bovino, que es la actividad a la que se dedica esta persona; razón por la que, a su juicio, al emitir la resolución D.N.249-05 la entidad demandada no valoró las pruebas conforme a las reglas de la sana crítica. (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Este Despacho disiente de los planteamientos formulados por el apoderado judicial del actor al sustentar los conceptos sobre la supuesta violación de las normas invocadas, toda vez que, según consta en autos, José Honorio García Rodríguez fundamentó su oposición a los trámites de adjudicación, a título oneroso, efectuados por Xiomara Mosquera, Santa Valencia y Jorge Eliécer López, en el hecho que había recibido en herencia de su abuelo el globo de terreno objeto del conflicto agrario. Sin embargo, al examinar las piezas que componen el expediente judicial, se advierte que el recurrente no aportó al proceso documento alguno que permita establecer la existencia de este supuesto derecho hereditario.

Por otra parte, se advierte que en el presente conflicto la Dirección Nacional de Reforma Agraria se ciñó al procedimiento establecido en materia de adjudicaciones por

los propios artículos que el actor aduce como infringidos; cumpliendo en todo momento con el principio del debido proceso legal, toda vez que tal como se desprende de autos, la oficina regional al recibir la oposición de José García Rodríguez remitió la queja a los solicitantes de la adjudicación por un término de 10 días hábiles, para que presentaran su contestación. Al vencer este plazo, expidió una providencia que fijaba la fecha para convocar a las partes a un acuerdo, mismo que resultó inútil. (Cfr. foja 1 del expediente judicial).

También se advierte, que el 17 de septiembre de 2004, la entidad demandada expidió la providencia 633-2004, por cuyo conducto abrió un período de pruebas, con el objeto que los solicitantes y el opositor presentaran las que les favorecían; término que fue aprovechado por ambas partes.

Consta igualmente, que mediante la providencia 123-05 de 25 de febrero de 2005, la institución, actuando de oficio, ordenó la práctica de una inspección ocular al terreno objeto del conflicto, para determinar si los solicitantes de la adjudicación estaban cumpliendo con la función social de la tierra producto de esta diligencia, se pudo determinar que, conforme ya se ha señalado con anterioridad, de las 37 hectáreas solicitadas en adjudicación definitiva, 15 de ellas eran áreas inundables por altas mareas, razón por la que se rechazó su adjudicación, reconociéndose únicamente la posesión de los peticionarios con respecto a las otras 22 hectáreas.

De la situación jurídica antes expuesta, puede concluirse que si en la etapa procesal correspondiente el actor no presentó ningún elemento de prueba que desvirtuara el hecho que Xiomara Mosquera, Santa Valencia y Jorge Eliécer López, habían estado ocupando por más de 15 años el lote solicitado en adjudicación definitiva y que éstos estaban cumpliendo con el requisito de la función social de la tierra, tal como lo exige el artículo 29 del Código Agrario, que dispone que todas la personas naturales que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra, la Dirección Nacional de Reforma Agraria no podía hacer otra cosa que emitir la resolución D.N.249-05 de 7 de junio de 2005, acusada de ilegal.

En otro orden de ideas, debe tenerse en cuenta que aunque el apoderado judicial del actor alega en el libelo de la demanda, que la institución demandada no tomó en consideración el hecho que de acuerdo con el informe correspondiente a la inspección realizada en el sitio, José Honorio García Rodríguez había realizado no sólo mejoras al pasto sino que sembró árboles frutales y tenía cría de ganado bovino, lo cierto es que no consta en autos que la parte actora haya aportado al presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción documentación alguna que permita acreditar que los bienes muebles que alega son de su propiedad se encuentren dentro de los límites del globo de terreno objeto controvertido, por la que consideramos que, en esta etapa procesal, el actor todavía no ha podido demostrar

que cumple con el requisito que establece el artículo 30 del Código Agrario que dispone lo siguiente:

“Artículo 30: Mientras se realicen los estudios agrológicos necesarios, en cada región, para efectuar una clasificación científica de los suelos se entiende que la propiedad privada cumple su función social cuando:

- a) Sea cultivado de pasto, se ocupe con ganado vacuno o caballar en una proporción no menor de un animal por cada dos (2) hectáreas de terreno;
- b) Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras (2/3) partes de su extensión;
- c) Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras (2/3) partes de su extensión, con árboles para la extracción de madera apta para ser procesada industrialmente;
- d) Se conviertan en áreas urbanas, conforme a las disposiciones legales vigentes”.

Del contexto de lo antes expuesto, puede concluirse que el acto acusado de ilegal no infringe los artículos 3, 11, 12 y 58 del Código Agrario.

Sobre la base de los anteriores razonamientos, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la resolución D.N.249-05 del 7 de junio de 2005, emitida por la directora nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del demandante.

IV. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental la copia autenticada del expediente

administrativo que guarda relación con el caso que nos ocupa, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 629-08