

24 de julio de 2003

**Demanda Contencioso
Administrativa de
Nulidad**

Concepto

Propuesto por el Licdo. Roy Arosemena en representación de **Zaira González**, contra la Resolución N°2-1014 de 8 de Mayo DE 2001, dictada por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**.

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

En virtud del traslado que nos ha conferido ese augustísimo Tribunal de Justicia, de la demanda contencioso administrativa de nulidad enunciada en el margen superior del presente escrito, procedemos a emitir nuestro concepto jurídico, conforme lo dispone el numeral 3, del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales".

I. En cuanto al petitum.

El Licdo. Roy Arosemena apoderado judicial de la demandante, solicita a los señores Magistrados que declaren nula, por ilegal, la Resolución D.N. 2-1014 de 8 de mayo de 2001, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante la cual se adjudicó definitivamente a título oneroso a Ivonne Fábrega de Castro, una parcela de terreno estatal patrimonial, ubicada en el corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, Provincia de Coclé.

II. Disposiciones legales que la parte demandante aduce como infringidas y los conceptos de violación.

El apoderado judicial de la demandante considera que el acto acusado infringe lo dispuesto en los artículos 26 y 27, numeral 7, del Código Agrario, los cuales disponen lo que a seguidas se transcribe:

"Artículo 26: Para los efectos de lo dispuesto por este Código todas las tierras Estatales salvo las exceptuadas taxativamente por el Artículo 27 están sujetas a los fines de la Reforma Agraria."

- o - o -

"Artículo 27: Se exceptúan de lo dispuesto por el Artículo anterior las siguientes tierras:

...

7. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme."

Al explicar el concepto de violación, el demandante en lo medular señala lo siguiente:

"Como vemos los artículos 26 y 27, numeral 7, del Código Agrario expresamente excluyen de los fines de la Reforma Agraria a 'Los terrenos inundados por las altas mareas... así como los comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme..' Por tanto, han resultado violadas directamente dichas normas por comisión de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, al adjudicar definitivamente a la señora IVONNE ILUMINADA FABREGA CASTRO, terrenos ubicados dentro de la faja de doscientos (200) metros hacia dentro de la costa, en tierra firme, comprendidos dentro de fincas de propiedad del Gobierno Nacional, mediante la Resolución D.N. No. 2-1014 de 8 de mayo de 2001, ya que fue expedida esta resolución haciendo caso omiso de la voluntad clara y expresa del legislador de excluir dichas tierras de los fines de la Reforma Agraria." (Cf. f. 16).

B. El apoderado judicial de la sociedad demandante también aduce como infringido el artículo 99, de la Ley N°56 de 1995, que a la letra establece:

"Artículo 99. Disposición de bienes.

Las dependencias del Órgano Ejecutivo y los otros órganos del Estado podrán disponer de sus bienes, mediante venta, arrendamiento o permuta de bienes, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro. Igualmente, podrán disponer de tales bienes las entidades descentralizadas que tenga patrimonio propio con respecto a sus bienes.

Salvo las excepciones establecidas en la ley, toda venta de bienes del Estado deberá estar precedida del procedimiento de selección de contratista en atención al valor real del bien, que será determinado mediante avalúo realizado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República.

Cuando el valor real de los bienes no exceda de doscientos cincuenta mil balboas (B/.250.000.00), de acuerdo con el avalúo de que habla este artículo, el Ministerio de Hacienda y Tesoro hará la venta, lo que informará de inmediato al Presidente de la República.

Tratándose de la venta de bienes cuyo valor está comprendido entre los doscientos cincuenta mil balboas (B/.250.000.00) y los dos millones de balboas (B/.2,000.000.00), corresponde al CONSEJO ECONÓMICO NACIONAL extender la autorización para proceder a ello.

La venta de los bienes cuyo valor exceda de dos millones de balboas (B/.2,000.000.00), deberá estar precedida de la autorización del Consejo de gabinete.

Como regla general, la contraprestación por la disposición de bienes se hace mediante pago en moneda de curso legal. No obstante, excepcionalmente, podrá aceptarse por la disposición de bienes o derechos, la permuta u otro medio legalmente idóneo, previo avalúo realizado en la forma prevista en el Artículo 97.

Los bienes de dominio público son indisponibles, salvo que previamente sean desafectados por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, que reglamentará la materia."

Como concepto de la violación, la parte actora argumentó lo siguiente:

"A nuestro juicio, la disposición insita (sic) en la Resolución D.N. No.2-1014 de 8 de mayo de 2001, de adjudicar a la señora IVONNE ILUMINADA FABREGA CASTRO, terrenos comprendidos dentro de la faja de doscientos (200) metros hacia dentro de la costa, en tierra firme, que forman parte de fincas de propiedad de la Nación, no se compadece con lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley No.56 de 1996, toda vez que este artículo le asigna al Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy día Ministerio de Economía y Finanzas) la competencia para la disposición de los bienes del Estado sin excepción, incluyendo por tanto la disposición o adjudicación de bienes nacionales, bienes pertenecientes a dependencias del Órgano Ejecutivo (como lo es la Dirección Nacional de Reforma Agraria), al Organo Legislativo, a entidades descentralizadas que tengan patrimonio propio, entre otros.

Es claro entonces que, la Resolución D.N. No. 2-1014 acusada viola el artículo 99 de la Ley No. 56 de 1995 en forma directa por comisión." (Cf. f. 16-17)

C. El recurrente considera como infringido el literal d), del artículo 2, de la Ley N°63 de 31 de julio de 1973, "Por la cual se crea la Dirección General de Catastro, se le asignan funciones y se establece un sistema catastral", cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 2. Son funciones de la Dirección General de Catastro:

...

g. Administración y tramitación de adjudicaciones y arrendamientos de las tierras patrimoniales de la Nación, con excepción de las destinadas a fines agropecuarios. La ocupación y

utilización de los bienes, sin la autorización expresa del Ministerio de Hacienda y Tesoro, o sin la formalización del contrato correspondiente, será sancionada con multa equivalente a cinco (5) veces el valor del área ocupada, según avalúo conforme lo dispone el Ministerio de Hacienda y Tesoro podrá ordenar la demolición de las obras realizadas en los bienes antes expresados, restaurándolos a su condición original, o arrendarlos a sus ocupantes, según convenga a los intereses públicos." (Lo resaltado es nuestro)

En cuanto al concepto de la violación, la parte actora explicó lo que a continuación se transcribe:

"Somos de la opinión que la Resolución D.N. No. 2-1014 de 8 de mayo de 2001 emitida por la Reforma Agraria, al disponer en su artículo primero la Adjudicación Definitiva 'a título oneroso a IVONNE ILUMINADA FABREGA CASTRO, de generales expresadas, una parcela de terreno estatal, ubicado en el corregimiento de RIO HATO, distrito de ANTON, provincia de COCLE.', que se encuentra en tierra firme dentro de la faja de (200) metros hacia adentro de la costa, conculca directamente por comisión la disposición contenida en el artículo 2do, literal d) de la Ley No. 63 de 1973, que le atribuye la competencia a la Dirección de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy día Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas) para la adjudicación de tierras patrimoniales de la Nación excluidas de los fines de la Reforma Agraria, como son precisamente los terrenos comprendidos en una faja de (200) metros hacia adentro de la costa, en tierra firme, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, numeral 7, del Código Agrario, tal como quedó modificado por el Decreto de Gabinete No. 66 de 1990." (Cf. f. 18).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

De conformidad con lo normado en el numeral 3, del artículo 5, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, corresponde a este despacho, exponer su criterio, respecto a las posibles

infracciones a los textos de las normas citadas, previa exposición del acto acusado de ilegal y de las disposiciones infringidas y sus conceptos, el cual externamos de inmediato.

Esta Procuraduría es de la opinión que, en estricto derecho, la Dirección Nacional de Reforma Agraria carece de competencia para tramitar solicitudes de adjudicación de tierras, dentro de la **faja de doscientos (200) metros hacia adentro de la costa, en tierra firme**; aunque aparezcan comprendidos dentro de fincas de Propiedad del Gobierno Nacional, por disponerlo así el numeral 7, del artículo 27 del Código Agrario, que excluye taxativamente estos terrenos, de los que se encuentran sujetos a los fines de la Reforma Agraria.

La norma in comento, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 27. Se exceptúan de lo dispuesto por el artículo anterior las siguientes tierras:

1...

7. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia dentro de la costa, en tierra firme."

En el caso que nos ocupa, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, mediante Resolución No. 2-1014 de 8 de mayo de 2001, adjudica definitivamente a título oneroso a IVONNE ILLUMINADA FABREGA CASTRO, una parcela de terreno ubicada dentro de la faja de 200 metros hacia adentro de la costa, en tierra firme, contrariando lo que establece el artículo 27 arriba transcrito, que dispone excluir estas tierras de los fines de la Reforma Agraria.

En otro orden, el artículo 17 de la Constitución Nacional establece que las autoridades de la República se encuentran obligadas a cumplir la Ley.

Por lo expresado, no podemos aceptar como válidas las razones expuestas por el Director Nacional de Reforma Agraria, en su Informe de Conducta, remitido al Magistrado Sustanciador, cuando argumenta lo siguiente:

"PRIMERO: La función de la distribución de las tierras es una facultad privativa de la Reforma Agraria, según lo preceptuado en los artículos 51 y 95 del Código Agrario y en la Ley 12 de 25 de enero de 1973, mediante la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

SEGUNDO: Como quiera que la Resolución No. D.N. 189-99 de 7 de julio de 1999, de la Dirección Nacional de Reforma Agraria reglamento (sic) la adjudicación dentro de la faja de los 200 metros hacia dentro de la costa en tierra firme en fincas patrimoniales, ésta Dirección es competente para conocer de esta adjudicación toda vez que el terreno adjudicado a IVONNE FABREGA forma parte de la finca 87, rollo 23,382, doc. 4, inscrita en el Registro Público a nombre del Ministerio de Desarrollo Agropecuario." (Cf. f. 27 - 28)

De conformidad con la normativa legal analizada, se infiere que es la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, la entidad responsable de admitir y tramitar estas solicitudes de adjudicación de tierras, de acuerdo a lo estatuido en el artículo 2, literal g, de la Ley N°63 fechada 31 de julio de 1973, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley N°56 de 1996.

Antes de concluir, debemos destacar que el artículo 99 de la Ley N°56 de 1995 le ha atribuido competencia al otrora Ministerio de Hacienda y Tesoro, hoy Ministerio de Economía Y Finanzas, para efectuar la venta, arrendamiento o permuta de los bienes estatales; de suerte que, es a través de este ente

ministerial que se deben tramitar las aludidas solicitudes de adjudicación de tierras.

Frente a las anteriores consideraciones, somos de opinión que la Resolución N° D.N. 2-1014 de 8 de mayo de 2001, emitida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, es violatoria de los artículos 26 y 27, numeral 7, del Código Agrario, el artículo 99 de la Ley N°56 de 1995 y el artículo 2, literal g), de la Ley N°63 de 1973.

Pruebas: Aceptamos las presentadas

Derecho: Aceptamos el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

**Licda. Linette Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)**

LL/4/mcs

Mgter. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a. i.

Materia: Adjudicación de tierras (200 mts hacia dentro de la costa)

BORRADOR DE VISTA REVISADO POR MANUEL BERNAL

17 DE JULIO DE 2003.