

19 de enero de 1998

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Concepto. El Licdo. Eric Jiménez Vergara, en representación de Arkapal, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° ALP-020-RG-97 de 9 de mayo de 1997, expedida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Con nuestro acostumbrado respeto, acudimos ante esa Superioridad con la finalidad de emitir concepto, en relación con la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito, de conformidad con el numeral 3, del artículo 348 del Código Judicial, el cual nos permite emitir opinión en interés de la ley en aquellos casos donde se impugnen resoluciones administrativas que hayan decidido controversia entre particulares.

I. En cuanto a la pretensión:

El demandante pretende a través de la presente demanda que la Sala Tercera de la Corte declare que es nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-020-RG-97 de fecha 9 de mayo de 1997, expedida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario. Como consecuencia de la nulidad solicitada, expresa el demandante, el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario deberá negar la adjudicación hecha al señor José Vega Contreras y ordenar a la Dirección Nacional de Reforma Agraria inicie los trámites de adjudicación sobre el predio litigado a favor de la sociedad Arkapal, S.A.

II. Antecedentes:

La controversia se centra en la adjudicación a título oneroso de una parcela de terreno, de aproximadamente 10 Hectáreas, ubicada en Palo Alto, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí.

Veamos:

El día 29 de enero de 1981, el señor Enrique Contreras, con cédula 4-1-113, solicitó a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, le fuese adjudicada una parcela de tierra estatal adjudicable, ubicada en Palo Alto, Corregimiento Cabecera de Boquete, Provincia de Chiriquí, con una superficie de 10 hectáreas. Hace constar el peticionario, que cultiva en dicho terreno café y naranjos, desde hace 20 años. (fs. 1)

Posteriormente, el día 5 de marzo de 1981, el señor Enrique Contreras solicita al Jefe de la Reforma Agraria en Chiriquí, autorice el traspaso de los derechos posesorios que poseía sobre la parcela antes descrita, al señor José Esteban Contreras Vega, aduciendo como motivo el hecho que dicha Finca le quedaba muy distante de su residencia. (fs. 2)

El 23 de marzo de 1981 se realizó inspección ocular del terreno, comprobándose con la misma que el terreno solicitado se encuentra cercado con tres cuerdas de alambres de púas con estacas vivas, cultivado con 400 palos de café, aproximadamente y el resto del terreno se encuentra cubierto de rastrojo, cumpliendo su función social de acuerdo al artículo 30 del Código Agrario (fs.7). Con fundamento en esta inspección se

procedió a dictar la Resolución N°038-81 de fecha 23 de marzo de 1981, autorizando el traspaso de los derechos posesorios del señor Enrique Contreras al señor José Esteban Contreras Vega.

Por razón de una Solicitud de Lanzamiento presentada el 2 de marzo de 1982, ante la Alcaldía de Boquete por el representante legal de Arkapal, S.A., contra José Esteban Contreras y otros, el Departamento Nacional de Catastro Rural, el 23 de agosto de 1983 procedió a hacer un estudio tenencial de las Fincas 3799, 3848 y 258, de propiedad de la sociedad mencionada. El resultado de dicho estudio indicó, respecto a la Finca 3799, específicamente el predio 01, cuya superficie es de 15 has + 1,800 m², el cual se encuentra en litigio entre José Esteban Contreras y Sociedad Arkapal, S.A., que dentro del área ocupada por el predio 01, encontramos una superficie de 12 has + 8,500 m², sin título en la que se localiza un área sembrada de café y que a su vez se encuentra fuera del polígono de la Finca 3799, propiedad de Arkapal, S.A. (fs. 17 - 20).

Con fundamento en el informe tenencial de tierras, el Departamento de Reforma Agraria en Chiriquí, mediante Resolución N°83-83 de 30 de septiembre de 1983, ordenó continuar los trámites de adjudicación de la solicitud de título N°4-18615 de 29 de enero de 1981.

El 19 de diciembre de 1983, el señor Oscar Law presenta oposición a la solicitud de adjudicación de título del señor Contreras, ya que el mismo está incluyendo en el plano del lote solicitado, 1/2 hectárea de terreno de su propiedad.

En atención a la oposición presentada se realiza inspección al terreno el día 6 de enero de 1984. En el Acta de Inspección se señala que el señor Law había hecho una barricada provisional de árboles, hasta tanto se pusiese de acuerdo con el Dr. Arnulfo Arias para tirar la cerca colindante. Que el señor Contreras al hacer la mensura corrió dicha barricada, por lo que el señor Law cercó con estacas muertas y cuatro cuerdas por el lugar donde se encontraba la barricada, lo cual alega es la trocha verdadera. En dicha Acta concluye expresando el Inspector Agrimensor, que se inclinaba a recomendar que la diferencia entre cerca y cerca fuese repartida a partes iguales. (fs.34)

A fojas 66 del expediente administrativo consta Informe del Agrónomo Mario A. Lara, de la Oficina Regional de Reforma Agraria de Chiriquí, de fecha 5 de julio de 1984, donde se indica que con fecha 23 de noviembre de 1984 (debe decir 1983) fue enviado para su aprobación plano original a nombre de José Contreras con una superficie de 27 Has + 7,126.64 m², el cual fue rechazado por errores técnicos y nuevamente enviado el 27 de febrero de 1984 debidamente corregido. Este plano fue aprobado con fecha 11 de mayo de 1984, con la superficie de 25 has + 7,797.01 m². El señor Lara, llama la atención sobre el hecho que inicialmente la solicitud de adjudicación del señor Contreras era de aproximadamente 10 o 12 hectáreas, sin embargo, con el plano se solicita una superficie de 25 has. + 7,797.01 m², dándose una diferencia muy marcada en cuanto a la superficie.

A fojas 64 del expediente administrativo, reposa Informe Secretarial, donde se deja constancia que el 13 de junio de 1984, se presentaron a la oficina de la Reforma Agraria, los señores Oscar Law y José Esteban Contreras, por razón de la oposición del señor Law al plano presentado por el señor Contreras, obteniéndose que en realidad el querellante Oscar Law está de acuerdo con el plano del terreno de José Esteban Contreras, el cual está debidamente aprobado por la Reforma Agraria, además que él como colindante procederá a hacer su mensura amarrándose a los puntos de ese plano aprobado; sin embargo el señor Law habiendo manifestado su conformidad con el plano aprobado se negó a declarar y firmar en el respectivo Informe de visita a la oficina.

A pesar de lo descrito en el Informe anterior el señor Oscar Law el 19 de julio de 1984, presenta nuevamente Querrela sobre el plano presentado por el señor Contreras,

presentándose ambos el 26 de julio de 1984 ante la Reforma Agraria, no llegando a ningún arreglo por la vía amistosa sobre el terreno en litigio.

El 23 de julio de 1984, el Jefe de la Oficina Regional de Reforma Agraria de Chiriquí, solicitó al Jefe del Departamento de Mensuras y Demarcación de Tierras, le aclarase si el plano 43-01-8699 a nombre de José Esteban Contreras Vega, se encontraba incidiendo sobre la Finca 3799, propiedad de la Sociedad Arkapal, S.A., tal como se deducía del Croquis 4-157 A y del Informe Tenencial de fecha 23 de agosto de 1983, elaborado por el Departamento de Catastro Rural.

El 3 de agosto de 1984, el Director Nacional de Reforma Agraria y el Jefe del Departamento de Mensura y Demarcación de Tierras, proceden a anular el Plano 43-01-8699 a nombre de José Esteban Contreras, ya que según estudio realizado por funcionario de dicho Departamento, basado en el Croquis 4-157 A y en el Informe Tenencial de fecha 23 de agosto de 1983, se determinó que el globo de terreno solicitado se encontraba incidiendo sobre la Finca N°3799, Tomo 234, Folio 254, de propiedad de la sociedad Arkapal, S.A.

Posteriormente, el 11 de octubre de 1993, el Departamento Nacional de Catastro Rural de la Reforma Agraria, procedió a realizar un Informe Tenencial sobre las Fincas de la sociedad Arkapal, S.A., entre la que se encontraba la Finca 3799, la cual mantiene litigio con el señor José Esteban Contreras. Esta Finca la tiene clasificada la Reforma en 4 predios. El predio 01, que presenta el litigio entre José Contreras Vega y la Sociedad Arkapal, S.A., el Informe indicó, que la superficie de este predio es de 30Has + 5,000 m². Que de esta superficie, 19 hectáreas se encuentran dentro de la Finca 3799, Tomo 294, Folio 254, propiedad de Arkapal, S.A., y que 11 hectáreas + 5,000 m², se encuentran fuera del Título de Arkapal, S.A., pero dentro del área que la sociedad señala como de su propiedad y que anteriormente pertenecía a Santiago Serrano. El señor José Esteban Contreras Vega, tiene aprobado el Plano N°43-01-8699 y tiene aproximadamente 14 años de ocupar este terreno.

La Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante Resolución N°D.N.059-94 de fecha 27 de junio de 1994, procedió a negar la adjudicación N°4-18615 de fecha 29 de enero de 1981, formulada por José Esteban Contreras, sobre un globo de terreno con un área aproximada de 10 Has, ubicada en Palo Alto Corregimiento de Boquete, Provincia de Chiriquí, por razón de que la ocupación del señor Contreras se daba dentro de la Finca 3799 de propiedad de Arkapal, S.A.

El día 23 de agosto de 1994, el señor José Esteban Contreras se notificó de la Resolución anterior, solicitando reconsideración y apelación. El escrito de reconsideración fue presentado por el señor Contreras, a través de apoderado legal, el 29 de agosto de 1994, siendo resuelto el mismo mediante la Resolución N°D.N.092-94 de fecha 20 de septiembre de 1994, confirmando en todas sus partes la Resolución N°D.N.-059-94 de 27 de junio de 1994. Igualmente en dicha Resolución se concedió el recurso de apelación.

Mediante escrito de fecha 19 de febrero de 1997, el apoderado legal del señor José Esteban Contreras, se notifica de la resolución N°D.N.-059-94, sustentando oportunamente el recurso de apelación, que fue resuelto mediante la Resolución N°ALP-020-RG-97 de fecha 9 de mayo de 1997, resolviendo revocar en todas sus partes la Resolución N°D.N.059-94 de fecha 27 de junio de 1994, reconoce los derechos posesorios del señor José Esteban Vega Contreras, sobre la solicitud del globo de terreno, localizado fuera de la Finca 3799, Tomo 294, Folio 254 y autoriza a dicho señor a continuar los trámites de la adjudicación.

La sociedad Arkapal S.A., al notificarse del resultado del recurso de apelación, presenta ante la Sala Tercera de la Corte, demanda contencioso administrativa de plena

jurisdicción para que se declare la ilegalidad de la Resolución N°ALP-020-RG-97 de fecha 9 de mayo de 1997, demanda cuyo estudio nos ocupa.

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Este Despacho, luego de evaluar las pruebas presentadas con la demanda, así como el expediente administrativo de la solicitud de adjudicación del señor José Esteban Contreras, contentivo de cuatro (4) carpetas, considera que hay dos puntos importantes por deslindar en la presente controversia. El primero, es determinar si el globo de terreno ocupado por el señor José Esteban Contreras forma parte de la Finca N°3799, Tomo 294, Folio 254, de propiedad de Arkapal, S.A. y el segundo, es determinar si el señor José Esteban Contreras ha ocupado efectivamente este terreno, cumpliendo con la función social del artículo 30 del Código Agrario.

Para determinar el primer punto, es fundamental tomar en consideración los Informes Tenenciales realizados por el Departamento Nacional de Catastro Rural de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, de fechas 23 de agosto de 1983 y 11 de octubre de 1993, con la finalidad de determinar si las posesiones de un grupo de personas, entre ellos José Esteban Contreras, se encontraban dentro de los linderos de las fincas de propiedad de Arkapal, S.A.

El Departamento Nacional de Catastro, al realizar las investigaciones tenenciales sobre la Finca 3799, Tomo 294, Folio 254, la clasificó en 4 predios. El predio 01, según el informe de 1983, tiene una superficie de 15 hectáreas + 1,800 m², dentro de la cual 12 hectáreas + 8,500 m² se encuentran sin título, sembrada de café, fuera del polígono de la Finca 3799 de propiedad de Arkapal, S.A.

Por tal razón, consideramos que no prosperan los cargos de violación endilgados a la Resolución N°ALP-020-RG-97 de fecha 9 de mayo de 1997, en virtud de la supuesta infracción de los artículos 29 y 56 del Código Agrario, los cuales se refieren a la protección por parte del Estado de las personas que tengan tierras en propiedad y a la adjudicación de las tierras estatales, cuando las mismas estén ocupadas.

Referente a estos artículos, consideramos que la Resolución impugnada los aplicó correctamente, ya que está reconociendo derechos posesorios al señor Contreras sobre una tierra estatal, no privada, la cual adquirió a través de traspaso, mediante la Resolución N°038-81 de fecha 23 de marzo de 1981. (fs.8)

El segundo punto que alega el demandante, es el hecho consistente en que el señor José Esteban Contreras no ha poseído el terreno en litigio y como prueba señala que sus colindantes nunca lo han reconocido como dueño.

Consideramos que esta afirmación no es correcta, por lo que al recurrente no le asiste la razón.

En primer lugar, el colindante, señor Oscar Law realizó diversas gestiones ante la Reforma Agraria reconociendo al señor José Esteban Contreras como su colindante. La oposición del señor Law a la inclusión de 1/2 hectárea de su propiedad en el plano presentado por el señor Contreras ante la Reforma Agraria es, por excelencia, un reconocimiento expreso.

En segundo lugar, las afirmaciones hechas por algunos colindantes, consistentes en que no reconocían al señor Contreras como colindante, sino al Dr. Arnulfo Arias, no han sido probadas. Sobre el supuesto derecho de propiedad reclamado por Arkapal, S.A., sobre el globo de terreno ocupado por el señor Contreras y promovido a través de una Demanda de Lanzamiento, de fecha 2 de marzo de 1982, en el expediente administrativo consta a fojas 77, la Resolución N°42 de fecha 27 de julio de 1984, proferida por la Gobernación de Chiriquí, en segunda instancia, mediante la cual se resuelve revocar la Resolución N°52 de 1° de septiembre de 1982, es decir la que ordenaba el Lanzamiento de Leila Mastinos Gutiérrez, Eduardo Serrano Espinoza y José

Contreras, por razón de que, según inspección ocular a las fincas en litigio, se determinó que ninguno de los demandados de conformidad con las pruebas se encontraban dentro de la Finca 3799.

La situación descrita, comprueba que el demandante no tiene la razón al afirmar que está comprobado en el expediente que los colindantes de José Contreras no lo reconocen como dueño.

En cuanto a la posesión del señor José Esteban Contreras sobre el globo de terreno en litigio, consideramos que la misma ha sido probada debidamente en el expediente por lo siguiente:

En primer lugar, la posesión del señor Contreras se prueba a través de las inspecciones realizadas por los funcionarios de la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

La primera inspección se realizó el 23 de marzo de 1981, por razón de la solicitud de traspaso de los derechos posesorios del señor Enrique Contreras al señor José Esteban Contreras. En dicha inspección, el señor Marciano Lezcano, funcionario de la Reforma Agraria indicó que se había comprobado a través de la inspección ¿que el terreno en mención se encuentra cercado a tres cuerdas con alambres de púas en estacas vivas de distintas clases. Cultivado con 400 palos de café aproximadamente, y el resto del terreno cubierto de rastrojo, no tiene divisiones, construcciones, caminos ni servidumbres internas: su topografía es quebrada con agua viva dentro, cumple su función social de conformidad con el art.30 del Código Agrario.¿

La segunda inspección se realizó el 23 de agosto de 1983, por motivos del Informe Tenencial, indicando el referido informe sobre la Finca 3799 lo siguiente:
¿Ocupación: Por su propietario mas (sic) dos jefes de familia.

Observaciones: Esta finca (3799) se encuentra ocupada en una superficie de 15 has. + 1800m², por el predio 01 que se encuentra en litigio entre José Esteban Contreras y Soc. Arkapal, S.A. También se encuentra ocupada por una superficie de 24 has + 1900m², por el predio 02 que se encuentra en litigio entre Salvador Miguel Mastino y Nivia Rosa González (ver nota), igualmente está ocupada en una superficie de 2 has. + 5000 m² por el predio 04 de propiedad de la sociedad Arkapal, S.A.

Nota N°1: Dentro del área ocupada por el predio 01, encontramos una superficie de 12 has. +8500 m², sin título en la que se localiza un área sembrada de café y que a su vez se encuentra fuera del polígono de la finca 3799, propiedad de Arkapal, S.A.

Nota N°2: La señora Nivia Rosa González, no ocupa esa parcela sólo lo manifiesta, ser su propietaria, pero el título del cual pertenece la tierra está a nombre de Sociedad Arkapal, S.A.¿ (fs.18)

De la cita transcrita se deduce, que los dos jefes de familia que ocupan la Finca 3799 eran el señor José Esteban Contreras y el señor Salvador Miguel Mastino; por tanto, hay un reconocimiento expreso, por parte de los funcionarios de la Reforma Agraria de la ocupación de las tierras.

Igualmente consta en el expediente administrativo a fojas 34, la inspección realizada por el Inspector Agrimensor Gabriel González, funcionario de la Reforma Agraria, al terreno en litigio, por razón de conflicto en la mensura (cerca) realizada por el señor Contreras, a la cual se oponía el señor Oscar Law, ya que estaba incluyendo 1/2 hectárea de su propiedad.

También del Informe Tenencial de fecha 11 de octubre de 1993, se desprende la posesión del globo de terreno por parte del señor José Esteban Contreras, ya que se indica que el predio 01 se encuentra ocupado por la Sociedad Arkapal, S. A. y José Esteban Contreras Vega. Que el mismo tiene una superficie de 30 Has + 5000 m², de las cuales 19 Has. se encuentran dentro de la Finca 3799, de propiedad de Arkapal, S. A., mientras que 11 Has. +5000 m² se encuentran fuera del título de Arkapal, S.A. y agrega que el señor José Esteban Contreras tiene aproximadamente 14 años de ocupar este predio.

Por otro lado, consta a fojas 64 del expediente judicial, un documento privado, firmado ante el Consejo Municipal de Boquete por los señores Salvador Mastino Ortega y José Esteban Contreras, aportado por éste último al contestar la presente demanda, el cual contiene arreglo por la vía amistosa de servidumbre de paso a favor del señor José Esteban Contreras. Dicho conflicto se venía dando desde el 7 de mayo de 1981, cuando el señor Mastino impidió el paso de trabajadores del señor Contreras por su Finca, impidiendo el acceso de los mismos a la Finca del señor Contreras. (Ver fojas 65 del expediente judicial)

En conclusión, consideramos que el señor José Esteban Contreras ha ocupado de buena fe y pacíficamente el terreno en litigio y que ha cumplido la función social que exige el artículo 30 del Código Agrario.

Finalmente queremos aclarar otro punto importante en la presente controversia, y es el que guarda relación con la anulación del Plano 43-01-8699 a nombre de José Esteban Contreras, por parte del Director Nacional de Reforma Agraria y el Director del Departamento de Mensura. Veamos:

La solicitud de adjudicación a título oneroso, presentada por el señor José Esteban Contreras, inicialmente tenía una superficie de 10 hectáreas. Sin embargo, al presentar el plano solicitaba una superficie de 27 hectáreas + 7,126.64 m², el cual fue rechazado y nuevamente presentado con una superficie de 25 hectáreas + 7,797.01 m², siendo aprobado el 11 de mayo de 1984.

No obstante, el Jefe de la Reforma Agraria de la Región de Chiriquí, señaló a través del Informe (fs.66-67), la disparidad entre la superficie solicitada inicialmente y la reflejada en dicho plano, inquietud que lo llevó a solicitar aclaración al Director de Mensura de la Reforma Agraria, quien sin aclarar lo solicitado procedió, el día 3 de agosto de 1984, junto al Director de Reforma Agraria, a anular el Plano N°43-01-8699 a nombre de José Esteban Contreras, agregando en la marginal superior derecha del mismo, Nota que indicaba lo siguiente: ¿Mediante estudio realizado por funcionario de este Departamento y basado en el Croquis 4-157 A y el Informe Tenencial del 23 de agosto de 1983, elaborado por el Departamento de Catastro Rural se determinó que este globo de terreno se encuentra incidiendo sobre la Finca N°3799, Tomo 294, Folio 254, propiedad de Arkapal, S.A. Por tal razón se anula la aprobación del presente plano.¿

Sobre la cantidad de hectáreas reflejadas en el plano antes indicado, el apoderado legal del señor Contreras expresó al contestar la demanda que nos ocupa, que ¿el señor José Esteban Vega o José Esteban Contreras Vega compró además del señor Enrique Almengor también a Santo Tomás Castillo una parcela de aproximadamente 15 hectáreas de terreno (sic) eso sumado a lo comprado al señor Enrique Almengor es lo que efectivamente nos arroja la superficie que está solicitando en título de 25 hectáreas más 7,797.01 metros cuadrados y efectivamente esa fue el área de terreno que solicitó en adjudicación a la Reforma Agraria.¿

Por último, en lo que se refiere a la tramitación de los derechos posesorios del señor José Esteban Contreras tenemos a bien expresar lo siguiente:

a) Que la tramitación actual debe limitarse al área inicial, cuyo traspaso al señor José Esteban Contreras fue aprobado por la Reforma Agraria. El área a adjudicar deberá ser la resultante de la ocupación efectiva del señor Contreras y que se encuentre fuera del título de propiedad de la Sociedad Arkapal, S.A., para lo cual deberán tomarse en cuenta los Informes Tenenciales realizados en 1983 y 1993, por el Departamento de Catastro de la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

b) Que, en lo relativo a las 15 hectáreas adquiridas al señor Santo Tomás Castillo, el señor José Esteban Contreras debe hacer una solicitud aparte ante la Reforma Agraria, en cuya tramitación quede plenamente establecida la legalidad de su petición.

A nuestro juicio, ello evitaría confusiones en relación con los globos de terrenos solicitados a la Reforma Agraria.

Revisado el expediente administrativo que contiene la Solicitud de Adjudicación del señor José Esteban Contreras, llama la atención de este Despacho la secuencia numérica de foliación, toda vez que del folio 37 pasa al folio 58, lo que nos conduce a pensar que los folios faltantes fueron sustraídos de dicho expediente, siendo ésta una situación muy irregular. Estos hechos fueron puestos en conocimiento del Director Nacional de Reforma Agraria por el señor Contreras, el 14 de diciembre de 1994. (fs. 108 exp. admvo.)

Con fundamento en lo expuesto, solicitamos a los Honorables Magistrados que conforman la Sala Tercera de la Corte, que al momento de resolver la presente controversia se sirvan rechazar las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, mantener en todas sus partes la Resolución N°ALP-020-RG-97 de fecha 9 de mayo de 1997.

Pruebas: Aceptamos las pruebas documentales presentadas por la parte actora, ya que se encuentran debidamente autenticadas.

Aducimos como prueba en el presente proceso, el expediente administrativo que contiene toda la tramitación de la Solicitud de Adjudicación N°4-18615 de fecha 29 de enero de 1981, formulada por el señor José Esteban Contreras, el cual reposa en la Dirección Nacional de la Reforma Agraria, contentivo de cuatro (4) carpetas.

Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/12/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides
Secretario General