

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración**

El licenciado Héctor Aquiles Morán Rodríguez, actuando en representación de **Dennis Buitrago**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución D.N. 2-1130 del 11 de julio de 1997, emitida por el director nacional de **Reforma Agraria**, mediante la cual se adjudica definitivamente a título oneroso a Jorge Enrique Rodríguez Martínez una parcela de terreno.

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

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el auto visible en fojas 94 a 100 del expediente judicial, mediante el cual se ordenó darle a la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por **Dennis Buitrago** el trámite de una demanda de plena jurisdicción y, en consecuencia, intervenir en este proceso en interés de la Ley, según lo previsto en el numeral 4 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000.

**I. Antecedentes.**

Según consta en el expediente judicial, el 2 de julio de 1996 **Jorge Enrique Rodríguez** solicitó a la Dirección Nacional de Reforma Agraria la adjudicación, a título oneroso, de una

parcela de terreno estatal ubicada en el corregimiento de Toabré, distrito de Penonomé, provincia de Coclé, con una superficie aproximada de catorce (14) hectáreas.

El 8 de julio de 1996, **Sixta Chérigo Ibarra** (q.e.p.d.) presentó ante dicha autoridad administrativa una solicitud similar sobre la misma parcela de terreno.

A través del acto impugnado, la resolución D.N. 2-1130 del 11 de julio de 1997, el entonces director nacional de Reforma Agraria, interino, resolvió adjudicar definitivamente, a título oneroso, a **Jorge Enrique Rodríguez Martínez**, la parcela de terreno antes descrita, comprendida dentro de los linderos generales que corresponden al plano 205-09-6652 del 8 de noviembre de 1996, aprobado por la propia Dirección Nacional de Reforma Agraria; constituyéndose ésta posteriormente en la finca 21076, inscrita en el rollo complementario 23124, documento 2, asiento 1 de la Sección de Propiedad, provincia de Coclé del Registro Público.

También consta en el cuaderno judicial, que el demandante, **Dennis Buitrago**, hijo de la señora **Sixta Chérigo Ibarra** (q.e.p.d.) presentó ante la Procuraduría General de la Nación querrela penal en contra de **Jorge Enrique Rodríguez Martínez**, por la supuesta comisión de delito contra el patrimonio. Luego que este último resultara absuelto en primera instancia por el Juzgado Municipal de Penonomé, el Tribunal de Apelaciones y Consultas del Circuito de Coclé, ramo penal, a través de la sentencia del 25 de mayo de 2004, resolvió condenarlo a sufrir la pena de prisión de 6 meses y al pago de 50 días-multa, a razón de B/. 2.00 el día, por

haber resultado responsable en calidad de autor del delito de usurpación.

**II. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de infracción correspondientes:**

El apoderado judicial de la parte demandante considera que la resolución DN-2-1130 de 11 de julio de 1997, que se impugna, ha violado las siguientes disposiciones reglamentarias y legales:

A. Los numerales 1 y 2 de la resolución CRA.001 de 2 de julio de 1963 emitida por la Comisión de Reforma Agraria, que establecen, en forma respectiva, que los llamados "derechos posesorios" o "mejoras" no podrán ser cedidos, vendidos ni traspasados en forma alguna sin la aprobación previa de la Comisión de Reforma Agraria y que no se reconocerán, para los efectos de la adjudicación de títulos de propiedad, los llamados "derechos posesorios" adquiridos por traspaso de cualquier clase, a menos que dicho traspaso hubiese sido aprobado por la Comisión de Reforma Agraria.

B. Los numerales 2 y 3 de la resolución CRA-009 de 18 de febrero de 1964 emitida por la Comisión de Reforma Agraria, que señalan, respectivamente, que no será reconocido el traspaso de los llamados derechos posesorios, salvo que dicho traspaso sea previamente autorizado por la Dirección General de Reforma Agraria mediante resolución que se expedirá al efecto, que la venta de dichos derechos no interfiera con los programas de Reforma Agraria, y que para la protocolización de cualquier enajenación de los derechos en referencia, los

notarios deberán exigir la presentación de la resolución mencionada.

C. El numeral 1 de la resolución CRA-096 de 4 de agosto de 1966 que modifica el artículo 2° de la resolución CRA-009 de 18 de febrero de 1964, ambas expedidas por la Comisión de Reforma Agraria, que señala que para los efectos del artículo 68 del Código Agrario, no será reconocido el traspaso de los llamados derechos posesorios o mejoras en tierras estatales, salvo que dicho traspaso sea debidamente autorizado por los jefes provinciales de la Reforma Agraria, mediante resolución que se expedirá al efecto, previa opinión favorable, por escrito, del abogado auxiliar, y que la venta de dichos derechos posesorios no interfiera con los programas de Reforma Agraria.

El concepto expuesto por el apoderado judicial de la parte actora, en relación con la infracción de las disposiciones antes citadas, consta a foja 45 del expediente judicial.

D. El artículo 99 del Código Agrario, el cual establece que en caso de colindantes conocidos pero ausentes, cuyo paradero se conoce, se procederá a notificarlos por medio de exhorto.

El concepto de la alegada violación se encuentra visible a foja 46 del expediente judicial.

E. El artículo 101 del Código Agrario, el cual establece que previa constancia de las notificaciones a los colindantes y verificación de las trochas abiertas, la Comisión de Reforma Agraria, por medio de un agrimensor, hará

inspeccionar el terreno cuya mensura se solicita para establecer si las tierras solicitadas son o no adjudicables.

Lo expresado por el apoderado especial del demandante, es consultable a foja 46 del expediente judicial.

F. El artículo 103 del Código Agrario que señala que si alguno o varios colindantes se oponen a la mensura, el agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria estudiará las quejas presentadas con miras a una avenencia sobre el terreno.

El concepto de infracción de esta disposición legal, expuesto por el apoderado judicial de la parte actora, consta a foja 47 del expediente judicial.

G. El artículo 338 del Código Penal que señala que el servidor público que, con abuso de su cargo, ordene o cometa en perjuicio de alguna persona cualquier hecho arbitrario no clasificado especialmente en la ley penal, será sancionado con prisión de 6 a 18 meses o de 25 a 75 días multas.

El concepto de infracción de esta disposición legal, expuesto por el apoderado judicial de la parte actora, consta a foja 47 del expediente judicial.

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho observa que deben desestimarse los cargos de violación de las disposiciones contenidas en las resoluciones CRA-001 de 2 de julio de 1963, CRA 009 de 18 de febrero de 1964 y CRA-096 de 4 de agosto de 1966, ya que las mismas no han sido publicadas en la gaceta oficial, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 46, en concordancia con el artículo 205, ambos de la

ley 38 de 31 de julio de 2000, estas resoluciones no pueden ser aplicadas por carecer de eficacia jurídica.

En relación a la supuesta violación del artículo 338 del Código Penal, no le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa establecer la infracción a esta norma penal, por lo que este Despacho se abstiene de analizar dicho cargo.

Respecto a los cargos de ilegalidad formulados por el actor contra el acto acusado, por la supuesta infracción a los artículos 99, 101 y 103 del Código Agrario, procedemos a realizar un análisis conjunto por encontrarse estrechamente relacionados entre sí.

Examinadas las constancias que reposan en el expediente judicial, este Despacho pudo determinar que las normas del referido Código señaladas como violadas por el demandante fueron efectivamente infringidas al emitirse el acto administrativo demandado, toda vez que sobre la parcela de tierra adjudicada a favor de **Jorge Enrique Rodríguez Martínez** existía un conflicto posesorio entre personas que mantenían vínculos de consanguinidad, el cual debió ser atendido y resuelto por la Dirección Nacional de Reforma Agraria antes de proceder a la adjudicación de la misma, lo que no se hizo porque no se siguió el procedimiento administrativo correspondiente.

En efecto, además de la solicitud de adjudicación de la parcela de terreno descrita en los antecedentes antes expuestos, presentada por **Jorge Enrique Rodríguez Martínez**, consta a foja 6 del expediente judicial que **Sixta Chérigo Ibarra** (q.e.p.d.), madre del demandante **Dennis Buitrago**,

presentó una solicitud sobre la misma parcela que fue respaldada por el documento visible a foja 7, en el que consta que su padre **Heliodoro Chérigo** (q.e.p.d.) la autorizó para medirla y titularla.

En este orden de ideas debemos observar que a foja 9 y siguientes del expediente judicial reposan copias autenticadas de documentos correspondientes al proceso penal seguido en contra de **Enrique Rodríguez Martínez**, en el que se confirmó, a través de los testimonios rendidos por los colidantes y vecinos del lugar donde se ubica la parcela de terreno adjudicada, que la misma estuvo por varias décadas en posesión de **Heliodoro Chérigo** (q.e.p.d.), quien en vida la cedió a su hija **Sixta Chérigo Ibarra** (q.e.p.d.).

De igual manera, consta en autos que **Belén Chérigo** (q.e.p.d.) se opuso a la solicitud de adjudicación de la parcela de terreno presentada por su hermana **Sixta Chérigo Ibarra** (q.e.p.d.); oposición que se resolvió por vía de un acuerdo celebrado ante el funcionario de Reforma Agraria y mediante el cual el opositor aceptó desalojar dicha parcela de terreno, que posteriormente alegraría su yerno, **Enrique Rodríguez Martínez**, le fue vendida, antes que la Dirección Nacional de Reforma Agraria se la adjudicara a título oneroso sin considerar el hecho que mediante el acuerdo en referencia se reconoció la posesión de **Sixta Chérigo Ibarra** (q.e.p.d.).

La Procuraduría de la Administración coincide con lo señalado por ese Tribunal en el auto de 15 de septiembre de 2006, visible en fojas 94 a 100 del expediente, en el sentido que se observa en el expediente judicial una gama de

inconsistencias respecto a la adjudicación realizada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria a favor de **Jorge Enrique Rodríguez Martínez**. Fundamentalmente estima que la misma desconoció el hecho que la parcela de terreno en referencia estaba bajo una posesión prolongada de **Heliodoro Chérigo** (q.e.p.d.), quien la cedió por escrito en la forma explicada a su hija **Sixta Chérigo** (q.e.p.d.).

Como consecuencia de lo anterior, este Despacho conceptúa que son acertados los cargos de violación de los artículos 99, 101 y 103 del Código Agrario formulados por el demandante contra el acto acusado, al ser evidente que el expediente instruido por la Dirección Nacional de Reforma Agraria no refleja la realidad sobre los verdaderos poseedores de la parcela de terreno adjudicada a **Jorge Enrique Rodríguez Martínez**, debido a que no se siguió el procedimiento que se establece en los referidos artículos, en cuanto a la notificación de colindantes conocidos pero ausentes; a la inspección que debe realizar un agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria para establecer si las tierras solicitadas son o no adjudicables; y al trámite que debe seguirse en la propia Comisión cuando existe oposición a la mensura.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** la resolución D.N. 2.1130 de 11 de julio de 1997, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria y, en consecuencia, se acceda a la petición del demandante.



**IV. Pruebas:**

Aducimos copia autenticada el expediente administrativo relativo a este proceso, que debe reposar en la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

**V. Derecho:**

Acepto el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/10/iv