

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 576

Panamá, 1 de junio de 2016

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad**

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

El Doctor **Norberto Rey Castillo**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución D.N. 761-09 de 28 de mayo de 2009, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria**.

**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. Acto acusado de ilegal.

El Doctor **Norberto Rey Castillo**, actuando en su propio nombre y representación, demanda la nulidad de la Resolución D.N-761-09 de 28 de mayo de 2009, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria**, la que, en su parte resolutive, expresa lo siguiente:

“RESUELVE:

PRIMERO: Reconocer los Derechos Posesorios como Tierras Colectivas de la Comunidad Arimae - Embera Puru del globo de tierra que ocupan.

SEGUNDO: Ordenar el desalojo y suspensión de las actividades que realizan, la Familia Murillo, Jacob López, Nicolás Cisneros y Melquíades Velásquez.

TERCERO: Realizar inspección ocular con todas las autoridades, Corregiduría, Reforma Agraria, Anam, para verificar la suspensión de las actividades, dentro del Territorio de tierras colectivas de Arimae.

CUARTO: Ordenar el cumplimiento de la Resolución N° 1 del 28 de octubre de 2007, en su resuelve N° 5, dictada por la asociación Agro Forestal para el desarrollo integral comunitaria (ASOADICO).

QUINTO: Ordenar a las autoridades el cumplimiento de esta Resolución, que comenzara a regir a partir de su firma.

...” (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El recurrente considera que el acto administrativo descrito en el apartado anterior lesiona las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 159, 1395 y 1409 del Código Judicial que, en su orden, establecen que entre las competencias de los jueces de circuito está la de conocer, dentro de los procesos de expropiación, el despojo y la restitución de la posesión; la indicación que la notificación o aviso del desahucio que conforme a la ley civil deba hacerse, se formulará judicialmente con anticipación de un período igual que el que regula los pagos; y el señalamiento en el sentido que cuando el bien se halle ocupado sin contrato de arrendamiento con el dueño o su apoderado o su administrador, cualquiera de estas personas podrán solicitar al Jefe de Policía que la haga desocupar y se la entregue (Cfr. fojas 3 a 6 del expediente judicial); y

B. El numeral 4 de la Ley 38 de 2000, que entre las causales de nulidad absoluta de los actos administrativos describe el supuesto en que los mismos se dicten con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen la violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 3 a 6 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según consta en autos, el Doctor **Norberto Rey Castillo** actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, la Resolución D.N-761-09 de 28 de mayo de 2009, por medio de cual la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, entre otras cosas, reconoció los derechos posesorios como tierras colectivas de la comunidad de Arimae - Emberá Purú del globo de tierra que ocupan; igualmente, se ordenó el desalojo y suspensión de las actividades que realizan la familia Sánchez Murillo, Jacob López, Nicolás Cisneros, y Melquíades Velásquez (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Al respecto, el actor aduce la infracción de los artículos 159, 1395 y 1409 del Código Judicial y el numeral 4 de la Ley 38 de 2000, expresando que la orden de desalojo contenida en la resolución acusada constituye el desahucio o lanzamiento de unas tierras que dicen ser de propiedad colectiva de las comunidades de Arimae y Emberá Purú, aun cuando, a su juicio, legalmente, nunca han tenido

este derecho en la provincia de Darién, con excepción del área que constituye la Comarca Embera – Wounnan (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

De igual manera, indica que a la luz de las normas del Código Judicial que enuncia como infringidas, la ejecución de un acto de desahucio, lanzamiento o desalojo, es de exclusiva competencia de una autoridad judicial o de policía, mas no así un funcionario administrativo como lo es el titular de la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Por otra parte, el recurrente considera que el acto acusado infringe el debido proceso legal ya que, a su juicio, en ningún momento las personas que podían verse afectadas con dicho actuar, hicieron parte de la decisión adoptada, lo que, en su opinión, constituye una causal de nulidad del acto administrativo objeto de reparo (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

Una vez expuesto lo anterior, este Despacho considera oportuno advertir que en el acto acusado se indica que el 28 de mayo de 2009, la comunidad de Arimae y Emberá Purú, se avocó a un cierre de calles en la vía panamericana: “...solicitando, se le respete el derecho a su territorio como tierras colectivas...” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En la referida resolución se precisó que como consecuencia de dicho cierre de calles, se realizó una reunión en la que participaron: “... las autoridades de la comunidad, La Directora Nacional de Reforma Agraria, el Gobernador de la Provincia, Política Indígena y la Autoridad Nacional del Ambiente...” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Según consta en autos, en aquella oportunidad los dirigentes de la comunidad solicitaban:

“1. Desalojo y suspensión de los trabajos que realizan la familia Sánchez Murillo y Jacob López.

2. Desalojo y suspensión de las actividades que realiza el señor Benigno Vergara.

3. Desalojo y suspensión de las actividades que realiza Nicolás Cisneros.

4. Se emita Resolución ordenando el respeto a los Derechos Posesorios de la comunidad de Arimae-Embera Puro.

5. Se realice inspección con las autoridades de Corregiduría, ANAM y Reforma Agraria, Para verificar se cumpla con la suspensión solicitada y al mismo tiempo se verifique Los daños causados al ambiente.

6. Resolución definitiva de los conflictos que se tramitan en Reforma Agraria, entre la Comunidad, Melquíades Velázquez, Flia. Araúz, y Francisco Vergara.
...” (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En este orden de ideas, **en el informe explicativo de conducta se expresa que al notificar a las partes**, el Licenciado Juan de Los Santos Chavarría Serna, apoderado legal de la familia Sánchez Murillo, Jacob López, Tomás Sánchez, Justino Vergara, Francisco Vergara, Benigno Vergara y Melquíades Velásquez, **anunció y sustentó un recurso de reconsideración** (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En atención al referido medio de impugnación, la entidad demandada dispuso realizar un **Estudio Tenencial** al predio en conflicto; y, en tal sentido, el referido estudio reveló que los demandantes: *“...se encuentran dentro de las áreas de delimitación de tierras que conforman los territorios que según la Comunidad Arimae-Emberá Purú les pertenecen.”* (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Lo anterior motivó que la entidad demandada emitiera la Resolución 820-09 de 25 de agosto de 2009, en la cual entre otras cosas, se resolvió:

PRIMERO: Reconsiderar y por tanto modificar la Resolución No. D.N 761-09, de 28 de mayo de 2009, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, **en el sentido de dejar sin efecto el Punto Cuarto de la parte resolutive de la presente resolución** (sic).

SEGUNDO: Confirmar el resto de la resolución Atacada.

TERCERO: Advertir, que contra la presente Resolución procede el Recurso de Apelación, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación.” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Sobre el particular, cobra relevancia indicar que dada la disconformidad con la anterior decisión la *“Familia Sánchez Murillo, Jacob López, Tomás Sánchez, Justino Vergara, Francisco Vergara, Benigno Vergara y Melquíades Velásquez”* por conducto de su apoderado judicial **interpusieron un recurso de apelación** (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, la entidad en el informe explicativo de conducta expresa que el recurso de alzada antes indicado fue resuelto mediante la Resolución DAL-031-RA-2010 de 24 de marzo de 2010, **mediante la cual se resolvió confirmar en todas sus partes la Resolución D.N-820-09 de 25 de agosto de 2009, expedida por la anterior Dirección Nacional de Reforma Agraria** (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En tal sentido, observamos que de las alegaciones del actor en su demanda y de lo expresado por la entidad demandada en el acto acusado y en el informe explicativo de conducta se desprende que en el negocio jurídico en estudio resulta imprescindible determinar: **1)** si la antigua Dirección de Reforma Agraria debió reconocer derechos posesorios como tierras colectivas de la comunidad indígena Arimae y Emberá Purú, el globo de terreno en el cual al parecer se ubicaban otras personas; **2)** precisar si la institución estaba debidamente fundamentada para ordenar el desalojo y suspensión de las actividades que realizan: “...*la Familia Sánchez Murillo, Jacob López, Nicolás Cisneros, y Melquiades Velásquez*”; y **3)** constatar si las personas afectadas con dicha medida habían tenido oportunidad de participar en la toma de la decisión adoptada por la antigua Dirección Nacional de Reforma Agraria (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En tal sentido, luego de analizar los argumentos en los que el actor fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa que la única prueba aportada hasta este momento al proceso, a saber; la copia autenticada de la Resolución D.N-761-09 de 28 de mayo de 2009, **no permite determinar, de manera clara y objetiva, si el acto acusado infringe las disposiciones que se aducen en la demanda**, tal como lo aduce el actor.

En este escenario y para efectos de lograr una evaluación objetiva sobre los cuestionamientos planteados por el demandante con respecto a la presunta ilegalidad de la **Resolución D.N. 761-09 de 28 de mayo de 2009**, este Despacho advierte la necesidad de **revisar las actuaciones que componen el expediente administrativo, el cual no ha sido incorporado en esta etapa del proceso, así como también otros medios de convicción que pudieran presentarse.**

En consecuencia, el **concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a lo que se establezca en la etapa probatoria.**

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

