

21 de enero de 1998

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad

Concepto Interpuesto por el Licenciado Arnulfo A. Peñalba, en representación de Rodrigo Hernán Arosemena, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°D.N. 8-5-0403 de 11 de marzo de 1997, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

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

Concurrimos ante Vuestro Honorable Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir criterio jurídico en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad enunciado en el margen superior del presente escrito.

Al respecto, señalamos que intervenimos en este negocio jurídico en interés de la ley, conforme lo preceptúa el numeral 1, del artículo 348 del Código Judicial.

Disposiciones legales que se consideran infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante.

El demandante propone esta demanda con la intención de que Vuestra Digna Sala declare nula, por ilegal, la Resolución N°D.N. 8-5-0403 de 11 de marzo de 1997, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante la cual se adjudica definitivamente a título oneroso a Luis Miguel Ortega Lasso, una parcela de terreno baldía ubicada en el Corregimiento de San José, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá, con una superficie de 9 hectáreas y 819 metros cuadrados (9 Has + 819m²). Alega la parte actora que a través de falsas declaraciones, Luis Miguel Ortega Lasso logró la adjudicación del globo de terreno anteriormente mencionado, no obstante el mismo no constituía terreno estatal adjudicable, sino finca titulada y registrada como propiedad privada, identificada como la N°1545, inscrita al tomo 118, folio 230, Sección de la Propiedad de la Provincia de Panamá, del Registro Público.

Así las cosas, el demandante considera que el acto impugnado infringe el artículo 44 de la Constitución Política, el artículo 337 del Código Civil, y el artículo 29 del Código Agrario, que de tenor literal dicen lo siguiente:

Constitución Política

"Artículo 44: Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a Ley por personas jurídicas o naturales".

Código Civil

"Artículo 337: La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley. El propietario tiene acción contra el poseedor de la cosa para reivindicarla".

Código Agrario

"Artículo 29: Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes".

Sobre el concepto de la infracción de la norma constitucional, la parte actora considera que la misma ha sido violada en forma directa por omisión, toda vez que "...frente al sentido claro de la norma el demandado procede en desconocimiento total de los derechos que emanan de la titularidad de la finca 1545..".

En cuanto al concepto de violación de los artículos 337 del Código Civil y 29 del Código Agrario, expresa que estas normas han sido vulneradas de forma directa, por omisión, pues la Dirección Nacional de Reforma adjudicó el terreno en cuestión sin haber seguido el procedimiento previsto en el Código Agrario para estos casos. Textualmente dice "...mediante la inobservancia de su contenido, que se traduce en la no aplicación de la misma al proceso de adjudicación que concluyó con la resolución cuya nulidad se solicita, desconoció derechos de particulares en claro desafío a la certeza de los actos jurídicos".

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

A foja 1 del expediente gubernativo, consta la solicitud N°8-181-96, de 22 de julio de 1996, por medio de la cual el Señor Luis Miguel Ortega Lasso solicitó al Funcionario Sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria Región 5, Panamá Oeste, la adjudicación a título oneroso de una parcela de terreno estatal adjudicable, de una superficie aproximada de 9 hectáreas y 819 metros cuadrados, ubicadas en el Harino, Corregimiento de San José, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá.

Asimismo se observa a foja 2, la autorización expedida por el citado funcionario al Señor Luis Miguel Ortega Lasso, para que proceda a abrir las trochas correspondientes según los linderos generales indicados en la aplicación N°8-181-96, así como la notificación del solicitante de que dichas trochas fueron efectivamente abiertas. También puede comprobarse a foja 6, la notificación a los colindantes realizada por el Corregidor de San José, en donde los declarados por Ortega Lasso, firmaron en señal de que fueron notificados de la solicitud de adjudicación hecha y que, en caso de sentirse perjudicados, harían valer sus derechos al momento de la Inspección Ocular o mensura. Cabe destacar que en el acto de notificación a los vecinos del solicitante, no se estableció la fecha de la inspección o mensura.

A foja 7 se evidencia el Acta de Inspección Ocular al globo de terreno solicitado, fechada 23 de agosto de 1996, en la cual el Inspector de Tierras, estableció, entre otras cosas, los linderos del mismo de la siguiente manera:

NORTE: Terreno de Rodrigo Hernán Arosemena.

SUR: Terreno de Ramón Fonseca y Rodrigo Arosemena.

ESTE: Terreno de Luis Miguel Ortega Lasso, Ramón Fonseca y camino de tierra.

OESTE: Terreno de Rodrigo Hernán Arosemena.

En dicha Acta también se estableció que no hubo oposición, ni trabajadores de otras personas, y que el terreno estaba cultivado en un 100% en pasto de faragua para la ganadería.

Por último, se constata de fojas 8 a 13, la publicación de los Edictos exigida por el Código Agrario, comunicaciones estas que se hicieron tanto mediante la fijación de los mismos en el Departamento de Reforma Agraria, Región 5 de Panamá Oeste, y en la Alcaldía del Distrito de San Carlos, como a través de su publicación en el diario Crítica Libre los días 14, 15 y 16 de diciembre de 1996 y en Gaceta Oficial. Se destaca que a la fecha de vencimiento de la publicación de los mismos, no se anunció ni se interpuso en ningún momento oposición a la referida adjudicación de tierras.

Al no haber oposición y cumplido el procedimiento establecido en el Código Agrario, la Dirección Nacional de Reforma Agraria procedió a adjudicar definitivamente a Título Oneroso, mediante la Resolución N°8-5-0403 de 11 de marzo de 1997, al Señor Luis Miguel Ortega Lasso la referida parcela de terreno baldío. Esta adjudicación dio nacimiento a la Finca 158641, Rollo 22104, documento 8, del Registro Público.

Por otra parte, alega el demandante que la Dirección de Reforma Agraria había adjudicado con anterioridad el mismo globo de terreno dado al Señor Luis Miguel Ortega Lasso, al Señor Reyes Ortega Lasso y que de dicha adjudicación surgió la Finca 1545, inscrita al tomo 118, folio 230, Sección de la Propiedad de la Provincia de Panamá, del Registro Público.

A fojas 19 y siguientes del expediente administrativo, consta copia debidamente autenticada de la Resolución N°0303-72, de 12 de diciembre de 1972, por medio de la cual la Dirección General de Reforma Agraria confirma la Resolución D.P.P.D-019-71, de 28 de marzo de 1971, dictada por el Director Regional de Reforma Agraria de la Provincia de Panamá, y se autoriza la expedición de título de plena propiedad, por compra, de un globo de terreno a favor del Señor Reyes Ortega Lasso, con los siguientes linderos.

NORTE: Río las Lajas

SUR: Tierras Nacionales y Camino de Cerro Gordo

ESTE: Tierras Nacionales y Terrenos de Francisco Lasso

OESTE: Camino de Cerro Gordo y Río las Lajas

No obstante no se ha comprobado que la falta de correspondencia entre estos linderos y los del terreno adjudicado al Señor Luis Miguel Ortega Lasso sea el resultado de los diferentes actos de disposición realizados desde esa época, tanto por el propio Señor Reyes Ortega como por los poseedores y propietarios colindantes, y a la inexactitud o falsedad del informe de localización regional suministrado por el agrimensor que levantó el plano demostrativo del terreno; si consta dentro del expediente gubernativo, croquis de suelos y ocupantes, estudio tenencial sobre la Finca N°1545, realizado por el Departamento Nacional de Catastro Rural de la Dirección Nacional de Reforma Agraria en base a solicitud formulada por el demandante, plano fechado 26 de septiembre de 1997, en donde claramente se constata que la Finca N°158641, con una superficie de 9 hectáreas y 819 metros, inscrita a nombre de Luis Miguel Ortega Lasso, se encuentra dentro de los límites y linderos de la Finca N°1545, propiedad de los Señores Reyes Ortega Lasso y Juan Ernesto Ruíz.

La propia entidad demandante admite que ha habido traslape en el caso en discusión, cuando a foja 17 del cuadernillo judicial puede leerse en el Informe de Conducta vertido:

"El informe de la localización regional suministrado por el agrimensor que levantó el Plano demostrativo del terreno, demuestra una ubicación distante y ajena al Plano levantado con anterioridad (si) aspecto que impidió que se detectara al traslape (si) o

sobreposición que se ha presentado con la aprobación del Plano de Luis Miguel Ortega Lasso".

A pesar de lo anterior, este Despacho ha comprobado que básicamente se siguieron los procedimientos establecidos en el Código Agrario para la expedición del acto administrativo de adjudicación de tierra impugnado, entre los que estuvieron la notificación a los colindantes, en la que no se estableció la fecha de la mensura o inspección, y la publicación de los edictos. Sobre el procedimiento de adjudicación de tierras estatales por la Dirección de Reforma Agraria, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha dicho, en Fallo de 5 de junio de 1996, lo siguiente:

"Aunado a lo anterior, en el precitada Acta de Inspección Ocular, se estableció que no hubo oposición, ni trabajadores ajenos, que eran tierras adjudicables, y que cumplía con la función social. Que igualmente, tenía cultivadas aproximadamente, 15 has. con pasto faragua con árboles esporádicos de laurel, nance, espavé y su actividad principal consistía en la ganadería. Por otro lado, se le dio cumplimiento a la diligencia de notificación a los colindantes, en atención a lo dispuesto en el artículo 98 del Código Agrario, tal como se observa a fs. 6-8 del expediente administrativo.

Finalmente, se constata a fs. 11-17, la publicación de los Edictos, exigida en el artículo 108 del precitado Código Agrario, que de dicha solicitud hiciera el Funcionario Provincial Sustanciador de Reforma Agraria, tanto en el Departamento de Reforma Agraria, Región 3 de la Provincia de Herrera, y en la Alcaldía del Distrito de Ocú, lugar donde se solicitó el terreno, así como también la publicación que se efectuase de los mismos, en el Diario La Prensa los días 10, 11 y 12 de enero de 1993. Cumpliendo así con la exigencia establecida en el artículo 108 del aludido Código Agrario. Observándose que a la fecha de vencimiento de la publicación de los mismos, no se anunció ni se interpuso en ningún momento oposición a la referida adjudicación de dichas tierras, conforme a lo establecido en el artículo 133 del aludido Código Agrario.

Por tanto, al no haber oposición, y surtidos los anteriores trámites legales, observa esta Sala que la Dirección Nacional de Reforma Agraria en atención a la facultad que le confiere el artículo 95 del Código Agrario, procedió a adjudicar definitivamente a Título Oneroso al señor DORINDO PIMENTEL SAENZ, la referida parcela de terreno baldío, la cual se dio a través de la Resolución No. 6-2024 de 13 de octubre de 1993, cuya ilegalidad se acusa."

En ese sentido, cabe destacar que el artículo 71 del Código Agrario establece que la Dirección Nacional de Reforma Agraria no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica, y, por consiguiente, no está sujeta al saneamiento de la propiedad que transfiere en las adjudicaciones; sin embargo, si habiéndose cumplido las formalidades legales para las adjudicaciones, se presentasen reclamos fundados de terceros que comprueben la propiedad del terreno adjudicado, la Dirección Nacional de Reforma Agraria procederá a expropiar las tierras del propietario original, manteniendo la validez de las adjudicaciones hechas.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha explicado que esta norma persigue dar autenticidad a las adjudicaciones realizadas a terceros por Reforma Agraria, siempre y cuando se cumpla fielmente con el procedimiento previsto en el Código Agrario. Sobre el particular, en Fallos de 26 de abril de 1993 y 8 de enero de 1997, la Sala de lo Contencioso Administrativo ha dicho:

"La inteligencia del artículo 71 del Código Agrario indica claramente que en ningún caso se verán afectados los terceros, ya que la Comisión de la Reforma Agraria no se

compromete a sanear las tierras estatales que adjudique y, en la más grave de las posibilidades, se expropiará las tierras al propietario original. Ello significa que en todo momento se protege la autenticidad de las adjudicaciones realizadas por esta entidad a los terceros, siempre y cuando se cumpla rigurosamente con el procedimiento a seguir, establecido éste en el referido artículo 96 del Código Agrario, y el cual en este negocio en particular, entiende la Sala que se ha atacado".

"En la presente acción es, sin embargo, de resaltar lo contenido en el artículo 71 del Código Agrario, en el sentido de que la Comisión de Reforma Agraria no garantiza la calidad de baldíos de terrenos que adjudica y, por consiguiente, no está sujeta al saneamiento de la propiedad que transfiere en las adjudicaciones. Que cuando se ha cumplido todas las formalidades legales para las adjudicaciones, como en el presente caso, los reclamos fundados de terceros que comprueben la propiedad del terreno adjudicado, se mantendrá la validez de las adjudicaciones hechas y la Comisión de Reforma Agraria procederá a expropiar las tierras al propietario original, reduciéndose su obligación a restituir las especies recibidas a cambio de la adjudicación.

El artículo citado es bien claro en que se mantendrá la validez de las adjudicaciones hechas, cuando se hubieren cumplido las formalidades legales y la parte demandante nunca se opuso en la vía gubernativa ni tampoco lo hizo por la vía ordinaria antes el juzgado de Circuito Civil".

Por las anteriores consideraciones, y a pesar de que efectivamente en el presente caso se ha dado un traslape o sobreposición, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados que componen la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, que declaren que no es ilegal la Resolución N°D.N. 8-5-0403, de 11 de marzo de 1997, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante la cual se adjudica definitivamente a título oneroso a Luis Miguel Ortega Lasso, una parcela de terreno ubicada en el Corregimiento de San José, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá. En cuanto a la violación del artículo 44 de la Constitución Nacional, ha sido doctrina reiterada de Vuestro Honorable Tribunal que las infracciones a la Carta Fundamental no son revisables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya que esta es una competencia privativa del Pleno de la Corte Suprema.

Pruebas: Aceptamos las presentadas y las propuestas conforme a la Ley.

Aducimos los expedientes administrativos de adjudicación, que constan con 30 y 31 fojas, así como de 4 planos, los cuales pueden ser solicitados a la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Derecho: Negamos el invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General