

3 de febrero de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad**

Concepto.

Interpuesta por el Licdo. Milo Cornejo, en representación de **Julián Aguilar Aguilar**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 019-98, del 15 de abril de 1998, dictada por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, acto confirmatorio y para que hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia:

En esta ocasión nos presentamos respetuosamente ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia, con la finalidad de emitir concepto en la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4, del artículo 5, de la Ley No. 38 de 2000, en estos procesos actuamos en interés de la Ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 4, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, por la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

I. Las pretensiones de la parte actora son las siguientes:

El apoderado judicial del señor Julián Aguilar solicita que Vuestra Honorable Sala declare ilegal, la Resolución N°D.N. 019-98, del 15 de abril de 1998, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante la cual se resuelve:

1. Reconocer a favor de Adán Jaime Rodríguez derecho de posesión sobre un globo de terreno con una superficie de 20 hectáreas con 6203.9674 metros cuadrados, ubicado en el Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, parte de la Finca N°512, Tomo 102, Folio 2, de la Sección de Propiedad, Provincia de Coclé, propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
2. Autorizar a Adán Jaime Rodríguez continuar con su solicitud de adjudicación distinguida con el N°4-120-96 de 28 de febrero de 1996 y que recae sobre el globo de terreno descrito en el punto primero.
3. Declarar la caducidad de la solicitud de adjudicación distinguida con el N°2-0001-78 de 3 de enero de 1978, a nombre de Julián Aguilar, sobre el mismo globo de terreno descrito en el punto 1.
4. Ordenar la devolución de la suma abonada en concepto de solicitud de adjudicación cuya caducidad se ha decretado en contra de Julián Aguilar, la cual asciende a B/.626.00, una vez ejecutoriada la resolución, y en consecuencia, archivar el expediente.
5. Denegar el derecho sobre el terreno descrito a Dominga Aguilar Henríquez.

Asimismo, se solicita la ilegalidad, de la Resolución N°051-R.A.-2001 de 20 de agosto de 2001, expedida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, que revoca la Resolución N°D.N.-104-00 de 11 de abril de 2000, proferida en grado de reconsideración por la Dirección Nacional de Reforma Agraria; y confirma, en todas sus partes, la Resolución N°019-98 de 15 de abril de 1998, el acto originario.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, solicita a Vuestro Augusto Tribunal que se reconozca el derecho de Julián Aguilar a continuar la solicitud de adjudicación sobre el globo de terreno objeto de la disputa resuelta por el acto demandado.

II. Las disposiciones legales infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante, son los siguientes:

A juicio del demandante, la resolución impugnada viola las siguientes disposiciones legales:

1. La Resolución No. CRA-001 de 2 de julio de 1963, emitida por la Reunión Ordinaria No. 14, de la Comisión de Reforma Agraria, cuyo texto se lee a foja 59 del expediente judicial.

El demandante asevera que la violación se produce de manera directa, por omisión, ya que de haberse aplicado por la Dirección de Reforma Agraria, habría tenido que rechazar la solicitud de adjudicación realizada por Adán Jaime Rodríguez, dado que el supuesto derecho de éste se fundamentó en la supuesta compra de derechos posesorios de Álvaro Ernesto Aguilar, mediante documento privado con fecha de 12 de febrero de 1991, mismo que fue protocolizado mediante Escritura Pública No. 114 de 22 de febrero de 1996, de la Notaría Pública de Coclé. (Ver foja 60).

2. El literal c, del artículo 1 del Decreto No. 81 de 7 de septiembre de 1973, "Por el cual se reglamenta la aplicación de algunas disposiciones del Código Agrario en concordancia con la Ley 12 de 1973", que dispone lo siguiente:

"Artículo 1. Hasta tanto no se ajuste el Código Agrario a la nueva estructura

del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y para lo relativo a la aplicación del mismo, se observarán las reglas siguientes:

...

c. El Señor Ministro de Desarrollo Agropecuario ejercerá las funciones que correspondían a la extinta Comisión de Reforma Agraria, en tanto en cuanto éstas no pugnen con lo dispuesto en la referida Ley 12 de 1973".

- o - o -

Referente a la supuesta infracción, el actor afirma que se produce en el concepto de violación directa por omisión, toda vez que no se solicitó la aprobación por parte del señor Ministro de Desarrollo Agropecuario del traspaso de los derechos posesorios efectuado por Álvaro Ernesto Aguilar a favor de Adán Jaime Rodríguez.

3. El artículo 213 del Código Agrario:

"Artículo 213: Son nulas, de nulidad absoluta, las adjudicaciones y las transmisiones de dominio violatorias de las disposiciones de este Código."

- o - o -

Con relación a la conculcación de esta norma legal, el apoderado judicial del señor Julián Aguilar, sostiene que en la transmisión de los derechos posesorios por parte del señor Álvaro Ernesto Aguilar a favor de Adán Jaime Rodríguez no se ajustó al procedimiento establecido en el Código Agrario.

4. El artículo 432 del Código Civil:

"Artículo 432: Todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión; y, si fuere inquietado en ella deberá ser amparado o restituido en dicha posesión por los medios que establecen los Códigos Judicial y Administrativo."

- o - o -

En cuanto al concepto de la infracción, el demandante sostiene lo siguiente:

"La resolución acusada ha infringido la norma supratranscrita de modo directo, por omisión, toda vez que de haberla aplicado habría tenido que rechazar la solicitud de adjudicación realizada por ADÁN JAIME RODRÍGUEZ, a la oficina de Reforma Agraria, región 4, Coclé, el día **28 de febrero de 1996**, dado que la sustentación de su solicitud se basa en una supuesta compra de Derechos Posesorios efectuada a ALVARO ERNESTO AGUILAR, quien había sido vencido en el proceso de oposición, decidido por la Sentencia de **6 de octubre de 1995** del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial". (Ver foja 62). (Resalta el demandante).

- o - o -

5. El artículo 957 del Código Judicial:

"Artículo 957: Cuando se decreta la inspección, el Juez señalara la fecha y hora para la práctica y dispondrá cuanto se estime necesario para que se cumpla con la mayor eficacia.

El Juez nombrará dos testigos con quienes deba asociarse en la diligencia, si no hubiere necesidad de peritos, pero cuando el caso requiere conocimientos especiales, artísticos, prácticos o científicos, se nombrarán peritos en los términos prevenidos en el capítulo IX de este título, **debiendo notificarse previamente a las partes y demás interesados, salvo los casos en que se disponga expresamente otra cosa en este Código"**. (Las negritas son de la parte actora).

- o - o -

Con relación al concepto de infracción a esta disposición legal, se expresa lo siguiente:

"La Resolución acusada ha infringido la norma supratranscrita de modo directo, por omisión, toda vez que el Ministro de Desarrollo Agropecuario ordenó de oficio la práctica de un estudio tenencial que revelara la situación real de la ocupación del terreno en conflicto, practicándose esa prueba, sin habersele notificado a mi representado, y por consiguiente, violó el derecho de este a participar en dicha práctica, dejándolo en total indefensión, ya que la resolución N°051-R.A.-2001 de 20 de agosto de 2001

se basó en el resultado del estudio tenencial ordenado de oficio por el señor Ministro. (Ver foja 62).

- o - o -

III. Antecedentes:

En virtud de la Resolución N°D.N. 019-98 del 15 de abril de 1998, Adán Jaime Rodríguez Valderrama solicitó a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Oficina de la Región 4, Provincia de Coclé, la adjudicación de un globo de terreno con una superficie de 20 hectáreas con 6203 metros cuadrados, ubicado en El Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, Distrito de Antón, Provincia de Coclé.

La solicitud de Adán Rodríguez Valderrama fue acumulada con las formuladas por Dominga Aguilar y Julián Aguilar, toda vez que estos últimos solicitaban se les adjudicara el mismo globo de terreno.

Al remitir los expedientes de las solicitudes Adán Rodríguez Valderrama y Dominga Aguilar y Julián Aguilar, la Oficina de Reforma Agraria de la Región 4, Provincia de Coclé, indicó la existencia de un fallo del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial a favor de la señora Dominga Aguilar. Por su parte, el apoderado judicial de Adán Rodríguez Valderrama solicita se declare la caducidad de la solicitud hecha por Julián Aguilar.

Con la solicitud de Rodríguez Valderrama se adjunta la Escritura Pública N°114 de 22 de febrero de 1996, de la Notaría del Circuito de Coclé, mediante la cuál se protocolizan el contrato por el cual Dominga Aguilar vende derechos posesorios a Álvaro Aguilar sobre un globo de terreno de aproximadamente, 20 hectáreas ubicado en El Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, Distrito de Antón. En esa misma Escritura Pública, se protocoliza el documento por medio del

cual Álvaro Ernesto Aguilar, vende a Adán Jaime Rodríguez 21 hectáreas de terreno en derecho posesorio ubicado en el Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, en el Distrito de Antón. Álvaro Aguilar manifiesta en dicho instrumento público que el día 13 de noviembre de 1993, recibe la suma de B/2,500.00, como abono final y cancelación del precio pactado por el terreno.

También se presenta con la solicitud, la Escritura Pública N°115 de 22 de febrero de 1996, declaración notarial jurada de los señores Silverio Martínez y Candelario Rodríguez, quienes manifiestan fueron testigos del contrato de compraventa celebrado entre Dominga Aguilar y Álvaro Ernesto Aguilar y que les consta que la señora Dominga Aguilar recibió la suma de B/.500.00 como precio del terreno y que estampó su firma en el mencionado contrato.

En el acto impugnado también se señala que mediante sentencia de 6 octubre de 1995 del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, que resuelve recurso de reconsideración en contra de la sentencia de 8 de febrero de 1995, emitida por el Juzgado Primero del Circuito de Coclé dentro del proceso ordinario de oposición propuesto por Dominga Aguilar Henríquez en contra de Álvaro Ernesto Aguilar, se revocó la citada sentencia del inferior, se declaró probada la oposición formulada por la señora Dominga Aguilar Henríquez y se ordenó que se remitiera la actuación a la Dirección Regional de Reforma Agraria, Región 4, de la Provincia de Coclé.

Se agrega que la sentencia del Tribunal Superior se fundamentó en que el comprador y demandado en el proceso de oposición, Álvaro Ernesto Aguilar, no probó que el contrato de compraventa de derechos posesorios quedó perfeccionado.

Asimismo, la Dirección Nacional de Reforma Agraria toma en consideración para resolver sobre la procedencia de la solicitud de Adán Rodríguez Valderrama, el Informe de la Inspección Ocular realizada al globo de tierra solicitado, el cual señalaba que: "... el terreno se encuentra cercado a 3 y 4 cuerdas, que tiene 5 años de ocupación, que no hay trabajadores de otras personas, y que el mismo está constituido en rastrojos y no hubo oposición de terceras personas"; así como el de nueva inspección ocular, realizada el día 5 de noviembre de 1996, a solicitud de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en la que constató que:

"1. En el terreno en cuestión está siendo ocupado en la actualidad por el señor ADAN JAIME RODRIGUEZ, con un aproximado de 5 años de ocupación.

2. El terreno está en su totalidad cercado con alambre de púas a 3 y 4 cuerdas.

3. No existe ningún tipo de estructura o construcción dentro de dicha parcela.

4. Al momento de esta Inspección había 10 animales (ganado) dentro de la parcela, propiedad del señor ADAN JAIME RODRIGUEZ.

5. También al hacer esta inspección se estaban realizando labores de repica por parte del señor ADAN JAIME RODRIGUEZ.

6. El área está en un 80% en rastrojos medianos y altos.

7. Esta parcela se inunda durante la época de invierno."

- o - o -

Vistos todos los anteriores elementos, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, dicta la Resolución N°D.N. 019-98, del 15 de abril de 1998, por la cual reconoce a Adán Jaime Rodríguez derecho de posesión sobre un globo de terreno con una superficie de 20 hectáreas con 6203.9674 metros

cuadrados, ubicado en el Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, Distrito de Antón, Provincia de Coclé; autoriza a Adán Jaime Rodríguez continuar con su solicitud de adjudicación sobre el globo de terreno descrito; y declara la caducidad de la solicitud de adjudicación de 3 de enero de 1978, a nombre de Julián Aguilar, sobre el mismo globo de terreno.

Posteriormente, el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario conoce del conflicto agrario en virtud de recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución N°D.N.-104-00 de 11 de abril de 2000, expedida por el Director Nacional de Reforma Agraria, que resolvió recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Resolución N°019-98, del 15 de abril de 1998, dictada por esta misma autoridad.

En las motivaciones del acto que resuelve el mencionado recurso de apelación, la Resolución N°051-R.A.-2001 de 20 de agosto de 2001, el señor Ministro aclara:

1. Que el Señor Julián Aguilar solicitó en el año de 1978 las tierras en conflicto para que se le adjudicaran a título oneroso, iniciándose los trámites y llegando incluso a pagar el precio, luego de lo cual, sin razón aparente, el procedimiento queda estancado. (Solicitud 2-001-78).
2. De acuerdo a las informaciones recabadas, la señora Dominga Aguilar, madre del señor Julián Aguilar, ostentaba la posesión de las tierras mencionadas, hasta que hace ya más de 10 años se mudó.
3. De acuerdo a la documentación de la Dirección Regional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en 1993 la señora Dominga Aguilar Henríquez solicita autorización

para vender sus derechos posesorios a favor del señor Álvaro Ernesto Aguilar (f.1), por lo cual el Departamento de Reforma Agraria, región 4, Coclé, da su autorización para dicho traspaso. No obstante, al hacer el señor Álvaro Ernesto Aguilar la solicitud de adjudicación correspondiente, la señora Dominga Aguilar se opone a dicha solicitud negando que hubiese dado su consentimiento al traspaso y alegando que las tierras disputadas eran de propiedad privada y no estatales.

4. Al respecto, el Ministro confirma que las tierras pertenecen al Estado y que son tierras patrimoniales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, identificadas como la finca 512, de la Sección de la Propiedad, Provincia de Coclé, del Registro Público.
5. Sobre las mismas tierras el señor Adán Jaime Rodríguez Valderrama solicita adjudicación a título oneroso, y presenta Escritura Públicas donde consta la compraventa de las tierras en litigio por la señora Dominga Aguilar a Álvaro Ernesto Aguilar.
6. Posteriormente, el señor Julián Aguilar reaparece en el proceso y exige que se reconozcan derechos sobre los terrenos de marras, toda vez que fue el primero en solicitar la adjudicación del mismo.
7. El señor Ministro considera que tiene competencia para conocer del conflicto posesorio, toda vez que las tierras disputadas no son baldías, sino patrimoniales del Estado.
8. Por lo anterior, ordena de oficio se realice un estudio tenencial, el cual se realiza en mayo de 2001, y cuyo resultado favorece a Adán Jaime Rodríguez, ya que se

comprueba la posesión de éste sobre las tierras, esto es, siembra de arroz, cerca de 3 y 4 cuerdas de alambre y 16 reses con la marquilla "RV" propiedad del señor Rodríguez Valderrama.

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración:

A juicio de la Procuraduría de la Administración, la actuación de la Dirección Nacional de Reforma Agraria y del Ministro de Desarrollo Agropecuario, se ajustan a la ley y, por tanto, no deben ser declaradas contrarias al ordenamiento jurídico.

En efecto, una vez examinadas las normas legales que se invocan como violadas, es preciso señalar que la Resolución No. CRA-001 de 2 de julio de 2003, emitida en la Reunión Ordinaria No. 14 de la Comisión de Reforma Agraria, no ha sido publicada en la Gaceta Oficial, por tanto, no es una disposición legal oponible a terceros y no puede ser invocada como norma legal aplicable a este caso. A este respecto, la sentencia de 18 de junio de 1999, señala la importancia de la promulgación de cualquier acto, que contenga pautas normativas a un número indeterminado de personas, así señala que:

"Este Pleno ha sostenido la aplicabilidad del artículo 167 de la Constitución a la promulgación de actos que tengan un contenido normativo, pero que no sean leyes en sentido formal, entendido, por tanto, por aquellos actos que tengan contenido de la categoría enunciada, es decir, aquellos que imponen una reglamentación que no se agota con su expedición, sino que trascienden, en cuanto a sus efectos, a actos posteriores a la expedición de la norma en sentido material, es decir, que innovan o incrementan el ordenamiento jurídico (confrontar la citada sentencia de 21 de mayo de 1987)."

En cuanto a la supuesta violación al literal c, del artículo 1 del Decreto 81 de 7 de septiembre de 1973, estimamos que la misma no se produce, ya que como hemos expuesto en líneas anteriores, la Resolución No. CRA-001 de 2 de julio de 1963, que versa sobre restricciones al traspaso, venta o cesión de los derechos posesorios, no es oponible a terceros; por tanto, el traspaso de los derechos posesorios por el señor Álvaro Ernesto Aguilar a favor de Adán Jaime Rodríguez, de manera privada, no requería del conocimiento, del Ministro de Desarrollo Agropecuario, como tampoco de la Comisión Nacional de Reforma Agraria.

Sin embargo, en el momento en que se suscita la controversia, entre los señores Adán Jaime Rodríguez y Julián Aguilar, y por la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria interviene y expide el acto administrativo demandado a través de este proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema ha determinado que los casos de oposiciones a las adjudicaciones de terrenos que forman parte de una finca que es patrimonio del Estado, no están contemplados dentro de los supuestos de los artículos 130, 131 y 133 del Código Agrario, y; por tanto, dichas oposiciones no son competencia de los Juzgados de Circuito o de los Tribunales Superiores, ni está sujeta al término que estipula el artículo 133 del Código Agrario. Véase fallo de 24 de junio de 1998, bajo la ponencia del Magistrado Luis Cervantes Díaz.

Por tanto, la Dirección Nacional de Reforma Agraria y el Ministro de Desarrollo Agropecuaria tenían la competencia para resolver el conflicto de derechos posesorios.

En el caso sub júdice, es importante advertir que el artículo 139 del Código Agrario señala, claramente, que a partir de su vigencia no se reconocerán derechos posesorios a quienes ocupen tierras estatales en cualquier forma sin que estas tierras cumplan su función social. En ese mismo sentido, el literal a, del artículo 58 lex cit., indica que para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título serán preferidos, en primer lugar, los ocupantes precarios o a los trabajadores que estén cultivando la tierra.

Por tanto, en atención a la función social que dicho terreno cumple, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, le ha reconocido el derecho de posesión al señor Adán Jaime Rodríguez Valderrama. Además, es importante aclarar que en todo proceso la carga de la prueba corresponde al demandante, y, hasta ahora, la parte actora no ha aportado elemento de prueba alguno que logre desvirtuar las afirmaciones hechas por la Dirección Nacional de Reforma Agraria o el Ministro de Desarrollo Agropecuario.

Por tanto, debe tenerse por cierto que el señor Adán Jaime Rodríguez ocupaba el globo de terreno en conflicto, que lo adquirió sin conocer de vicios en su título y que lo explotaba con ánimo de dueño, es decir, que cumplía con su función social; en consecuencia, se justifica que la autoridad reconociera a éste, y no a Dominga Aguilar o a Julián Aguilar, los derechos posesorios que le permitieran solicitar la adjudicación de las tierras.

Por último, debe destacarse que el Ministro de Desarrollo Agropecuario indica en su Informe de Conducta, que el Auto Para Mejor Proveer de 14 de agosto de 2000, proferido

por su Despacho y mediante el cual se ordenó la realización del Estudio Tenencial, fue debidamente notificado el 26 de enero de 2001, al Licenciado Alcibíades Cajar Molina, representante judicial de los señores Julián Aguilar Y Dominga Aguilar (Ver foja 69).

Por consiguiente no se produce la alegada violación al artículo 213 del Código Agrario, al artículo 432 del Código Civil ni al artículo 957 del Código Judicial.

Por lo expuesto, solicitamos a la Honorable Sala Tercera que declare legal, la Resolución N° D.N. 019-98, del 15 de abril de 1998, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, y su acto confirmatorio, la Resolución N°051-R.A.-2001 de 20 de agosto de 2001, expedida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario.

V. Pruebas:

Solicitamos se oficie al Director Nacional de Reforma Agraria, a fin que remita los expedientes de las solicitudes de adjudicación hechas por Adán Rodríguez Valderrama y Julián Aguilar, sobre el globo de terreno con una superficie de 20 hectáreas con 6203 metros cuadrados, ubicado en el Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, parte de la Finca N°512, Tomo 102, Folio 2, de la Sección de Propiedad, Provincia de Coclé, propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Adjuntamos certificación en virtud de la cual se hace constar que la Resolución CRA-001 de 2 de julio de 1063, no se ha publicado en la Gaceta Oficial.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/8/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General