

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 844

Panamá, 11 de agosto de 2016

Proceso Contencioso Administrativo de
Nulidad

Alegato de Conclusión (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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

En tal contexto, en nuestra Vista número 576 de 1 de junio de 2016, a través de la cual debíamos emitir nuestro concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, tuvimos que señalar que debido al escaso caudal probatorio aportado tanto por los recurrentes como por la tercera interesada, a fin de verificar la certeza de sus alegaciones, nuestra opinión quedaría supeditada a los elementos de convicción que fueran aportados en la etapa probatoria.

Antes de emitir nuestro concepto, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Acto acusado.

En este sentido, en aquella oportunidad advertimos que el acto acusado lo era 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 - Emberá Purú 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 comenzará a regir a partir de su firma.
...” (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

II. Demanda de nulidad.

Sobre el particular, el actor promovió la demanda de nulidad en estudio aduciendo la supuesta infracción de 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 el 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

También se adujo la infracción del numeral 4 del artículo 52 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. Cargos de infracción.

Tal como lo dijimos al contestar la demanda, 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, 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 Melquiades Velásquez (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

El recurrente expresa que la orden de desalojo contenida en la resolución acusada constituye el desahucio o el lanzamiento de unas tierras que dicen ser de propiedad colectiva de las comunidades de Arimae y Emberá Purú, aún cuando, a su juicio, legalmente, nunca han tenido este derecho en la provincia de Darién, con excepción del área que constituye la Comarca Emberá – 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).

III. Tercera interesada.

Según consta en autos al proceso compareció el Licenciado Alexis Alvarado, actuando en representación de la Comunidad Indígena Arimae, quien presentó su oposición a la demanda de nulidad interpuesta por **Roberto Rey Castillo** (Cfr. fojas 14 a 18 del expediente judicial).

IV. Actividad probatoria.

Este Despacho debe destacar la **nula actividad probatoria desarrollada por el actor** habida cuenta que el mismo, en el período procesal correspondiente, **no presentó ni adujo prueba alguna tendiente a sustentar su pretensión.**

En atención a lo anterior, la Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 279 de 27 de julio de 2016, por cuyo conducto **se limitó**, en lo que respecta al recurrente, a admitir la copia autenticada de la Resolución D.N 761-09 de 28 de mayo de 2009, acusada de ilegal, **siendo éste el único medio de prueba aportado por el actor** (Cfr. foja 65 del expediente judicial).

V. Concepto

En esta oportunidad procesal consideramos oportuno **recordar** que en la Resolución D.N - 761-09 de 28 de mayo de 2009, acusada de ilegal, se precisó que el 28 de mayo de 2009, la comunidad de Arimae y Emberá Purú, se abocó 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-Emberá Purú.*
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).

Sobre el particular, debemos tener presente, tal como se dijo al contestar la demanda, que **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).

De lo anterior, se desprende que la decisión adoptada fue el producto de un **enfrentamiento social que las autoridades debían atender**; de igual manera, **también hizo parte del procedimiento gubernativo un estudio tenencial que contribuyó a verificar que las tierras**

sobre las que giraba el conflicto se encontraban dentro del territorio de la “Comunidad Arimae-Emberá Purú.”

Por otra parte, debemos poner sobre relieve que, como hemos visto, el recurrente no asumió la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión y, en tal sentido, **el actor no ha desvirtuado la legalidad de la Resolución D.N. 761-09 de 28 de mayo de 2009**, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria**, impugnada en el caso en estudio; razón por la cual resulta de importancia traer a colación que **en nuestra legislación rige el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos**; precepto respecto al cual el jurista colombiano Libardo Rodríguez R., ha expresado lo siguiente:

“...existe el principio llamado de la presunción de legalidad, según el cual **las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario**. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa”. (La negrilla es nuestra) (RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia 2008. Página 312).

En este orden de ideas, consideramos oportuno señalar que la Sala Tercera, en reciente Sentencia de 26 de mayo de 2016, expuso las siguientes consideraciones en torno al **principio de presunción de legalidad de los actos administrativos**:

“...
En primer lugar, no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que **en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.**

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que **la presunción de legalidad es ‘la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz’** (Auto de 31 de julio de 2002, dictado dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad propuesto por Teresita Yanis de Arias, Pedro González, Eric López, Aníbal

Culiolis y Miguel Bush Ríos, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 14 de 13 de mayo de 2002, dictada por el Ministerio de Comercio e Industrias).

Ahora bien, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, 'es decir, que no es absoluta, sino que **puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario**'. (Sentencia de 19 de septiembre de 2000, dictada dentro del proceso contencioso administrativo promovido por Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá).

...

En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la presunción de legalidad, el autor español LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ, ha indicado que la misma '**consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente** y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar ante la jurisdicción contencioso administrativo que no existe tal presunción, pues ésta es iuris tantum...'. (RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235).

..." (Lo resaltado es de este Despacho).

Dado que el accionante no ha aportado al presente proceso pruebas que acrediten los cargos de ilegalidad atribuidos a la resolución acusada, conservando, por tanto, **su presunción de legalidad**; esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal que **declare que NO ES ILEGAL Resolución D.N. 761-09 de 28 de mayo de 2009**, emitida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General