

18 de agosto de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

Interpuesta por el Licdo. Oldemar González en representación de **Benedicto Quiel Morales**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 303-01 de 10 de julio de 2001, dictada por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria**, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

**Concepto**

**señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

En virtud del traslado que nos ha corrido vuestro Augusto Tribunal de Justicia, de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción enunciada en el margen superior del presente escrito, procedemos a emitir nuestro Concepto de conformidad con lo establecido en el artículo 5, numeral 4, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo siguientes términos.

**I. Peticiones de la parte demandante.**

El apoderado judicial del señor Benedicto Quiel Morales, ha solicitado a la Honorable Sala Tercera de la Corte suprema de Justicia, que declare nula, por ilegal, la Resolución N°D.N. 303-01 de 10 de julio de 2001, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, la cual niega la oposición administrativa interpuesta por Juan Quiel, Pedro Quiel, Humberto Quiel, Onésimo Quiel, Gregorio González

Quiel, Benedicto Quiel, en contra de Mercedes Quiel e Isaac Quiel Castillo, recaída sobre un globo de terreno ubicado en la localidad de San Ramón, Corregimiento Cabecera, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí. (Cfr. fs. 1 a 5)

Asimismo, ha solicitado que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-083-RA-02 de 31 de octubre de 2002, dictada por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, que confirma en todas sus partes la decisión proferida en la Resolución N°D.N.303-01 de 10 de julio de 2001. (Cfr. fs. 6 a 8)

En consecuencia de lo anterior, solicita a los Señores Magistrados que conforman esa Augusta Sala que declaren que su representado tiene derecho a que se le adjudique la porción de tierra que ha venido habitando y cultivando, por un periodo mayor a 30 años y que se encuentra dentro del Globo A, cuya adjudicación han solicitado a la Reforma Agraria los señores Mercedes Quiel e Isaac Quiel.

#### **I. Antecedentes.**

Al analizar las piezas procesales acopiadas en el expediente administrativo, se observa que el día 13 de enero de 1997, la señora Mercedes Quiel elevó formal solicitud ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria de la Provincia de Chiriquí, para que se le Adjudique, a Título Oneroso, un Globo de Terreno con una superficie de 60 hectáreas, ubicado en la localidad de San Ramón, Corregimiento de Cabecera, Distrito de Boquete, de la Provincia de Chiriquí. (Véase f. 1)

El 14 de enero de 1997, el señor Pedro Quiel presentó ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria una queja en contra de la solicitud formulada por la señora Mercedes Quiel, basando su inconformidad en el hecho que todos los hijos o nietos del señor Basilio Quiel, tienen derecho a una parte de las tierras, que pertenecieron a su abuelo.

En la referida solicitud, el funcionario público que recibió la queja consideró citar a Juan Quiel, Pedro Quiel, Isaac Quiel Atencio, Isaac Quiel Castillo, Mercedes Quiel, Basilio Quiel, Chicho Quiel, Humberto Rivera Quiel, Esturain Rivera Quiel, Jilma Rivera Quiel, Benedicto Quiel, Cirilo Quiel, Manuel Salvador Quiel, para efectuar una Audiencia. Además, recomendó practicar una Inspección en el área de litigio.

En cumplimiento de los trámites legales, el Servicio Jurídico del Departamento de Reforma Agraria de David, Provincia de Chiriquí, dispuso el día 15 de enero de 1997, lo concerniente a la citación de los afectados con la queja interpuesta por el señor Pedro Quiel. (Cfr. fs. 7 a 16)

La Audiencia fue celebrada el día 28 de enero de 1997, ante el funcionario sustanciador, Ing. Fulvio Araúz, un abogado de la Reforma Agraria, Licdo. Federico Pierre, y la Sra. Mirna Castillo como Secretaria designada. (Ver fs. 17 a 19)

A continuación, observamos del escrito de declaración que el señor Juan Antonio Quiel sustentó su oposición a la solicitud N°4-0021-97 de 13 de enero de 1997, indicando lo siguiente: "Yo vengo aquí en nombre de otros que están en

contra de esto de los hijos de los otros hermanos que están desaparecidos Manuel Salvador Quiel, Cirilo Quiel, Benedicto Quiel, Chicho Quiel, o sea lo que propusimos allá que ese globo de tierra se debía dividir en 9 partes que son los hijos de mi abuelo, nosotros les comunicamos a todos de lo que queríamos hacer partes iguales, en momento todos estaban de acuerdo, la Sra. Mercedes no le notificamos la decisión, lo único que se le iba a cobrar era lo que cobraba el agrimensor, lo que también hablamos nosotros por casualidad que eso no se pudiera conseguir que cada persona que esta trabajando ahí que defendiera eso que son los que tienen derecho a tener esa tierra, el propósito de ellos era que se dividiera esa tierra, esa tierra no está titulada no pertenece a ninguno hay que titularla, esa tierras siempre han estado Manuel Salvador, Isaac Quiel, Benedicto Quiel, Isac Quiel A., Cirilo Quiel, ese es el propósito es que se divida en 9 partes iguales de lo contrario que cada uno pelee los derechos que tiene de estar ahí".

A renglón seguido, se le concedió la palabra al señor Pedro Quiel, el cual manifestó que: "Bueno, yo Pedro Quiel me opongo porque pienso que todos los hijos o nietos tenemos derecho, porque es lo más lógico, en caso se llegara a este arreglo pienso que las personas que tiene más derecho son aquellas que han trabajado por mucho tiempo las tierras del abuelo, las personas aquellas que fueron mencionadas por Juan Quiel que han trabajado ahí. Eso es todo".

Seguidamente habló el señor Manuel Salvador Quiel, señalando que: "Yo me opongo porque mi papá trabajó por un

período de aproximadamente de 25 años y yo tengo 7 años de continuar trabajando una porción de ese globo de terreno de aproximadamente 4 ó 5 has., además he invertido en ese terreno una cantidad de dinero en acueducto, bodega, secadores de cebolla y cuartos para los peones, con un valor aproximadamente de 30,000.00, yo propongo que el globo de terreno perteneciente a mi abuelo Basilio sea repartido en partes iguales entre los hijos o los herederos de los hijos ya fallecido".

A continuación el señor Benedicto Quiel Atencio sustentó su inconformidad en lo siguiente: " Yo soy uno de los hijos de mi papá, entonces perdimos a mi papá, él no le dijo a nadie eso es tuyo, yo lo he cuidado todo este tiempo desde que él murió, entonces dice que papá le dio eso a ella (Mercedes), papá no le dio nada a nadie, él le dio a cada uno un pedazo de tierra yo vendí el mío porque me lo iban a coger, entonces pues yo ha cuidado ese todo este tiempo lo puedo probar con todo el pueblo de Boquete, si el papá le dio ese a ella, él nunca la ha visto a ella mandando un peón a levantar ni tan siquiera a levantar una cerca, nunca ha visto levantando una base ni clavando un zinc de esa casa, creo que todos tenemos derecho a un pedacito todos los hermanos. Papá tenía dos posesiones repartió con todo ellos otro pedacito de terreno eso creo yo que no lo he vendido, mi papá me dijo antes de morir Venero el trapiche se lo va llevar Basilio que se lo diera, el fue a buscarlo y el se lo entregó, todos ellos tienen su pedacito en Quiel (la vendieron) Marita, Margarita, Tomasa y la Tía Mercedes.

Bueno esta propiedad que tiene el problema es donde vivo yo y yo se que aquí dijo una persona que yo tenía 5 años de vivir ahí. Vivo desde 1970 en la casa que era de mi papá, porque la casa donde yo vivía se la llevó la creciente del Río".

Posteriormente, se le dio la palabra al señor Cirilo Quiel, quién expresó lo que a continuación se escribe: "Mire yo estoy en contra de la solicitud que hizo mi tía porque pienso que todos tenemos igual parte ahí, a pesar de que el derecho que tengo del lote que trabajo o el tiempo que tengo de trabajar trabajo un lote de aproximadamente de 1 has., pero pienso de que como hijo de Cirilo Quiel el también es parte de los herederos, también tengo inversiones sobre ese terreno empezando tengo un acueducto, una parcela de fresa, otra parcela de papa y otra de lechuga, de eso depende más o menos tres familias que son trabajadores míos".

Luego, el señor Onésimo Quiel Del Cid en cuanto a la oposición a la solicitud, manifestó: "Tratándose de esa propiedad del difunto abuelo de nosotros, si se llegara a un acuerdo, yo estaría de acuerdo que nos tocara una parte igual para todos los nietos, de lo contrario bueno yo tendría que ver porqué yo también trabajo un pedacito ahí, bueno si por lo menos si no llegaran a un acuerdo yo trabajo ahí desde 1973".

Después intervino el señor Gregorio González Quiel, el cual indicó que: "Yo vengo en representación de mi mamá Margarita Quiel por lo cal (sic) yo vengo como representante de ella, porque considero de que ella tiene derecho también a

un pedazo de tierra, considero de que tiene que a ver (sic) alguien indicado para suministrar o repartir esos terrenos o indicar cual es de cual su pedazo".

A renglón seguido, el señor Benedicto Quiel Morales sustentó su inconformidad así: "Mire yo como trabajado (sic) de un globo de terreno de la misma finca antes mencionada tengo más o menos desde el 73 de trabajar ahy (sic), a parte de eso tengo inversión de un acueducto de 8 a 10,000.00, vivienda para peones, secadores de cebolla, también la mayor parte del terreno que trabajo era prácticamente montaña, que orita mismo no se hubiera podido trabajar de ninguna forma, queremos llegar a un acuerdo de dividir a parte del derecho que tenemos dividir en 9 partes iguales en una forma amistosa entre familia".

Culminada la declaración anterior, el señor Isaac Quiel Castillo intervino argumentando su oposición en los siguientes términos: "Bueno yo en este caso que se ha dado fui el que presenté la solicitud del terreno en nombre de la señora Mercedes Quiel y demás hermanas que sus hijos deben estar presentes, considerando que la propiedad de San Ramón es propiedad de las hijas mujeres porque porque (sic) los hijos hombres están heredados en dos partes y los (sic) hijas mujeres en una parte, para más informaciones hay testigos vivos que tiene conocimiento del caso, porque digo esto porque ellos aducen de que no hay ningún documento que testiguen (sic) quienes son los dueños si hay testigos, como también ellos quieren que se midan en 10 partes iguales, como también yo personalmente le sugiero al Sr. que se envíen un

supervisor para que haga una inspección de las propiedades de todos los aquí presentes para evaluar si en verdad es lo que ellos dicen las inversiones que cuentan, si en verdad están trabajando lo que pelean, y si en verdad ellos tienen derecho a pelear lo que es derechos de las mujeres, como también agrego yo tengo dos lotecitos de tierra como ellos dicen que hay un derecho de posesión yo tengo 15 años de estar ahí, tengo una casa, tengo un acueducto, y está declaración que he hecho hasta aquí las hago para que quede bajo constancia la amenaza que ya he recibido de este Sr. (Cirilo Humberto Quiel), el Sr. Juan Quiel, existen pruebas de eso. El conversó (cirilo) con una persona en Boquete y le dijo que la primera persona que tenía que irse de ahí era yo, si se realiza la división, en aclaración con Juan Antonio Quiel usted me contestó el día domingo frente a mi casa dice tu o tienes parte en la medición, tu tienes parte en lo de tu papá, yo le pregunto a él si yo no tengo parte el mismo derecho que tienen usted lo tengo yo también".

Seguidamente, la señora Mercedes Quiel Atencio intervino indicando que: "Bueno yo vengo porque mi papá nos dijo a las cuatro hermana (sic) que esa tierra que el en el bajo que él derribaba era de las hijas mujeres, y que no es cierto que yo he puesto un poste ahí, yo llegué a poner los postes desde allá hasta la casa porque papá me dijo a mi que para evitar que el ganado llegara a la casa, me dijo Merce y Tomasa de la parte de ustedes dos tiene que darle a Junier (Isaac) a Juan Quiel y Eira Quiel, bueno yo pienso que Isaac tiene derecho a su parte porque el es creado (sic) de mi papá, Eira y Juan

también son creados (sic) de mi papá, yo he pensado siempre porque ellos son creados (sic) y como mi papá me dio a mi ellos también tiene su parte. Papá le dio también a las otras hermanas en otro lote, papá me dijo que eso era mío, yo peleo lo que papá me dio a mi que es lo que mande decir. Creo que hasta ahí. Por que lo que peleo es lo mío".

A continuación, el señor Isaac Quiel A. Expresó que: Yo vengo aquí porque soy hijo de Basilio Quiel y hermanos de los que habemos aquí, he venido porque ...( letra ilegible) están pidiendo o reclamando el terreno (herencia) y a mi me parece que todos tiene su parte dada de papá en vida si ellos la tienen o no la tienen eso (sic) su problema, yo como hijo y hermano de ellos le he dicho una y otra vez que eso se podía arreglar a la buena pero hay casos ahí y sería bueno una inspección y que se inspeccionara parte por parte para que cada uno vea sus derechos y hacer constar que hay tres hijos más o menos ahí que existen por lo menos esta Isaac, Eira y Juan Quiel son creados de papá y tienen derecho y si ellos tienen derechos todos los demás tienen derecho. Creo que eso es todo.

Terminada la etapa de las declaraciones, el funcionario sustanciador concedió a las partes un término improrrogable de cinco (5) días hábiles, para que presentaran cualquier prueba que estimaran importante, que demostraran el mejor derecho sobre las parcelas en conflicto y veinte (20) días hábiles para practicar las pruebas. Como constancia firmaron cada uno de los declarantes y los funcionarios del Departamento de Reforma Agraria de la provincia de Chiriquí.

De fojas 20 a 31, encontramos las declaraciones rendidas por los señores Genito Rubén Valdés, Humberto Del Cid González, Bernardino Rivera (nombre usual) o Bernardino Rojas Flores (nombre legal), Demecio Caballero De Gracia, Hermenegildo Castillo, Mario González Córdoba y Leopoldo Villarreal, ante el Departamento de Reforma Agraria, Región N°1, las cuales evidencian lo siguiente:

- El globo de terreno en litigio es cultivado.
- El dueño del terreno era Basilio Quiel (q.e.p.d.).
- Algunos declarantes desconocen el hecho que el Sr. Basilio Quiel dejó en herencia dichas tierras, a las hijas mujeres; otros, sí se hacen concedores de la acción hereditaria.
- La Sra. Mercedes Quiel no cultiva la tierra ni vive en dicho globo de terreno.
- El señor Isaac Quiel cultiva la tierra y tiene su vivienda en ese globo de terreno.

El 25 de marzo de 1997, el Inspector de Tierras R1, del Departamento de Reforma Agraria en la Provincia de Chiriquí, Sr. Darío Quirós, realizó la correspondiente Inspección Ocular al terreno de litigio, ubicado en la localidad de San Ramón, Corregimiento Cabecera, del Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí. (Ver f. 34)

El Informe de Inspección Ocular señala que las tierras han sido ocupadas, por un lapso de 20 años y utilizadas por los opositores, parientes de Pedro Quiel.

También indicó el Inspector de Tierras R.1 que, en el área se cultiva fresas, repollo, cebolla, maíz; además, en el área del Globo A aparece construida una bodega de depósito de zinc y en el Globo B, una casa de madera.

Al final del referido Informe el Inspector consideró importante plasmar lo siguiente:

Nota: En la parte de atrás se describe la forma en que están establecidos en la ocupación del terreno.

Se (sic) según declaraciones de la señora Mercedes nos dice que el (sic) de la inspección que ella no ocupa las tierra (sic) pero que es dueña por que las heredo (sic) de forma verbal sin constancia y ella vive y esta (sic) radicada en Volcan (sic) (Bugaba).

A renglón seguido, el Inspector describió lo encontrado en ambos Globos de terreno, así:

\*Globo B

1. El señor Cirilo Humberto Quiel tiene trabajador (sic) de aprox. 1 ½ hectárea (sic), con cultivo fresa y papa y lechuga. Tiene aprox. 10 años de trabajar aquí.
2. El señor Manuel Salvador Quiel mantiene trabajador (sic) de 2 Hectarea (sic) en ocupación y se observa un depósito de techo de zing (sic) y pared de zing (sic) de aprox. 50 mt<sup>2</sup> en magníficas condiciones y se observa adicional un secador de cebolla de cobertura de plástico con un área de 200 mt<sup>2</sup> y son edificaciones estables. Se observó un sistema de riego en el área.
3. En el globo B solamente están trabajando personas: Sirilo (sic) Humberto Quiel, Manuel Salvador Quiel, Isaac Castillo Quiel.

\* En el Globo A Se menciona a las personas que estan (sic):  
Isaac Castillo Quiel.  
Benedicto Quiel Morales. Hijo.  
Benedicto Quiel Atencio. Padre.

Se observa que Benedicto Quiel Atencio (Padre) es quien tiene una casa de madera y techo de zing (sic) (antigua), dicha vivienda es mantenida desde hace 27 años.

Existe riego para el cultivo.

Cercado Parcialmente. Con (sic) alambre de púas (sic).

Se observa que existe un área no definida en montaña que no es cultivada. Y no esta en disputa y 25 has a 30 has en montaña.

Existen cultivo de tomate, repollo, repollo chino, y un maíz cosechado y sin arbusto.

Ambos Isaac C. Y Benedicto Quiel Morales trabajan en el globo A. Ambos tienen riego. Existe un área que la utilizan para la ganadería por el señor Isaac Quiel Atencio padre y tiene desde 1966 que lo utiliza para ganadería".

Posteriormente, mediante la Nota NDJ-609-2000 de 10 de julio de 2000, la Jefa del Departamento Jurídico de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, le remite al Funcionario Sustanciador a.i., de la Región N°1 Chiriquí el expediente que contiene el conflicto surgido entre Pedro Quiel, Juan Quiel, Basilio Quiel y otros contra Mercedes Quiel e Isaac Quiel, para que se actualice la Inspección Ocular al área en litigio. (Cfr. f. 51)

El día 18 de agosto de 2000, se realizó la Inspección Ocular en el área de San Ramón, Corregimiento Los Naranjos, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí, en compañía de los señores Manuel Salvador Quiel, Benedicto Quiel hijo, Cirilo Quiel hijo, e Isaac Quiel. (Cfr. f. 54)

El Inspector plasmó en el acta de Inspección Ocular lo siguiente:

"Descripción actual del área en litigio:  
terreno quebrado; cultivado y en pasto

(con ganado vacuno; se observa cultivo de fresa, zarzamora, tomate, maíz. (Globo A). En el área en conflicto, se encontraron a los señores arriba descritos trabajando las tierras.

El globo 'B' se ubica la vivienda de Isaac Quiel hijo; todo en rastrojo.

Antecedentes del conflicto con los argumentos de las partes: Manifiestan los demandados que ese globo de terreno era posesión de Basilio Quiel; quien al morir las legó a las hijas (mujeres) esa tierra. Los demandantes alegan que esa tierra al igual que otras propiedad del difunto Basilio Quiel habían sido repartidas entre los diez hijos; de los cuales algunos han fallecido, ocupando sus hijos las tierras que le corresponden.

Conclusiones: Al momento de apersonarnos al globo de terreno en litigio en compañía de Isaac Quiel hijo; nos encontramos con los Sres. Benedicto y Cirilo Quiel quienes trabajan una parcela de aprox. 5 Has. Cada uno; al igual que Manuel S. Quiel quien ha labrado la tierra en años anteriores. En este sentido podemos determinar que las personas que han poseído parte de los globos de terreno en conflicto son Isaac Quiel hijo, Benedicto Quiel, Cirilo Quiel, Manuel Quiel e Isaac Quiel (padre); haciendo cumplir la función social a que hace referencia el Código Agrario".

Surtido el trámite solicitado por el Departamento Jurídico de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el funcionario Sustanciador le remitió el expediente que contiene el conflicto agrario surgido entre Pedro Quiel y otros -vs- Mercedes Quiel y otros, mediante el Oficio No.DJ-016-01 de 31 de enero de 2001. (Cfr. f. 59 a 60)

A través de la Resolución N° D.N.303-01 de 10 de julio de 2001, la Dirección Nacional de Reforma Agraria Resolvió negar la oposición administrativa interpuesta por Juan Antonio Quiel, Pedro Quiel, Cirilo Humberto Quiel, Onésimo

Quiel Del Cid, Gregorio González Quiel, Benedicto Quiel Morales, en contra de Mercedes Quiel e Isaac Quiel Castillo.

A su vez Ordena a Mercedes Quiel e Isaac Quiel Castillo que continúen con el trámite de adjudicación contenido en la solicitud N°4-0021-97 de 13 de enero de 1997. (Cfr. fs. 61 a 65)

En tiempo oportuno, los señores Benedicto Quiel Atencio y Cirilo Humberto Quiel, por medio de apoderado legal, presentaron formal Recurso de Apelación contra ésta Resolución (Ver fs. 73 a 75), el cual fue resuelto por el Ministro de Desarrollo Agropecuario mediante Resolución N°ALP-083-RA-02 de 31 de octubre de 2002, confirmando en todas sus partes la Resolución N°D.N.303-01 de 10 de julio de 2001. Ésta, fue notificada personalmente el 13 de febrero de 2003. (Ver fs. 109 a 111)

Consideramos importante mencionar que a foja 83, del expediente administrativo, encontramos la Declaración de Parte rendida por el señor Gregorio González Quiel el día 29 de octubre de 2001, ante el Departamento de Reforma Agraria, Región 1, Chiriquí, en la cual manifestó lo siguiente:

"Yo quiero manifestar que en ningún momento he venido a esta oficina para oponerme al trámite de mis tíos Mercedes Quiel e Isaac Quiel, nos presentamos a esta oficina hace dos años para llegar a un acuerdo, mi tía Mercedes y mi tío Isaac que son los verdaderos dueños de la finca y de la casa. Ese día se dijo que la casa de mi abuelo quedaba para que todos los primos nos hospedáramos allí cuando llegáramos de visita, no para vivir permanentemente, lo que pasa es que Benedicto y Cirilo vendieron sus tierras y ahora quieren quedarse con lo que le corresponde a mi tía. Incluso Benedicto se

fue a meter a la casa sin consentimiento de los primos ni de mis tíos y ahora lo pretende reclamar como de él. Yo estoy aquí para decir que nunca me he opuesto a que mi tía realice los trámites necesarios para titular lo que es suyo, yo soy testigo de que eso es de ella, no sabía que lo que estaba firmando era para oponerme, pensé que era para ayudar a mi tía".

Por otra parte, a foja 89 aparece un Poder Especial otorgado por la señora Mercedes Quiel Atencio, a favor de María Lucrecia Quirós de Delgado (nombre legal) o Lucrecia María Quirós de Delgado (nombre usual), como apoderada principal y a María Del Carmen Quirós de Abrego, como apoderada sustituta; para que, en su nombre y representación, procedieran a realizar todas las acciones y gestiones encaminadas a la titulación de los derechos posesorios que tiene la señora Quiel Atencio, sobre 60 hás. de terreno localizados en San Ramón, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí. Este, fue debidamente notariado en la Notaría Segunda del Circuito de Chiriquí el día 3 de septiembre de 2001.

**II. Las disposiciones legales que la parte demandante estima como infringidas y su concepto de violación, son las siguientes:**

A. El apoderado judicial del demandante, considera infringido el artículo 58, literal a), del Código Agrario el cual dispone lo siguiente:

**"Artículo 58.** Para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título, serán preferidos en su orden:

a. Las ocupantes o los ocupantes precarios, arrendatarios, aparceros o

medieros, o los trabajadores que estén cultivando la tierra, con preferencia los que hubieren sido desalojados de las tierras objeto de adjudicación”.

**Concepto de la violación.**

“La resolución recurrida y su acto confirmatorio violan directamente por omisión esta norma que exige que la Reforma Agraria haga las adjudicaciones de tierras baldías, a título oneroso o gratuito, con base a este orden de prelación. La norma citada establece con claridad que son los ocupantes y trabajadores de parcelas baldías los ostentadores de un mejor derecho (de posesión) para solicitar adjudicación a título personal o para que dentro de otras solicitudes se les reconozca el derecho que les asiste para que se desglosen y adjudiquen las porciones de terreno donde éstos habitan y trabajan. Las personas favorecidas con la resolución impugnada, en la misma solicitud de adjudicación, declaran (véase vuelta de foja 1) que no viven ni trabajan dentro de las tierras cuya adjudicación han solicitado: este hecho se reconoce en la resolución impugnada y su acto confirmatorio (véase fojas 61 y 110) y es prueba fehaciente de la ilegalidad de (sic) acto recurrido”. (cfr. f. 24)

B. El representante judicial del demandante ha señalado como infringido el artículo 12, acápite c), del Código Agrario cuyo tenor literal es el que a seguidas se escribe:

**“Artículo 12:** El proceso de distribución de la tierra se ajustará a las siguientes normas generales:

...

**c.** Se dará preferencia en la distribución de tierras a aquellas personas que habiten o trabajen en la misma región.

**Concepto de la violación.**

"Se infiere del artículo antes citado que mi representado, por residir y cultivar durante más de treinta (30) años una parte del **Globo A** cuya adjudicación se solicita a la Reforma Agraria, tiene derecho a que se le adjudique la parte por él ocupada. Sin embargo, la resolución impugnada y el acto confirmatorio violan directamente por comisión esta norma al negarle a mi representado este derecho y otorgárselo ilegalmente a **MERCEDES QUIEL ATENCIO**, quien tiene su domicilio fuera del distrito de Boquete (hecho reconocido y plasmado en las mismas resoluciones impugnadas) y que desde hace aproximadamente cincuenta (50) años vive en cerro Punta, distrito de Bugaba". (cfr. f. 24)

C. El procurador judicial del recurrente considera infringido el artículo 139 del Código Agrario, el cual dispone lo siguiente:

**"Artículo 139:** A partir de la vigencia del presente Decreto Ley no se reconocerán derechos posesorios a quienes ocupen tierras estatales en cualquier forma sin que estas tierras cumplan su función social".

**Concepto de la violación:**

"La misma resolución impugnada reconoce que la parte favorecida ni vive ni trabaja dentro de los dos globos cuya adjudicación ha sido solicitada. Pero en forma arbitraria e ilegal la misma resolución recurrida viola directamente por comisión, contraponiendo testimonios dudosos a disposiciones de orden público e interés social, esta norma al reconocer como "verdadera dueña de los derechos posesorios" de los terrenos solicitados en adjudicación a la señora **MERCEDES QUIEL ATENCIO**, hecho insólito si se toma en cuenta que en la misma solicitud de adjudicación (véase vuelta de foja 1) esta declara que no cultiva el terreno y que vive en Cerro Punta, Bugaba". (Cfr. fs. 24 y 25)

D. El representante judicial del actor ha indicado como infringidos los artículos 105 y 106 del Código Agrario, los cuales establecen lo siguiente:

**"Artículo 105:** Practicada la medida, la oficina provincial de la Comisión de Reforma Agraria preparará el plano cuando se trate de una solicitud a título gratuito. Cuando se trate de una solicitud a título oneroso, el agrimensor privado levantará el plano correspondiente y lo presentará al funcionario sustanciador junto con un informe circunstanciado de la medida. En dicho informe se harán constar los linderos, la superficie, el nombre de los colindantes y ocupantes y cualquiera otra información que considere conveniente".

**Artículo 106:** El funcionario sustanciador una vez estudiado el plano, lo remitirá junto con el expediente a la Dirección General de la Comisión de Reforma Agraria para su estudio y aprobación".

**Concepto de la violación:**

"Las normas antes citadas exigen la confección de un plano y un informe sobre los datos o particularidades de las tierras solicitadas en adjudicación. Exige, como requisito insoslayable, que el funcionario sustanciador estudie el plano y la información a él suministrada por la parte interesada de manera que haya congruencia entre lo pedido y sobre lo que objetivamente haya sobre el terreno solicitado en adjudicación. Pero quebrantando las formalidades legales, en muestra de negligencia extrema, ni el funcionario Sustanciador ni la Dirección de Reforma Agraria ni el Ministerio de Desarrollo Agropecuario se tomaron la molestia de estudiar o analizar este expediente.

Así nos encontramos con hechos absurdos y contradictorios como el permitir una solicitud de adjudicación por sesenta (60) hectáreas acompañada por un plano de diecisiete (17)

hectáreas; una resolución -que ahora se impugna- que autoriza continuar con un trámite de adjudicación por sesenta (60) hectáreas con el mismo plano de diecisiete (17) hectáreas. Y peor aún: un acto ministerial que confirma en 'todas sus partes' la resolución apelada, pero que ordena continuar dicho trámite por cincuenta y seis (56) hectáreas, con el mismo plano de diecisiete (17), en vez de las sesenta (60) hectáreas que se mencionan en la resolución ahora impugnada. La resolución que se impugna es nula, por ilegal, porque contiene hechos absurdos, ilícitos y físicamente imposibles". (cfr. fs. 25 y 26)

**E.** El apoderado judicial de la parte demandante, estima infringido el artículo 102 del Código Agrario, el cual reza de la siguiente manera:

**"Artículo 102:** Si las tierras solicitadas son estatales adjudicables y no están ocupadas, el agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria que haya efectuado la inspección, autorizará al agrimensor del peticionario para que lleve a efecto la medida y prepare el plano correspondiente".

**Concepto de la violación:**

"Esta norma resulta directamente violada por comisión por la resolución impugnada y su acto confirmatorio: primero, porque en el mismo plano está marcada una casa, en la inspección se reconoce que hay ocupantes y cultivos y las pruebas gráficas (véase fojas 76 a 82 y prueba aducida con este libelo) no dejan lugar a dudas sobre la ocupación ejercida por mi representado y su familia; segundo, porque no consta en el expediente que el agrimensor de Reforma Agraria haya autorizado al agrimensor de los peticionarios a que midiera el terreno y confeccionara un plano que no guarda relación alguna con lo pedido y lo otorgado por la resolución impugnada y su acto confirmatorio (hecho incongruente y físicamente imposible)". (Cfr. f. 26)

**F.** La parte demandada considera infringido el artículo 85 del Código Agrario, el cual a la letra expresa:

**"Artículo 85:** En caso de muerte del titular de la unidad económica de explotación o finca vital, esta unidad será adjudicada a los herederos designados por el testador. A falta de herederos testamentarios, la unidad económica será adjudicada de conformidad con las reglas relativas a la sucesión intestada".

CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

"Esta norma resulta violada por indebida aplicación porque la resolución impugnada y su acto confirmatorio reconocen supuestos derechos herenciales a **MERCEDES QUIEL ATENCIO**, cuando por mandato de ley las sucesiones son materia exclusiva y potestativa del derecho civil. La norma in comento se refiere a la unidad económica o finca vital que a la muerte de su titular sea necesaria para el sostenimiento de sus herederos. Requiere que los beneficiarios permanentemente habiten, trabajen y dependan de esta parcela. Pero este derecho, además de estar sujeto a las formalidades de ley, se pierde por abandono (como en este caso particular) y también por el incumplimiento de los trámites y formalidades que exige el Código Agrario". (Cfr. f. 26)

**G.** La parte actora ha señalado como infringido el artículo 213 del Código Agrario, el cual dispone lo siguiente:

**"Artículo 213:** Son nulas, de nulidad absoluta, las adjudicaciones y las transmisiones de dominio violatorias de las disposiciones de este Código".

**Concepto de la violación:**

"La resolución impugnada y su acto confirmatorio son nulos, de nulidad absoluta, porque violan directamente

por omisión y comisión esta norma. Es jurídicamente imposible autorizar la continuación de un trámite de adjudicación de tierras desconociendo precisamente las normas que de manera expresa e inequívoca el Código Agrario señala como obligatoriamente aplicables a esta materia y que resultan así de forzoso cumplimiento para adjudicar tierras baldías a particulares". (Cfr. f. 27)

H. El apoderado judicial del demandante considera infringido el artículo 201, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual reza de la siguiente manera:

**"Artículo 201.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

**1. Acto administrativo.** Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo. Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser ilícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite".

**Concepto de la violación:**

"La resolución impugnada y su acto confirmatorio violan por indebida aplicación esta exigencia normativa aduciendo como fundamento jurídico de sus actuaciones -en forma vaga, general- la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Pero ninguna de estas leyes tiene una sola disposición que pueda servir para avalar las actuaciones arbitrarias de la Dirección Nacional de Reforma Agraria y del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. El derecho invocado debe ser el derecho que de manera específica se aplique al acto administrativo que lo origina y no la justificación de un acto ilícito maquillado de legalidad por normas inaplicables". (Cfr. f. 27)

I. El representante judicial del recurrente estima infringido el artículo 70, párrafo primero, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece lo que a seguidas se escribe:

**"Artículo 70.** Al expediente sólo tienen acceso, además de los funcionarios encargados de su tramitación, las partes interesadas, sus apoderados y los pasantes de éstos, debidamente acreditados por escrito ante el despacho, sin perjuicio del derecho de terceros interesados en obtener copias autenticadas o certificaciones de la autoridad respectiva, siempre que no se trate de información confidencial o de reserva que obedezca a razones de interés público, o que pueda afectar la honra o el prestigio de las partes interesadas..."

**Concepto de la violación:**

"Esta disposición resultó directamente violada por comisión por la Dirección Nacional de Reforma al permitir que, sin ser abogadas, las señoras **MARÍA LUCRECIA QUIRÓS DE DELGADO** (nombre legal) y/o **LUCRECIA MARÍA QUIRÓS DE DELGADO** (nombre usual) y **MARÍA DEL**

**CARMEN QUIRÓS DE DELGADO,** se acreditaran como 'apoderadas especiales' de los petentes (principal y sustituta) y que tuvieran no sólo acceso ilegal al expediente sino también que gestionaran y 'ofrecieran servicios personales que requieran la calidad de abogado' (artículo 9, numeral 1, de la Ley 9 de 1984). La resolución impugnada es nula porque se emitió en forma dudosa y en abierta violación del debido proceso administrativo". (Cfr. fs. 27 y 28)

**Informe de Conducta.**

El señor Magistrado Sustanciador mediante Oficio N°777 de 14 de mayo de 2003, solicitó al Director Nacional de Reforma Agraria remitiera el correspondiente Informe de Conducta en un término de cinco (5) días hábiles, conforme lo exige el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, el cual fue enviado a la Sala Tercera a través de la Nota DINRA-645-03 de 22 de mayo de 2003.

Éste, se limitó a señalar el trámite legal que se le imprimió al caso, señalando en su parte final que la actuación de la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, se ajustó a los parámetros legales establecidos en el Código Agrario y la Ley 12 de 25 de enero de 1973.

**Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Luego de analizar la documentación que reposa en el expediente administrativo, apreciamos que la controversia radica en el hecho que el señor Basilio Quiel (q.e.p.d.) tenía en ocupación de hecho una parcela de tierra estatal (privada) adjudicable, con una superficie de sesenta (60) hectáreas, ubicada en la localidad de San Ramón, Distrito de

Boquete, Corregimiento Cabecera, en la Provincia de Chiriquí, donde residía, practicaba la agricultura y la ganadería. Éstas, comprenden los siguientes linderos:

**Globo A:**

**Norte:** Carretera Alto Chiquero  
**Sur:** Carretera a Culebra y Cerro Punta  
**Este:** Carretera  
**Oeste:** Barranco

**Globo B:**

**Norte:** Alvaro González  
**Sur:** Camino a Alto Chiquero  
**Este:** Carretera a Culebra  
**Oeste:** Reserva Forestal

Por otra parte, al revisar la solicitud de Adjudicación a Título Oneroso de dichos Globos de terreno, elevada por la señora Mercedes Quiel Atencio e Isaac Quiel Castillo, ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria de la Provincia de Chiriquí, apreciamos que la residencia actual de la señora Quiel Atencio es en Cerro Punta, Distrito de Boquete; no obstante, ésta tenía también una vivienda en uno de los globos de terreno.

En otro orden, las declaraciones testimoniales efectuadas por los hijos y nietos del difunto Benedicto Quiel, ante el Funcionario Sustanciador de la Dirección Nacional de Reforma Agraria de la provincia de Chiriquí, evidencian que la disputa se ha dado a consecuencia de la inconformidad que tienen Juan Quiel (nieto), Pedro Quiel (nieto), Manuel Quiel (nieto), Cirilo Quiel (nieto), Onésimo Quiel Del Cid (nieto), Gregorio González Quiel (hijo de Margarita Quiel), Benedicto Quiel Morales (nieto), Benedicto Quiel Atencio (hijo), Isaac Quiel Atencio (hijo), a consecuencia de la solicitud de adjudicación formulada por la señora Mercedes Quiel Atencio (hija) e Isaac Quiel Castillo (hijo), sobre un globo de terreno ubicado en la localidad de

San Ramón, Corregimiento Cabecera, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí.

Igualmente constatamos que, la mayoría de los oponentes a la solicitud formulada por la señora Mercedes Quiel Atencio, tienen cultivos o viviendas en el área en litigio; a pesar que reconocen, tener o haber tenido otras tierras dadas en vida, por el señor Benedicto Quiel (q.e.p.d.) como herencia.

Además, en las declaraciones rendidas por los señores Hermenegildo Castillo y Mario González Córdoba ante el Funcionario Sustanciador, manifiestan que el señor Benedicto Quiel (q.e.p.d.) antes de fallecer le había dejado en herencia a sus hijas mujeres, entre ellas Mercedes Quiel Atencio, ese Globo de Terreno; en el cual, todos los varones de la familia Quiel cultivaban y practicaban la ganadería. Pero, al casarse la señora Mercedes Quiel Atencio trasladó su residencia a Cerro Punta.

Sin embargo, añaden que los hijos varones, en vida del difunto Benedicto Quiel, ya habían obtenido su herencia de tierras ubicadas en Alto Quiel y Alto Chiquero.

Por otra parte, apreciamos que el señor Isaac Quiel Castillo - hijo de Benedicto Quiel (q.e.p.d.), tiene su vivienda y cultiva en ese globo de terreno.

Los artículos 415 y 423 del Código Civil, relativos a la posesión y sus especies disponen lo siguiente:

**"Artículo 415:** Se llama posesión la retención de una cosa o el disfrute de un derecho con ánimo de dueño; y la tenencia, la retención o el disfrute sin ese ánimo.

**Artículo 423:** La posesión se adquiere por la ocupación materia de la cosa o derecho poseído, o por el hecho de quedar éstos sujetos a la acción de nuestra voluntad, o por los actos propios y formalidades legales establecidos para adquirir tal derecho”.

El caudal probatorio incorporado al proceso, acredita que el señor Benedicto Quiel (q.e.p.d.) ejerció la función social de la tierra, dado que ahí tenía su vivienda, practicaba la ganadería y la agricultura, tal como lo exige el artículo 30 del Código Agrario, el cual dice así:

**“Artículo 30:** Mientras se realicen los estudios agrológicos necesarios, en cada región, para efectuar una clasificación científica de los suelos, se entiende que la propiedad privada cumple su función social cuando:

- a) Cultivada en pastos, se ocupe con ganado vacuno o caballar en una proporción no menor de un animal por cada dos (2) hectáreas de terrenos;
- b) Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos, las dos terceras (2/3) partes de su extensión;
- c) Se siembre y mantenga bajo cultivo, por lo menos las dos terceras (2/3) partes de su extensión, con árboles para la extracción de madera apta para ser procesada industrialmente;  
y
- d) Se conviertan en áreas urbanas, conforme a las disposiciones legales vigentes”.

Por consiguiente, el señor Benedicto Quiel (q.e.p.d.) ostentaba un derecho posesorio provisional, conforme lo dispone el Artículo 68 del Código Agrario, cuyo texto es el siguiente:

**“Artículo 68:** Las personas que hayan mantenido bajo la explotación, tierras estatales por más de dos (2) años

anteriores a la vigencia de este Código y conserven dichas tierras cumpliendo su función social al tenor de lo dispuesto en el Artículo 30, se considerarán adjudicatarios provisionales, y tendrán derecho a solicitar la adjudicación definitiva con las limitaciones establecidas por el Artículo 12 de este Código”.

Según las declaraciones que constan en autos, el señor Benedicto Quiel (q.e.p.d.), antes de su muerte, les comunicó a todos sus hijos como debían repartirse las tierras y el resto de sus bienes, información que también conocían algunos residentes del área, pues, éste lo mencionaba en sus conversaciones.

Entre los bienes que poseía, ostentaba el derecho posesorio, con carácter provisional, de las tierras ubicadas en la localidad de San Ramón, Corregimiento Cabecera, Distrito de Boquete, Provincia de Chiriquí; mismo que fue dado en herencia a todas sus hijas mujeres (Margarita, Tomasa, Mercedes y Marita).

De las piezas procesales acopiadas en el expediente administrativo, se infiere que los hijos del señor Benedicto Quiel (q.e.p.d.) continuaron el ejercicio de la ganadería y la agricultura, en el Globo de terreno ubicado en la localidad de San Ramón, actividades que todavía realizan los nietos de Benedicto Quiel (q.e.p.d.).

Con relación a la sucesión por causa de muerte, el artículo 628 del Código Civil expresa:

**“Artículo 628:** La sucesión es la transmisión de los derechos activos y pasivos que componen la herencia de una persona muerta, a la persona que

sobrevive, a la cual la ley o el testador llama para recibirla.

Llamase heredero al que sucede a título universal, y legatario al que sucede a título singular”.

Es dable indicar que, la adjudicación a Título Oneroso de las tierras ubicadas en la localidad de San Ramón, fue solicitada por la señora Mercedes Quiel Atencio y por el señor Isaac Quiel Castillo, quien actualmente reside en dicha área de terreno y mantiene cultivos en sus predios; de suerte que, éste se encuentra ejerciendo la función social de la tierra, conforme lo exige el artículo 29 del Código Agrario, que dispone lo que a continuación se escribe:

**“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”.

Antes de concluir, es importante señalar que el opositor no ha acompañado prueba alguna que demuestre que ejerce la función social en los terrenos objeto de la controversia jurídica, de manera que, este Despacho se encuentra obligado a atenerse a lo que demuestren las partes durante la etapa probatoria.

De la forma expuesta, contestamos el traslado de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por el licenciado Oldemar González, en representación de Benedicto Quiel Morales, para que se

declare nula, por ilegal, la Resolución N°D.N.303-01 de 10 de julio de 2001, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

**Pruebas:** Aceptamos, solamente, los documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aducimos el expediente administrativo, el cual reposa en los archivos de la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

Solicitamos a ese Alto Tribunal de Justicia, admita en su oportunidad los testimonios de los señores Juan Quiel cédula 4-56-36, Pedro Quiel cédula 4-107-170, Manuel Salvador Quiel cédula 4-119-817, Cirilo Humberto Quiel cédula 4-127-1884, Onésimo Quiel Del Cid cédula 4-78-679, Gregorio González Quiel cédula 4-51-87, Benedicto Quiel Atencio (padre), Isaac Quiel Atencio cédula 4-30-481, Mercedes Quiel Atencio cédula 4-19-822, Isaac Quiel Castillo cédula 4-98-1178, Genito Ruben Valdes cédula 4V-55-603, Humberto Del Cid González Cédula 4-85-865, Bernardino Rivera (usual) o Bernardino Rojas Flores (legal) cédula 4-78-883, Demecio Caballero De Gracia cédula 4-123-1995, Hermenegildo Castillo cédula 4-34-305, Mario González Córdoba cédula 4-53-983, Leopoldo Villarreal cédula 4-51-84, todos localizables en la comunidad de San Ramón Distrito de Boquete, Corregimiento Cabecera, de la Provincia de Chiriquí.

Declaración de Parte del señor: Benedicto Quiel Morales cédula 4-112-978, localizable en la dirección anterior.

A su vez solicitamos se admita la práctica de una Inspección Judicial en el área de litigio, ubicada en San Ramón, Distrito de Boquete, Corregimiento Cabecera, Provincia

de Chiriquí, con la finalidad de que se verifique lo siguiente:

- 1) Si el señor BENEDICTO QUIEL MORALES, reside en el Globo de terreno de 60 has, ubicado en el corregimiento los Naranjos.
- 2) Si en el terreno objeto de la controversia cuyas generales constan en el expediente que contiene la demanda, Globo A, que limita al Norte con carretera Alto Chiquero y al sur, carretera culebra y Globo B, con Alvaro González y Camino Alto Chiquero, existen cultivos (determinar que tipo de cultivos) y si se utiliza para la ganadería. Indicar quienes ejercen o han ejercido la función social de la tierra.

Para tales efectos, designamos como perito de la Procuraduría de la Administración al Ing. Juan Samaniego, con cédula de identidad personal N° 6-62-113.

Solicitamos a la Secretaría de la Sala librar el correspondiente Despacho al Juez Municipal de Boquete, a fin que los testigos sean citados por el Tribunal designado y se practique la Inspección Judicial.

**Derecho:** Negamos el invocado.

**Del señor Magistrado Presidente,**

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

AMdeF/11/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

