

Vista N° 465

7 de Septiembre de 2000.

Proceso Contencioso

Administrativo de

Plena Jurisdicción

Contestación de

La Demanda

Interpuesto por la Firma Forense Rubio, Alvarez, Solís & Abrego, en representación de Perlito Narvise o Perlito Narvaéz, para que se declare nulo por ilegal, el acto administrativo contenido en la Resolución N°D.N. 055 de 12 de julio de 1996, dictada por el Director Nacional de Reforma Agraria, la Resolución N°D.N. 043-98 de 6 de julio de 1998 y la Resolución N°ALP-016-RA-99 de 27 de agosto de 1999, y para que se hagan otras declaraciones.

Señora Magistrada Presidenta 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 el marginal derecho superior del presente escrito, efectuado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, procedo a darle contestación formal, conforme lo dispuesto en el artículo 5 numeral 4 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, señalando lo siguiente:

I. Las peticiones de la parte demandante son las siguientes:

La apoderada judicial de Perlito Narvise o Perlito Narvaéz, solicitó a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la declaración de ilegalidad y por lo tanto, la nulidad de la Resolución N°D.N. 055-96 de 12 de julio de 1996, proferida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria y mediante la cual, se declara sin efecto jurídico alguno la certificación de 13 de septiembre de 1995, expedida por el Departamento Regional de Reforma Agraria de Bocas del Toro a favor de Perlito Narvise o Narvaéz. También solicita que se declare la ilegalidad y consecuente nulidad de la Resolución N°D.N.043-98 de 6 de julio de 1998, proferida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Se pide, además, que se declare nula por ilegal la Resolución N°ALP-016-R.A.-99 de 27 de

agosto de 1999, que confirma y mantiene la Resolución anterior. Solicita el restablecimiento de la plena validez jurídica de la Certificación de 13 de septiembre de 1995 y que se establezca la responsabilidad de pagar los daños y perjuicios ocasionados al actor por las acciones ilegales denunciadas.

Ante las peticiones referidas, este Despacho, le solicita a los Honorables Magistrados, que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, acceder a las mismas, toda vez que le asiste la razón al demandante como lograremos demostrar en el transcurso de este proceso.

II. Los hechos u omisiones que fundamentan la acción, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No nos consta este hecho, por tanto, lo negamos.

Segundo: No nos consta la situación descrita y por lo tanto la negamos.

Tercero: No nos consta la situación descrita, por lo tanto negamos este hecho.

Cuarto: No nos consta la situación descrita, sin embargo se puede destacar la falta de objetividad del demandante que le impide concretizar los hechos de la demanda sin confundirla con una alegación.

Quinto: Las expresiones señaladas en este hecho constituyen apreciaciones subjetivas de la apoderada judicial, propias de la alegación, pero que distorsionan la objetividad de los hechos, por lo tanto, las negamos y las tenemos bajo el concepto expresado.

Sexto: Si bien no existe identificado el hecho sexto, entendemos que en la secuencia numérica después del quinto viene el sexto, por lo tanto hacemos la corrección correspondiente contestando el supuesto que a fojas 25 se identifica como tercero, señalando, - No nos consta-.

Séptimo: Igual que el anterior aparece con numeración equivocada. Este no es un hecho sino una alegación; por lo tanto se le tiene como tal.

Es importante recordar que las alegaciones suponen las razones, argumentos, doctrinas y puntos de vista que le son favorables a las pretensiones. Mientras que los hechos de la demanda suponen los elementos fácticos, sucesos o acontecimientos, materia del juicio o causa del mismo y que requieren estar bien definidos, pues sobre ellos recae la prueba.

III: En torno a las disposiciones legales que el demandante aduce como infringidas y el concepto de su violación, la Procuraduría de la Administración expone lo siguiente:

Primero: Según el demandante se ha violentado el artículo 133 del Código Agrario, que en su texto dice:

¿Artículo 133. Las oposiciones a las solicitudes de adjudicación pueden interponerse desde la presentación de la solicitud original hasta la fecha en que sea confirmada la adjudicación. Una vez presentada se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el proceso al respectivo Juez de Circuito de lo Civil o del Tribunal Superior de Justicia, según el caso, donde estuviere ubicado el terreno, para que sustancie la acción, la cual será tramitada de acuerdo con el procedimiento correspondiente al juicio ordinario.¿

Según el demandante, el acto administrativo acusado infringe en forma DIRECTA POR OMISIÓN, el artículo 133 del Código Agrario, puesto que no se aplicó tal norma para el desarrollo del proceso previo a la Resolución N°D.N. 055-96 de 12 de julio de 1996. De allí que se alegue la falta de competencia de la autoridad que sustancia y decide esa causa y la nulidad de la Resolución. Señala el demandante, como referencia previa, que si existía una Certificación identificada como N°1-023-95, que es anulada por la Resolución D.N. 055-96, ésta deviene y se sustenta en que desde el 19 de febrero de 1974, se había presentado la solicitud de adjudicación ante la Reforma Agraria, identificada con el número 2-12-74. No obstante, por las limitaciones impuestas en la Constitución de 1972, se suspenden las adjudicaciones de terrenos insulares y es hasta 1995 que se le vuelve a dar respuesta al asunto, haciéndose la inspección ocular y reconociéndose la ocupación pacífica y sin oposición de terceros. Por ello al afectarse tal certificación se lesionan los derechos posesorios que por más de veinte años viene ostentando. Además, se insiste en que el Director Nacional, Encargado, de la Reforma Agraria no era la autoridad competente para conocer y decidir ese caso que debió ser trasladado al Juez de Circuito de Bocas del Toro, autoridad jurisdiccional que debía aplicar el procedimiento del juicio ordinario, a la oposición a la adjudicación.

Concepto de la Procuraduría de la Administración

Este Despacho es de la opinión que en efecto la Dirección Nacional de Reforma Agraria debió remitir al Juzgado de Circuito Civil de Bocas del Toro la oposición a la solicitud de adjudicación interpuesta por la Sociedad Anónima THEOBALD INC., por intermedio de sus apoderados judiciales, De Obaldía & García de Paredes, conforme lo establece el artículo 133 del Código Agrario. Situación que hubiese atendido al principio jurídico y administrativo que obliga a que los funcionarios públicos hagan solamente aquello que la Ley les permite o señala. Pero al proceder el Director Nacional de la Reforma Agraria, en contraria manera, motiva que el apoderado judicial del demandante señale que la acción del funcionario público colocó a su cliente en una situación de desventaja e indefensión al someterlo a un trámite distinto y sin ser escuchado.

Considera este Despacho que la Dirección Nacional de la Reforma Agraria debió suspender sus actuaciones hasta que se resolviera la oposición ante el Juez de Circuito Civil y luego del pronunciamiento jurisdiccional en firme, derivar las acciones administrativas correspondientes. Sin embargo, se observa que en el caso que nos ocupa, se omite el cumplimiento de una norma especial, clara para el caso señalado, y se procede a revocar las actuaciones de ese Despacho sin considerar que no le es dable a la Administración revocar sus propios actos ni mucho menos, eludiendo el contradictorio entre las partes afectadas, habida cuenta que de esa actuación derivan efectos que incluso alcanzan a los terceros.

El principio de la certeza jurídica e irrevocabilidad de los actos administrativos conlleva la prohibición a la Administración de revocar sus propios actos. Señala el jurista Héctor Mairal, en su obra, *¿La Doctrina de los Actos Propios y la Administración Pública?*, Ediciones Depalma, 1988, *¿Más allá de la ventaja procesal o patrimonial que el desconocimiento del factum proprium puede significar para el fisco, el intérprete debe valorar el nocivo efecto cívico que tal desconocimiento acarrea al sorprender a los particulares con cambios de actitud que no serían tolerados en el derecho privado, y a la inversa, la repercusión moralizadora para dar el ejemplo de una conducta*

consistente y confiable. De allí que mantener la congruencia de conductas asumidas, facilita el buen orden administrativo y la certidumbre que debe imperar como exigencia insoslayable en el accionar del Estado.¿

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en un fallo de 16 de abril de 1997, bajo la ponencia de la Magistrada de Aguilera, reiteró el principio de

irrevocabilidad de los actos administrativos, censurando el que la administración viole el principio de certeza jurídica de que gozan todos los actos de la Administración, hasta tanto, el órgano jurisdiccional, que en nuestro ordenamiento jurídico es la Sala Tercera de la Corte Suprema, se pronuncie al respecto, acerca de la legalidad e ilegalidad. En nuestra legislación, la administración no puede anular sus propios actos cuando los mismos afecten derechos subjetivos, ya que el artículo 29 de la Ley 135 de 1943, modificada por el artículo 20 de la Ley 33 de 1946, dispone los recursos a utilizar ante el Superior Jerárquico, por parte de los afectados, por el acto administrativo, y que los mismos tienen como fin, la aclaración, modificación, o revocación de los actos administrativos que provengan de funcionarios de inferior jerarquía. (Ver Sentencia de 24 de agosto de 1993, Registro Judicial de agosto de 1993, págs. 209-210).

Roberto Dromi, al respecto de la estabilidad del acto administrativo, ha dicho: ¿la estabilidad del acto administrativo es un carácter esencial de éste, que significa la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que extingan o alteren el acto en beneficio del interesado. (DROMI, Roberto, El Acto Administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1985. Pág. 153).

Trasladando las explicaciones de nuestra jurisprudencia y la Doctrina podemos comprender las razones que impedían al Director Nacional de Reforma Agraria proferir la Resolución N°.D.N. 055-96 de 12 de julio de 1996, bajo ese contexto revocatorio.

Segundo: Se señala, en la demanda que nos ocupa que, el acto administrativo acusado infringe el artículo 460 del Código Judicial y el numeral 4 del artículo 1212 del Código Judicial los cuales transcribimos a continuación:

¿Artículo 460: El impulso y la dirección del proceso corresponden al Juez, quien cuidará de su rápida tramitación sin perjuicio del derecho de defensa de las partes y con arreglo a las disposiciones de este libro.¿

¿Artículo 1212: Son comunes en los procesos de conocimiento, las siguientes disposiciones:

1¿

2¿

3¿

4. Siempre habrá traslado de la demanda, pero en los términos en que para cada clase de proceso se señale;

Expone el demandante como concepto de la violación de las normas citadas la violación directa por omisión, en virtud de que se omite el trámite del traslado de la demanda y otras formalidades a cumplir. Destaca el demandante, a través de su apoderada legal que, aún en el supuesto que el Director Nacional de Reforma Agraria tuviese la competencia para decidir el caso de la oposición a una adjudicación, esta situación no podía surtirse sin escuchar a las parte y los terceros afectados; por lo que en consecuencia debió correrse el traslado. Informa que de 27 folios que componen el expediente 18 fojas las aporta la demandante con su petición y 9 son las correspondientes a la resolución, no consta actuación de la parte demandada ni actuaciones de procedimiento.

Concepto de la Procuraduría de la Administración

Este Despacho considera oportuno señalar la necesidad de determinar concretamente quién es el juez del conocimiento. Según el Código Agrario en el Artículo 133, le correspondería a el Juez del Circuito, Ramo Civil, de Bocas del Toro y no al Director Nacional de Reforma Agraria. Por lo tanto, al no haberse hecho la remisión del expediente, a ese funcionario, no tiene sentido establecer una relación de procedimiento en ese Despacho. Igual debe ocurrir, en nuestro análisis, es decir, si la condición existente es que el expediente fue trabajado por un funcionario carente de competencia, en nada remedia la situación que le hayan corrido traslado a Perlito Narvise o Narvaéz.

Por las consideraciones expuestas disentimos con los planteamientos que señala el demandante.

Tercero: En esta ocasión se señala como norma legal infringida el artículo 1 del Código Agrario, cuyo texto es el siguiente:

¿Artículo 1. El Código Agrario tiene como objetivo fundamental la Reforma Agraria Integral y la abolición del acaparamiento de tierra inculta u ociosa o con fines especulativos, resolviendo los problemas del hombre del campo, bajo las normas de la justicia social que promuevan su incorporación definitiva al desarrollo económico, político y social de la Nación, asegurándole una distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra, su explotación racional mediante el suministro del crédito agrícola y la asistencia técnica que se requiera; proporcionándole la seguridad de los mercados para que reciba un precio justo y remunerador por los productos que le permita elevar su nivel de vida en todos los campos de la actividad humana; asegurándole justas condiciones de trabajo subordinado o independiente como medios efectivos de lograr el pleno ejercicio de los derechos que le confiere la Constitución Nacional.¿

La norma citada, a juicio del demandante, ha sido violada de modo directo por omisión, pues con el acto administrativo acusado, la Dirección Nacional de Reforma Agraria en vez de propender al cumplimiento de los objetivos o fines que se señalan en el artículo 1 del Código Agrario, opta por la antítesis, favoreciendo otros intereses.

Concepto de la Procuraduría de la Administración

Consideramos que los argumentos vertidos en contra de la Resolución D.N. 055-96 no son suficientes para señalar actuaciones contrarias a los fines u objetivos de la Reforma Agraria, dispuestos en el artículo 1 del Código Agrario.

Cuarto: Se ha mencionado en la demanda que el Acto Administrativo acusado, infringe el artículo 1762 del Código Civil, cuyo contenido se transcribe:

¿Artículo 1762. La inscripción no convalida los actos o contratos inscritos que sean nulos o anulables conforme a la ley. Sin embargo, los actos o contratos que se ejecuten u otorguen por persona que en el Registro aparezca con derecho para ello, una vez inscritos no se invalidarán en cuanto a terceros, aunque después se anule el derecho del otorgante en virtud de título no inscrito o de causas implícitas o de causas que aunque explícitas no consten en el Registro Público.¿

El artículo 1762 del Código Civil se señala violado en concepto de indebida aplicación, por la Resolución D.N. 055-96, pues a juicio del demandante no se hicieron las verificaciones correspondientes para sustentar lo correspondiente a la información que arroja el Registro Público.

Concepto de la Procuraduría de la Administración

El análisis juicioso de los cargos que se formulan en este apartado nos advierte la necesidad de separar los hechos propios al acto administrativo acusado y a cualesquiera otra situación que tenga relación anterior o posterior. Pues de alguna manera la imprecisión y las generalizaciones utilizadas por el demandante parecieran tender a presentar un caso civil y no contencioso administrativo. Lo que hasta ahora se discute, no se encuentra inscrito en el Registro Público, por ello no entendemos de que modo el acto administrativo acusado puede infringir o violentar el artículo 1762 del Código Civil.

La Resolución D.N.055-96 afecta una Certificación expedida por el Departamento Regional de la Reforma Agraria en Bocas del Toro, de 13 de septiembre de 1995, dejándola sin efecto y por tanto desfavoreciendo a Perlito Narvise o Narvaéz. Pero, esta actuación del Director Nacional de la Reforma Agraria no se fundamenta en el reconocimiento de otros derechos provenientes de un atestado registral ni de instrucción al respecto, sino que obedece a la intención de corregir una actuación que, en apariencia, parece exceder los límites de la competencia de la Oficina Pública mencionada.

No obstante las consideraciones anteriores, nos adherimos a las peticiones de la parte demandante, de manera que el proceso se remita a la vía civil y si surgieran acciones administrativas se retorne a la sede administrativa. PRUEBAS: Aceptamos las copias, debidamente autenticadas, que se han incorporado al cuaderno judicial.

Nos ratificamos de las pruebas aducidas por la demandante.

Documentales: Aducimos el expediente administrativo de oposición que reposa en los Archivos de la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Inspección Ocular: Solicitamos que a través de Peritos idóneos se efectúe una inspección ocular en la Provincia de Bocas del Toro, Distrito de Bocas del Toro, Corregimiento de Bastimento, Playa de Ola Chica, sobre la propiedad de Perlito Narvise o Narvaéz que se dice incide en área inadjudicable y /o dentro de la finca N°122, inscrita al tomo 95 R.A., folio 122, Sección de la Propiedad, Provincia de Bocas del Toro, propiedad de Theobald, Inc., con la finalidad de que se pueda determinar:

1. Linderos, quiénes son las personas colindantes, y desde cuando están allí.
2. Identificación física de las áreas comprendidas en el Certificado de 13 de septiembre de 1995, a favor de Perlito Narvise o Narvaéz, y la competencia de la Dirección Nacional para atender estas áreas.

En el evento que se acoja dicha prueba designamos como Peritos a Ing. Ricardo Halphen, cédula N° 8-204-1877, idoneidad 97-4-83 y a la Ing. Lidia Cedeño de Zambrano, cédula N° 6-50-1535, idoneidad N° 110-84.

DERECHO: Artículo 133 del Código Agrario.

De la Señora Magistrada Presidenta,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher

Procuradora de la Administración

AMdeF/09/bdec.

Licdo. Miguel Atencio P.

Secretario General, a.i.