

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 527

Panamá, 18 de abril de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 1180832022.

El Licenciado Ascario Morales Guerrero, actuando en nombre y representación de **Rengifo Navas Revilla, Aníbal Sánchez Vásquez e Inocencio Martínez Balboa (en sus condiciones de Caciques Generales de la Comarca Guna Yala)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 8-0753 de 23 de julio de 1979, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria**, hoy conocida como la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**.

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 No. 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Breves Antecedentes.

La Ley 2 de 16 de septiembre de 1938, publicada en la Gaceta Oficial 7873 del 23 de septiembre de 1938, crea las Comarcas de San Blas y de Barú, la excerta legal en referencia, fue modificada por medio de la Ley 20 de 31 de enero de 1957, publicada en la Gaceta Oficial 13,282 de 28 de junio de 1957, a fin de declarar las tierras que comprenden las comarcas como reservas indígenas, enfatizando que las mismas serían poseídas en común por las tribus aborígenes que la habitan, por lo que no podrían ser adjudicadas a ningún título, enajenadas ni arrendadas.

Resulta pertinente destacar que a través de la Ley 99 de 23 de diciembre de 1999, publicada en la Gaceta Oficial 23,701 de 29 de diciembre de 1998, a la Comarca de San Blas, se le denominó Comarca Kuna Yala, de manera que fue modificado el artículo 1 de la Ley 2 de 1938.

En ese sentido, **Rengifo Navas Revilla, Aníbal Sánchez Vásquez e Inocencio Martínez Balboa**, en su condición de Caciques Generales de la Comarca Kuna Yala, interponen una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la Dirección Nacional de Reforma Agraria (actual **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**), debido a la adjudicación, a título oneroso, que concedió a **Enrique Cordero Ayala**, por unas parcelas de tierras que corresponden al territorio de la Comarca Kuna Yala, indicando además, que el acto administrativo por el cual se accedió a la adjudicación no había sido publicado en un diario de circulación nacional (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Al respecto, la Sala Tercera admitió la demanda interpuesta a través de la Resolución de treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022), ordenando el traslado de la misma a la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a Enrique Cordero Ayala, quien se encuentra representado por el Licenciado Roberto Aparicio Alvear, en su calidad de defensor de ausente, y a esta Procuraduría, quien intervendrá en interés de la ley (Cfr. foja 47 y 56 del expediente judicial).

II. Acto acusado de ilegal.

El acto objeto de reparo lo constituye la Resolución D.N. 8-0753 de 23 de julio de 1979, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el cual en su parte resolutive, señala lo siguiente:

“Resuelve:

1°. Adjudicar definitivamente, a título oneroso, al señor Enrique Cordero Ayala, de generales expresadas, una parcela de terreno, ubicada en el Corregimiento de El Llano, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, de una extensión superficial de CIENTO HECTAREAS CON CUATRO MIL QUINIENTOS OCHENTA Y UN METROS CUADRADOS Y CINCUENTA Y TRES DECIMETROS CUADRADOS (10HAS.+4581.52 M2.) comprendida dentro de los siguientes linderos generales:

NORTE: Cenobio Herrera;
SUR: José Renán Esquivel;
ESTE: Camino que conduce de El Llano a Cartí;
OESTE: Tierras Nacionales.

2°. Esta adjudicación queda sujeta a las siguientes condiciones y reservas:

a) El precio de venta de esta parcela de terreno es de MIL SETECIENTOS SESENTA Y CINCO BALBOAS (B/.1,765.00), suma que pagó el comprador mediante Recibos de Depósitos..., expedidos por el Banco Nacional, Área Metropolitana.

b) Esta venta queda sujeta a lo dispuesto en los Artículos setenta (70), setenta y uno (71), ciento cuarenta (140), ciento cuarenta y uno (141), ciento cuarenta y dos (142) y ciento cuarenta y tres (143) del Código Agrario; ciento sesenta y cuatro (164) del Código Administrativo y cuarto (4°) del Decreto de Gabinete número treinta y cinco (35) de seis (6) de febrero de mil novecientos sesenta y nueve (1969).

c) Se advierte al Comprador que está en la obligación de dejar una distancia de treinta metros (30.00 Mts), por lo menos, desde las cercas de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje del Camino que conduce de El Llano a Cartí con el cual limita el Este.

d) El comprador acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados.

e) Son de cargo del Comprador los gastos de registro de esta Resolución..." (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

III. Disposiciones legales que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de los demandantes, sostiene que con la emisión del acto impugnado se han vulnerado las siguientes normas jurídicas:

A. De la **Ley 37 de 21 de septiembre de 1962**, que aprueba el Código Agrario de la República de Panamá, publicada en la Gaceta Oficial 14,923 de 22 de julio de 1963, las siguientes disposiciones, en este orden:

- **Artículo 26**, con el cual se establece que todas las tierras estatales se encuentran sujetas a los fines de la Reforma Agraria, con excepción de aquellas que estén descritas en el artículo 27 de la excerta legal (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

- **Artículo 27**, que determina las excepciones de las tierras estatales, incluyendo entre ellas, a las reservadas para tribus indígenas (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

B. De la **Ley 16 de 19 de febrero de 1953**, por la cual se organiza la Comarca de San Blas, publicada en la Gaceta Oficial 12,042 de 7 de abril de 1953, la siguiente disposición:

- **Artículo 21**, que establece la prohibición de adjudicar tierras ubicadas dentro de las reservas indígenas, a ninguna persona que no forme parte de la comunidad, salvo que las solicitudes de adjudicaciones sean aprobadas por dos (2) Congresos Kunas, diferentes (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

C. De la **Ley 20 de 31 de enero de 1957**, que declara a la Comarca de San Blas y ciertas tierras del Darién, como reservas indígenas el siguiente artículo:

- **Artículo 1**, que estipula la prohibición de adjudicar las reservas indígenas de la Comarca de San Blas, establece sus linderos y reconoce a las islas, islotes, cayos y arrecifes dentro de la reserva, excluyendo las tierras que forman la población de Puerto Obaldía, así mismo, determina que las tierras serían poseídas en común por las tribus aborígenes que la habitan, sin que puedan ser adjudicadas a ningún título, enajenadas ni arrendadas (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

IV. Argumentos del demandante.

A fin de sustentar su demanda de nulidad, la parte recurrente manifiesta que se han violado las normas estipuladas en la ley especial que crea la Comarca y sus posteriores modificaciones, indicando que la entidad acusada procedió con la adjudicación a título oneroso, de tierras que conforman la reserva de la Comarca, en beneficio de una persona que no forma parte de los habitantes comarcales, lo que resulta en una ilegalidad, pues tal actuaciones se encuentra prohibida taxativamente en la excerta legal, así como en las disposiciones determinadas en el Código Agrario aplicable al momento de la emisión del acto impugnado.

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al analizar los argumentos sobre los cuales el recurrente fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales que obran dentro del expediente de marras, este Despacho observa que las pruebas incorporadas hasta ahora junto con la acción en estudio, no permiten determinar de manera clara y objetiva si, en efecto, la entidad acusada al emitir el acto administrativo transgredió las disposiciones que se aducen en la demanda.

En ese sentido, podemos apreciar que junto con la demanda, la parte actora aportó los siguientes medios probatorios:

1. Copia autenticada de la Resolución D.N. 8-0753 de 23 de julio de 1979, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial).

2. Certificación fechada de 1 de noviembre de 2022, expedida por la Oficina de la Gaceta Oficial, con la cual se acredita que el acto impugnado no fue publicado (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

3. Copias simples de comunicaciones formales entre los demandantes y la entidad, que guardan relación con la solicitud de informe técnico sobre las propiedades que se encuentran dentro de las tierras comarcales, incluyendo un plano sobre el área (Cfr. fojas 16-31 del expediente judicial).

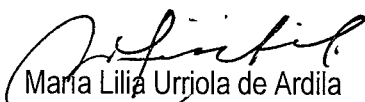
En virtud de lo anterior, a juicio de esta Procuraduría, las pruebas aportadas hasta ahora por los demandantes no permiten establecer si la **Resolución D.N. 8-0753 de 23 de julio de 1979**, emitida pro la Dirección Nacional de Reforma Agraria, actual **Autoridad Nacional de la Administración de Tierras (ANATI)**, violentó las normas que el accionante estima como infringidas con la emisión del acto acusado.

Es por ello que, **resulta necesario revisar el expediente administrativo que hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso**, a fin de poder corroborar si las tierras adjudicadas en efecto conforman la reserva indígenas; así como cualquier otra información que las partes aporten o aduzcan en las distintas etapas procesales, y que puedan servir para aclarar los aspectos sobre los cuales trata la demanda de nulidad en estudio.

En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado**, en lo que respecta a la legalidad de la **Resolución D.N. 8-0753 de 23 de julio de 1979**, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, actual **Autoridad Nacional de la Administración de Tierras (ANATI)** a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el recurrente, como por la institución demandada.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Liliá Urrjola de Ardila
Secretaria General