

26 de noviembre de 1999

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción

Concepto. Interpuesta por la Firma Rosas y Rosas, en representación de Mariela Sánchez de Castro Y Otros, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°DN119-97 de 1° de julio de 1997, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

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

Como lo hacemos habitualmente, concurrimos respetuosamente ante ese Honorable Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir concepto respecto a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito, y de la cual se nos ha corrido traslado mediante Auto de 14 de diciembre de 1998.

Como es de su conocimiento, y de acuerdo a lo previsto en el numeral 3, del artículo 348 del Código Judicial, intervenimos en interés de la Ley, en los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción en los que se impugnen resoluciones que hayan decidido procesos en vía gubernativa en los cuales haya habido controversia entre particulares por razón de sus propios intereses.

I. Las pretensiones de la parte actora son las siguientes:

Se ha pedido a su Digno Tribunal, que declare nula, por ilegal, la Resolución DN119-97 de 1° de julio de 1997, mediante la cual la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, entre otras cosas, autorizó a Libertad Marina Guevara a continuar con los trámites de adjudicación de la solicitud número 9-2998 de 30 de septiembre de 1996, referente a una parcela de terreno con una superficie de 29 hectáreas con 1319.91 metros cuadrados ubicado en Quebrada de Oro, Distrito de Soná, Provincia de Veraguas.

Asimismo se pide se declaren nulos los actos confirmatorios: la Resolución N°007-98 de 17 de febrero de 1998, igualmente proferida por el Director Nacional de Reforma Agraria, y la Resolución N°ALP-024-RO de 3 de agosto de 1998, proferida por el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario, que resolvieron confirmar el acto originario.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, la parte actora reclama se declare que mientras el Juzgado Primero del Circuito de Veraguas, Ramo Civil, no emita el auto de adjudicación de bienes en la sucesión intestada de Luis Gerardo Sánchez y ese auto quede debidamente ejecutoriado, es la sucesión y/o los herederos declarados en la misma (entre ellos los demandantes) los que tienen derecho prioritario a solicitar la adjudicación del título de propiedad sobre el lote de terreno baldío nacional a que se refiere la solicitud presentada por la señora Libertad Marina Guevara Portugal (Solicitud N°9-2998 de 30 de septiembre de 1996), en el que ejerció derechos

poseorios Luis Gerardo Sánchez y sobre el cual existe una plantación de árboles de teca y otras mejoras.

También se solicita se declare, que hasta tanto el Juzgado Primero de Circuito de Veraguas, Ramo Civil, no emita auto de adjudicación de bienes en la sucesión intestada del señor Luis Gerardo Sánchez, la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario carece de competencia para tramitar y adjudicar título de propiedad sobre el lote de terreno baldío nacional solicitado por la señora Libertad Marina Guevara Portugal, con una superficie de aproximadamente 29 hectáreas más 1319.91 metros cuadrados, situado en la comunidad de Quebrada de Oro, Corregimiento del mismo nombre, Distrito de Soná, Provincia de Veraguas.

Este Despacho respetuosamente solicita se denieguen las peticiones formuladas por la parte demandante, ya que, como demostraremos a lo largo de este proceso, no le asiste razón y carecen sus pretensiones de sustento jurídico.

II. Las disposiciones legales infringidas y los conceptos de violación de las mismas, según el demandante, son los siguientes:

a) La parte actora estima como violado el artículo 628 del Código Civil, que dice:

¿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.

Llámase heredero al que sucede a título universal, y legatario al que sucede a título singular¿.

En opinión del abogado de los demandantes, la Administración ha violado directamente esta norma al no aplicarla al emitirse las resoluciones impugnadas; de haber sido aplicada la Dirección Nacional de Reforma Agraria no hubiese desestimado la oposición de los demandantes a la solicitud presentada por la señora Guevara Portugal, para que se le adjudicase la propiedad sobre terrenos baldíos nacionales sobre los que ejerció posesión el señor Luis Gerardo Sánchez, terrenos que incluyen mejoras de valor, como lo es un área plantada con árboles de teca.

Asevera el apoderado judicial de los recurrentes, todo estos bienes corresponden o pertenecen a la sucesión de Luis Gerardo Sánchez, por lo que no podía la Dirección Nacional de Reforma Agraria disponer de tales derechos, como lo hizo tácitamente al denegar la oposición de los demandantes a la solicitud 9-2928 de 30 de septiembre de 1996 y al autorizar a la señora Guevara Portugal para que obtuviera tal título.

b) También se considera conculcado el artículo 661 del Código Civil, que preceptúa lo siguiente:

¿Artículo 661: La sucesión corresponde, en primer lugar, a la línea recta descendente¿.

Considera el apoderado judicial de los recurrentes que, de acuerdo a la norma anterior, los bienes del señor Luis Sánchez deben ser transmitidos a los hijos, pues son los que se encuentran a un grado del causante en línea recta descendente, tal como lo señalan los artículos 646 y 649 del Código Civil; la transmisión de esos derechos incluye la posesión sobre el terreno de marras, los árboles de teca y, en general, las demás mejoras que el causante había plantado o construido sobre el lote de terreno baldío nacional al que se refiere la solicitud de la señora Guevara Portugal.

Además, piensa que también se ha violado el artículo 661 del Código Civil en forma directa, por omisión, porque tampoco fue aplicado al emitirse las resoluciones impugnadas; de haberse aplicado, tanto la Dirección Nacional de Reforma Agraria y como el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario hubiesen tenido que acoger la

oposición de sus representados a la solicitud de título de la señora Guevara Portugal, puesto que la misma afecta bienes de la sucesión mencionada.

c) El artículo 915 del Código Civil, en relación con el artículo 1552 del Código Judicial. El primero de ellos establece:

¿Artículo 915: Cuando los herederos mayores de edad no se entendieren sobre el modo de hacer la partición, quedará a salvo su derecho para que lo ejerciten en la forma prevenida en el Código Judicial¿.

Esta norma legal, opina el procurador judicial de los hermanos Sánchez, no fue aplicada en el caso que nos ocupa, pues ante la falta de acuerdo entre los herederos de Luis Gerardo Sánchez sobre a quien debe corresponderle el terreno, los árboles de teca y demás mejoras realizadas por el causante, la Dirección Nacional de Reforma Agraria o el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario debió haber referido el caso al Juez Primero del Circuito de Veraguas, Ramo Civil, que tramita la sucesión respectiva, o, en todo caso, esperar el auto de adjudicación de bienes, tal como lo establece el artículo 1552 del Código Judicial, para luego decidir sobre la oposición a la solicitud de título de propiedad presentada por la señora Guevara Portugal.

d) El artículo 58 del Código Agrario:

¿Artículo 58: Para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título serán preferidos en cualquier orden:

a) Los ocupantes precarios, arrendatarios, aparceros o medianeros, o simplemente trabajadores que estén cultivando la tierra, con preferencia a los que hubieren sido desalojados de la tierra objeto de la adjudicación;

b) Los hijos de veintiún (21) años, los emancipados, los habilitados de edad o los jefes de familia de trabajadores o productores rurales del mismo lugar;

c) Los trabajadores o productores rurales más próximos a sus hijos que residan en el lugar;

¿¿

En cuanto al concepto de infracción del artículo 58 del Código Agrario, se afirma que esta norma legal fue violada por indebida aplicación, pues mediante el acto impugnado se ha autorizado se adjudique una parcela de terreno baldío nacional, no obstante que la peticionaria no cumple con ninguno de los presupuestos señalados en la norma reproducida; sin embargo, se le ha dado preferencia para la adjudicación de la parcela, a pesar de que los herederos del causante se han opuesto y, además, ellos tienen derecho prioritario a que se les adjudique dicho terreno.

e) Se estima violado el artículo 109 del Código Agrario

¿Artículo 109: Transcurrido este término, si no hay oposición, el funcionario sustanciador enviará el expediente completo a la Dirección General de la Reforma Agraria para que ésta, si lo cree pertinente, proceda a dictar la Resolución de Adjudicación¿.

Esta norma legal se violó, dice el Dr. Sanjur, por indebida aplicación, porque conforme al artículo 108 del citado Código, que es el que le antecede, una vez cumplido el término de quince días contado a partir de la última publicación de los edictos relativos a la solicitud de adjudicación de título, debe enviarse el expediente a la Dirección Nacional de Reforma Agraria para que decida lo procedente, si no hay oposición a la solicitud. Sin embargo, en el presente caso se envió el expediente a dicha Dirección a pesar de la oposición cerrada de sus mandantes.

f) Por último, se presenta como vulnerado el artículo 12, literal a, del Código Agrario:
¿Artículo 12: El proceso de distribución de la tierra se ajustará a las siguientes normas generales:

a) Todo residente de la República, que no posea tierras o que las poseyere en cantidad insuficiente para el desarrollo de su actividad agropecuaria, tiene el derecho a que la Comisión de Reforma Agraria le suministre la tierra necesaria para efectuar una explotación racional que le permita hacer de ella un medio de trabajo, con las limitaciones establecidas en la Constitución Nacional.

ii

Se asevera que esta norma legal ha sido violada en forma directa, por omisión, porque tampoco fue aplicada al caso que nos ocupa; en cambio, contrario a lo establecido en la norma legal invocada, se autorizó tramitar una solicitud de título de propiedad a la señora Guevara Portugal, quien no ejerce actividad agropecuaria alguna.

III. Opinión de la Procuraduría de la Administración.

Constituye el acto atacado la Resolución N°DN119-97 de 1 de julio de 1997, expedida por el Director General de la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante la cual, entre otras cosas, se autorizó a Libertad Marina Guevara Portugal para que continuara con los trámites de adjudicación de la solicitud número 9-2998 de 30 de septiembre de 1996, sobre una parcela estatal con superficie de 29 hectáreas con 1319.91 metros cuadrados, ubicada en Quebrada Oro, Distrito de Soná, Provincia de Veraguas.

Dicha solicitud originalmente fue hecha sobre una superficie total de 49 hectáreas con 2586.41 metros cuadrados; no obstante, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, al conocer de la oposición a dicha petición hecha por las señoras Celina María Sánchez de Hernández y Sebastiana Sánchez de Redondo, decide autorizar a la señora Guevara Portugal a que continúe los trámites de adjudicación sólo sobre una superficie de 29 hectáreas y resto, área dentro de la cual se encuentra una plantación de árboles de teca.

La entidad demandada arriba a esta conclusión, luego de comprobar que la controversia en vía gubernativa se centraba en la cantidad de terreno que Omar Sánchez, esposo de la señora Guevara Portugal, pretendía titular a través de su cónyuge, cantidad que a juicio de las opositoras excedía la que le correspondía a éste de acuerdo a un convenio de distribución suscrito entre los herederos de Luis Sánchez (q.e.p.d.), primer poseedor de las tierras en conflicto.

Como puede verificarse en el expediente administrativo, tanto la señora Guevara Portugal como los herederos de Luis Sánchez reconocen que el bien objeto de la solicitud de adjudicación mencionada fue explotado, es decir poseído, por el difunto Luis Sánchez.

A juicio de este Despacho, la controversia planteada ante la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo radica en determinar si el derecho a titular las tierras sobre las que Luis Sánchez realizó siembra y plantación de árboles maderables de teca y sobre las que se ha autorizado, mediante el acto atacado, a Libertad Marina Guevara Portugal tramitar adjudicación en propiedad, pertenecen al patrimonio que constituye el caudal hereditario del causante.

Es opinión de esta Procuraduría que acompaña la razón a los demandantes, al considerar que el derecho derivado de la posesión de los terrenos baldíos estatales sobre los cuales Luis Sánchez realizó mejoras, a obtener la adjudicación en propiedad, forman parte de los derechos que componen la herencia del decuyus.

En efecto, la posesión es una situación de hecho a la cual el ordenamiento jurídico brinda una especial protección legal.

En nuestro sistema jurídico la posesión es definida por el Código Civil como la retención de una cosa o el disfrute de un derecho con ánimo de dueño (Art. 415); y se adquiere por la ocupación material de la cosa o derecho poseído, o por el hecho de quedar éstos, sujetos a la acción de nuestra voluntad, o por actos propios o formalidades legales establecidas (Art. 423).

Los actos mortis causa son uno de los supuestos en que se da la adquisición de la posesión por actos propios y formalidades legales establecidas y a ella se refieren los artículos 425 y 428 del Código Civil que dicen:

¿Artículo 425: La posesión de los bienes hereditarios se entiende transmitida al heredero sin interrupción y desde el momento de la muerte del causante, en el caso en que llegue a adquirirse la herencia.

El que válidamente repudia una herencia, se entiende que no la ha poseído en ningún momento¿.

¿Artículo 428: El que suceda por título hereditario no sufrirá las consecuencias de una posesión viciosa de su causante, si no demuestra que tenía conocimiento de los vicios que la afectaban; pero los efectos de la posesión de buena fe no le aprovecharán sino desde la fecha de la muerte del causante¿.

En concordancia con las normas transcritas, el artículo 628 del Código Civil señala que la sucesión es la transmisión de los derechos activos y pasivos que componen los derechos de una persona muerta, a la persona que sobrevive, a la cual la ley o el testador llama para recibirla.

Así pues, al transmitirse a los herederos de Luis Sánchez la posesión que éste ejerció sobre el lote de terreno que el acto atacado autoriza solicitar a Libertad Marina Guevara Portugal, está claro que corresponde a los herederos de aquél, y no a ésta, el derecho a pedir se adjudiquen en propiedad los mismos.

En consecuencia, al haber autorizado a la señora Guevara Portugal a que solicitara la adjudicación de las tierras tantas veces mencionada, en detrimento de los herederos de Luis Sánchez, los actos atacados devienen ilegales, al haber infringido los artículos 628 y 661 del Código Civil.

Asimismo, este Despacho considera conculcados los artículos 12, literal a, 58, del Código Agrario, pues, en efecto, como puede corroborarse en el expediente administrativo, la señora Guevara Portugal no era ocupante precaria, arrendataria, aparcería, medianera, no había trabajado las tierras objeto de la solicitud de adjudicación, ni tampoco ejerce actividad agropecuaria alguna que la habilite para hacer petición de adjudicación.

Tal y como lo señala el abogado de los demandantes, la señora Guevara Portugal declaró en las solicitudes de adjudicación que residía en la Ciudad de Santiago de Veraguas, centro urbano donde obviamente no se desarrolla ningún tipo de actividad agropecuaria; por otro lado, Omar Sánchez, cónyuge de la solicitante, expresó dentro del proceso en vía gubernativa lo siguiente: ¿Quiero aclarar que jamás la señora LIBERTAD ha venido por aquí a pelear un metro de tierra, solamente le puse los planos a nombre de ella, porque es mi esposa¿. (Cf. foja 42 del expediente administrativo).

La lectura de las piezas del expediente administrativo deja de manifiesto que la señora Guevara González no es una productora agropecuaria, y, lo que es más importante, no trabajo los terrenos que solicitó mediante la aplicación 9-2928; dichos terrenos fueron

explotados por el difunto Luis Sánchez, correspondiéndole por tanto a sus sucesores el derecho a pedir a la Dirección Nacional de Reforma Agraria les adjudiquen la propiedad de los mismos.

Además, contrario a lo argüido por la autoridad demandada, no debe entenderse que un cónyuge puede solicitar a nombre de otro la adjudicación de un terreno baldío nacional a la Dirección Nacional de Reforma Agraria, pues no existe norma legal o reglamentaria que ampare de forma alguna este proceder.

Por último, deseamos destacar que si bien es cierto existe un convenio de partición de la herencia suscrito entre los herederos de Luis Sánchez, en que se señala como bienes correspondientes a Omar Sánchez: ¿ubicándole los derechos hereditarios dentro de la Finca Quebrada de Oro (N°3229), por la parte que se denomina el Puerto, luego hacia arriba el resto en los derechos posesorios hasta completar 52 hectáreas, fuera de la sucesión en la Finca N°32229+1.66 de los derechos posesorios, por propio derecho, más 0.55 por la compra de CRISTINO SANCHEZ que hace un total de 59.5 hectáreas¿, no consta que los derechos posesorios sobre dichos terrenos hubieran sido traspasados por éste a su esposa: Libertad Marina Guevara Portugal.

Por todo lo anterior, consideramos se han producido las violaciones alegadas, y solicitamos a la Honorable Sala Tercera, declare que SON NULA POR ILEGALES la Resolución N°DN119-97 de 1° de julio de 1997, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y los actos confirmatorios.

IV. Pruebas: Aducimos el expediente administrativo de la solicitud de adjudicación 9-2998 formulada por Libertad Marina Guevara Portugal, mismo que puede ser solicitado al Director Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/17/mcs.

Licda. Martha García H.
Secretaria General, a. i.