

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 626

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 5 de diciembre de 2012

**Proceso contencioso
administrativo de
plena jurisdicción**

El licenciado Oscar Luis Hoyte, quien actúa en representación de **Dominga Román de Rivera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución DAL-006-R.A.-2011 de 8 de abril de 2011, emitida por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, y 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 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 Dominga Román de Rivera y Quirino Eduvingamar González.

I. Antecedentes.

De acuerdo con las constancias procesales, el 12 de febrero de 2009, Quirino Eduvingamar González González solicitó a la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario la adjudicación, a título oneroso, de una parcela de terreno estatal, con una superficie aproximada de 15 hectáreas, ubicada en la

localidad de Tanara, corregimiento y distrito de Chepo, provincia de Panamá; la cual, según los datos suministrados por el peticionario, estaba comprendida dentro de los siguientes linderos: al norte, Ganadera Pabijo, S.A.; al sur, con Ricardo Sánchez; al este, con la carretera vieja; y al oeste, con la carretera Panamericana; información que aparece en el formulario de solicitud que se identifica con el número 8-7-155-09 (Cfr. fojas 1-2 del expediente administrativo).

El 15 de mayo de 2009, la referida dependencia estatal, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 98 de la ley 37 de 1962, luego de autorizar al interesado para que abriera las trochas respectivas, requirió al corregidor del lugar que notificara a los colindantes Ramiro Morcillo, José Isidro Díaz y Carmen de Epifanio para que hicieran valer sus derechos durante la inspección o mensura del predio solicitado (Cfr. foja 8 del expediente administrativo).

Posteriormente, Dominga Román de Rivera, actuando por conducto de su apoderado judicial, presentó oposición a la solicitud de adjudicación, a título oneroso, hecha por Quirino González, señalando que desde el año 2003, ella ya le había solicitado a la Corporación de Desarrollo Integral del Bayano la adjudicación de este globo de terreno y que desde entonces lo había trabajado. Debido a ello, la antigua Dirección de Reforma Agraria expidió la providencia 8-7-856-2009 de 5 de agosto de 2009, en la que dispuso acoger la oposición presentada por la recurrente (Cfr. fojas 13-15 del expediente administrativo).

De igual forma, compareció en este procedimiento de adjudicación Anel Abrego, quien también se opuso a la solicitud hecha por Quirino González, argumentando que había trabajado las mismas tierras desde el año 2003, ya que la Corporación de Desarrollo Integral de Bayano le había conferido un derecho posesorio sobre una superficie de 1 hectárea + 642.43 m², de allí que por ley podía ejercer tal derecho (Cfr. fojas 21-22 del expediente administrativo).

Por otra parte, se advierte que Quirino González González, actuando por medio de apoderado judicial, contestó la oposición promovida por Dominga Román, señalando que su ocupación del terreno en litigio tenía más de diez años, durante los cuales le ha dado un uso social de manera permanente, pública e ininterrumpida (Cfr. fojas 17-18 del expediente administrativo).

Consta igualmente, que el 1 de septiembre de 2009, la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, Región número 7, llevó a cabo una convocatoria dentro de ese conflicto agrario; no obstante, la misma resultó infructuosa, por lo que la institución abrió el proceso a pruebas; etapa en la que los involucrados presentaron todos los elementos probatorios que ayudaran a demostrar el derecho de tenencia que supuestamente mantenían sobre el mismo globo de terreno (Cfr. fojas 23-53 del expediente administrativo).

En otro orden de ideas, tenemos que la antigua Dirección de Reforma Agraria emitió la resolución D.N.-624-10 de 21 de mayo de 2010, a través de la cual decretó la nulidad de lo actuado a partir de la foja 15 del expediente contentivo de

la solicitud de adjudicación presentada por Quirino González y ordenó remitirlo al juzgado de circuito civil en turno para que resolviera la oposición promovida por Dominga Román de Rivera y Anel Abrego Camaño. Al ser notificados de esta decisión, éstos interpusieron en tiempo oportuno el correspondiente recurso de apelación, sustentado primordialmente en el hecho de que los terrenos objeto de litigio constituían parte de la finca 1720, inscrita en el Registro Público al tomo 31, folio 434 de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, que anteriormente formaba parte del patrimonio de la antigua Corporación de Desarrollo Integral del Bayano; entidad ante la cual los recurrentes ya habían presentado en el año 2003 la correspondiente solicitud de adjudicación, a título oneroso, de tales terrenos (Cfr. fojas 11 del expediente judicial y 138-140 del expediente administrativo).

Este recurso fue decidido por el ministro de Desarrollo Agropecuario mediante la resolución DAL-006-R.A.-2011 de 8 de abril de 2011, en la cual se revocó en todas sus partes la resolución a que se refiere el párrafo que antecede, debido a que al analizar el expediente, dicho servidor público pudo percatarse que el globo de terreno en litigio es considerado como un bien patrimonial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y que de acuerdo con una inspección realizada al sitio, pudo establecerse que Quirino González le estaba dando una función social a ese inmueble, de allí que le correspondía a la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria continuar con el proceso administrativo iniciado a

nombre de este último (Cfr. fojas 11-15 del expediente judicial).

Por razón de lo anterior, el 8 de julio de 2011, Dominga Román de Rivera, actuando por medio de su apoderado judicial, presentó ante esa Sala la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 2-10 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

A. La parte actora aduce la infracción de las siguientes normas de la ley 37 de 1962 sobre la Reforma Agraria:

a.1. El artículo 30, el cual establece los supuestos que se deben tomar en cuenta para determinar cuándo la propiedad privada cumple su función social (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial);

a.2. El artículo 130, norma que señala que en toda actuación que tenga por objeto la adjudicación de tierras baldías en propiedad o en arrendamiento podrá haber oposición que se formulará por escrito ante la Comisión de Reforma Agraria (Cfr. foja 7 del expediente judicial); y

a.3. El artículo 133, sobre el procedimiento a seguir para las oposiciones a las solicitudes de adjudicación hechas a la Comisión de Reforma Agraria (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

B. Finalmente, la demandante advierte la infracción de las normas de la ley 38 de 31 de julio de 2000 que a continuación se detallan:

b.1. El artículo 52 (numeral 4), relativo a los casos en los que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los

actos administrativos dictados (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

b.2. El artículo 116 que dispone que de todo incidente se correrá en traslado a la contraparte por tres días hábiles y, si hubiere pruebas que practicar, se concederá para ello un término de ocho días hábiles (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

b.3. El artículo 117, el cual indica que de todo incidente en el que se planteen cuestiones de previo y especial pronunciamiento, se formará un cuaderno separado, en el que se adjuntarán todos los documentos y actuaciones relacionados con él, incluyendo la resolución que lo decide y las notificaciones respectivas (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial);

b.4. El artículo 139, norma que señala que la autoridad que conoce del asunto, recibida la solicitud en regla, establecerá el periodo de pruebas, que no será menor de ocho ni mayor de veinte días (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial); y

b.5. El artículo 201 (numeral 31) que define lo que se entiende por debido proceso legal (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Iniciamos este análisis señalando que los cargos de infracción hechos por la parte actora con respecto a los artículos 130 y 133 de la ley 37 de 1962 no serán examinados por este Despacho, ya que dichas normas no resultan aplicables a la situación de hecho vinculada al caso que

ocupa nuestra atención, puesto que la parcela de terreno solicitada en adjudicación por Quirino González González forma parte de un **bien patrimonial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, identificada como la finca 1720, inscrita en el Registro Público al folio 434, rollo 15537, asiento 1, documento 7 de la Sección de la Propiedad de Panamá, y las referidas disposiciones están reservadas de manera exclusiva para aquellas adjudicaciones de tierras estatales catalogadas como baldías y no para las patrimoniales.

Esa Sala se pronunció en sentencia de 17 de marzo de 2008, con respecto al alcance y aplicación de estas normas, señalando en lo medular lo siguiente:

"...

Ante esto, debemos manifestar que la Ley 37 de 1962 (Código Agrario), divide las tierras estatales en baldías y patrimoniales (Capítulo 2º). Se dice que son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas (artículo 24 del Código Agrario). Por su parte, el artículo 25 de la misma excerta legal, establece que son tierras patrimoniales del Estado, todas aquéllas adquiridas por éste a cualquier título (compra, permuta, remate, reversión, donación, etc.)

En el artículo 130 del Código Agrario se señala como requisito sine qua non, en materia de oposición, que las tierras tienen que ser baldías, mientras que en el artículo 133 del mismo cuerpo legal se establece que serán de conocimiento de la justicia ordinaria estas oposiciones, lo que se entiende, procede, cuando existe una solicitud de

adjudicación (artículo 96 del Código Agrario), sobre tierras que son consideradas baldías, siempre que se cumpla con lo que prevé el artículo 131 de este Código, que es prístino al señalar en qué casos se admiten las oposiciones.

Sin embargo, cuando se trata de terrenos que forman parte de una finca que es patrimonio del Estado, no le son aplicables los supuestos que preceptúan los artículos 130, 131 y 133 del Código Agrario, ya que estas normas obedecen a las oposiciones a las solicitudes de adjudicación de tierras estatales baldías y no patrimoniales. Esto se infiere del conjunto de normas que integran el Capítulo 4to que nos hablan de las oposiciones.

Debemos aclarar que bajo la observancia de los puntos anteriores, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y su Dirección Nacional de Reforma Agraria, se amparan en la Ley 25 de 25 de Enero de 1973 y el Código Agrario de la República, para dilucidar cualquier tipo de controversias que respecto de ellas se generen, por lo que al margen de lo suscitado se desprende que la actuación se verificó en inobservancia a las reglas en mención." (Lo subrayado es de esa Sala y lo resaltado es nuestro).

El apoderado judicial de la actora también incluye entre las normas que considera infringidas el artículo 30 de la ley 37 de 1962, indicando en este sentido que la resolución que hoy impugna utiliza dicha norma como sustento legal para afirmar que Quirino González González le estaba dando la función social al terreno en litigio, razón por la cual el ex ministro de Desarrollo Agropecuario decidió que se debía continuar con el trámite de la solicitud de adjudicación hecha por éste; sin embargo, la disposición citada, según sostiene la recurrente, no ordena ni permite la continuación

de dicha solicitud cuando se encuentre pendiente de resolver una oposición (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

Esta Procuraduría se opone a los señalamientos hechos por Dominga Román de Rivera, ya que tal como quedó demostrado en la inspección ocular llevada a cabo el 15 de marzo de 2011 por funcionarios de la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria en el terreno en litigio, se observó una casa de zinc y piso de concreto; gallinas, vacas, terneros, toros; y maquinarias, todo administrado por Quirino González, razón por la cual la institución demandada tomó la decisión de continuar con el trámite de la solicitud de adjudicación hecha por él, puesto que se comprobó que le estaba dando al inmueble la función social que establece la Ley, según lo dispone el artículo 30 del Código Agrario (Cfr. fojas 14 del expediente judicial y 156 del expediente administrativo).

A lo anterior debemos agregar que durante el desarrollo de dicha inspección, el abogado de la recurrente reconoció que Dominga Román de Rivera no tenía bienes en el mencionado terreno, puesto que había sido desalojada del mismo, por lo que mal puede reclamar en esta oportunidad un derecho que no llegó a ostentar plenamente (Cfr. fojas 14 del expediente judicial y 156 del expediente administrativo).

Como los artículos 52, 116, 117, 139 y 201 (numeral 31) de la ley 38 de 2000, que se consideran vulnerados, guardan relación entre sí, el concepto en el que se sostiene que han sido infringidos será analizado de manera conjunta.

Al respecto, se observa que la accionante fundamenta los cargos de infracción que hace con respecto a las mencionadas

disposiciones, en el hecho de que la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, a pesar de haber recibido la oposición promovida por Anel Abrego Camaño y por el Instituto de Investigación Agropecuaria en contra de la solicitud de adjudicación hecha por Quirino Eduvingamar González, no se pronunció en relación con las mismas ni abrió el proceso al periodo de pruebas, violentando de esta manera el debido proceso legal (Cfr. fojas 7-9 del expediente judicial).

Contrario a lo expuesto por Dominga Román de Rivera, esta Procuraduría puede advertir que las oposiciones a las que se refiere la demandante únicamente se presentan cuando se trata de tierras baldías y, en el caso bajo examen, el terreno en litigio forma parte de las tierras estatales patrimoniales, de allí, que lo que correspondía era que la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria continuara con el trámite de adjudicación y no remitir el conocimiento del mismo a la esfera civil, como en un principio se hizo por error (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, creemos oportuno aclarar que si bien el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP) presentó su oposición a la solicitud de adjudicación hecha por Quirino González, la entidad demandada actuó con estricto apego a la Ley al no acoger la misma, porque como ya hemos explicado, el lote en litigio es un bien patrimonial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y, además, por razón que aquella institución nunca protocolizó en escritura pública ni inscribió a su favor la enajenación que le hiciera la Nación, actuación que sí fue ejecutada por la antigua

Dirección de Reforma Agraria mediante la escritura pública 4027 de 25 de marzo de 2008, motivo por el cual, el Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá nunca tuvo la condición de propietario de ese inmueble (Cfr. fojas 103-104, 107 y 108-115 del expediente administrativo).

En otra línea de pensamiento queremos destacar que en la parte motiva de la resolución en estudio, la entidad señala que en sus archivos consta que Dominga Román de Rivera tramitó ante la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria la solicitud de adjudicación número 8-148-95 de 15 de mayo de 1995, relativa a una parcela de tierra estatal adjudicable, ubicada en Río Chico, Pacora, distrito de Panamá, la cual fue objeto de una oposición decidida a través de la resolución DN-033-96 de 7 de mayo de 1996, emitida por la mencionada dirección nacional, demandada posteriormente a través de una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que dio lugar a que esa Sala dictara la sentencia de 24 de junio de 1998 que favoreció a la actora, pues ordenó la adjudicación del globo de terreno a su favor (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende, que la recurrente no tiene derecho a que se le adjudique el terreno vinculado al presente proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, debido a que el artículo 61 del Código Agrario establece que **se adjudicará una sola parcela a cada beneficiario**, a no ser que el interesado compruebe que tiene una familia numerosa; que la parcela original no le da el rendimiento económico suficiente para garantizar el

mejoramiento progresivo de su familia o que dicha parcela está siendo explotada racionalmente; requisitos que Román de Rivera no ha acreditado de manera alguna.

Por último, creemos importante mencionar que en el preciso momento en que la entidad demandada se percató que el globo de terreno en litigio correspondía a tierras patrimoniales del Estado, rescató el expediente que había sido remitido a la esfera civil y prosiguió con el trámite de la adjudicación hecha por Quirino González, por ser la autoridad competente para conocer de este tipo de procesos.

Por lo expuesto, este Despacho, actuando en interés de la Ley, solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES LEGAL** la resolución DAL-006-R.A.-2011 de 18 de abril de 2011, emitida por el entonces Ministro de Desarrollo Agropecuario.

IV. Pruebas:

A. Este Despacho objeta, por ineficaz, al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, la prueba de informe contenida en el numeral 3 del apartado de pruebas del escrito de la demanda, visible a foja 9 del expediente judicial, ya que dicho expediente administrativo consta como antecedente de la acción bajo estudio.

B. Este Despacho también se opone a la admisión de las pruebas de informe que aparecen identificadas en los numerales 4, 5 y 6 del apartado de pruebas, visibles a foja 9 del expediente judicial, por las siguientes razones:

b.1. Estas pruebas no guardan relación con el objeto de la demanda bajo examen, por lo que estimamos que son

legalmente ineficaces, de conformidad con lo estipulado en el artículo 783 del Código Judicial;

b.2. La recurrente no ha acreditado haber llevado a cabo las gestiones pertinentes para su obtención, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 784 del mismo código de procedimiento, según el cual incumbe a las partes y no al Tribunal probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.

C. Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, el cual reposa en esa Sala.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 456-11

