

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

Vista N° 677

27 de diciembre de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad**

Interpuesto por el Licdo. Milo Cornejo, en representación de **Julián Aguilar Aguilar**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° D.N. 019-98, del 15 de abril de 1998, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, acto confirmatorio y para que hagan otras declaraciones.

Concepto.

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 en la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción que se enuncia en el margen superior del presente escrito.

En estos procesos actuamos en interés de la Ley, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 4, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, por la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

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

Se ha pedido a su Digno Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución N°D.N. 019-98, del 15 de abril de 1998, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante la cual se resuelve:

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

1. Reconocer a favor de ADAN JAIME RODRÍGUEZ derecho de posesión sobre un globo de terreno con una superficie de 20 hectáreas con 6203.9674 metros cuadrados, ubicado en el Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, parte de la Finca N°512, Tomo 102, Folio 2, de la Sección de Propiedad, Provincia de Coclé, propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.
2. Autorizar a ADAN JAIME RODRÍGUEZ continuar con su solicitud de adjudicación distinguida con el N°4-120-96 de 28 de febrero de 1996 y que recae sobre el globo de terreno descrito en el punto primero.
3. Declarar la caducidad de la solicitud de adjudicación distinguida con el N°2-0001-78 de 3 de enero de 1978, a nombre de JULIAN AGUILAR, sobre el mismo globo de terreno descrito en el punto 1.
4. Ordenar la devolución de la suma abonada en concepto de solicitud de adjudicación cuya caducidad se ha decretado en contra de JULIAN AGUILAR, la cual asciende a B/.626.00, una vez ejecutoriada la resolución, y en consecuencia, archivar el expediente.
5. Denegar el derecho sobre el terreno descrito a DOMINGA AGUILAR HENRIQUEZ.

Asimismo se solicita la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°051-R.A.-2001 de 20 de agosto de 2001, expedida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario, que revoca la Resolución N°D.N.-104-00 de 11 de abril de 2000, proferida en grado de reconsideración por la Dirección Nacional de Reforma

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

Agraria; y confirma, en todas sus partes, la Resolución N°019-98 de 15 de abril de 1998, el acto originario.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones, pide que se reconozca el derecho de JULIAN AGUILAR a continuar la solicitud de adjudicación sobre el globo de terreno objeto de la disputa resuelta por el acto demandado.

II. Las disposiciones legales infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante, son los siguientes:

a) La parte actora estima como violado el artículo 432 del Código Civil, que dice:

“Artículo 432. Todo poseedor tiene derecho a ser respetado en su posesión; y, si fuere inquietado en ella deberá ser amparado o restituido en dicha posesión por los medios que establecen los Códigos Judicial y Administrativo”.

Concepto de infracción:

“La resolución acusada a infringido la norma supratranscrita de modo directo, por omisión toda vez que de haberla aplicado habría tenido que rechazar la solicitud de adjudicación realizada por ADAN JAIME RODRÍGUEZ, a la oficina de Reforma Agraria, región 4 Coclé, el día **28 de febrero de 1996**, dado que la sustentación de su solicitud se basa en una supuesta compra de Derechos Posesorios efectuada a ALVARO ERNESTO AGUILAR, quien había sido vencido en el proceso de oposición, decidido por la sentencia de **6 de octubre de 1995** del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial”. (Resalta el demandante).

b) También se considera conculcado el artículo 957 del Código Judicial, que preceptúa lo siguiente:

“Artículo 957. Cuando se decreta la inspección, el Juez señalara la fecha y hora para la práctica y dispondrá cuanto se estime necesario para que se cumpla con la mayor eficacia.

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

El Juez nombrará dos testigos con quienes deba asociarse en la diligencia, si no hubiere necesidad de peritos, pero cuando el caso requiere conocimientos especiales, artísticos, prácticos o científicos, se nombrarán peritos en los términos prevenidos en el capítulo IX de este título, **debiendo notificarse previamente a las partes y demás interesados, salvo los casos en que se disponga expresamente otra cosa en este Código**". (Las negritas son de la parte actora).

Concepto de infracción:

"La Resolución acusada ha infringido la norma supratranscrita de modo directo, por omisión, toda vez que el Ministro de Desarrollo Agropecuario ordenó de oficio la práctica de un estudio tenencial que revelara la situación real de la ocupación del terreno en conflicto, practicándose esa prueba, sin habersele notificado a mí representado, y por consiguiente, violó el derecho de este a participar en dicha práctica, dejándolo en total indefensión ya que la resolución N°051-R.A.-2001 de 20 de agosto de 2001, se basó en el resultado del estudio tenencial ordenado de oficio por el señor Ministro.

III. Opinión de la Procuraduría de la Administración.

A fin de lograr una comprensión más integral del problema, este Despacho considera necesario hacer un recuento de los antecedentes del caso, según se describen en los actos impugnados y en el Informe de Conducta rendido por el Director Nacional de Reforma Agraria.

Según se explica en la Resolución N°D.N. 019-98 del 15 de abril de 1998, ADAN JAIME RODRIGUEZ VALDERRAMA solicitó a Dirección Nacional de Reforma Agraria, Oficina de la Región 4, Provincia de Coclé, la adjudicación de un globo de terreno con una superficie de 20 hectáreas con 6203 metros cuadrados, ubicado en El Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, Distrito de Antón, Provincia de Coclé.

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

La solicitud de ADAN RODRÍGUEZ VALDERRAMA fue acumulada con las formuladas por DOMINGA AGUILAR Y JULIAN AGUILAR, toda vez estos últimos pedían se les adjudicara el mismo globo de terreno.

Al remitir los expedientes de las solicitudes ADAN RODRÍGUEZ VALDERRAMA Y DOMINGA AGUILAR Y JULIAN AGUILAR, la Oficina de Reforma Agraria de la Región 4, Provincia de Coclé, indicó que existía un Fallo del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial a favor de la señora DOMINGA AGUILAR. Por su parte, el apoderado judicial de ADAN RODRÍGUEZ VALDERRAMA solicita se declare la caducidad de la solicitud hecha por JULIAN AGUILAR.

Junto con la solicitud de RODRÍGUEZ VALDERRAMA se adjunta la Escritura Pública N°114 de 22 de febrero de 1996, de la Notaría del Circuito de Coclé, mediante la cuál se protocolizan el contrato por el cual DOMINGA AGUILAR vende derechos posesorios a ALVARO AGUILAR sobre un globo de terreno de aproximadamente 20 hectáreas ubicado en El Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, Distrito de Antón. En esa misma Escritura Pública, se protocoliza el documento por medio del cual ALVARO ERNESTO AGUILAR, vende a ADAN JAIME RODRIGUEZ 21 hectáreas de terreno en derecho posesorio ubicado en el Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, en el Distrito de Antón. ALVARO AGUILAR manifiesta en dicho instrumento público que el día 13 de noviembre de 1993, recibe la suma de B/2,500.00, como abono final y cancelación del precio pactado por el terreno.

También se presenta con la solicitud la Escritura Pública N°115 de 22 de febrero de 1996, Declaración Notarial Jurada de los señores SILVERIO MARTINEZ Y CANDELARIO

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

RODRÍGUEZ, quienes manifiestan fueron testigos del contrato de compraventa celebrado entre DOMINGA AGUILAR Y ALVARO ERNESTO AGUILAR y que les consta que la señora DOMINGA AGUILAR recibió la suma de B/.500.00 como precio del terreno y que estampó su firma en el mencionado contrato.

En el acto impugnado también se señala que mediante sentencia de 6 de octubre de 1995 del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, que resuelve recurso de reconsideración en contra de la sentencia de 8 de febrero de 1995, emitida por el Juzgado Primero del Circuito de Coclé dentro del proceso ordinario de oposición propuesto por DOMINGA AGUILAR HENRIQUEZ en contra de ALVARO ERNESTO AGUILAR, se revocó la citada sentencia del inferior, se declaró probada la oposición formulada por la señora DOMINGA AGUILAR HENRIQUEZ y se ordenó se remitiera la actuación a la Dirección Regional de Reforma Agraria, Región 4, de la Provincia de Coclé.

Se agrega que la sentencia del Tribunal Superior se fundamentó en que el comprador y demandado en el proceso de oposición, ALVARO ERNESTO AGUILAR, no probó que el contrato de compraventa de derechos posesorios quedó perfeccionado.

Asimismo, la Dirección Nacional de Reforma Agraria toma en consideración para resolver sobre la procedencia de la solicitud de ADAN RODRÍGUEZ VALDERRAMA, el Informe de la Inspección Ocular realizada al globo de tierra solicitado, el cual señalaba que: "... el terreno se encuentra cercado a 3 y 4 cuerdas, que tiene 5 años de ocupación, que no hay trabajaderos de otras personas, y que el mismo está constituido en rastrojos y no hubo oposición de terceras

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

personas"; así como el de nueva inspección ocular, realizada el día 5 de noviembre de 1996, a solicitud de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en la que constató que:

1. En el terreno en cuestión está siendo ocupado en la actualidad por el señor ADAN JAIME RODRIGUEZ, con un aproximado de 5 años de ocupación.
2. El terreno está en su totalidad cercado con alambre de púas a 3 y 4 cuerdas.
3. No existe ningún tipo de estructura o construcción dentro de dicha parcela.
4. Al momento de esta Inspección habían 10 animales (ganado) dentro de la parcela, propiedad del señor ADAN JAIME RODRIGUEZ.
5. También al hacer esta inspección se estaban realizando labores de repica por parte del señor ADAN JAIME RODRIGUEZ.
6. El área está en un 80% en rastrojos medianos y altos.
7. Esta parcela se inunda durante la época de invierno."

Vistos todos los anteriores elementos, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, dicta la Resolución N°D.N. 019-98, del 15 de abril de 1998, por la cual reconoce a ADAN JAIME RODRÍGUEZ derecho de posesión sobre un globo de terreno con una superficie de 20 hectáreas con 6203.9674 metros cuadrados, ubicado en el Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, Distrito de Antón, Provincia de Coclé; autoriza a ADAN JAIME RODRÍGUEZ continuar con su solicitud de adjudicación sobre el globo de terreno descrito; y declara la caducidad de la solicitud de adjudicación de 3 de enero de 1978, a nombre de JULIAN AGUILAR, sobre el mismo globo de terreno.

Posteriormente, el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario conoce del conflicto agrario en virtud de

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución N°D.N.-104-00 de 11 de abril de 2000, expedida por el Director Nacional de Reforma Agraria, que resolvió recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Resolución N°019-98, del 15 de abril de 1998, dictada por esta misma autoridad.

En las motivaciones del acto que resuelve el mencionado recurso de apelación, la Resolución N°051-R.A.-2001 de 20 de agosto de 2001, el señor Ministro aclara:

1. Que el Señor Julián Aguilar solicitó en el año de 1978 las tierras en conflicto para que se le adjudicaran a título oneroso, iniciándose los trámites y llegando incluso a pagar el precio, luego de lo cual, sin razón aparente, el procedimiento queda estancado. (Solicitud 2-001-78).
2. De acuerdo a las informaciones recabadas, la señora Dominga Aguilar, madre del señor Julián Aguilar, ostentaba la posesión de las tierras mencionadas, hasta que hace ya más de 10 años se mudó.
3. De acuerdo a la documentación de la Dirección Regional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en 1993 la señora Dominga Aguilar Henríquez solicita autorización para vender sus derechos posesorios a favor del señor Alvaro Ernesto Aguilar (f.1), por lo cual el Departamento de Reforma Agraria, región 4, Coclé, da su autorización para dicho traspaso. No obstante, al hacer el señor Álvaro Ernesto Aguilar la solicitud de adjudicación correspondiente, la señora Dominga Aguilar se opone a dicha solicitud negando que hubiese dado su

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

- consentimiento al traspaso y alegando que las tierras disputadas eran de propiedad privada y no estatales.
4. Al respecto, el Ministro confirma que las tierras pertenecen al Estado y que son tierras patrimoniales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, identificadas como la finca 512, de la Sección de la Propiedad, Provincia de Coclé, del Registro Público.
 5. Sobre las mismas tierras el señor Adán Jaime Rodríguez Valderrama solicita adjudicación a título oneroso, y presenta Escritura Públicas donde consta la compraventa de las tierras en litigio por la señora Dominga Aguilar a Álvaro Ernesto Aguilar.
 6. Posteriormente, el señor Julián Aguilar reaparece en el proceso y exige que se reconozcan derechos sobre los terrenos de marras, toda vez que fue el primero en solicitar la adjudicación del mismo.
 7. El señor Ministro considera que tiene competencia para conocer del conflicto posesorio, toda vez que las tierras disputadas no son baldías, sino patrimoniales del Estado.
 8. Por lo anterior, ordena de oficio se realice un estudio tenencial, el cual se realiza en mayo de 2001, y cuyo resultado favorece a ADAN JAIME RODRÍGUEZ, ya que se comprueba la posesión de éste sobre las tierras, esto es siembra de arroz, cerca de 3 y 4 cuerdas de alambre y 16 reses con la marquilla "RV" propiedad del señor RODRÍGUEZ VALDERRAMA.

A juicio de la Procuraduría de la Administración, la actuación de la Dirección Nacional de Reforma Agraria y del

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

Ministro de Desarrollo Agropecuario, se ajustan a la ley y, por tanto, no deben ser declaradas contrarias al ordenamiento jurídico.

Como en efecto señala el Ministro de Desarrollo Agropecuario, la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema ha determinado que los casos de oposiciones a las adjudicaciones de terrenos que forman parte de una finca que es patrimonio del Estado, no están contemplados dentro de los supuestos de los artículos 130, 131 y 133 del Código Agrario, y, por tanto, dichas oposiciones no son competencia de los Juzgados de Circuito o de los Tribunales Superiores, ni está sujeta al término que estipula el artículo 133 del Código Agrario. Véase Fallo de 24 de junio de 1998, bajo la ponencia del Magistrado Luis Cervantes Díaz.

Por tanto, la Dirección Nacional de Reforma Agraria y el Ministro de Desarrollo Agropecuaria tenían la competencia para resolver el conflicto de derechos posesorios.

Ahora bien, según lo señala claramente el artículo 139 del Código Agrario, a partir de su vigencia no se reconocerán derechos posesorios a quienes ocupen tierras estatales en cualquier forma sin que estas tierras cumplan su función. En ese mismo sentido, el artículo 58, numeral 1, del mismo Código indica que para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título serán preferidos en primer lugar los ocupantes precarios o a los trabajadores que estén cultivando la tierra.

Debe recordarse que en todo proceso la carga de la prueba corresponde al demandante, y, hasta esta etapa del juicio, la parte actora no ha aportado elemento de prueba

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

alguno que logre desvirtuar las afirmaciones hechas por la Dirección Nacional de Reforma Agraria o el Ministro de Desarrollo Agropecuario.

Por tanto, debe tenerse por cierto que el señor ADAN JAIME RODRÍGUEZ ocupaba el globo de terreno en conflicto, que lo adquirió sin conocer de vicios en su título y que lo explotaba con ánimo de dueño, es decir que cumplía con su función social; en consecuencia, es conforme a la ley que se reconociera a éste, y no a la DOMINGA AGUILAR o a JULIAN AGUILAR, los derechos posesorios que le permitieran solicitar la adjudicación de las tierras.

Por último, debe destacarse que el Ministro de Desarrollo Agropecuario indica en su Informe de Conducta, que el Auto Para Mejor Proveer de 14 de agosto de 2000, proferido por su Despacho y mediante el cual se ordenó la realización del Estudio Tenencial, fue debidamente notificado el 26 de enero de 2001, al Licenciado Alcibiades Cajar Molina, representante judicial de los señores JULIAN AGUILAR Y DOMINGA AGUILAR.

Por lo anterior, solicitamos a la Honorable Sala Tercera declare que NO ES ILEGAL la Resolución N° D.N. 019-98, del 15 de abril de 1998, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ni su acto confirmatorio, la Resolución N°051-R.A.-2001 de 20 de agosto de 2001, expedida por el Ministro de Desarrollo Agropecuario.

IV. Pruebas.

Solicitamos se oficie al Director Nacional de Reforma Agraria a fin de que remita los expedientes de las

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

solicitudes de adjudicación hechas por ADAN RODRÍGUEZ VALDERRAMA Y JULIAN AGUILAR, sobre el globo de terreno con una superficie de 20 hectáreas con 6203 metros cuadrados, ubicado en el Jobo, Corregimiento de Juan Díaz, Distrito de Antón, Provincia de Coclé, parte de la Finca N°512, Tomo 102, Folio 2, de la Sección de Propiedad, Provincia de Coclé, propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Del Señor Magistrado Presidente,

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

AMdeF/17/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General