

23 de septiembre de 2003

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena jurisdicción**

Interpuesto por el Licdo. Víctor Quintero en representación de **Catalina Valdés Cáceres**, para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N°D.N.-014-2001 de 19 de enero de 2001 dictada por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria** y la N°ALP-022-R.A.-02 de 19 de abril de 2002, dictada por el **Ministro de Desarrollo Agropecuario** 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 3, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en lo siguientes términos.

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

El apoderado judicial de la señora Catalina Valdés, ha solicitado a la Honorable Sala Tercera que declare nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-022-R.A. de 9 de abril de 2002, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, la cual modifica la Resolución N°D.N.-014-2001 de 19 de enero de 2001, en el sentido de reconocerle únicamente a Elizabeth M. Zegarra de González, el derecho posesorio sobre el globo de

terreno ubicado en la localidad de la Polvareda, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá, de aproximadamente 600 metros cuadrados; y, a su vez autoriza a la señora Zegarra de González, para que continúe con los trámites de adjudicación de su terreno. (Cf. f. 1 a 4)

Solicitamos, respetuosamente, a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, que denieguen la petición impetrada por la parte demandante; toda vez que, no le asiste la razón en su petición, tal como lo demostraremos en el transcurso del presente escrito.

II. Las disposiciones legales que la parte demandante estima como infringidas y el concepto de su violación, son las que a seguidas se escriben:

La parte demandante ha señalado como infringidos los artículos 446, numeral 1, y 1699 del Código Civil, el ordinal 1) del artículo 155 y los ordinales 1 y 4, del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, el artículo 19 de la Constitución Política Nacional; los cuales, por economía procesal no serán plasmados en el presente escrito, pues, los mismos se encuentran debidamente transcritos de fojas 23 a 26 del libelo de demanda.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

De la lectura del expediente administrativo se observa que la señora Elizabeth Zegarra de González el día 6 de octubre de 1992, presentó ante el Funcionario Sustanciador de la Reforma Agraria, Área Metropolitana, solicitud de autorización para reanudación de los trámites de titulación sobre parte del Lote 70 de la Finca 10844, tomo 330, folio 320, previa cancelación del título de patrimonio familiar;

pues, dicho lote se adjudicó a Diego Camargo y Otros formando la Finca 215, Tomo 3 P.F., Folio 272. (Cf. f. 1)

Ésta, acompañó su petición con una serie de documentos que demuestran que ella residía con el señor Luis Zegarra (su padre) y la señora Anastacia Cáceres (su madre). Además, incluyó la Nota fechada 19 de abril de 1973, emitida por el Director del Departamento de Diseño y Ejecución de Proyectos del otrora DIGEDECOR, dirigida al Ingeniero Municipal del Distrito de Arraiján de esa entidad gubernamental, la cual explica su participación profesional en lo atinente a la solicitud de permiso para construir una Residencia en La Polvareda de Arraiján, formulada por el señor Luis Zegarra. (Cf. f. 3 a 19)

Posteriormente, la señora Catalina Valdés Cáceres concurre ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, área Metropolitana, el día 8 de octubre de 1992, a fin de oponerse a la solicitud de continuación del trámite de adjudicación, incoado por Elizabeth Zegarra Cáceres. (Cf. f. 21 y 22)

Con su acta de oposición, la señora Valdés Cáceres acompañó la documentación necesaria, con la finalidad que el Funcionario Sustanciador observara el grado de parentesco con la señora Anastacia Cáceres y se comprobara lo alegado en la posición. Éstos, reposan de fojas 25 a 34.

El 20 de octubre de 1992, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Área Metropolitana, celebró un careo entre las señoras Catalina Valdés Cáceres, Elizabeth Zegarra de González y Francisca Martínez de Morales (hija de Anastacia Cáceres). (Cf. f. 35 y 36)

Posteriormente, la Dirección Nacional de Reforma Agraria practicó una Inspección Ocular al área de litigio, observando

lo siguiente: "Se trata de un lote de aproximadamente 600m²., cercado con papos en todo su contorno; dentro del terreno existe una casa cuya construcción es aproximadamente de 160m². Una parte de la casa está alquilada al señor Leonidas Valdivieso, donde mantiene un kiosko, el resto de las recámaras están vacías, el terreno parcialmente limpio. Este terreno según testigos del lugar, estaba ocupado por la señora Anastacia Cáceres y Luis Segarra, este último abandonó el país, la señora Cáceres continuó viviendo en dicha casa. Actualmente, la señora Cáceres vive con su hija Benigna Valdés en Chorrillo por problemas de salud (derrame) está bajo la atención de su hija con prescripción médica. Esta es la razón principal porque no está en casa, es decir, que no hay abandono del terreno." (Cf. f. 45).

El 20 de octubre de 1994, comparecieron las señoras Elizabeth Zegarra de González y Catalina Valdés Cáceres, ante la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Área Metropolitana, con la finalidad de llegar a un convenio entre ambas; sin embargo, no se pudo lograr acuerdo alguno entre ambas aspirantes a la titulación del lote de terreno ubicado en la Polvareda, Distrito de Arraiján. (V. f. 46 y 47)

La Dirección Nacional de Reforma Agraria, emitió la resolución N°D.N.036-00 de 15 de febrero de 2000, en la cual se le reconocen derechos posesorios a favor de Elizabeth Zegarra de González, Benigna Valdés (usual) ó Catalina Valdés Cáceres (legal), Francisca Martínez de Morales y Eleuterio Cáceres, sobre un globo de terreno ubicado en la localidad de La Polvareda, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá. Ésta, fue debidamente notificada a cada una de las partes que intervinieron en el proceso. (V. f. 62 a 64)

Mediante apoderado judicial la señora Elizabeth Zegarra de González, interpuso oportunamente Recurso de Reconsideración con Apelación en Subsidio, en contra de la Resolución N°D.N.036-00 de 15 de febrero de 2000. (Cf. f. 68 a 72)

El día 11 de Julio de 2000, esa entidad agraria procedió a emitir un Auto para mejor proveer, en el cual se ordenaba la práctica de una Inspección Ocular a fin de determinar quienes son los ocupantes del globo de terreno en litigio. Ésta, fue notificada en debida forma a las afectadas. (Ver f. 76)

En cumplimiento de la orden emanada de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, Departamento Jurídico, el Inspector de Tierras Jorge Ramos, procedió a practicar la diligencia de Inspección Ocular al terreno en litigio en compañía de un Asistente Legal, el 22 de noviembre de 2000.

Como resultado de la Inspección Ocular, se observó lo que en su parte medular se escribe:

"Cabe destacar que durante el desarrollo de la diligencia la señora ELIZABETH ZEGARRA estuvo presente en compañía del señor ROGELIO CAMPOS VISUETTI, quien en calidad de testigo de la misma manifestó que está en el área desde 1940 y que la persona que todo el tiempo ha vivido en el terreno es la señora ELIZABETH con su mamá y su papá ya que la otra hermana vivía en el Chorrillo, en este mismo sentido la colindante por el este DIOLGINA DE LA CRUZ DE CÁCERES, señaló que en el globo de terreno vivían LUIS ZEGARRA y ANASTACIA CÁCERES con ELIZABETH ZEGARRA, además de que la casa fue construida por su padre LUIS ZEGARRA.

Finalmente el señor LEONIDAS VALDIVIESO ocupante del cuarto que se utiliza como kiosko manifestó que tiene como 7 años de estar alquilando allí, que el contrato de arrendamiento lo realizó con ELIZABETH ZEGARRA por lo que desde

el momento en que se convirtió en arrendatario del inmueble lo ha utilizado para ejercer la actividad comercial de venta de víveres al por menor, ratificándose también en que a la única que ha conocido viviendo allí es a la señora ELIZABETH ZEGARRA y a su difunta madre. (V. f. 80 y 81)

Surtido el trámite procesal, la Dirección Nacional de Reforma Agraria emitió la Resolución N°D.N.014-201 de 19 de enero de 2001, por medio del cual se revoca la resolución N°DN.036 de 15 de febrero de 2000, y a su vez se le reconocen derechos posesorios a Elizabeth Zegarra de González y Benigna Valdés (usual) ó Catalina Valdés Cáceres (legal), sobre el globo de terreno ubicado en la Polvareda, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá. Dicha Resolución, fue notificada a las partes que intervinieron en el litigio. (Cf. f. 82 a 84)

Al ser notificada la señora Elizabeth Zegarra, del contenido de la Resolución descrita anteriormente anunció apelación, la cual fue sustentada oportunamente a través de apoderado judicial el día 6 de febrero de 2002. (Ver. f. 95 a 100)

Por consiguiente, el Ministro de Desarrollo Agropecuario dictó la Resolución N°ALP-022-R.A.02 fechada 9 de abril de 2002, mediante la cual se modifica la Resolución N°D.N.014-2001 de 19 de enero de 2001, en el sentido de reconocerle únicamente a Elizabeth Zegarra de González, el derecho posesorio sobre el globo de terreno ubicado en La Polvareda, Distrito de Arraiján, Provincia de Panamá y, a su vez se le autoriza para continuar con el trámite de adjudicación de su terreno. (Cf. f. 101 a 104)

Esta Resolución fue notificada, personalmente, a la señora Catalina Valdés Cáceres el 11 de julio de 2002;

presentando el día 10 de septiembre de 2002, su demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. (Ver f. 17 a 26 exp. Judicial)

Culminado el análisis del expediente administrativo, pasamos a examinar los cargos de ilegalidad que se le endilgan a la Resolución N°ALP-022-R.A.-02 de 19 de abril de 2002, de la siguiente manera:

La parte demandante considera que la Resolución N°ALP-022-R.A.02 de 9 de abril de 2002, ha infringido el artículo 19 de la Constitución Política Nacional; no obstante, nos resulta imposible analizar esta disposición constitucional, ya que es al Pleno de la Corte Suprema de Justicia quien le corresponde privativamente conocer y decidir sobre las violaciones a las normas constitucionales, conforme lo dispone el artículo 87, literal a), del Código Judicial.

La Sala Tercera en diversas ocasiones, se ha pronunciado sobre el particular, en los siguientes términos:

Sentencia de 3 de junio de 1998.

"Observa quien suscribe que en el renglón contentivo de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto en que lo han sido, vemos que la única norma que se aduce infringida es el Artículo 32 de la Constitución Nacional de la República de Panamá, ya que a su juicio 'las resoluciones dictadas respectivamente, por la Alcaldía Municipal del Distrito de Aguadulce, como por la Gobernación de la Provincia de Coclé, han vulnerado el citado artículo en el concepto de la violación directa por omisión'.

Hay que tener presente, como ha sido jurisprudencia constante y reiterada de esta Sala, que cuando la norma que se estima violada es de rango constitucional, no compete a este Tribunal entrar al examen del cargo planteado por ser ésta una atribución

privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, guardián del Control de la Constitucionalidad.”

Sentencia de 9 de diciembre de 1999.

“Además se observa que el recurrente alude entre las disposiciones infringidas, normas de carácter constitucional, las cuales no pueden ser examinadas por la jurisdicción contencioso administrativa.”

Por lo anterior, este Despacho omite examinar los cargos de ilegalidad que se le endilgan al artículo 19 de nuestra Carta Política Constitucional.

En otro orden de ideas, estimamos que, la Resolución N°ALP-022-R.A.-02 de 19 de abril de 2002, se ha ajustado a derecho toda vez que el caudal probatorio que reposa en el expediente administrativo nos demuestra que el señor Luis Zegarra García ocupaba el globo de terreno ubicado en La Polvareda, Distrito de Arraiján con su esposa Anastacia Cáceres (q.e.p.d.) y su hija Elizabeth Zegarra Cáceres de González.

También apreciamos que, el señor Luis Zegarra había realizado los trámites necesarios, para que la Dirección Nacional de Reforma Agraria le otorgara el Derecho Posesorio, sobre es globo de terreno; ya que, así se puede colegir del contenido de la Nota fechada 19 de abril de 1973, legible a fojas 4 y 5 del expediente administrativo.

No obstante, a la fecha de inicio de la controversia, esa entidad agraria aún no había emitido Resolución alguna, que le permitiera hacerse acreedor a ese derecho posesorio sobre la tierra.

Por otra parte, debemos indicar que, el hecho que el señor Luis Zegarra se hubiese marchado del territorio nacional, no es razón para concebir que el derecho posesorio

era única y exclusivamente de la señora Anastacia Cáceres; pues, en el expediente administrativo reposa el certificado de nacimiento de la señora Elizabeth Zegarra Cáceres, resultado de la unión entre ambos cónyuges.

Aunado a lo anterior, se observa que el señor Estaban Vásquez Sánchez es quien le da el mantenimiento al Globo de terreno en conflicto, a petición de la señora Elizabeth Zegarra de González, la cual acompañó con su solicitud de adjudicación los correspondientes recibos de pago, por los gastos de mantenimiento incurridos.

Asimismo, la Inspección Ocular practicada por el Departamento Legal, de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, determinó que la señora Elizabeth Zegarra de González celebró Contrato de Arrendamiento con el señor Leonidas Valdivieso, para que ocupe un cuarto en el lote bajo conflicto, el cual será utilizado para la venta de víveres al por menor.

Igualmente se observó que, en el área de conflicto se han sembrado árboles de mango, nance, pixbae, marañón, cacao, algunas palmas y un árbol de naranjo.

Además, según declaración rendida por los señores Rogelio Campos Visuetti y Diolgina De La Cruz de Cáceres, la residencia construida por el señor Luis Zegarra en el Lote bajo litigio era ocupado por éste, su esposa -señora Anastacia Cáceres- y su hija -Elizabeth Zegarra de González.

Es evidente entonces que, la señora Elizabeth Zegarra de González ha ejercido la función social de la tierra, conforme lo exige el artículo 30 del Código Agrario, el cual dispone lo siguiente:

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," (El resaltado es nuestro)

Para concluir, debemos manifestar que, en el contenido del expediente administrativo aparecen diversos documentos que indican el domicilio real de la señora Catalina Valdés Cáceres, ubicado en El Chorrillo, y que ésta jamás vivió en el lote bajo litigio; por ende, es claro que no ha ejercido la función social de la tierra, tal como lo exige el supra citado artículo 30 del Código Agrario, para el reconocimiento de un Derecho Posesorio.

En todo caso, si la demandante considera que le asiste un derecho hereditario sobre los bienes propiedad de la señora Anastacia Cáceres (q.e.p.d.), deberá interponer el correspondiente Juicio de Sucesión Intestada, ante los Tribunales Civiles; pues, esto no es competencia del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el cual solamente debe corroborar que el solicitante, efectivamente, esté cumpliendo con el requisito de la función social de la tierra, para que se le otorgue el derecho posesorio y le permita continuar con los trámites de adjudicación definitiva, lo cual ha ocurrido en el presente caso.

En consecuencia, solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera, denieguen la petición impetrada por el apoderado judicial de la demandante; toda vez que, no le asiste la razón en su petición, tal como lo hemos demostrado en el transcurso de este escrito.

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

Aportamos copia autenticada del expediente administrativo, el cual consta de 106 fojas útiles.

Derecho: Negamos el invocado; por la parte demandante.

Señor Magistrado Presidente,

Licda. Linette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)

LL/11/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

