REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 478

Panamá, 14 de junio de 2011

Proceso Contencioso Administrativo de Protección de los Derechos Humanos.

Concepto

El licenciado Héctor Huertas, en representación de **Gilberto Arias**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N. 3-1134 de 5 de julio de 2004, emitida por la **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. 3-1134 de 5 de julio de 2004, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, infringe de manera directa las siguientes disposiciones:

1. El artículo 11 del decreto 53 de 26 de febrero de 1971, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en países independientes, que dispone que deberá reconocerse el derecho de propiedad colectivo e

individual a favor de estos pueblos (Cfr. f. 104 del expediente judicial);

2. Los artículos 1, 10, 12 (literal c), 27 (numeral 5), 55, 56, 98, 99 y 102 del Código Agrario, que regulan los siguientes temas: a) los objetivos fundamentales de la reforma agraria; b) la aplicación de este cuerpo normativo en las comunidades indígenas; c) el derecho de preferencia en el proceso de distribución de la tierra; la atribución legal que la ley le ha otorgado a la Comisión de Reforma Agraria para negar solicitudes de adjudicación de parcelas; d) la definición de tierras estatales adjudicables y su división; y e) procedimiento que debe seguir dicha comisión para la adjudicación de globos de terrenos (Cfr. f. 104 y 105 del expediente judicial);

3. Los acápites c y d del artículo 21 de la ley 15 de 28 de octubre de 1977, que guardan relación con el derecho de uso y goce que tiene toda persona de sus bienes (Cfr. f. 106 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 Kuna Yala, pretende que a través de este proceso contencioso administrativo de Protección de los Derechos Humanos, ese Tribunal declare nula, por ilegal, la resolución D.N. 3-1134 de 5 de julio de 2004, por cuyo conducto la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario adjudicó definitivamente, a título oneroso, a favor de Ceferino

Domínguez, un globo de terreno baldío ubicado en el corregimiento Cabecera, 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 mencionada Comarca, en virtud que el área de terreno adjudicada por esa entidad pública a título oneroso 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. foja 103 del expediente judicial).

Al 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 contenida en la demanda bajo análisis, se concentra en una posible violación del derecho humano 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.

En este mismo contexto, 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 Comarca de San Blas 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 advierte, que a través del artículo 11 del decreto 53 de 26 de febrero de 1971 que ratifica el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo de 1957, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en países independientes, se reconoció 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 aún no ha sido objeto de fallo alguno emitido por ese Tribunal, no puede obviarse el

hecho que nuestro ordenamiento jurídico sí lo ha reconocido como tal, por lo que, a juicio de este Despacho, debe ser considerado por la Sala como un derecho humano justiciable, que puede ser 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. 3-1134 de 5 de julio de 2004, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, invocando para tal efecto la supuesta infracción del artículo 11 del decreto 53 de 26 de febrero de 1971; de los artículos 1, 10, 12 (literal c), 27 (numeral 5), 55, 56, 98, 99 y 102 del Código Agrario; y, de los acápites c y d del artículo 21 de la ley 15 de 28 de octubre de 1977; no obstante, para acreditar dichos cargos el recurrente únicamente acompañó 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 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 Comarca Kuna Yala y el distrito de

Santa Isabel, ubicado en la provincia de Colón (Cfr. f 1 a 100 del expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, de los documentos allegados al proceso no es posible determinar de manera clara y objetiva que la parcela ubicada en el corregimiento Cabecera, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, adjudicada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria a favor de Ceferino Domínguez, se encuentra dentro de las tierras que componen la Comarca Kuna Yala, razón por la que se hace necesaria la práctica de una diligencia de inspección judicial en este globo de terreno, para así poder constatar si se han configurado o no los cargos de ilegalidad que aduce el demandante.

Por consiguiente, como la parte actora no ha acreditado los hechos que sustentan su demanda, el concepto de esta Procuraduría queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria.

3. Procedencia de la solicitud de nulidad del asiento registral.

En otro orden de ideas, se advierte que el apoderado judicial del demandante, Gilberto Arias, igualmente ha solicitado al Tribunal que declare la nulidad del asiento registral que recae sobre la finca inscrita a nombre de Ceferino Domínguez, y ordene al Registro Público que proceda a la cancelación correspondiente, sin tomar en consideración que, debido a su naturaleza civil, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo no es competente para conocer y decidir sobre dichas inscripciones; materia de competencia de

la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, conforme lo dispone el numeral 2 del artículo 93 del Código Judicial.

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en auto de 31 de marzo de 2008 se pronunció respecto a la determinación de la vía procesal adecuada para este tipo de materia, señalando en la parte medular de dicho fallo lo siguiente:

> "… Se aprecia en el libelo de la demanda que los demandantes pretenden que esta Superioridad declare la nulidad de los títulos de propiedad de las mencionadas fincas inscritas…
>
> Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1784 del cuerpo legal en mención la cancelación de una inscripción no procede sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación, la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción.
>
> Por su parte, cabe señalar que de acuerdo en el numeral 2 del artículo 93 del Código Judicial la Sala Civil, es quien tiene la competencia para conocer de las apelaciones contra las resoluciones que dicta el Director General del Registro Público.
>
> …
>
> Importa advertir, que si bien el artículo 97 del Código Judicial a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia le están atribuidos los procesos que se originen, por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que se ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando de ejercerlas los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y

> de las entidades autónomas o semiautónomas, los actos registrales del Registro Público por su naturaleza tienen una regulación especial al establecerse que deben impugnarse ante la jurisdicción ordinaria civil, ello a nuestro juicio porque versa de controversias civiles por cuanto que beneficia a uno y causa perjuicio a otro.
>
> Siendo así las cosas este Tribunal debe concluir que la controversia en cuestión para que se anulen las inscripciones de unos títulos de propiedad no pueden ser examinadas por esta Sala, ya que por su naturaleza es una materia de competencia de la vía ordinaria civil…"

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la resolución D.N. 3-1134 de 5 de julio de 2004, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

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 mencionada resolución D.N. 3-1134, el cual reposa en los archivos de la entidad demandada.

b. Inspección Judicial: Este Despacho solicita al Tribunal la práctica de una inspección judicial a la finca 20242 inscrita en el Registro Público de la provincia de Colón al documento 659652, asiento 1, de la Sección de la Propiedad, cuyo propietario es Ceferino Domínguez Domínguez,

la cual fue segregada de la finca madre 2534, inscrita en el Registro Público de la provincia de Colón al tomo 236, folio 38, de la Sección de la Propiedad, ubicada en el corregimiento Cabecera, distrito de Santa Isabel, provincia de Colón, con el propósito que se determine:

1. Si el terreno adjudicado a Ceferino Domínguez Domínguez pertenece a la Comarca Kuna Yala; y,

2. Si sobre este terreno adjudicado a Ceferino Domínguez Domínguez en la comunidad indígena que compone la Comarca Kuna Yala se ha cumplido con la función social de la tierra.

Para la práctica de esta diligencia judicial designo a los ingenieros Jovanka De León, con cédula de identidad personal 8-507-357, e idoneidad 98-304-011 y, José Cubillas, con cédula de identidad personal 4-195-272, e idoneidad 85-304-006.

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 451-09