

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 459

Panamá, 10 de septiembre de 2012

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

Concepto

El licenciado Manuel Antonio Batista, actuando en representación de **Tian Fu Zheng Chong**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N. 2,163-08 de 31 de octubre de 2008, emitida por la antigua **Dirección 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 Tian Fu Zheng Chong y Cecilia Falcón de Rodríguez.

I. Disposiciones que se aducen infringidas.

A. La actora invoca la infracción de las siguientes disposiciones de la ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general:

A.1. El artículo 75, relativo al deber que tiene la autoridad competente de correr en traslado de terceros una petición cuya decisión pudiera afectar sus intereses (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial);

A.2. El artículo 153, el cual prevé como medios de terminación del proceso: la resolución, el desistimiento, la transacción, el allanamiento a la pretensión, la

renuncia al derecho en que se funde la instancia y la declaración de caducidad (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial); y

A.3. El artículo 158, conforme al cual todo interesado podrá desistir de su petición, instancia o recurso, o renunciar a su derecho, salvo que se trate de derechos irrenunciables según las normas constitucionales y legales (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

B. La recurrente también aduce la violación de las siguientes disposiciones del Código Civil:

B.1. El artículo 15, norma que dispone que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes (Cfr. foja 12 del expediente judicial);

B.2. El artículo 432, que consagra el derecho que tiene todo poseedor a ser respetado en su posesión; y si fuere perturbado en ella, a ser amparado o restituido por los medios que establecen el Código Judicial y el Código Administrativo (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial); y

B.3. El artículo 1107, el cual establece que la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

C. Finalmente, la demandante advierte la infracción de las siguientes disposiciones de la ley 37 de 1962, sobre la Reforma Agraria:

C.1. El artículo 53, el cual señala que para ejercer el derecho de solicitar una parcela de tierra a título oneroso, se requerirá, entre otras cosas, que el solicitante se obligue a hacer cumplir la función social de la tierra (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial); y

C.2. El literal a del artículo 58, según el cual los ocupantes precarios, arrendatarios, aparceros o medieros, o los trabajadores que estén cultivando la

tierra, tendrán preferencia para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

II. Breves antecedentes del caso y concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según consta en autos, por medio de la resolución D.N. 2,163-08 de 31 de octubre de 2008, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por conducto de la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, admitió el desistimiento de la solicitud de traspaso de derechos posesorios incoada por Cecilia Falcón de Rodríguez a favor de Tian Fu Zheng Chong; de igual manera, autorizó a la peticionaria para que continuara con los trámites de adjudicación sobre el globo de terreno ubicado en la localidad de Calzada Larga, corregimiento de Chilibre, distrito y provincia de Panamá y, a su vez, ordenó que se incluyera dentro de dicha adjudicación a Nicanor Rodríguez, Cecilia Rodríguez, Melva Rodríguez, Iván Rodríguez y Doris Rodríguez, quienes son hijos de Falcón Rodríguez (Cfr. foja 16 y su reverso del expediente judicial).

La decisión emitida le fue notificada a Tian Fu Zheng Chong el 4 de diciembre de 2008, mostrando el mismo su inconformidad a través de la presentación de un recurso de apelación que fue resuelto mediante la resolución DAL-040-R.A. 2010 de 9 de abril de 2010, la cual confirmó en todas sus partes el acto impugnado, quedando así agotada la vía gubernativa. Cabe señalar, que la mencionada resolución le fue notificada al afectado el 21 de abril de 2010 (Cfr. fojas 16-17 y 19 del expediente judicial).

El 15 de junio de 2010, Tian Fu Zheng Chong, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante esa Sala la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la resolución D.N. 2,163-08 de 31 de octubre de 2008 y de su acto confirmatorio; así como también que se declare que dentro del expediente

administrativo identificado con el número 8-136-202 está acreditada la cesión onerosa de derechos posesorios formalizada ante la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria a favor del demandante y, que por tanto, él está autorizado para continuar con los trámites de adjudicación del globo de terreno ubicado en la localidad de Calzada Larga, corregimiento de Chilibre, distrito y provincia de Panamá (Cfr. fojas 1-15 del expediente judicial).

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, el apoderado judicial del actor expresa que el artículo 153 de la ley 38 de 2000 regula los supuestos que le ponen fin a un proceso; sin embargo, manifiesta que la autoridad demandada aplicó lo dispuesto por dicha norma para fundamentar la resolución D.N. 2,163-08 de 31 de octubre de 2008, la cual no le pone fin al trámite de adjudicación de tierra que reposa en el expediente administrativo identificado con el número 8-136-2002 (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

Añade, que Cecilia Falcón de Rodríguez pretende, unilateralmente, dejar sin efecto el contrato por medio del cual traspasó de manera onerosa a Tian Fu Zheng Chong los derechos posesorios que ella tenía sobre un globo de terreno de dos hectáreas y medias; contrato que fue presentando por ambos ante la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria el 14 de noviembre de 2005 y que reposa en el expediente administrativo (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, señala que la resolución CRA-001 de 2 de julio de 1963, en la cual se fundamentó la resolución impugnada y su acto confirmatorio, no posee fuerza vinculante frente a terceros, puesto que no puede ser aplicada para desconocer la cesión onerosa de derechos posesorios hecha por Falcón Rodríguez a favor de Tian Fu Zheng Chong, ya que esa resolución no ha sido promulgada, razón por la cual considera que su aplicación resulta contraria al

precepto constitucional que establece que las leyes rigen a partir de su promulgación (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Por otra parte, también aduce que las pruebas que reposan en el expediente administrativo demuestran que Cecilia Falcón de Rodríguez no está ocupando el globo de terreno objeto de litigio ni mucho menos ejerciendo la función social que exige la ley, ya que desde el 14 de noviembre de 2005, fecha en la cual se realizó la cesión onerosa de derechos posesorios, Tian Fu Zheng Chong es quien lo ocupa y ejerce dicha función; por lo que estima que éste tiene el derecho a ser respetado en su posesión y a obtener el amparo de la autoridad competente para que continúe con los trámites de la adjudicación a su favor (Cfr. fojas 9-10 del expediente judicial).

Finalmente, el apoderado judicial del demandante afirma que la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria omitió darle traslado de la solicitud de desistimiento presentada por Cecilia Falcón de Rodríguez; situación que coartó el derecho de defensa de su representando, ya que éste no pudo oponerse oportunamente a que se expidiera la resolución impugnada (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Una vez analizados los argumentos en los cuales el actor sustenta su pretensión y luego de examinar las piezas procesales que integran el expediente judicial, este Despacho advierte la necesidad de revisar las actuaciones que componen el expediente administrativo para poder determinar la legalidad o ilegalidad de la resolución acusada, tal como fue señalado por esa Sala al emitir la resolución de 21 de octubre de 2011 que negó la solicitud de suspensión provisional del acto impugnado (Cfr. fojas 27-31 del expediente judicial).

Lo anterior obedece al hecho que los cuestionamientos formulados por el recurrente guardan relación, en su gran mayoría, con la existencia de un contrato de cesión onerosa de derechos posesorios celebrado entre Tian Fu Zheng Chong

y Cecilia Falcón de Rodríguez y el desistimiento que posteriormente formuló esta última ante la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria para que se dejara sin efecto esta cesión de derechos; contrato que, conjuntamente con otras pruebas a las cuales aquél hace alusión, reposan en el expediente administrativo identificado con el número 8-136-2002, el cual no ha sido incorporado en esta etapa del proceso.

En razón de lo expuesto, consideramos que faltan elementos probatorios que permitan comprobar los hechos que fundamentan la pretensión del accionante, por lo que no puede concluirse que el acto impugnado haya sido emitido con infracción de la normativa legal aplicable al caso en estudio.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria.

III. Pruebas: Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en los archivos de la institución demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General