

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 410

Panamá, 11 de octubre de 2013

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

El Licenciado Melquisedec Bernal Domínguez, actuando en representación de **Alfredo Hernández Sánchez**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2-1316 de 9 de septiembre de 2005, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, y para que se hagan otras declaraciones.

Concepto.

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

Acudo ante ese Tribunal 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 contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Según puede observarse en el expediente judicial, el 22 de marzo de 1996 Ana Teresa de Vargas solicitó a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario la adjudicación de un globo de terreno, con una superficie aproximada de 5,548.18 m², ubicado en el poblado de Toabré, distrito de Penonomé, provincia de Coclé; sin embargo, la misma falleció el 7 de junio de 1999, sin haber culminado el trámite de adjudicación (Cfr. foja 17 y reverso del expediente judicial).

Producto de este hecho, Daniel Vargas Suárez, esposo de la fallecida, solicitó la autorización de dicha entidad a fin de continuar con los trámites iniciados

por su esposa, razón por la cual se emitió la Resolución 02-2000 de 26 de enero de 2000, a través de la cual la Dirección de Reforma Agraria accedió a tal petición (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Luego de lo anteriormente expuesto, José Nicanor Hernández, Alfredo Hernández Sánchez y otros, en su condición de padre y hermanos, respectivamente, de Ana Teresa de Vargas (q.e.p.d.), presentaron ante la Dirección Regional de Reforma Agraria de la provincia de Coclé, una solicitud cuyo objeto era paralizar los trámites de adjudicación iniciados por Daniel Vargas Suárez, y que se adjudicara ese globo de terreno a favor de los hijos de la fallecida Ana de Vargas, en calidad de patrimonio familiar; no obstante, dicha solicitud fue negada por el entonces Director Nacional de dicha institución, a través de la Resolución D.N.223-2001 de 8 de junio de 2001, puesto que la misma había sido presentada de manera extemporánea, es decir, vencido el término de oposición que establece la Ley (Cfr. fojas 19 a 23 del expediente judicial).

Debido a esta decisión, José Nicanor Hernández, Alfredo Hernández Sánchez y otros promovieron un recurso de reconsideración en contra de dicha resolución, dando lugar a la expedición de la Resolución D.N.505-2001 de 16 de noviembre de 2001, por cuyo conducto se confirmó en todas sus partes el acto recurrido (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

Posteriormente, los afectados anunciaron la interposición de un recurso de apelación; sin embargo, éste no fue sustentado, de allí que se declaró desierto mediante la Resolución 132-R.A.-2003 de 6 de noviembre de 2003 (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

En este contexto, la Dirección Nacional de Reforma Agraria emitió la Resolución D.N. 2-1316 de 9 de septiembre de 2005, a través de la cual adjudicó definitivamente, a título oneroso, a favor de Daniel Vargas Suárez, la parcela de terreno baldía anteriormente descrita, la cual corresponde al plano número 205-

09-6443 de 27 de abril de 1996, aprobado por dicha entidad (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

En virtud de lo dispuesto en esa resolución, el 29 de abril de 2011, el Licenciado Melquisedec Bernal Domínguez, en su condición de apoderado judicial de Alfredo Hernández Sánchez, presentó la acción contencioso administrativo de nulidad en estudio, manifestando que el acto acusado de ilegal infringe de manera directa, por comisión, los artículos 53, 108 y 133 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, así como también el Acuerdo número 7 de 8 de agosto de 2002, emitido por el Comité Técnico Operativo del Programa Nacional de Administración de Tierras (Cfr. fojas 6 a 9 del expediente judicial).

II. Las Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del actor sostiene que se han infringido las siguientes disposiciones legales y reglamentarias:

A. De la Ley 37 de 1962 que regula la Reforma Agraria y dicta otras disposiciones:

a.1. El artículo 53, modificado por la Ley 68 de 2001, el cual hace referencia a los requisitos que deben reunirse para ejercer el derecho de solicitar a la Dirección de Reforma Agraria una parcela de tierra a título oneroso (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial);

a.2. El artículo 108 que, entre otras cosas, establece que la solicitudes de adjudicación de parcelas de terreno deberán publicarse por edicto en el despacho de la Comisión de Reforma Agraria, la alcaldía o corregeduría del lugar donde se encuentre ubicada la tierra; en un periódico de circulación nacional durante 3 días consecutivos; y una vez en la Gaceta Oficial (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial); y

a.3. El artículo 133, según el cual las oposiciones a las solicitudes de adjudicación pueden interponerse desde la presentación de la solicitud original hasta la fecha en que sea confirmada la adjudicación y que, una vez presentada, se suspende el curso de la petición y la misma deberá ser remitida al Juez de Circuito de lo Civil o del Tribunal Superior de Justicia, según sea el caso, donde esté ubicado el terreno (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente Judicial).

B. El Acuerdo número 7 de 8 de agosto de 2002, expedido por el Comité Técnico Operativo del Programa Nacional de Administración de Tierras, por medio del cual se declara zona de regularización catastral y titulación, la región occidental de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (ROCC) y la zona de demarcación, monumentación y señalización de 34 kilómetros lineales en el perímetro del Parque Nacional Omar Torrijos (El Copé), (Cfr. fojas 9 a 11 y 26 a 31 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conforme puede advertir este Despacho, la acción contencioso administrativa que nos ocupa se dirige a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución 2-1316 de 9 de septiembre de 2005, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por medio de la cual se adjudicó definitivamente, a título oneroso, a favor de Daniel Vargas Suárez, una parcela de terreno baldío, con una superficie de 5,548.18 metros cuadrados ubicado en el corregimiento de Toabré, distrito de Penonomé, provincia de Coclé (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el apoderado judicial del demandante alega que al expedir el acto acusado de ilegal, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, sin tener competencia para ello, adjudicó a Daniel Vargas Suárez una parcela de terreno baldío, con una superficie

5,548.18 metros cuadrados ubicado en el corregimiento de Toabré, distrito de Penonomé, provincia de Coclé; identificada en el plano 205-09-6443 de fecha 27 de abril de 1996, en desconocimiento del Acuerdo número 7 de 8 de agosto de 2002, dictado por el Comité Técnico Operativo del Programa Nacional de Administración de Tierras, que ordenaba la suspensión de todas las adjudicaciones que estuvieran en trámite en la mencionada entidad, lo que dio lugar a que mediante el Programa Masivo de Titulación de Tierras, el Municipio de Penonomé volviera a medir el mismo globo de terreno y constituyera la finca 30912, la que posteriormente traspasó a su representado Alfredo Hernández Sánchez, a través de la Resolución 39 de 8 de julio de 2008, inscrita mediante la Escritura Pública número 852 de 29 de julio de 2008, expedida por la Notaría Primera del Circuito de Coclé (Cfr. fojas 38 a 51 del expediente judicial).

En su informe de conducta, la Dirección Nacional de Reforma Agraria manifiesta, en defensa del acto administrativo impugnado, que la adjudicación realizada a favor de Daniel Vargas Suarez se surtió de conformidad con lo señalado en la Ley 37 de 1962 y en las Resoluciones D.N. 189 de 15 de junio de 1979 y D.N. 27 de 2 de marzo de 1983, vigentes a esa fecha, puesto que al mismo le asistía el derecho preferencial de obtener dicho globo de terreno teniendo en consideración la función social que debe cumplir la tierra lo cual fue corroborado mediante la diligencia de inspección ocular realizada el 26 de marzo de 1996, en cuyo acta se dejó constancia que el lote solicitado era de uso agrícola y que estaba sembrado de árbol frutales y cocoteros. Igualmente, se pudo establecer que se mantenía cercado con alambre de púas y que en el mismo existía una casa de propiedad del adjudicatario (Cfr. fojas 54 a 60 del expediente judicial).

Luego de evaluar los argumentos del recurrente, las constancias procesales y el contenido del acto administrativo acusado, este Despacho es de opinión que al momento de procederse a la emisión de la Resolución D.N.2-1316 de 9 de

septiembre de 2005, por medio de la cual se adjudicó a título oneroso a Daniel Vargas Suarez una parcela de terreno baldía con una superficie aproximada de 5,548.18 m², ubicada en el corregimiento de Toabré, distrito de Penonomé de la provincia de Coclé correspondiente al plano aprobado numero 205-09-6443 de 27 de abril de 1996, la Dirección Nacional de Reforma Agraria se ciñó a los parámetros establecidos en la Ley 37 de 1962, que hacen referencia al procedimiento aplicable a las adjudicaciones de tierras estatales a los particulares, razón por lo que no se ha producido la alegada infracción de los artículos 53, 108 y 133 de la citada excerpta legal, según indica el apoderado judicial del demandante.

En cuanto al quebrantamiento del Acuerdo número 7 de 8 de agosto de 2002, expedido por el Comité Técnico Operativo del Programa Nacional de Administración de Tierras, consideramos que estos cargos de violación también deben ser desestimados, puesto que conforme se desprende de las piezas verificables en autos, estimamos que, contrario a lo aseverado en la demanda, la solicitud de adjudicación formulada en un inicio por Ana Teresa de Vargas (q.e.p.d.), y continuada por su esposo Daniel Vargas Suarez ya había cumplido con el trámite de aprobación de planos desde el 27 de abril de 1996, por lo que la suspensión decretada mediante el mencionado acuerdo no le resultaba aplicable (Cfr. fojas 51, 54 a 60 del expediente judicial).

Finalmente, del contenido de las normas legales citadas se desprende que el acto acusado de ilegal se expidió conforme al procedimiento establecido para la compra de un lote de terreno baldío, que consistía en que el particular debía formular una petición al funcionario provincial designado por la Comisión de Reforma Agraria, quien debía darle el trámite correspondiente y remitirla a la Dirección General de la Reforma Agraria, con el fin de que se realizara una inspección y llevara a cabo la mensura del lote solicitado para proceder al

levantamiento y aprobación del plano respectivo, previa constancia de la notificación a los colindantes.

En adición a lo expresado en el párrafo anterior, es necesario destacar que existen constancias que reflejan dentro del expediente judicial y administrativo del caso bajo estudio, que Alfredo Hernández Sánchez participó en el desarrollo del procedimiento de adjudicación al cual hemos hecho referencia, ya que se opuso a la misma, sustentó el recurso de reconsideración en contra del acto administrativo que le negó la oposición y, por último, presentó un recurso de apelación, el cual no sustentó; actuaciones que, a todas luces, evidencian el interés manifiesto del recurrente para reactivar, a través del ejercicio de esta acción de nulidad, una pretensión ya agotada en la vía gubernativa en el año 2005, luego de la emisión de la resolución D.N. 2-1316 de 9 de septiembre de ese año (Cfr. fojas 19-23 del expediente judicial y fojas 47-49, 87-88, 96 y 99-100 del expediente administrativo).

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, solicitamos respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 2-1316 de 9 de septiembre de 2005, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones del demandante.

IV. Pruebas:

Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo por medio del cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudicó definitivamente, a título oneroso, a favor de Daniel Vargas Suárez, una parcela de terreno baldía, con una superficie de 5,548.18 m², ubicada en el corregimiento de Toabré, distrito de Penonomé, provincia de Coclé,

la cual guarda relación con el presente proceso, cuyo original reposa en los archivos de la entidad que emitió el acto demandado.

Del Señor Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 302-11