

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Plena  
Jurisdicción Especial.**

**Alegato de conclusión.  
(Concepto de la Procuraduría  
De la Administración).**

Vista Número 1287

Panamá, 9 de noviembre de 2017

La firma forense Castillo & Castillo Abogados, actuando en nombre y representación de **Julia Álvarez Rivera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución ADMG-229-2015 de 12 de octubre de 2015, emitida por el **Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras** 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración que incluye nuestro concepto de Ley dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior.

**I. Cuestión Previa.**

Como cuestión previa debo indicar que, con anterioridad, mediante la Vista 467 de 28 de abril de 2016, nos opusimos al recurso de apelación interpuesto por **Julia Álvarez Rivera**, contra la Resolución de 18 de febrero de 2016, mediante la cual el Magistrado Sustanciador no admitió la demanda de plena jurisdicción interpuesta por ésta.

Sin embargo, observamos que con posterioridad, el rol que desempeñamos en este proceso cambio al incorporarse al proceso a los señores Emiliano Menbache y Jorge Arivaldo Zapnapi, representantes de la Comunidad Arimae-Emberá Puru, a quienes la Sala Tercera les corrió traslado mediante Edicto Emplazatorio Judicial, con la finalidad que intervinieran en el

proceso que ocupa nuestra atención como terceros interesados. Al comparecer al proceso las personas indicadas, éstas manifiestan en lo medular de su escrito, que la demandante desconoce que existen claras diferencias entre la ocupación individual que regula el derecho civil con la ocupación tradicional que regula el derecho indígena, lo cual ha sido establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cfr. fojas 84-96 del expediente judicial).

En efecto, nos corresponde advertir el numeral 4 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo contenido establece lo siguiente:

“**Artículo 5.** La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:

...

**4. Intervenir en interés de la ley**, en los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción **en los que se impugnen resoluciones que hayan decidido procesos en vía gubernativa, en los cuales haya habido controversia entre particulares por razón de sus propios intereses.** En estos casos deberá correrse traslado a la contraparte de aquélla que ha recurrido ante la Sala Tercera de la Corte” (El resaltado es nuestro).

Bajo la premisa que antecede, este Despacho observa en el informe de conducta remitido por la entidad demandada que para el año 2008, antes de la emisión del acto acusado, **Julia Álvarez Rivera** solicitó la adjudicación de un predio, el cual afirmaba haber trabajado por más de quince (15) años ejerciendo la función social; sin embargo, durante el proceso la comunidad Arimae-Emberá Puru, se opuso a dicha adjudicación, advirtiendo que se les había otorgado la Resolución D.N.-761-09 de 28 de mayo de 2009, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, la cual le reconoció el Derecho Posesorio y ordenó el desalojo y suspensión de las actividades que realizaban los moradores en los predios de aquellas tierras colectivas (Cfr. fojas 71 - 72 del expediente judicial y 287-293 del expediente administrativo).

De lo anterior, surgen una serie de eventos y acciones jurídicas subsiguientes y propias de estos procesos de adjudicación de tierras, **que nos permiten advertir la controversia entre dichos particulares por razón de sus propios intereses**; de los que incluso se desprende una sentencia emitida y confirmada en la vía ordinaria a favor de **Julia Álvarez Rivera**, sobre el predio en cuestión.

Por razón de lo anterior, reiteramos que la Procuraduría de la Administración intervendrá en la presente causa, en interés de la Ley.

## II. Antecedentes.

De la lectura del expediente judicial se observa que mediante la Resolución ADMG-229-2015 de 12 de octubre de 2015, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, reconoció a favor de la comunidad de ARIMAE-EMBERÁ PURU, del pueblo indígena Emberá, la propiedad colectiva de tierras sobre un terreno baldío rural, identificado como un globo de terreno A, con una superficie de mil doscientos setenta y siete hectáreas más tres mil trescientos dos punto cincuenta y ocho metros cuadrados (1277 has+3302.58 m<sup>2</sup>), perteneciente a la comunidad de Emberá Puru; y el globo de terreno B con la superficie de seis mil novecientos catorce hectáreas más novecientos diez punto veinticuatro metros cuadrados (6,914 Has+910.24 m<sup>2</sup>), perteneciente a la comunidad de ARIMAE, ubicándose ambos, en la provincia de Darién (Cfr. fojas 27-31 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la apoderada de la demandante acudió a la Sala Tercera el 10 de diciembre de 2015, para presentar la demanda de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare la nulidad del acto administrativo referido en el párrafo anterior, indicando que el mismo vulnera disposiciones constitucionales y legales de obligatorio cumplimiento; puesto que según afirma, la Resolución ADMG-229-2015 de 12 de octubre de 2015, viola derechos humanos fundamentales, previamente adquiridos entre los que menciona contar con la tierra de labor necesaria para su subsistencia y la de su familia, así como acceder a una porción de tierra como factor de producción a la que le pueda dar la “Función Social” (Cfr. 3-4 del expediente judicial).

Para una mejor aproximación de los argumentos de la demandante, nos permitimos transcribir lo medular de su escrito, veamos:

**“Segundo:** El señor la señora (sic) **Julia Álvarez Rivera**, nuestra hoy **mandante** es una de esas personas quien, desde hace **más de quince (15) años**, mantiene la posesión de un **Globo de Tierras Estatales con una Superficie de Ciento noventa y nueve Hectáreas más cuatro mil**

**trescientos ochenta y cuatro Cuadrado con Siete Decímetros Cuadrados (199Has. +4,384.07 Mts<sup>2</sup>),** cuyos linderos y medidas se encuentran debidamente demarcadas en el respectivo **Plano de Ubicación**, que reposa en las oficinas de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**.

**Tercero:** Al referido Globo de Tierras Estatales poseído por la señora **Álvarez Rivera**, desde el primer día de su posesión, nuestra **Representada** ha estado dándole la “**función social**” de Ley, ejerciendo en partes de él actividades agrícolas con diversos rubros, ganadera y de reforestación. El resto del predio se mantiene en su estado de bosque natural, el cual es cuidado y protegido por éste, hecho cierto conocido primero y en su momento, por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario** y posteriormente, hoy por lo regentes de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) en Darién** y a Nivel Central en la sede principal de la **Ciudad de Panamá**.

**Cuarto:** La **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)** desde su creación, siempre ha sido plenamente concedora de la posesión que del referido terreno, hasta la fecha y **desde hace más de quince (15) años consecutivo e ininterrumpidos, reiteramos**, ha mantenido la señora **Julia Álvarez Rivera**, ello no sólo porque esta misma **Institución** ha expedido la **Certificación** en la que señala en cierta forma constarle dicha posesión, sino que también, ello se le ha hecho saber mediante **Declaración Judicial** que en ese sentido han externado, en **Primera Instancia**, el **JUZGADO MIXTO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHEPIGANA-RAMO CIVIL**, decisión que fue confirmada en **Segunda Instancia** por el **JUZGADO MIXTO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DARIÉN-RAMO CIVIL**, al resolver **Recurso de Apelación** que se sometiera a su consideración y decisión, promovido por la **Comunidad Indígena de Arimae-Emberá Puru**” (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

**Quinto:** Ante tal realidad y por exigencias de la propia **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)**, la señora **Julia Álvarez Rivera**, el pasado Cuatro (4) de Diciembre del año Dos mil trece (2,013), formalizó ante dicha **Institución** una **Solicitud de Titulación Onerosa** del referido **Globo de Tierras Estatales** por él ocupada y trabajada, petición que la misma **Institución** le identificó como **Solicitud no. 5-1254-13**.

...

**Sexto:** De conformidad al **Plano de Ubicación** del área concedida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)** a la **Comunidad Indígena de Arimae- Emberá Puro**, el Globo de Tierras Estatales con **Superficie de Ciento Noventa y nueve hectáreas más Cuatro mil trescientos ochenta y cuatro Cuadrados con Siete Decímetros Cuadrados (199Has. + 4,384.07 Mts<sup>2</sup>)**, que posee la señora **Julia Álvarez Rivera**, fue incluido como parte del “**Globo B**” de los dos que conforman la **Tierra Colectiva sobre la cual se otorgó Título Gratuito de propiedad** a dicha **Comunidad Indígena**, sin que el mismo hubiese sido **notificado personalmente** de dicha transmisión, para que pudiera hacer valer sus **Derechos** sobre la porción de **Tierras Estatales** poseídas” (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial).

### III. Normas que se aducen infringidas.

En esta oportunidad, debemos reiterar que la recurrente alega que el acto impugnado, proferido por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 17, 19, 20, 122 y 126 de la Constitución Política de la República de Panamá, los cuales versan sobre el principio de protección que debe ejercer el Estado sobre nacionales y extranjeros; el principio de igualdad; el Estado en el desarrollo agropecuario y los derechos de los agricultores; así como los fines de la política agraria (Cfr. fojas 6-11 de expediente judicial).

B. Los artículos 1, 2 y 98 del Código Agrario adoptado mediante la Ley 37 de 1962, modificado parcialmente mediante la Ley 55 de 23 de mayo de 2011, la cual no lo sustituye sino que regula nuevas materias no contempladas en aquel. Los artículos invocados refieren los objetivos del Código Agrario y el procedimiento ante la solicitud de reconocimiento de derechos sobre algún predio (Cfr. fojas 11-14 de expediente judicial).

C. Los artículos 2 y 4 de la Ley 72 de 2008, que disponen las definiciones de Pueblos Indígenas y Ocupación tradicional, y el reconocimiento de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas y la adjudicación del título de propiedad colectiva (Cfr. fojas 14-16 del expediente judicial);

### IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

En esta oportunidad procesal debemos reiterar que en lo concerniente a la presunta vulneración de los artículos 17, 19, 20, 122 y 126 de la Constitución Política de la República; corresponde a este Despacho solicitar al Tribunal se sirva descartar de su respectivo análisis los cargos de ilegalidad formulados en relación con esas disposiciones; puesto que de acuerdo con en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República y el artículo 86 del Código Judicial, **la guarda de la integridad de nuestro Estatuto Fundamental está atribuida de manera privativa a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno**; razón por la cual **la Sala Tercera no es competente para conocer y**

---

**decidir sobre el quebrantamiento de preceptos constitucionales** como los que se invocan en la acción bajo examen; de ahí que a esta Procuraduría no le es posible emitir una opinión al respecto (Cfr. fojas 7-11 del expediente judicial).

Por otra parte, es importante aclarar, que la adjudicación de tierras en la República de Panamá está regulada en la Ley 59 de 2010, la cual dispone en sus artículos 6 y 33 lo siguiente:

“**Artículo 6:** La Autoridad se constituye en la única titular y autoridad competente en materia de administración, custodia, reglamentación, adjudicación, avalúo, catastro, reconocimiento de posesión, tramitación y titulación de todos los bienes inmuebles objeto de esta Ley, incluyendo los de propiedad estatal y los de propiedad privada. **En el cumplimiento de sus funciones la Autoridad se sujetará las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra** y respetará la competencia de otras entidades del Estado sobre estos.”

“**Artículo 33:** La Autoridad será la única titular y autoridad competente, y por tanto **tendrá competencia exclusiva, en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios en bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras**, con excepción de aquellos cuyos uso y administración están asignados expresamente a entidades estatales, y aquellos bienes que administre la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Previo a la adjudicación sobre zonas turísticas declaradas se requiere de la anuencia mediante resolución motivada, de la Autoridad de Turismo de Panamá.”

De los artículos citados, se infiere la vasta competencia de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios, sujeta a las leyes aplicables que regulan la tenencia o el uso de la tierra.**

En ese orden de ideas, cabe señalar que la demandante indica la supuesta vulneración de los artículos 1, 2, 3 y 98 de la Ley 37 de 1962 (Código Agrario); no obstante, es indispensable tener en cuenta que **para las adjudicaciones de tierras indígenas o colectivas rige la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008**, que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de la comarcas, ello de conformidad con el artículo 127 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuyo texto dice:

**“Artículo 127:** El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. **La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de las tierras.”**

Con la finalidad de cumplir con el precepto constitucional indicado, la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008, fue reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010; **lo que constituye el cuerpo normativo especial que regula la adjudicación de tierras colectivas de los pueblos indígenas;** por consiguiente, no pueden vulnerarse los artículos 1, 2, 3 y 98 del Código Agrario, ya que no le son aplicables al procedimiento de adjudicación que ocupa nuestra atención; criterio que también fue recogido en la Sentencia de 14 de octubre de 2014, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs Panamá”, de cuyo texto se advierte lo siguiente:

“78. En octubre de 2007 miembros del pueblo Kuna realizaron una protesta pública para exigir la atención de las autoridades a sus reclamos. Posteriormente, el 23 de diciembre de 2008 fue aprobada la Ley N° 72 ‘que estableció el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas.’

138. Con respecto al territorio Piriati Emberá y el título de propiedad privada otorgado al señor C.C.M. en agosto de 2013 (supra párr. 80) sobre tierras que forman parte de dicho territorio, la Corte establece que la normativa interna vigente establece lo siguiente:

Constitución Política de Panamá de 1972

Artículo 127: [...] La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad [la propiedad colectiva de las tierras] y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras”.

Ley N° 72 (23 de diciembre de 2008)

Artículo 9: ‘cumplido el trámite correspondiente, la Dirección Nacional de Reforma Agraria emitirá el título de propiedad colectiva de tierras a favor de la comunidad indígena, el cual es imprescriptible, intransferible, inembargable e inalienable’.

Artículo 10: ‘las adjudicaciones que se realicen de acuerdo con esta Ley no perjudicarán los títulos de propiedad existentes y los derechos posesorios certificados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria’.

En este punto cabe advertir que el Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010, dispone el procedimiento a seguir para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de la comarca, del cual se desprende que el solicitante debe cumplir con lo siguiente:

“**Artículo 1:** La Dirección Nacional de Reforma Agraria reconocerá las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas. Para los efectos de la adjudicación de las tierras de propiedad colectiva se presentará ante la Oficina Regional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, una solicitud de título colectivo en forma individual o colectiva por la Autoridad o Dirigente Indígena certificado por la Dirección de Política Indígena. La Oficina Regional de Reforma Agraria, verificará la existencia de **colindantes ausentes o conocidos**, y notificará a éstos la solicitud, de acuerdo con el procedimiento en el Código Agrario.

Del análisis de la Resolución ADMG-229-2015 de 12 de octubre de 2015, se advierte lo que nos permitimos citar a continuación, para una mejor aproximación de nuestra opinión:

“Que el Globo A con una superficie de 1, 277has +3302.58mts<sup>2</sup> del terreno solicitado tiene los siguientes linderos:

**NORTE:** Río Sabana, Terreno Nacional Ocupado Por: Guillermo Valdés, Maribel Rodríguez, Francisco Ureña y Carretera Panamericana. (RIO SABANA).  
**SUR:** Río Sabana e INADHE (Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano).  
**ESTE:** Carretera Panamericana.  
**OESTE:** Río Sabana.

Que el Globo B con una superficie de 6,91HAS+910.24mts<sup>2</sup> del terreno solicitado tiene los siguientes linderos:

**NORTE:** Carretera Panamericana, Comunidad de Vista Alegres, Terreno Nacional Ocupado por los señores, Jorge Maure, Dídimo Campos, Daniel González, Ezequiel Mogoruzá, Agustín y Carlo Pinto, Bolívar Pérez, Olmedo Sáez, Prudencio Rio, Euclides Campo, Nicola Mendoza, Ubaldino Guitierrez, Rubén Mogoruzá, carretera de 30.00 metros. TCA GKM, de Panamá S.A., DE R. L., camino de servicio de 3.00mt y Nicolás Cisneros.  
**SUR:** Carretera Panamericana, comunidad de Vista Alegres, Terreno Nacional ocupado por Balbino Barrio, Aurelio Ismare, Agustina Herrera, Faustino Valdés, Carretera a Qda. Lastenia de 30.00mt, y Río Lara  
**ESTE:** Camino de servicio de 7.00 mt de ancho, servidumbre de tierra de 4 metros de ancho, carretera de Qda. Lastenia de 30.metros.  
**OESTE:** Carretera Panamericana 100 metros.” (Cfr. foja 28 del expediente judicial).



Como se observa del texto transcrito, la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, determinó los colindantes del predio objeto del procedimiento administrativo de adjudicación, y de conformidad con el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 223 de 29 de junio de 2010, hizo público el mismo, mediante edictos fijados en la Oficina Regional de ANATI, en la Alcaldía y en la Corregiduría, por un período de quince (15) días (Cfr. foja 27-30 del expediente judicial y fojas 608, 624, 626 y 627-628 del expediente administrativo).

Aunado a lo anterior, la entidad demandada señaló en el mismo acto impugnado, que una vez aprobado el plano, se admitió la solicitud de adjudicación, mediante la Providencia 002-2015 de 4 de agosto de 2015, con los respectivos edictos para su publicación en un periódico de la localidad por tres (3) días consecutivos (Cfr. foja 28 del expediente judicial y 630-632 del expediente administrativo).

En virtud de los hechos antes descritos, estimamos que los cargos de infracción del artículo 98 del Código Agrario, tampoco tienen sustento legal; puesto que de conformidad con las constancias procesales contenidas en el expediente **Julia Álvarez Rivera, no es colindante del predio adjudicado a la comunidad indígena**, pues esta figura corresponde a aquellos cuya propiedad es adyacente al mismo, por lo que respecto al procedimiento de comunicación, publicación y notificación del proceso de adjudicación no se advierte ninguna nulidad (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, la recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 2 y 4 de la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008, los cuales disponen lo siguiente:

“**Artículo 2:** Para los efectos de esta Ley, los siguientes términos se entenderán así:

1. *Pueblos Indígenas:* Colectividades humanas que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país desde la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas culturales, lingüísticas y políticas.
2. *Ocupación tradicional.* Tenencia, uso, conservación, manejo, posesión y usufructo de las tierras de los pueblos

indígenas definidos en este artículo, transmitidas de generación en generación.”

“**Artículo 4.** El Estado, a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, reconocerá las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas y les adjudicará el título de propiedad colectiva, según el procedimiento establecido en la presente Ley.”

Al respecto, este Despacho también discrepa con los conceptos vertidos por la apoderada judicial de la actora, respecto a los cargos de infracción de los artículos citados; puesto que dichas normativas versan sobre definiciones y principios que orientan al lector de dicha regulación; sin embargo, el concepto que sostiene la recurrente en cuanto a la vulneración de tales normas recae en apreciaciones subjetivas, sobre hechos que tampoco han sido respaldados con ningún elemento de convicción que acredite dicha contravención.

En la misma línea de pensamiento, cabe señalar que la entidad demandada remitió un informe de conducta mediante el cual advierte que para el año 2008, **Julia Álvarez Rivera** solicitó la adjudicación de un predio; no obstante, antes de pronunciarse sobre aquella, tal como detallamos más adelante, la Dirección Nacional de Reforma Agraria reconoció mediante la Resolución D.N.-761-09 de 28 de mayo de 2009, los derechos posesorios como tierras colectivas de la comunidad Arimae-Emberá Puru del globo que ocupan y ordenó el desalojo y suspensión de las actividades que realizaban sus moradores en los predio de las tierras colectivas en mención, tal como se lee a continuación, veamos:

“Se observa en el expediente, (a foja 271), la solicitud a título gratuito de la Sra. Julia Álvarez sobre las tierras previamente mencionadas con fecha 16 de Diciembre de 2008...”

El 30 de diciembre de 2008 se realizó la inspección ocular, según consta en el informe entregado por el inspector Luis Grajales, (Visible a foja 276, 277). En él se aprecia que la inspección no se pudo realizar ya que el grupo de peticionarios que la había solicitado aún no tenían abiertas las trochas pertinentes y solicitaron una prórroga del proceso.

Luego de esto se agendó otra inspección fechada el 25 de Mayo de 2009, la cual tampoco pudo completarse (Visible a foja 280-285) y lo ocurrido consta en la Nota SFRA 332-09 del MIDA, fechada 21 de Junio de 2009 donde se ordena un Auto para mejor proceder y en donde se especifica que en las dos ocasiones que se procedió a realizar la inspección, los solicitantes decidieron no acompañar a los funcionarios por situaciones presentadas en el lugar. (Visible a foja 286)

El 25 de junio de 2009 fue presentada ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria la oposición a solicitud de título en contra de Julia Álvarez, la misma fue presentada por la comunidad de Arimae representada por el Sr. José Bacorizo en su condición de Noko (dirigente) y la cual se basa, entre otros fundamentos en la Resolución N° D.N.-761-09 del 28 de Mayo de 2009 donde la Dirección Nacional de Reforma Agraria reconoció los Derechos Posesorios a favor de la Comunidad Arimae – Emberá Purú. (Visible a foja 287-293/foja 1)

Consecutivamente, el 8 de Agosto de 2009, se dicta la Providencia N°257-09 en donde, basándose en la Resolución D.N.-761-09 del 28 de Mayo de 2009, se suspenden los trámites y se ordena archivar los expedientes de los interesados, incluyendo el de la Sra. Julia Álvarez Rivera, hasta se resuelva el recurso de reconsideración interpuesto en contra de dicha Resolución y se agote la vía. (visible a foja 295).

Dicho recurso de reconsideración fue resuelto con la emisión de la Resolución D.N.-820-09, del 25 de agosto de 2009, en la cual ordenan confirmar los derechos posesorios en favor de la comunidad Arimae-Emberá Purú sobre el globo de terreno en cuestión. (Visible a foja 34-35)

Continuando con lo ocurrido en el expediente, se presenta de manera oportuna un Recurso de Apelación en contra de la Resolución D.N.-820-09 (Visible a foja 38) y que la misma tuvo como respuesta un Recurso de Oposición al Recurso de Apelación. (Visible a foja 50-57)

Esto deriva en la emisión de la Resolución DAL-031-R.A.-2010, fechada 24 de marzo de 2010, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario en donde resuelven confirmar la Resolución D.N.-820-09 del 25 de Agosto de 2009 y que de esta forma se agota la vía gubernativa. (Visible a fojas 601-602)

...” (Cfr. fojas 69-74 del expediente judicial).

Traemos lo anterior a colación, a fin de esclarecer que si bien para el año 2008 la demandante solicitó el reconocimiento de lo que para entonces era una expectativa de derecho, lo cierto es que durante ese procedimiento la comunidad indígena se opuso a tal adjudicación con fundamento, entre otras cosas, en la Resolución D.N.-761-09 del 28 de mayo de 2009, con la cual se le reconocieron los derechos posesorios a la comunidad Emberá –Arimae Puru, tal como consta a foja 287 a 293 del expediente administrativo (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

La decisión referida en párrafo que antecede, se fundamentó en el artículo 5 de la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008, cuyo texto dice:

**“Artículo 5.** Para los efectos de la adjudicación de las tierras de propiedad colectiva, las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas presentarán la solicitud respectiva, en forma individual o

conjunta. **La Dirección Nacional de Reforma Agraria atenderá con prontitud y otorgará prioritariamente el respectivo título colectivo a la comunidad**, representada por sus autoridades tradicionales.”

De la Sentencia de 14 de octubre de 2014, referida en líneas anteriores, en la cual varias comunidades indígenas, reclamaron ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, su derecho a la propiedad colectiva, advertimos algunos presupuestos jurídicos que este Despacho ha valorado y estructurado como fundamento de su opinión legal, veamos:

“81. El 8 de febrero de 2012, autoridades estatales e indígenas suscribieron un acuerdo denominado **‘Acuerdo de Piriati Emberá’ en el cual se consideró que ‘a pesar de las solicitudes de adjudicación de títulos colectivos por parte de las comunidades Emberá y Wounaan las tierras consideradas para la titulación se encuentran invadidas de colonos o personas no autorizadas aduciendo derechos posesorios emitidos por las autoridades municipales de las provincias de Darién y Panamá’ y que ‘el gobierno se comprometía a realizar las acciones de no permitir que las comunidades indígenas sean despojadas de sus tierras’**. Asimismo, se acordó establecer ‘una comisión de seguimiento a los procesos de titulación colectivas hasta su total adjudicación’ integrada por autoridades estatales e indígenas y entregar los primeros títulos colectivos a más tardar en el mes de marzo de 2012. En los años 2011 y 2012 la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (‘ANATI’) emitió varias resoluciones respecto de la tenencia de las tierras, incluyendo un certificado de 12 de marzo de 2012, el cual se refirió a que el Proceso de Titulación Colectiva, en el área de Alto Bayano: Piriati Emberá, Ipetí Emberá, Majé Emberá Drúa (Majé Cordillera y Unión Emberá), se encuentra en revisión para continuar con el debido trámite respectivo a la adjudicación colectiva.

...

114. Por otra parte, con respecto a las obligaciones que surgen de las disposiciones de derecho interno panameño, la Corte constata que la Constitución reconoce el derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas que sirve de base para que este Tribunal defina el alcance del artículo 21 de la Convención. La Constitución actualmente vigente señala en su artículo 127 (artículo 116 de la Constitución de 1972 que estaba vigente al momento de los hechos): **‘El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras’**. Además, esa disposición no se limita a la propiedad de las tierras ancestrales, sino que se refiere a la ‘reserva de las tierras necesarias’ para el ‘logro de su bienestar económico y social’. **En ese sentido, desde el año 1946 la Constitución panameña reconoce el derecho a la propiedad de los indígenas a las tierras (supra párr. 59) y, al entrar en vigor la Constitución de 1972 en octubre de dicho año,**

**el Estado tenía la obligación de reconocer jurídicamente dichos derechos.**

De la lectura de la sentencia citada, queda claro que los reclamos advertidos en aquel momento por la comunidad indígena, obedecieron, entre otros aspectos, al no reconocimiento oportuno de su derecho a la propiedad colectiva designada por el Estado y amparado constitucionalmente desde 1946.

### **III. Actividad Probatoria**

En el Auto de Pruebas 308 de 18 de septiembre de 2017, se observa la admisión de dos pruebas documentales, a saber, la Resolución ADMG-229-2015 de 12 de octubre de 2015, objeto de impugnación, así como la certificación original emitida por el Viceministro de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, aportada por el tercero interesado (Cfr. fojas 27-31 y 86 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, se advierte la admisión de varias pruebas de informes dirigidas a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y al Viceministerio de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno (Cfr. 116 y 117 del expediente judicial).

A la fecha, sólo ha sido remitido al Tribunal la Nota-VMAI-626 de 23 de octubre de 2017, visible a foja 125 del expediente judicial, mediante la cual el Viceministro de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno, manifiesta lo siguiente:

“1. Si la comunidad indígena de Armae y Emberá Puru, han ocupado tradicionalmente las tierras que les fueron otorgadas en propiedad colectiva y desde que año han sido ocupadas.

**Respuesta: Afirmamos que la comunidad de Arimae y Emberá Puru han ocupado tradicionalmente las tierras adjudicadas como Propiedad Colectiva de Tierra por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) y así se evidencia en los anales de la historia panameña desde 1903, y en estudio interinstitucional de subsistencia realizado en la Provincia de Darién en 1993.**

...  
3. Si la comunidad de Arimae y Emberá Puru son comunidades indígenas y a que grupo indígena pertenecen.

**Respuesta: Los habitantes de la comunidad de Arimae y Emberá Puru pertenecen al grupo indígena Emberá y Wounaan.**

La doctrina destaca aportes como los del jurista Eduardo Couture, quien en su obra señala que: *“La prueba es un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio”* (COUTURE, Eduardo. Fundamentos del Derecho Procesal Civil. 3º Edición. Ediciones De la Palma, Buenos Aires, 1997, pág. 2015); no obstante, ante la certificación descrita, los documentos aportados por la actora, no respaldan los argumentos propuestos por ésta.

Al respecto, la accionante señala en su demanda poseer una sentencia judicial emitida por el Juzgado Mixto Municipal del distrito de Chepigana-Ramo Civil, la cual fue confirmada por el Juzgado Mixto del Circuito Judicial de Darién-Ramo Civil, al resolver recurso de apelación que fue sometido a su consideración y decisión, promovido por la Comunidad indígena de Arimae; **sin embargo, no explica el detalle de dicha sentencia respecto al derecho que reclama y tampoco la aporta, por lo que, este Despacho no puede valorar la conducencia y pertinencia probatoria de la misma; de allí que no haya acreditado lo manifestado en su acción.**

En este escenario, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen la recurrente no asumió **la carga procesal adecuadamente, tal como establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la**

**Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que ‘*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*’. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el accionante cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera; **ya que la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, ninguno de los documentos aportados al proceso por la recurrente, desmeritan las actuaciones administrativas adelantadas por la autoridad demandada, ni aportan elementos de convicción que corroboren los argumentos esbozados por la actora, es decir la legitimidad de su derecho, la posesión que señala durante quince años (15) o los vicios que aduce dentro del procedimiento y que fundamentan su acción.**

Finalmente, estimamos oportuno señalar que luego del análisis prolijo de las constancias procesales, queda claro que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ha cumplido a cabalidad con el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas; por consiguiente, **la Resolución ADMG-229-2015 de 12 de octubre de 2015, no vulnera derecho subjetivo alguno que deba ser restablecido.**

Es importante aclarar, que las adjudicaciones de derecho a las tierras colectivas indígenas cuyo procedimiento está contenido en la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008, no perjudicará títulos de propiedad existentes; tal como lo consagra su artículo 10 “Las

adjudicaciones que se realicen de acuerdo con esta Ley no perjudicarán los títulos de propiedad existentes y los derechos posesorios certificados por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.”; sin embargo, no consta en el expediente que ocupa nuestra atención, documento alguno que corrobore tal derecho previo a favor de la actora.

En el marco de lo antes expuesto, estimamos oportuno advertir algunas consideraciones realizadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso “Los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs Panamá”, referido en los párrafos que anteceden:

“134. Asimismo, como ya fuera señalado anteriormente (supra párr. 110) **desde que se estableció constitucionalmente el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas, incluido en la Constitución de 1946 y posteriormente en la Constitución de 1972, el Estado tenía la obligación de reconocer jurídicamente dicho derecho y titular las nuevas tierras asignadas a los pueblos indígenas que habían sido reubicados dentro de un plazo razonable después de dicha asignación. Por tanto, y tomando en cuenta que el Estado reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 9 de mayo de 1990, es indudable que al menos desde la fecha de dicho reconocimiento el Estado tenía la obligación de delimitar, demarcar y titular las tierras asignadas a favor de los pueblos Kuna y Emberá a fines de garantizar el goce efectivo de éstas.**

135. **La Corte ha sostenido que no se trata de un privilegio para usar la tierra, el cual puede ser despojado por el Estado u opacado por derechos a la propiedad de terceros, sino de un derecho de los integrantes de pueblos indígenas y tribales para obtener la titulación de su territorio a fin de garantizar el uso y goce permanente de dicha tierra.** A fin de obtener dicho título, el territorio debe ser primero demarcado y delimitado. Sobre este particular, la Corte ha declarado previamente que ‘el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de las tierras, territorios o recursos indígenas carece prácticamente de sentido si no se ha establecido y delimitado físicamente la propiedad’. (El resaltado es nuestro).

...

139. **La Corte constata que el Decreto de Gabinete N° 123 del año 1969 declaró ‘inadjudicables’ las tierras alternativas asignadas a los pueblos indígenas como compensación para la referida inundación** (supra párr. 111). Asimismo, en el artículo 5 del referido Decreto se reconocían los derechos de propiedad ya inscritos sobre parcelas que se encontraban dentro de dichas tierras. Del mismo modo, según informó el mismo Estado, el 18 de marzo de 2003 la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo agropecuario, mediante la Resolución N° D.N. 132-2003, indicó que se suspendían ‘todas las tramitaciones de solicitudes de adjudicación y de los traspasos de derechos posesorios de terrenos ubicados dentro del área ocupada por las poblaciones Emberá de Ipetí y Piriati, en el Distrito de Chepo, provincia de Panamá’.

...



141. De lo anterior se desprende que desde el año 1969 las tierras alternativas de los Emberá habían sido declaradas ‘inadjudicables’ y que diferentes entidades estatales, a saber la ANATI y la Dirección Nacional de Reforma Agraria, indicaron suspender los trámites de solicitudes de ‘adjudicaciones’ de títulos privados en – entre otros - las tierras Piriati, mientras se resolvía la adjudicación de dichas tierras a título colectivo. Por tanto, la Corte concluye que el Estado no podía, de conformidad con su normativa y regulación interna, adjudicar títulos de propiedad privada sobre los territorios que ya habían sido asignadas a los Emberá - Piriati.

142. La Corte constata que las tierras Piriati Emberá no se encontraban tituladas en el momento en que fue otorgado el título a favor del señor C.C.M. (supra párrs. 80 y 81) y que la normativa interna establece que la titulación de las tierras indígenas no perjudicará los títulos de propiedad existentes (supra párr. 135). No obstante, al otorgar dichas tierras alternativas a los pueblos indígenas, **el Estado adquiere la obligación de asegurar el goce efectivo del derecho a la propiedad. Dicha obligación no se puede desconocer y el goce no puede dejar de concretarse efectivamente por el otorgamiento de un título de propiedad privado sobre esas tierras, ni podría un tercero adquirir dicho título de buena fe. Lo anterior se entendería sin perjuicio de los particulares que ya tenían un título de propiedad privada sobre parte de las tierras con anterioridad a la ocupación por los pueblos indígenas.** Adicionalmente, la Corte constata que la normatividad de varios países de la región, por ejemplo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú y Venezuela, incluye de alguna forma que los territorios indígenas son, entre otros, inalienables e imprescriptibles.

...

144. **Del mismo modo la Corte reitera su jurisprudencia en la cual se establece que no puede decidir si el derecho a la propiedad tradicional de los miembros de una Comunidad indígena se encuentra por encima del derecho a la propiedad privada de terceros o viceversa, por cuanto la Corte no es un tribunal de derecho interno que dirime las controversias entre particulares. Esa tarea corresponde exclusivamente al Estado. No obstante, al Tribunal le compete analizar si el Estado garantizó o no los derechos humanos de la Comunidad Indígena.**

145. Tomando en cuenta lo anterior, la Corte constata que, aunque el Estado ha otorgado un título de propiedad colectiva a la comunidad Piriati Emberá sobre sus tierras, éste ha actuado en contra de sus obligaciones establecidas en la normativa interna e internacional al otorgar un título de propiedad privado al señor C.C.M. sobre parte de las mismas, de esa manera restringiendo el goce efectivo por la referida comunidad del derecho a la propiedad comunal otorgado.” (El resaltado es nuestro).

Del antecedente jurisprudencial citado, se infiere con meridiana claridad que el Estado está obligado constitucionalmente a asegurar el goce efectivo del derecho de

propiedad, y de manera particular desde 1946 consagra el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas.

Por consiguiente, si de los estudios de población realizados en la provincia de Darién, se corrobora la ocupación tradicional del pueblo indígena Arimae y Emberá Puru desde 1903, sobre las tierras hoy adjudicadas por la Autoridad Nacional de Tierras, (ANATI), no podía un tercero de buena fe, tal como lo explica la Corte Interamericana de Derechos Humanos, adquirir el derecho sobre parte de estas tierras con posterioridad, aunado al hecho cierto que mediante la Resolución D.N.-761-09 del 28 de mayo de 2009, ya se le habían reconocido los derechos posesorios a esa comunidad indígena.

En razón de ello, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución ADMG-229-2015 de 12 de octubre de 2015**, emitida por el Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

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

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 870-15