

19 de agosto de 2002

**Proceso contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

Interpuesta por la Firma Forense Watson & Associates, en representación de **Bonifacio Ávila Atencio**, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° ALP-056-R.A.-2001, de 5 de noviembre de 2001, dictada por el **Ministro de Desarrollo Agropecuario**, dentro del Proceso Administrativo de Adjudicación de Tierras, en la cual la parte opositora es la señora Ignacia Ávila Molinar o Ignacia Molinar.

**Contestación**

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

En virtud del traslado de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, identificada en la marginal derecha, superior, del presente escrito, efectuada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, procederemos a darle contestación formal, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, numeral 4, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial número 24,109 de 2 de agosto de 2000.

La actuación de la Procuraduría de la Administración, en los procesos contenciosos administrativos, de plena jurisdicción, en los cuales ha existido controversias entre particulares por razón de sus propios intereses, se hace en interés de la Ley.

**I. LAS PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE SON LAS SIGUIENTES:**

- A. Que se declare nula por ilegal la Resolución N°ALP-56-R.A-2001 de 5 de noviembre de 2001, dictada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, en la cual se revoca la Resolución N°D.N.-497 de 26 de abril de 1999, se reconoce derechos posesorios, por partes iguales a la señora Ignacia Molinar, se autoriza a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Sección de Colón, verificar el fiel cumplimiento de lo dispuesto y otras medidas.
- B. Que se confirme la Resolución N°DN 497-99 de 26 de noviembre de 1999, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.
- C. Que se declare reconocido el común de los derechos posesorios tenidos y/o ejercidos sobre el terreno mantenido en disputa, a favor únicamente del señor Bonifacio Ávila Atencio.(sic)

## II. CONTESTACIÓN DE LOS HECHOS U OMISIONES EN QUE SE

### FUNDA LA DEMANDA:

**Primero:** No me consta, por lo tanto lo niego.

**Segundo:** No me consta. Pero, destacamos tal afirmación, por provenir del demandante el señalamiento que detalla desde cuando se interpone la oposición formal de Ignacia Ávila Molinar, heredera de Antonia Molinar de Ávila (q.e.p.d.).

**Tercero:** No me consta, por lo tanto lo niego.

**Cuarto:** No me consta, por lo tanto lo niego.

**Quinto:** No me consta, por lo tanto lo niego.

**Sexto:** No me consta. Sin embargo, no podemos pasar desapercibido el ingrediente sucesorio manifestado por Ignacia Ávila Molinar, lo que sustentaba la oposición de ésta.

**Séptimo:** Esto no es un hecho, es la referencia al acto administrativo demandado.

**Octavo:** No me consta.

**Noveno y Décimo:** Estos no corresponden a la exposición de un hecho. Son la interpretación subjetiva que de las actuaciones del Funcionario Público, ha elaborado el demandante.

**Undécimo:** Este señalamiento no corresponde a la exposición de un hecho y se recibe como parte del alegato.

**Duodécimo:** No me consta lo señalado por el demandante, además de que tales comentarios me parecen subjetivos y si se aceptan, debe ser como parte del alegato.

### **III. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.**

A. Según el demandante, el acto administrativo acusado, viola de modo directo por comisión el párrafo primero del artículo 34 de la Ley N°38 de 2,000.

El texto del artículo 34 de la Ley 38 de 2000, señala:

**"Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad...

Para el demandante, la violación directa por comisión se fundamenta en que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario asumió una decisión considerando un derecho sucesorio y derechos de posesión utópicamente(idem) mantenidos...

También alega, el demandante, que el Ministro de Desarrollo Agropecuario transfirió derechos a Ignacia Ávila, basándose en una percepción equívoca (idem), pues tratándose de un testamento abierto, debieron aportarse las copias de la

declaración de heredera, que hubiese decidido cualquier mejor título.

Que a su juicio las actuaciones del Ministro de Desarrollo Agropecuario configuran de manera perfecta la violación directa por comisión, pues no se cumple con el debido proceso legal.

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

La violación directa por comisión ocurre cuando el acto impugnado dispone alguna cosa contraria a lo que establece la Ley o una norma jerárquicamente superior al acto acusado.

La violación directa por comisión se consuma cuando el texto claro de la Ley, es por el juzgador aplicado, desconociendo un derecho que el mismo consagra en forma evidente.

Según el demandante, el acto administrativo acusado viola directamente por comisión el artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

El examen de la norma supuestamente infringida, pone en evidencia que esta se trata de una declaración de principios o aspiraciones del Legislador. Destaca los principios que han de tenerse en cuenta para un mejor desempeño de la función pública.

Se observa que el demandante invoca el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, como norma supuestamente colisionada, sin embargo, su sustentación no es acorde con este señalamiento, pues se remite a una discusión de derecho sustantivo, totalmente alejada de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000. Y que obviamente no sería considerar un expediente administrativo, si no un proceso de sucesión.

El demandante debió dirigir su argumento a demostrar de que manera el acto administrativo demandado infringe o colisiona el artículo 34 de la Ley 38 de 2000. No ha señalado el actor lo que establece la Ley o una norma jerárquicamente superior al acto acusado. No establece cual es el derecho consagrado en el artículo 34 la Ley 38 de 2000, que supuestamente, se desconoce. Nos preocupa, que la argumentación sea referida a la Ley 38 de 2000, sin embargo los hechos que deben exponerse, para explicar el derecho ignorado o contrapuesto, no se relacionan con la norma invocada. Puede que en efecto existan derechos subjetivos violados, pero de lo que sí estamos seguros es que no se ha establecido la relación contradictoria entre el acto administrativo acusado y la norma legal supuestamente infringida.

Por ello, disentimos de los cargos formulados por el demandante.

B. También ha señalado, el demandante, que la resolución administrativa acusada infringe el artículo 1490 del Código Judicial y el párrafo primero del artículo 1525 del Código Judicial, en concepto de violación directa por comisión. Explica, el demandante, que el Ministro de Desarrollo Agropecuario concedió un derecho sin que esté estuviese cabalmente perfeccionado ante los Tribunales competentes.

El artículo 1490 del Código Judicial señala:

**"Artículo 1490:** Todo el que tenga en su poder un testamento está obligado a presentarlo al Juez competente, desde el momento en que sepa de la muerte del testador, para los fines legales consiguientes.

El artículo 1525 del Código Judicial señala:

**"Artículo 1525:** El heredero, legatario,

acreedor, albacea o tutor que desee la apertura de una sucesión testamentaria, deberá pedirla al Juez competente y acompañará con su demanda la prueba de la defunción del testador y copia auténtica del testamento, si este fuera abierto...”

**CONCEPTO U OPINIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

La violación directa por omisión se consuma cuando se deja de aplicar una norma legal clara, con que se decide o resuelve una situación jurídica planteada.

En opinión del demandante, los artículos 1490 y 1525 del Código Judicial, son normas claras que resuelven o permiten decidir la situación planteada entre Bonifacio Ávila Atencio e Ignacia Molinar, sin embargo el Ministro de Desarrollo Agropecuario no siguió estas disposiciones si no que procede tal como lo contempla el acto administrativo acusado.

Ante el argumento ut supra señalado por el demandante, cabe recordarle que el Ministro de Desarrollo Agropecuario no tiene las obligaciones propias de los causahabientes ni tiene competencia para decidir lo correspondiente a la sucesión, por lo tanto, no se le puede exigir el cumplimiento de las disposiciones legales supuestamente invocadas. En consecuencia, no existe contradicción o infracción de las disposiciones legales señaladas, por el demandante y el acto administrativo acusado.

Igual que en la expresión de disposición violada, que precede, el demandante está haciendo señalamientos alejados de la discusión encaminada a sustentar que el acto administrativo acusado infringe los artículos señalados.

En consecuencia también disentimos con este cargo.

C. El demandante señala que la resolución administrativa acusada infringe el numeral 14 del artículo 159 del Código Judicial, por falta de competencia.

El artículo 159, numeral 14, del Código Judicial señala:

**Artículo 159:** Es competencia de los Jueces de Circuito conocer en primera instancia:

1.

2.....

14. Procesos Civiles y penales que no estén atribuidos por la Ley, expresamente a otras autoridades y todos los que les atribuyan las leyes.

**OPINIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Consideramos necesario aclarar que el Ministro de Desarrollo Agropecuario, interviene en esta causa, atendiendo el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución proferida por la Dirección de Reforma Agraria, en la petición de adjudicación de un globo de terreno ubicado en Nombre de Dios, Santa Isabel, Provincia de Colón, realizada por el demandante. Por lo tanto, no podemos considerar que la norma que le otorga competencia a los Jueces de Circuito es clara y que establece de manera diáfana la solución. El enfoque y los señalamientos de competencia presentados, por el demandante, son relaciones y proposiciones extrañas, para esta causa.

D. Otra norma, supuestamente infringida, por el acto administrativo acusado, es el artículo 133 del Código Agrario. Se advierte que, el demandante señala como motivo de ilegalidad, la falta de competencia del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, para decidir lo correspondiente a la oposición a la adjudicación.

El texto del artículo 133 del Código Agrario señala:

**"Artículo 133.** Las oposiciones a las solicitudes deben anunciarse desde la presentación de la solicitud original, hasta el último día del período de 15 días a que se refiere el artículo 108 de este Código.

Una vez presentada se suspenderá el curso de la Solicitud y se remitirá el proceso al Juez de Circuito o al Tribunal Superior de Justicia, según el caso, donde esté ubicado el terreno, para que sustancie la acción, la cual será tramitada de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario."

**OPINIÓN JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Este Despacho es de la opinión, que ciertamente la Dirección de Reforma Agraria, en principio, y luego el Despacho del Ministro de Desarrollo Agropecuario, debieron aplicar las reglas señaladas en el artículo 133 del Código Agrario y remitir el expediente a la Justicia Ordinaria, para que se surtiera la oposición y se determinara el mejor derecho. Una vez, que se contara con el pronunciamiento jurisdiccional, en firme, ordenar las acciones administrativas correspondientes. Situación que se ajusta al principio de que los funcionarios públicos sólo deben hacer lo que la Ley les señala. El actuar en contradicción con el artículo 133 del Código Agrario, una norma clara para el caso señalado en efecto constituye una violación directa por comisión.

E. Señala el demandante que, el acto administrativo acusado, además, ha violado los artículos 423, 425, 606 y 1682 del Código Civil, relacionados al derecho de posesión. Por motivos de economía procesal examinamos todos bajo un mismo hilo conductor. Pero, señalando en principio, que el asunto no se centra en la decisión de quien tiene o no tales

derechos posesorios, si antes no se ha surtido, por autoridad competente, lo correspondiente a la oposición a la adjudicación de derechos.

El asunto es separar lo que es materia de la acción contenciosa administrativa de lo que se ventila en la vía gubernativa. Distinguir que la vía contenciosa no es una tercera instancia. Y que no tiene sentido confundir distintos síntomas de la irregularidad, sin realmente, enderezar las actuaciones contrarias a Derecho.

Considera esta Procuraduría, que la actuación central es que la intervención del Ministro en la oposición a la adjudicación no es cónsona con el artículo 133 del Código Agrario y por tanto debe reconocerse la ilegalidad de la misma. Lo atinente a los derechos posesorios será asunto que una vez resuelta la oposición deberá atenderse.

En consecuencia, solicitamos a los Señores Magistrados que integran la Sala Tercera, de la Corte Suprema de Justicia, que declaren la ilegalidad de la Resolución N°ALP. 56 R.A.-2001 de 5 de noviembre de 2001, proferida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario.

**Pruebas:** Aceptamos las pruebas aportadas, siempre y cuando cumplan con las disposiciones establecidas en el Código Judicial. Aducimos como prueba el expediente administrativo que contiene la petición de adjudicación del globo de terreno ubicado en Nombre de Dios, Santa Isabel y que puede ser solicitado ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria o a la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

**Derecho:** Negamos el derecho invocado por el demandante, que esté en oposición al criterio sostenido por la Procuraduría de la Administración.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

**Lcda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/09/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General