



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de marzo de 2006

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

El licenciado Tomás Vega Cadena Pinilla L. en representación de **Tolentina Muñoz de Toribio, Nuria Estela Muñoz y Amelia Muñoz**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución D. N. 362-2001 del 6 de septiembre de 2001, expedida por el **Director Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, el acto confirmatorio y para 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, con la finalidad de emitir concepto en relación con la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción enunciada en el margen superior, de conformidad con el artículo 5, numeral 4, de la Ley 38 de 2000.

I. Antecedentes

La controversia se centra en la solicitud de adjudicación a título oneroso de una parcela de terreno, de aproximadamente 11 hectáreas + 5119.33 Mts², ubicada en Sauceo, Corregimiento de Coclá, Distrito de Calobre, Provincia de Veraguas.

A foja 1 del expediente administrativo consta el formulario de solicitud que se identifica con el número 9-0120, fechado en Santiago de Veraguas el 24 de marzo de 2000, en el que la señora Amelia Muñoz Toribio y otros, solicitan a

la Dirección Nacional de Reforma Agraria, la adjudicación a título oneroso de la parcela antes citada.

En el acta de inspección ocular, de 23 de agosto de 2000, se señala que la parcela de terreno solicitada es adjudicable y está cercada con tres cuerdas de alambres y postes en toda su extensión, un $\frac{1}{4}$ de la finca consta de cultivos de naranjos, mangos y nances, el resto es rastrojo y cumple con la función social, (cfr. f. 12 del expediente administrativo).

El 28 de agosto de 2000, el señor Elberino Sánchez presentó ante la Sección de Litigio del Departamento de Reforma Agraria, Región 2, una queja contra las señoras Amelia y Nuria Muñoz, puesto que al solicitar la adjudicación del terreno, incluyeron aproximadamente 8 hectáreas que él había trabajado desde 1956. La queja presentada en contra de la mensura fue acogida mediante Providencia 292 de 28 de agosto de 2000, en la Región 2, Veraguas por la Sección de Litigio del Departamento de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, (cfr. fs. 19 y 21 del expediente administrativo).

Seguidamente, el 11 de septiembre de 2000, el Departamento de Reforma Agraria, Sección de Litigios, Región 2, de Veraguas, dictó la Providencia 314-2000, mediante la cual se abre el proceso a pruebas, concediendo a partir de la notificación de la misma, cinco días para aducirlas y veinte días para practicarlas, (cfr. f. 26 del expediente administrativo).

En esa etapa el Departamento de Reforma Agraria, Sección de Litigio tomó declaraciones de: Fermín Ruíz Muñoz, Simón Rodríguez Muñoz y Atanasio Castro Robles, respecto a las mejoras y ocupación del terreno, (cfr. fs. 28 a 30).

El 4 de enero de 2001 la precitada dependencia practicó inspección ocular en el terreno en litigio, en la que se pudo comprobar que éste cuenta con una topografía 100% quebrada, con rastrojo en toda su extensión, y que en aproximadamente 1000 Mt² vivió durante 20 años el señor Luis Muñoz (Q.E.P.D.), padre de la señora Amelia y Nuria Muñoz; esa parte del terreno se encuentra sembrado de árboles frutales. También se señala que existe una parte cercada por el difunto Luis Muñoz, pero, que quien le da mantenimiento es Elberino Sánchez, con el consentimiento, primero del señor Luis Muñoz (Q.E.P.D) y posteriormente de sus hijas, (cfr. fs. 34 y 35 del expediente administrativo).

Previo cumplimiento del procedimiento previsto en el artículo 103 del Código Agrario y con fundamento en el artículo 60 de ese mismo Código, que dispone que en la ocupación de tierras tienen prelación aquellos que hayan cultivado la tierra por mayor número de años, y al no haber comprobado las partes en conflicto, los derechos que les asisten, el Director Nacional de Reforma Agraria, mediante Resolución D.N. 362-2001 de 6 de septiembre 2001, ordenó dividir el terreno en litigio entre Nuria Estela Muñoz de Ríos, Amelia Muñoz, Tolentina Muñoz de Toribio y Elberino Sánchez Rodríguez, e iniciar o continuar respectivamente, los trámites de adjudicación.

En el trámite del recurso de apelación que se presentó contra la referida Resolución, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario dictó Auto de Mejor Proveer fechado 5 de julio de 2002, en el cual resuelve practicar nuevamente una inspección ocular, tomar declaraciones judiciales y admitir las pruebas aducidas; diligencias en las que se señala fundamentalmente que según el plano visible a foja 18 de los antecedentes del caso, el señor Elberino Sánchez mantiene un cultivo de arroz, maíz, yuca, tallos y frijol de aproximadamente en 3.5 hectáreas y ½ hectárea en rastrojo. También que las hermanas Muñoz solicitantes del terreno en litigio, no la ocupan, ya que hace aproximadamente 20 años viven en la ciudad de Panamá, (cfr. fs. 84, 85, 90 a 93 del expediente administrativo).

Con fundamento en esas diligencias, la Ministra de Desarrollo Agropecuario, mediante Resolución ALP-058-R.A. de 21 de julio de 2003, resuelve confirmar en todas sus partes la Resolución D.N. 362-2001 de 6 de septiembre de 2001.

II. Disposiciones que se aducen violadas y los motivos de ilegalidad.

a. El apoderado judicial de las demandantes estima que al dictar el acto demandado, el Director Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario infringe directamente por omisión y quebranta las formalidades legales establecidas por el artículo 464 del Código Judicial que establece que los Jueces, al tomar una decisión, deben considerar que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley Sustancial.

Argumenta que el Debido Proceso está consagrado en la Constitución Política de la República y que la decisión en este caso fue tomada sin considerarlo, puesto que se omitió la práctica de pruebas solicitadas.

b. También considera que el acto impugnado viola de manera directa por omisión y quebranta las formalidades legales establecidas en el artículo 851 del Código Administrativo, que recoge las bases sobre las cuales el Poder Ejecutivo debe reglamentar la manera de proceder en los asuntos administrativos, entre las que se incluye la necesidad de realizar una investigación prolija de los hechos para que no se lastimen los intereses legítimos de los asociados.

Señala que la violación de esa norma se produce al no aplicarla y que el acto demandado se dictó sin investigar los hechos del caso.

c. Igualmente se estima que al emitir la Resolución acusada de ilegal, se infringe de manera directa por omisión y se quebrantan las formalidades legales consagradas en el numeral 2 del artículo 1227 del Código Judicial, que prohíbe al Juez dentro de los procesos de conocimiento dictar sentencia, cuando observe alguna causal de nulidad.

Se sustenta el concepto de violación explicando que el acto demandado se dictó pese a que existía una causal de nulidad por el hecho de no practicarse la prueba solicitada por las demandantes.

d. Se estima igualmente que el acto acusado de ilegal infringe en forma directa por omisión y quebranta las

formalidades legales establecidas en el artículo 1151 del Código Judicial, que recoge el procedimiento que debe seguir el tribunal superior ante un expediente elevado a su consideración a través de una apelación o consulta.

Explica el cargo de violación en el hecho de que en la primera ni segunda instancia se observó este procedimiento antes de fallar.

e. La parte demandante también señala que al dictar la Resolución 362-2001 de 6 de septiembre de 2001, el Director Nacional de Reforma Agraria ha violado de manera directa por omisión y quebrantado las formalidades legales establecidas en los numerales 3 y 4 del artículo 909 del Código Judicial, según los cuales son sospechosos para declarar el trabajador, empleado o dependiente de la parte que pidió la prueba y el amigo o enemigo de la parte que presenta la prueba y de la parte contraria, respectivamente.

La violación de esa norma se dice producida al darle valor probatorio a un testigo amigo de la parte contraria.

f. También estima la demandante que se ha violado de manera directa por omisión y quebrantado las formalidades legales establecidas en el artículo 133 del Código Agrario, que se refiere a la competencia para resolver las oposiciones interpuestas contra las solicitudes de adjudicación.

El concepto de violación se sustenta en el hecho de que pese a que en el presente caso se interpuso oposición a la solicitud de adjudicación, ni se suspendió ésta, ni se remitió el expediente a alguna de las precitadas autoridades judiciales.

g. También señala violado, de manera directa por omisión y quebrantadas las formalidades legales establecidas en el numeral 2 del artículo 53 del Código Agrario, que establece como requisito para ejercer el derecho de solicitar ante la Reforma Agraria la adjudicación de una parcela de tierra, que el peticionario no posea tierra o las que poseyere estuvieran cumpliendo en su totalidad una función social.

Sustenta el apoderado judicial de las demandantes, la supuesta violación, en el hecho de que al no practicarse la prueba solicitada, no se determinó si la parte contraria poseía tierras de Reforma Agraria.

h. Por último, se cita como violado, de manera directa por omisión, el literal (b) del artículo 58 del Código Agrario que señala que los hijos mayores de 21 años, los habilitados de edad, los emancipados o los jefes de familia de productores rurales, serán preferidos en segundo orden para cualquiera adjudicación.

El concepto de violación se dice producido porque el acto demandado se dictó sin aplicarse esa norma.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración

a. Los cargos de infracción a los artículos 464, 1227, 1151 y 909 del Código Judicial, procederemos a contestarlos conjuntamente por encontrarse relacionados entre sí.

Para iniciar nuestro análisis, resulta pertinente citar el artículo 103 del Código Agrario, que dispone literalmente lo siguiente:

“Artículo 103: Si alguno o varios colindantes se oponen a la mensura, el agrimensor de la Comisión de Reforma

Agraria estudiará las quejas presentadas con miras a una avenencia sobre el terreno.

Si no hubiere avenencia, el funcionario sustanciador, acompañado del agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria, cuando se trata del título gratuito, y de éste y el Agrimensor privado, cuando se trate del título oneroso, practicará una inspección ocular con el fin de establecer a quien le asiste la razón. Los fallos de este funcionario serán apelables, ante la Dirección de Reforma Agraria."

La norma citada establece como procedimiento para la solución de las controversias entre colindantes, la avenencia sobre el terreno con el dictamen del agrimensor. De no lograrse, el funcionario sustanciador debe practicar una inspección ocular para establecer a quien le asiste la razón.

Al examinar el expediente administrativo, apreciamos que la controversia que ocupa nuestra atención, se originó a partir de la queja presentada ante el Departamento de Reforma Agraria el día 28 de agosto de 2000 por el señor Elberino Sánchez, contra Amelia y Nuria Muñoz, oponiéndose a una mensura, porque a su juicio, en la misma se incluyó un lote de terreno que él ocupa y utiliza para cultivos agrícolas desde el año 1956, (cfr. fs. 19 del expediente administrativo).

Visible a fojas 26, 34 y 35 del expediente administrativo queda constancia que no se logró la avenencia que dispone la ley, razón por la cual se realizó la inspección ocular.

Lo expuesto, pone en evidencia que ante la presentación de la queja en contra de la mensura del terreno solicitado por las hermanas Muñoz, el funcionario sustanciador cumplió con el procedimiento establecido por el artículo 103 del Código Agrario, por lo que no compartimos los argumentos de las demandantes en cuanto a la supuesta violación del debido proceso.

También consta a fojas 84 y 85 del expediente administrativo, que mediante Auto de Mejor Proveer, de 5 de julio de 2002, expedido por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, se admitieron las pruebas aducidas por la señora Tolentina Muñoz de Toribio y se comisionó a la Dirección Nacional de Reforma Agraria para que practicara las declaraciones testimoniales solicitadas y una nueva inspección ocular, por lo que, tampoco compartimos el criterio de las demandantes en cuanto a la violación de los artículos 909, 1227 y 1151 del Código Judicial.

b. En cuanto a la supuesta infracción del artículo 851 del Código Administrativo, que se refiere a la manera de proceder en los asuntos administrativos, lo que incluye la necesidad de realizar una investigación prolija de los hechos para que no se lastimen los intereses legítimos de los asociados, cabe advertir que en el examen del expediente, se observa que antes de dictar el acto administrativo cuya legalidad se impugna, la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario ordenó la práctica de diligencias (inspecciones oculares y declaraciones testimoniales) con la finalidad de aclarar los hechos, por lo

que, a juicio de esta Procuraduría no existe sustento para el cargo de violación endilgado.

Por otra parte, debemos advertir que el procedimiento para la atención de las quejas que se presenten en contra de la mensura que se realice en un proceso de adjudicación de tierras, se encuentra regulado por el artículo 103 del Código Agrario, que es la norma aplicable por ser especial.

c. Con relación a la supuesta infracción del artículo 133 del Código Agrario, que establece el término para presentar las oposiciones a las solicitudes de adjudicación, y la remisión del litigio a los Juzgados de Circuito o Tribunales Superiores, estimamos que ésta no se configura, porque dicha norma no es aplicable a este caso, ya que el origen de la controversia no fue la oposición a la solicitud de adjudicación presentada por las hermanas Muñoz, sino una queja por la mensura que se realizó ante esa solicitud, y como ya hemos aclarado, este procedimiento ésta regulado por el artículo 103 del Código Agrario.

Por lo anterior, estima este Despacho que el cargo de infracción del artículo 133 del Código Agrario, debe ser desestimado.

d. Tampoco coincidimos con los argumentos presentados por las demandantes en cuanto a la infracción del artículo 53 numeral 2, del Código Agrario, puesto que, a juicio de este Despacho, esa disposición está vinculada al artículo 54 de ese mismo Código, que atribuye a la Comisión de Reforma Agraria la facultad de determinar la extensión de las parcelas que adjudique procurando que cada parcela constituya

una unidad económica y explotación suficiente para la subsistencia de la familia del beneficiario, lo que nos indica que Reforma Agraria puede adjudicar una parcela de terreno de menor extensión a la solicitada.

En las constancias procesales aportadas no consta documentación que evidencie que las solicitantes hayan fomentado el uso adecuado de estas tierras, manteniéndolas en condiciones productivas para que las mismas cumplan la función social que establecen la Constitución y la Ley.

Ciertamente, en las declaraciones rendidas al Departamento de Reforma Agraria, visibles a fojas 28, 29 y 30 de los antecedentes, se señala que Luis Muñoz (Q.E.P.D.), padre de las demandantes cultivó parte de las tierras objeto del litigio, pero no existe constancia procesal de que esa función social también se cumplía o se cumple en las 11 hectáreas + 5119.33 Mts², que es la superficie solicitada en la adjudicación.

Por el contrario, a fojas 24 y 25 del expediente administrativo, consta que las solicitantes no cultivan el terreno desde hace varios años, con lo cual se corrobora que las demandantes no cumplen con el requisito contenido en el artículo 53, numeral 2, del Código Agrario, respecto a la obligación de hacer cumplir la función social de la tierra ocupada o que solicite; por lo cual, a juicio de este Despacho, tampoco se produce la violación de esa norma.

Los argumentos expuestos también demuestran que el cargo de violación del artículo 58, literal (b), del Código Agrario, que establece el orden a considerarse para las

adjudicaciones de parcelas de tierras, también es infundado, puesto que para dictar la Resolución impugnada, la Dirección de Reforma Agraria tomo en consideración los criterios establecidos en esa disposición legal.

Por lo anterior, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL, la Resolución D.N. 362-2001 de 6 de septiembre de 2001, ni los actos confirmatorios, emitidos por el Director Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Pruebas: Acepto únicamente los documentos originales y las copias debidamente autenticadas.

Aduzco el expediente administrativo, que reposa en la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Derecho: Niego el invocado.

Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, a. i.

OC/21/mcs