REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 473

Panamá, 10 de septiembre de 2012

Proceso Contencioso Administrativo de Protección de los Derechos Humanos.

Concepto.

La Corporación de Abogados Indígenas de Panamá, en representación de **Gilberto Arias**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N. 3-2207 de 26 de diciembre de 2002, emitida por la antigua **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

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.

El actor considera que la resolución D.N.3-2207 de 26 de diciembre de 2002, emitida por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, infringe de manera directa las siguientes disposiciones legales:

1. El artículo 11 del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por medio del decreto de gabinete 53 de 26 de febrero de 1971, expedido por la Junta Provisional de Gobierno, relativo a la protección e

integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en países independientes, adoptado por nuestro país mediante el decreto de gabinete 53 de 26 de febrero de 1971, expedido por la Junta Provisional de Gobierno, que particularmente reconoce el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas;

2. Los artículos 1, 10, 12 (literal c), 27 (numeral 5), 55, 56, 98, 99 y 102 del Código Agrario (ley 37 de 1962), vigentes a la fecha en que se dieron los eventos relativos a los hechos que dan lugar a la demanda, los que, en forma respectiva, se referían a: la aplicación de este cuerpo normativo a las comunidades indígenas; el derecho de preferencia de que gozaban en el proceso de distribución de la tierra aquellas personas que la habiten o la trabajen; la excepción, en cuanto a los fines de Reforma Agraria, que existía en el caso de las tierras estatales destinadas como reservas para tribus indígenas; la facultad que tenía la antigua Comisión para negar la adjudicación de tierras; la posibilidad de adjudicar o no las tierras estatales; y al procedimiento que debía seguir dicha comisión después de recibir la solicitud de adjudicación; y

3. Los numerales 1 y 2 del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada a través de la ley 15 de 28 de octubre de 1977, emitida por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, los cuales señalan, de manera respectiva, que toda persona tiene derecho al uso y

goce de sus bienes, los que pueden ser objeto de subordinación al interés social por medio de ley; y que nadie puede ser privado de sus bienes, excepto por razones de utilidad pública o de interés social, en los casos y en la forma que establezca la Ley, previo el pago de una indemnización.

Los conceptos de infracción de estas normas han sido explicados por el actor en las fojas 104 a 110 del expediente judicial.

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según puede observar este Despacho, el actor, Gilberto Arias, en su calidad de representante legal y cacique general de la Comarca de Guna Yala, pretende que a través de este proceso contencioso administrativo de Protección de los Derechos Humanos, ese Tribunal declare nula, por ilegal, la resolución No.D.N.3-2207 de 26 de diciembre de 2002, por cuyo conducto la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adjudicó definitivamente, a título oneroso, a favor de Carlos Antonio Valderrama Borgas, un globo de terreno baldío ubicado en el corregimiento y distrito de Santa Isabel, provincia de Colón; acto administrativo que, a su juicio, viola el derecho de uso y de ocupación de la propiedad colectiva de la cual goza la comunidad indígena de la ahora denominada comarca Guna Yala, en virtud que el área de terreno adjudicada por esa entidad pública a favor de Valderrama Borgas forma parte de las tierras que el Congreso General Comarcano ha reclamado al Estado panameño desde que se separó de la Gran Colombia, para

que sean incorporadas a su territorio (Cfr. fojas 102 y 103 del expediente judicial).

Luego de analizar el contenido del libelo de la demanda, así como el resto de la documentación que reposa en el expediente judicial, este Despacho debe puntualizar lo siguiente:

1. El derecho al goce de la propiedad colectiva por las comunidades indígenas es susceptible de ser protegido mediante el proceso de protección de derechos humanos.

Toda la argumentación jurídica a la que recurre el actor en la demanda bajo análisis, gira en torno a una posible violación del derecho de propiedad colectiva que tienen las poblaciones indígenas sobre sus tierras, lo que en primera instancia hace obligante que determinemos si dicho derecho es de aquellos que pueden ser protegidos de manera efectiva mediante el proceso de Protección de Derechos Humanos que nos ocupa.

Para tal propósito, resulta oportuno indicar que el numeral 15 del artículo 97 del Código Judicial dispone que, en materia administrativa, la Sala Tercera conocerá de los procesos de Protección de los Derechos Humanos con el objeto que el Tribunal anule actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado cuando, mediante dichos actos administrativos, se violen derechos humanos justiciables previstos en las leyes de la República, incluso aquellas que aprueben convenios internacionales sobre derechos humanos.

El jurista Arturo Hoyos en la monografía titulada “Justicia Contencioso Administrativa y Derechos Humanos”, explica cuales son los derechos que pueden ser objeto de protección en este tipo de procesos judiciales:

> “... Más importante que una definición, más o menos certera, sobre el concepto de derechos humanos es determinar cuáles son los susceptibles de ejecución judicial, pero sobre todo lo que interesa es establecer mecanismos que los protejan y garanticen su realización efectiva.
>
> Queda, pues, por determinar cuáles derechos humanos son justiciables para los efectos del proceso contencioso-administrativo de que nos ocupamos. Son justiciables los derechos humanos que son exigibles judicialmente frente a la Administración pública.
>
> Los derechos humanos exigibles judicialmente frente a la Administración pública son fundamentalmente aquellos de carácter civil y político ya que, como regla general, los derechos económicos, sociales y culturales son derechos-programa que sólo obligan a los gobiernos a crear condiciones sociales y económicas favorables para el progreso de aquellos.
>
> ...
>
> Tal como lo señaló la Corte Suprema de Justicia en la exposición de motivos que acompañó al proyecto de ley mediante la cual se previó la creación del proceso contencioso-administrativo a que nos hemos referido ‘a la cabeza de los derechos humanos justiciables estarían las libertades de asociación, expresión reunión, la libertad y secreto de la correspondencia, el derecho a la intimidad, la libertad religiosa y la de residencia, el derecho de propiedad y otros que iría especificando la jurisprudencia contencioso administrativa...” (HOYOS Arturo. Justicia Contencioso Administrativa y Derechos Humanos. Instituto Panameño de

Derecho Procesal. 1991. págs. 31 a 33)
(Las subrayas son nuestras).

En este mismo orden de ideas, debe destacarse que el parágrafo segundo del artículo 1 de la ley 20 de 31 de enero de 1957, por cuyo conducto se declararon como reservas indígenas la ahora denominada comarca de Guna Yala y algunas tierras en la provincia de Darién, dispuso que las tierras de que trata el artículo anterior serán poseídas en común por las tribus aborígenes que las habitan, sin que puedan ser adjudicadas a ningún título, enajenadas ni arrendadas.

También se observa, que a través del artículo 11 del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en Panamá por medio del decreto de gabinete 53 de 1971, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en países independientes, se reconoce a favor de estas poblaciones el derecho de propiedad, colectivo o individual, sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos.

En el marco de lo antes expuesto, queda claro para este Despacho que aunque el derecho a la propiedad colectiva de las poblaciones indígenas que el actor invoca como violado por el acto administrativo demandado aun no ha sido objeto de fallo alguno emitido por ese Tribunal, no puede soslayarse el hecho que nuestro ordenamiento jurídico sí lo ha reconocido como tal, por lo que, a juicio de esta Procuraduría, debe ser considerado por la Sala como un derecho humano justiciable, susceptible de protección a través del presente proceso.

2. Para determinar si se han producido las infracciones legales aducidas en la demanda es necesario verificar las afirmaciones del demandante, mediante la práctica de una prueba de inspección judicial.

El actor ha formulado cargos de ilegalidad en contra de la resolución D.N.3-2207 de 26 de diciembre de 2002, emitida por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, invocando para tal efecto la supuesta infracción del ya mencionado artículo 11 del convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado a través del decreto de gabinete 53 de 1971; de los artículos 1, 10, 12 (literal c), 27 (numeral 5), 55, 56, 98, 99 y 102 de la ley 37 de 1962, que aprobó el anterior Código Agrario; y, de los numerales 1 y 2 del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por medio de la ley 15 de 28 de octubre de 1977; no obstante, para acreditar dichos cargos el recurrente únicamente acompaña su demanda con la copia autenticada del acto acusado y un informe que rindieron en el mes de enero de 2003, las empresas Proyectos y Estudios Ambientales del Istmo y la Fundación Acción Social por Panamá, producto del contrato de consultoría suscrito por éstas con el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), en el que se hizo un estudio socio económico y tenencial en un área propuesta entre el límite de la ahora denominada comarca Guna Yala y el distrito de Santa Isabel, ubicado en la provincia de Colón (Cfr. fojas 1 a 99 del expediente judicial).

Conforme puede observar esta Procuraduría, de los documentos allegados hasta ahora al proceso no es posible concluir de manera clara y objetiva que la parcela ubicada en el corregimiento y distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, adjudicada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria a favor de Carlos Antonio Valderrama Borgas, se encuentre dentro de las tierras que componen la comarca Guna Yala, razón por la que se hace necesaria la práctica de una diligencia de inspección judicial a ese globo de terreno, para constatar si se han configurado o no los cargos de ilegalidad que aduce el demandante. Por consiguiente, el concepto de esta Procuraduría queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria.

III. Pruebas:

a. Documental: Con el objeto que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que guarda relación con la resolución No.D.N.3-2207 de 26 de diciembre de 2002, el cual reposa en los archivos de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

b. Inspección Judicial: Este Despacho solicita al Tribunal la práctica de una inspección judicial al globo de terreno ubicado en el corregimiento y distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, con una superficie de 190Has+7757.73M2, cuyo propietario es Carlos Antonio Valderrama Borgas, comprendido dentro de los siguientes

linderos generales, según el plano 305-01-4227 de 22 de febrero de 2002, aprobado por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, así: al Norte: Camino hacia Los Bumbales y hacia Los Caletones; al Sur: Liana Mejía Zachisson; al Este: Jorge Alexis Garrido Infante y Víctor Gorday Moreno; y, al Oeste: Mario Fernández Guerra e Iván Siomar Hernández y camino de entrada, con el propósito que se determine: Si el terreno adjudicado a Carlos Antonio Valderrama Borgas pertenece o no a la Comarca Guna Yala.

Para la práctica de esta diligencia judicial, designamos al técnico topógrafo Olmedo Pimentel, con cédula de identidad personal 9-84-333 e idoneidad 84-304-022; y solicitamos que se libre el despacho correspondiente al Juzgado de Circuito Civil de Colón, en turno.

IV. Derecho: Se niega el invocado, por el demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 444-09