

16 de septiembre de 2002

**Demanda Contencioso
Administrativa de Nulidad**

Propuesto por el Licdo. Roy Arosemena en representación de **Agro Investments Lusel Inc.**, contra la Resolución N°189-99 de 18 de julio de 1999, expedida por la **Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

Concepto

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 esa augusta Corporación 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 sociedad anónima denominada Agro Investments Lusel Insurance, ha solicitado que ese Alto Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la legalidad de la Resolución N° D.N. 189-99 fechada 18 de junio de 1999, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a través de la cual se autoriza a los funcionarios Sustanciadores de la Dirección Nacional de Reforma Agraria para admitir solicitudes de adjudicación de tierras dentro de la faja de doscientos (200) metros hacia adentro de la costa,

en tierra firme, comprendidas en fincas inscritas en el Registro Público de la Propiedad, a nombre del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, observando el procedimiento previamente establecido. (Cf. f. 1 y 2)

El procurador judicial de la sociedad demandante al fundamentar su demanda, argumenta que la Dirección de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy día Ministerio de Economía y Finanzas), es la entidad competente para conocer de solicitudes de adjudicación de tierras comprendidas dentro de la faja de 200 metros hacia dentro de la costa, en tierra firme, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 y el numeral 7, del artículo 27 del Código Agrario; que excluye del régimen de Reforma Agraria, los mencionados terrenos.

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

A. 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 atribuirse competencia y reglamentar la adjudicación de terrenos dentro de la faja de doscientos (200) metros hacia dentro de la costa, en tierra firme, comprendidos dentro de fincas de propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante la Resolución D.N. No. 189-99 de 18 de junio de 1999, ya que esta resolución contrariando la voluntad clara y expresa del legislador de excluir dichas tierras de los fines de la Reforma Agraria, se ha auto-asignado la competencia para proceder a la adjudicación de dichas tierras y ha establecido el procedimiento a seguir para tales fines en la Reforma Agraria." (Cf. f. 14)

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 tengan 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.189-99 de 18 de junio de 1999, de reglamentar la adjudicación de terrenos dentro de la faja de doscientos (200) metros hacia dentro de la costa, en tierra firme, comprendidos dentro de fincas propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, no se compadece con lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley No.56 de 1996, toda vez que este le asigna al Ministerio de Hacienda y Tesoro (hoy día Ministerio de Economía y Finanzas)

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 Órgano Legislativo, a entidades descentralizadas que tengan patrimonio propio, entre otros.

Es claro entonces que, la Resolución D.N. No. 189-99 acusada viola el artículo 99 de la Ley No.56 de 1995 en forma directa por comisión." (Cf. f. 14-15)

C. El recurrente considera como infringido el literal g), 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."

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. 189-99 de 18 de junio de 1999 emitida por la Reforma Agraria, al disponer en su artículo primero que: 'Los Funcionarios Sustanciadores de la Dirección Nacional de Reforma Agraria, quedan autorizados para admitir solicitudes de adjudicación de tierras

dentro de la faja de (200) metros hacia adentro de la costa, en tierra firme..observando el procedimiento que establecen los siguientes artículos.' 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. 15)

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio u opinión, 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.

Este Despacho 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 inscritas en el Registro Público de la Propiedad, a nombre del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, 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 N°189-99 de 18 de junio de 1999, se atribuye competencia para conocer sobre las solicitudes de adjudicación de tierras comprendidas dentro de la faja de 200 metros hacia adentro de la costa, en tierra firme, contrariando lo que establece el artículo 27 arriba transcrito; por tanto, es improcedente que se dicte una Resolución Administrativa que autorice a los funcionarios sustanciadores para aceptar y tramitar las solicitudes de adjudicación de las mencionadas fajas de terreno.

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:

Tercero: Si bien el Código Agrario otorga competencia sobre todas las tierras estatales el artículo 27 del Código Agrario excluye de los fines de Reforma Agraria entre otros...' 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'. No obstante nada se dice respecto de ese tipo de terrenos descritos cuando formen parte de tierra patrimoniales.

Cuarto: En virtud de lo anterior y como quiera que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario es una persona jurídica de

Derecho Público creada mediante Ley 12 de 25 de enero de 1973 y ha adquirido fincas a título de propiedad privada, se estimo (sic) necesario reglamentar las adjudicaciones de tierras dentro del área descrita en el punto tercero.”

- o - o -

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 ya citado 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. 189-99 de 18 de junio de 1999, 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

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

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