REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 121

Panamá, 24 de febrero de 2012

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

El licenciado Omar Armando Williams Jiménez, actuando en representación de la **Asociación de Usuarios del Sistema de Riego Las Lajas,** solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario** y se hagan otras declaraciones.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

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 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Disposiciones que se aducen infringidas.

La asociación demandante estima que el acto acusado lesiona las siguientes disposiciones legales:

A. Los artículos 36 (no obstante transcribe el 38), 47, 49 y 67 de la ley 38 de 21 de julio de 2000, mismos que, en su orden, establecen: la utilización de un procedimiento sumario de gestión cuando las entidades deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos; la prohibición de establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución; la responsabilidad de la Administración y, de manera especial, del jefe o jefa del despacho respectivo y del funcionario encargado de la tramitación del proceso y de su impulso; y la forma en

que se deben computar los términos en los procesos administrativos (Cfr. fojas 24 a 26 del expediente judicial);

B. Los artículos 30, 53, 59, 61, 63, 64, 67, 99 y 114 de la ley 37 del 21 de septiembre de 1962 que, de manera respectiva, guardan relación con: los supuestos en que se entiende que la propiedad privada cumple una función social; los requisitos para solicitar una parcela a título gratuito o a título oneroso; la indicación de que la Dirección Nacional de Reforma Agraria tratará de adjudicar tierras en el mismo lugar donde reside el peticionario, a menos que no sea posible; los motivos por los cuales la citada dirección podrá adjudicar una extensión adicional de tierra al interesado; el señalamiento de que las adjudicaciones en propiedad, ya sea a título gratuito u oneroso, podrán hacerse en forma provisional o definitiva; la adjudicación en propiedad de tierras estatales, la cual se hará definitiva cuando no exceda de 50 hectáreas y provisionalmente cuando exceda de tal cantidad; el hecho que la adjudicación provisional se convertirá en definitiva cuando el interesado compruebe que está cumpliendo la función social de la tierra; la necesidad de fijar edictos por 5 días en la alcaldía o corregiduría del lugar en caso que los colindantes sean ausentes o desconocidos; y, con la responsabilidad que atañe a la Dirección Nacional de Reforma Agraria en el sentido de fijar los precios de venta de las tierras estatales (Cfr. fojas 26 a 35 del expediente judicial);

C. El artículo 16 del decreto 55 de 13 de junio de 1973, el cual dispone que no puede imponerse servidumbre de acueducto para objetos de interés privado sobre construcciones o edificios, a menos que la importancia de la obra la justifique, a juicio del Consejo Consultivo de Recursos Hidráulicos mediante resolución refrendada por el ministro (Cfr. foja 35 del expediente judicial); y

D. El artículo 2 del decreto ley 35 de 22 de septiembre de 1966, conforme al cual son bienes de dominio público del Estado, de aprovechamiento libre y común con sujeción a lo previsto en dicho decreto ley: todas las aguas fluviales, lacustres,

marítimas, subterráneas y atmosféricas comprendidas dentro del territorio nacional continental o insular, el subsuelo, la plataforma continental submarina, el mar territorial y el espacio aéreo de la República (Cfr. fojas 35 a 39 del expediente judicial).

II. Antecedentes

Según consta en autos, el 14 de diciembre de 2006, Ramiro Antonio Jaén solicitó a la Dirección Nacional de Reforma Agraria la adjudicación definitiva, a título oneroso, de 2 globos de terrenos estatales, con una superficie total de 137 hectáreas con 4,005.94 metros cuadrados, ubicados en la localidad de El Lago, corregimiento y distrito de Penonomé, provincia de Coclé (Cfr. fojas 215 del expediente judicial).

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 96, 97, 98, 99 y 100 del Código Agrario, la entidad demandada procedió a realizar los trámites de rigor, entre ellos, la inspección ocular, la apertura de la trocha y la emisión de la hoja de los colindantes (Cfr. foja 215 del expediente judicial).

Surtido los trámites descritos y luego de aprobada la mesura y los planos correspondientes, la entidad demandada, a través de la resolución número D.N. 2-2623 de 17 de diciembre de 2007, adjudicó al solicitante los dos lotes indicados. Esta adjudicación fue inscrita en el Registro Público el 26 de diciembre de 2007 (Cfr. fojas 99 a 100 del expediente judicial).

No obstante, el 31 de agosto de 2010, la Asociación de Usuarios del Sistema de Riego Las Lajas presentó ante ese Tribunal la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, alegando en lo medular, que dentro del terrero adjudicado a Ramiro Jaén se encuentra un lago, el cual es un bien de uso público inadjudicable, que había venido siendo utilizado por ellos desde 1970, como fuente de abastecimiento para el referido sistema de riego,

circunstancia que ha sido reconocida por todas las partes dentro del proceso (Cfr. fojas 15, 216 y 230 del expediente judicial).

Igualmente, argumentan que en el proceso de titulación seguido por la Dirección Nacional de Reforma Agraria se infringieron normas propias de su tramitación, de allí que soliciten la nulidad de la resolución demandada (Cfr. fojas 24 a 34 del expediente).

Por otra parte, Ramiro Antonio Jaén, beneficiario de la adjudicación bajo examen, actuando a través de la firma forense Rivera, Bolívar & Castañeda, ha comparecido al proceso como tercero interesado, a fin de oponerse a la pretensión de la asociación recurrente, aduciendo que el procedimiento desarrollado por la entidad demandada cumplió con las formalidades requeridas por la ley (Cfr. fojas 220 a 247 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para efectos del concepto que debe emitir este Despacho en interés de la Ley, debemos señalar que descartaremos de nuestro análisis la consideración del artículo 49 de la ley 38 de 2000, toda vez que la parte actora no explica, de manera alguna, la forma en que el acto acusado infringió tal disposición legal. Tampoco haremos referencia al cargo de relativo al artículo 67 del mismo cuerpo normativo, puesto que los argumentos que hace la recurrente para sustentar la supuesta violación de la misma no guardan relación con dicho artículo.

De igual manera, no nos referiremos a la supuesta infracción del artículo 53 de la ley 32 de 1962, ya que el texto citado por la parte demandante no se encontraba vigente en la fecha en la que se emitió el acto objeto de reparo.

En efecto, tanto el precepto transcrito en la demanda y el concepto de la violación expuesto por la accionante en relación a este artículo corresponde al texto legal que rigió con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 68 de 2001, promulgada en la gaceta oficial 24,457 de 21 de diciembre de 2001, que en su

artículo 3 modificó lo establecido en la mencionada disposición de la ley 62 de 1962.

En esta misma línea de pensamiento, anotamos que tampoco haremos el examen que corresponde al cargo de infracción relativo al artículo 16 del decreto 55 de 13 de junio de 1973 por carecer de aplicabilidad a la situación bajo examen, puesto que el mismo se refiere de manera específica a la prohibición de establecer servidumbre de acueducto para objetos de interés privado sobre construcciones o edificios, situación completamente ajena al objeto del acto acusado, a través del cual se adjudicaron, a titulo oneroso, dos lotes de terrenos a Ramiro Antonio Jaén.

De igual manera, resulta inaplicable en el presente proceso el artículo 99 del Código Agrario, relativo a la fijación de edictos en la alcaldía y corregiduría del lugar en caso de colindantes desconocidos, sobre todo cuando en la situación bajo examen se conocían los colindates de los terrenos adjudicados, tal como se describen en el contenido del propio acto acusado (Cfr. fojas 49 a 50 del expediente judicial).

Efectuada las anteriores precisiones, pasaremos a examinar el resto de las normas aducidas por la parte actora, que corresponden a los artículos 38 y 49 de la ley 38 de 2000; los artículos 30, 59, 61, 99 y 114 de ley 37 del 21 de septiembre de 1962; el artículo 2 del decreto ley 35 de 22 de septiembre de 1966, cuyos cargos de infracción serán analizados en conjunto por estar estrechamente relacionados. Posteriormente analizaremos los cargos relativos a los artículos 63, 64 y 67 del Código Agrario.

El argumento central de la parte actora gira en torno a cuestionar el hecho que dentro de los terreno adjudicados a Ramiro Antonio Jaén Jaén, se encuentra un lago que desde 1970 había sido utilizado por el Sistema de Riego Las Lajas, es decir, un bien de dominio público de propiedad del Estado que no era susceptible de apropiación privada. De igual manera, cuestiona que se adjudicara más de una

parcela a la misma persona y que se hiciera fuera del área de su domicilio (Cfr. fojas 29, 30, 32 y 33 del expediente judicial).

Con relación a la posibilidad de adjudicar a un particular un bien de dominio público, como lo es el lago al que alude la asociación recurrente, debemos precisar que en el numeral 1 del artículo 258 de la Constitución Política existe una prohibición al respecto que es del siguiente tenor:

> "**Articulo 258**: Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:
>
> **1.** El mar territorial y las aguas lacustres fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estoy bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.
>
> …"

En concordancia con esta norma constitucional el artículo 2 del decreto ejecutivo 35 de 1966, que reglamenta el uso de las aguas y que ha sido aducido como infringido por la parte actora, establece lo que a continuación se cita:

> **"Artículo 2.** Son bienes de dominio público del Estado de aprovechamiento libre y común con sujeción a lo previsto en este Decreto Ley, todas las aguas fluviales, lacustres, marítimas, subterráneas y atmosféricas, comprendidas dentro del territorio nacional continental o insular, el subsuelo, la plataforma continental submarina, el mar territorial y el espacio aéreo de la República." (El subrayado es nuestro).

De la lectura de ambas normas, se advierte la imposibilidad de adjudicar a un particular un bien de uso o de dominio público perteneciente al Estado, de allí que estimemos que el acto acusado infringe el artículo 2 de la ley 35 de 1966, pues dentro de la adjudicación definitiva que se hizo a favor de Ramiro Antonio Jaén, se incluyó el lago al que hemos hecho referencia, el cual constituye un bien público inadjudicable.

Sobre este aspecto, no podemos pasar por alto la certificación de fecha 1 de noviembre de 2010, visible a foja 488 del expediente judicial, a través de la cual el entonces director de Reforma Agraria certificó que Ramiro Jaén y Otilia Albaez

de Aguilar, en su condición de titulares de los terrenos sobre las cuales se encuentra este lago, habían donado al Ministerio de Desarrollo Agropecuario las tierras donde se ubica dicho bien de dominio público; acción que de concretarse extinguiría el objeto litigioso en cuanto se refiere a su adjudicación; no obstante, hasta la fecha, dicha donación no se ha materializado, de manera tal que el bien no ha revertido a la Nación (Cfr. foja 488 del expediente judicial).

Con relación al cuestionamiento que hace la actora en el sentido que se adjudicó más de una parcela a una misma persona y fuera de su área de domicilio, estimamos que tal posibilidad se encuentra reconocida en los artículos 59 y 61 de la ley 37 de 1962, puesto que dichas normas establecen, de manera respectiva, que si no fuera posible adjudicar las tierras en el mismo lugar donde reside el peticionario se hará preferiblemente en las áreas más cercanas al lugar de su residencia y que se podrá adjudicar más de una parcela a un mismo beneficiario cuando la otorgada originalmente esté siendo explotada racionalmente, todo lo cual había sido acreditado en el expediente (Cfr. foja 216 del expediente judicial).

En lo que atañe a la violación de los artículos 63, 64 y 67 del Código Agrario, que de acuerdo con la asociación demandante se produce al haberse adjudicado, a título definitivo, más de 50 hectáreas a favor de Ramiro Antonio Jaén, cuando tal adjudicación debió hacerse de manera provisional, resulta conveniente que procedamos a analizar en su sentido literal el contenido de estas disposiciones:

> "**Artículo 63**. Las adjudicaciones en propiedad a título gratuito u oneroso podrán hacerse en forma provisional o definitiva.
>
> Se exceptúan de esta regla las adjudicaciones para áreas destinadas a fines de utilidad pública, ejidos municipales y las tierras destinadas a la enseñanza de la agricultura, las cuales se harán sólo en forma definitiva." (El subrayado es de esta Procuraduría).

"**Artículo 64.** La adjudicación de tierras estatales en propiedad, se hará definitiva cuando la extensión solicitada no exceda de cincuenta (50) hectáreas.

La adjudicación de tierras estatales se hará provisionalmente cuando la solicitud exceda de cincuenta (50) hectáreas.

En extensiones mayores de cincuenta (50) hectáreas, además de hacer la adjudicación provisionalmente, el beneficiario se comprometerá expresamente a hacer cumplir la función social de la propiedad por lo menos en el 20% de la extensión cada año, de manera que al finalizar el quinto año la tierra adjudicada cumpla la función social al tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de este Código." (El subrayado es nuestro)

"Artículo 67. La adjudicación provisional se convertirá en definitiva cuando el adjudicatario compruebe que la tierra adjudicada está cumpliendo adecuadamente su función social de acuerdo con el artículo 30 de este Código.

Exceptúanse las tierras convertidas en áreas urbanas las que se regirán por las disposiciones dictadas o que se dicten al respecto." (El subrayado es nuestro).

De la lectura de los artículos trascritos, se infiere que las adjudicación en propiedad de tierras estatales, ya sea a título oneroso o gratuito, puede hacerse de manera provisional o definitiva; que la misma será de naturaleza provisional en caso de tratarse de superficies superiores a 50 hectáreas; y, que la adjudicación se transformara en definitiva si se verifica el cumplimiento de la función social de la tierra, de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Código Agrario.

En la situación particular bajo estudio, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario al proferir el acto objeto de reparo, procedió a adjudicar de manera definitiva a Ramiro Antonio Jaén Jaén 134 hectáreas con 5022.34 metros cuadrados, vulnerando con ello el sentido de las normas transcritas, ya que por tratarse de una adjudicación superior a las 50 hectáreas, la misma debió realizarse de manera provisional, de forma tal que luego que se verificara el cumplimiento de los requisitos relativos al cumplimiento

de la función social de la tierra, según los plazos establecidos en los artículos 64 y 67 de de la ley 37 de 1962, ésta se pudiera transformar en una adjudicación definitiva.

Sobre la base de los anteriores razonamientos, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran esa Sala, se sirvan declarar que ES ILEGAL la resolución D.N. 2-2623 del 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

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 relativo al presente caso, que reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. Se acepta parcialmente el invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 894-10

3. Finalmente, la actora también aduce la infracción del artículo 114 del Código Agrario, alegando que el valor asignado a los terrenos se hizo sobre la base de un precio establecido por la ley para el caso de las expropiaciones tal señalamiento que no compartimos puesto que el mismo es el resultado de una interpretación errónea que hace la asociación recurrente de la referida norma, la cual es del siguiente tenor:

> "**Artículo 114**. La Comisión de Reforma Agraria, tomando en cuenta la cantidad de tierras de propiedad del solicitante, fijará los precios de venta de las tierras estatales que venda mediante los reglamento de clasificación de tierras que adopte, pero el precio de venta a título oneroso no podrá ser menor de seis balboas (B/. 6.00) por hectáreas, valor que servirá de base para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad."

Como se observa la norma en comento hace referencia a los precios de venta de tierras estatales, haciendo la salvedad que en ningún caso podrá ser menor a B/. 6.00 la hectárea, tal como ocurrió en la situación bajo examen y la referencia que hace a la expropiación es para indicar que el precio que se fije con sustento en esa norma servirá de base en caso de expropiación por el incumplimiento de la función social de la tierra.

Sobre la base de los anteriores razonamientos, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran esa Sala, se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución D.N. 2-2623 del 17 de diciembre de 2007, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y, en consecuencia, se nieguen el resto de las pretensiones de la parte actora.

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 relativo al presente caso, que ya reposa en los archivos de esa Sala.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 894-10