

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 363

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 28 de febrero de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Alegato y Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 614382022.

El Licenciado Edilberto Montezuma Cueva, actuando en nombre y representación de la **Coordinadora Esperanza Ngöbe-Buglé (CEN)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 07 de 29 de mayo de 2017, dictada por la **Junta Comunal de Cerro Banco**, provincia de Chiriquí.

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 emitir nuestro concepto, en interés de la Ley, en torno a la acción presentada.

1. Concepto supeditado.

En este punto, es necesario señalar que la Procuraduría de la Administración expidió la **Vista número 1833 de 06 de octubre de 2023, por medio de la cual se supeditó a la etapa probatoria**, a la espera de nuevos elementos de convicción que acrediten la legalidad o no del acto acusado de ilegal. A continuación, nuestro concepto de fondo.

2. La pretensión.

La demandante solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 07 de 29 de mayo de 2017, expedida por la Junta Comunal de Cerro Banco, por la cual declara de su propiedad un globo de terreno de aproximadamente tres (3) hectáreas, y lo destina para la sede de extensión de la Universidad Autónoma de Chiriquí y para otras instituciones en el futuro, fundo que, según señala la **Coordinadora Esperanza Ngöbe-Buglé (CEN)**, le

pertenece, y del que se le privó su uso sin que se surtieran los trámites previos (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

3. Las disposiciones que se estiman infringidas.

La activadora judicial menciona que el acto en estudio conculca las siguientes normas:

A. El artículo 9 de la Ley 10 de 7 de marzo de 1997, que establece que las tierras delimitadas mediante esa legislación constituyen propiedad colectiva de la Comarca, con el objeto de lograr el bienestar cultural, económico y social de su población; por lo tanto, se prohíbe la apropiación privada y la enajenación de dichas tierras a cualquier título; y que los modos de transmisión, adquisición y modalidades de uso y goce de la propiedad se realizarán conforme a las normas y prácticas colectivas de ese pueblo (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial);

B. El artículo 34 del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, que indica que, por razón de la propiedad colectiva y su régimen especial, la adjudicación de lotes para la ejecución de obras públicas o privadas de carácter social o de otra naturaleza serán aprobados por el Congreso General, los Congresos Regionales y Locales, según la categoría de espacio necesario para la instalación de la obra. Una vez aprobada, el manejo administrativo estará a cargo de las respectivas autoridades, según sea el caso, en coordinación con los directivos de los congresos (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial); y,

C. El artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, ratificada en Panamá por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que guarda relación con el derecho a la propiedad privada, en el sentido que ninguna persona puede ser limitada o apartada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley (Cfr. fojas 14-17 del expediente judicial).

4. Concepto de la violación planteado por la actora.

La activadora judicial sostiene que el Honorable Representante de la Junta Comunal de Cerro Banco ignoró los modos de transmisión de la propiedad de la tierra en la Comarca, concretamente, la establecida en la Ley 10 de 7 de marzo de 1997, al declarar un globo de terreno de aproximadamente tres (3) hectáreas, como una propiedad de esa entidad; además, afirma que, se usurpó la atribución del Congreso General, Regional y Local de la comarca, incurriendo en una falta de competencia, aunado al hecho que carece de la atribución para declarar la titularidad de un fundo a su favor, para su interés, y destinarlo a la obra social para la universidad (Cfr. fojas 10-17 del expediente judicial).

5. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conforme observamos, el 1 de septiembre de 1993, la **Corregiduría de Cerro Banco** y la **Asociación Coordinadora la Esperanza Indígena de Chiriquí (ACEICHI)**; suscribieron un Acuerdo en el que el primero decidió donar a la segunda una parcela que mide aproximadamente “...seis (6) hectáreas y $\frac{3}{4}$ de tierra de la Junta Comunal...”. Por aportarse en copia simple, este documento no fue admitido (Cfr. fojas 22 y 50 del expediente judicial).

El mencionado acuerdo, indica: “***Este terreno se dona con las siguientes finalidades para que los equipo (sic) ACEICHI desarrolle su proyecto que está fijado para éste (sic) Distrito la cual va a tener su sede en éste (sic) corregimiento de Cerro Banco... a) Instalación de oficina; b) Centro de Capacitación; c) y otro proyecto que está fijado.***” (Énfasis suplido) (Cfr. fojas 22 y 50 del expediente judicial).

En el hecho primero de la demanda, se indica que, por medio de la resolución acusada, el Honorable Representante de la Junta Comunal de Cerro Banco decidió declarar de su propiedad, un terreno de aproximadamente tres (3) hectáreas que le pertenecían a la activadora judicial (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En el hecho tercero de la acción, se menciona que la Junta Comunal de Cerro Banco, a través de cercas perimetrales, privó a la organización recurrente de las tres (3) hectáreas

de tierra que le pertenecían; ello, en el año 2017, sin previo trámite legal (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En el hecho quinto del libelo, la actora manifiesta que las tres (3) hectáreas de terreno antes aludidas, se encuentran dentro de las seis y tres cuartos (6 y 3/4) hectáreas que le pertenecían a la **Asociación Coordinadora la Esperanza Indígena de Chiriquí (ACEICHI)**, que le habían sido donadas por la Corregiduría de Cerro Banco en el año 1993 (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

En el hecho sexto, se sostiene que la **Asociación Coordinadora la Esperanza Indígena de Chiriquí (ACEICHI)**, le donó las seis y tres cuartos (6 y 3/4) hectáreas de tierra a la demandante (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

6. Etapa probatoria.

A los efectos del concepto que este Despacho debe expedir, se observan **los documentos que fueron admitidos en el Auto de Pruebas**; entre éstos, aquél en el que el Licenciado Edilberto Montezuma Cueva, apoderado judicial de la **Coordinadora Esperanza Ngöbe-Buglé (CEN)**, demandante en este proceso, mediante la Nota CAU-512-663112, solicitó que se certificara si la **Junta Comunal de Cerro Banco, distrito de Besiko, es o no propietaria de un globo de terreno, cuya colindancia es:** Norte: Sabina Bejerano y familia; Sur: Predio Comunal; Este: Finca del señor Marcelino Bejerano; y, Oeste: Camino que conduce a Calabacito (Cfr. foja 162 del expediente judicial).

En respuesta, el Director Regional de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, de la provincia de Chiriquí, expidió la Nota DNTIyBM-ECNB-101-2023 de 18 de diciembre de 2023, en la que comunicó: ***“No consta en los archivos del Departamento, ningún expediente que contenga información ni proceso sobre el tema del cual nos pide información”***, por lo que, en virtud de lo expresado, el funcionario le sugirió al peticionario que acudiera a las Autoridades Tradicionales y Administrativas del área de la comarca (Cfr. foja 162 del expediente judicial).

Este Despacho revisó los documentos allegados al caso y constató que el Tribunal, en ejercicio de la facultad oficiosa regulada en el artículo 893 del Código Judicial, a través del Oficio número 273 de 22 de enero de 2024, requirió a la Junta Comunal de Cerro Banco que remitiera copia debidamente autenticada de la Resolución 07 de 29 de mayo de 2017, acusada de ilegal, con las constancias de su notificación y/o publicación; así como la copia auténtica del expediente o el antecedente al que corresponde, además de la documentación relacionada con aquélla; sin embargo, a la fecha en que finalizó el periodo probatorio, la información aún no había llegado a la Sala Tercera (Cfr. fojas 169 y 172 del expediente judicial).

Ahora, **en el evento en que la copia autenticada de la resolución objeto de reparo y su antecedente lleguen al caso antes que el Tribunal dicte sentencia**, esta Procuraduría también estima que el Tribunal ha de evaluar la certificación manuscrita presentada por el Jefe inmediato de Cerro Banco, en la que hace constar que **esa Junta Comunal no es la propietaria del terreno en cuestión** (Cfr. foja 163 del expediente judicial).

Asimismo, este Despacho colige que la Sala Tercera ha de tomar en consideración el manuscrito del documento de fecha 25 de agosto de 2021, firmado por el Cacique Regional de Nedrini, de la Comarca Ngöbe Buglé, Distrito de Besiko, en el que se indica que **la Junta Comunal de Cerro Banco no es la propietaria ni la dueña del fundo cuya titularidad se discute**; y, que se le reconoce a la **Coordinadora Esperanza Ngöbe-Buglé (CEN)**, las seis y tres cuartos (6 y 3/4) hectáreas del globo, cuyos linderos son: Norte: Pedro Bejerano; Sur: Juan Aguilar; Este: Camilo Bejerano; Oeste: Marcelino Bejerano, **por lo que se valida el derecho que se reclama en la demanda**, con sustento en el artículo 24 de la **Ley 10 de 7 de marzo de 1997**, “por la cual se crea la Comarca Ngöbe Buglé y se toman otras medidas”, que dice: “**Artículo 24.** El Estado reconoce las siguientes autoridades: 1. el cacique general; 2. el cacique regional; 3. el cacique local; 4. el jefe inmediato; 5. El vocero

de la comunidad. Sus funciones serán las que dispongan la Constitución Política, la Ley y la Carta Orgánica." (Cfr. fojas 164-165 del expediente judicial).

La conjugación de los elementos documentales mencionados en los dos (2) últimos párrafos, nos permite afirmar que **la Resolución 07 de 29 de mayo de 2017, dictada por la Junta Comunal de Cerro Banco, provincia de Chiriquí, infringe el artículo 9 de la Ley 10 de 7 de marzo de 1997, que regula los modos de transmisión, adquisición y las modalidades de uso y goce de la propiedad que se realizarán conforme a las normas y las prácticas colectivas de ese pueblo; el artículo 34 del Decreto Ejecutivo 194 de 25 de agosto de 1999, que indica que, por razón de la propiedad colectiva y su régimen especial, la adjudicación de lotes para la ejecución de obras públicas o privadas de carácter social o de otra naturaleza serán aprobados por el Congreso General, los Congresos Regionales y Locales; y, el artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, ratificada en Panamá por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que guarda relación con el derecho a que ninguna persona puede ser limitada o apartada de sus bienes, por razón que esa autoridad local carecía de la atribución jurídica para declarar, a su favor, la titularidad del fundo en referencia, para su interés, y destinarlo a la obra social universitaria previamente descrita.**

En este contexto, resulta importante citar al autor Jaime Ossa Arbeláez, quien manifiesta: *"El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes."* (Cfr. OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador, Una aproximación dogmática. Segunda Edición 2009. Legis Editores. S.A. Pág.187).


El autor citado, explica que la expedición de un acto administrativo, sin cumplir con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico, puede traer como consecuencia su nulidad absoluta, tal como ocurre en el proceso que ocupa nuestra atención.

Los elementos de hecho y de derecho previamente descritos, conducen a **que la resolución acusada también transgredió los artículos 34 y 52 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, alusivos al principio de legalidad y a que se incurre en el vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal, como es el caso que se examina.

Por lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente al Tribunal que declare que **ES ILEGAL la Resolución 07 de 29 de mayo de 2017, dictada por la Junta Comunal de Cerro Banco, provincia de Chiriquí.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General