

13 de mayo de 2004

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Concepto.**

El licenciado José F. Cedeño, en representación de **Constantino Moreno Castro**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-027-R.A. de 11 de agosto de 1998 emitida por el **Ministerio de Desarrollo Agropecuario.**

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

Con fundamento en el artículo 5, numeral 4, de la Ley 38 de 2000, a esta Procuraduría le corresponde intervenir en interés de la Ley en los Procesos Contencioso Administrativos de Plena Jurisdicción en los que se impugnen resoluciones que hayan decidido controversias entre particulares por razón de sus propios intereses, como lo son en este caso el señor Constantino Moreno y la sociedad Corporación Panameña de Servicios Educativos, S.A. (misma que aún no se ha hecho presente en el proceso).

Otro elemento que fundamenta nuestra actuación es el traslado que nos ha conferido el Honorable Magistrado Sustanciador para que intervengamos en el proceso, previo el trámite de decisión de la apelación y la correspondiente admisión de la demanda, a través de la Resolución fechada 26 de marzo de dos mil cuatro (2004), visible a foja 42 del expediente judicial.

**I. La pretensión.**

El abogado que representa los intereses del demandante señala como pretensión que Vuestra Honorable Sala se sirva

declarar es nula, por ilegal, la Resolución N°ALP-027-R.A. de 11 de agosto de 1998 emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario en grado de apelación, por medio de la cual se revocó la Resolución D.N. 076-96 de 8 de noviembre de 1997 expedida por la Dirección General de Reforma Agraria, misma que había sido confirmada por medio de la Resolución D.N. 140-97 de 4 de agosto de 1997 suscrita por el Director Nacional de Reforma Agraria (Encargado) en grado de Reconsideración.

Este despacho observa que le asiste el derecho al demandante, por lo que solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan acceder a la pretensión incoada en el libelo de la demanda.

**II. Las normas que se dicen infringidas y sus conceptos, son las que a seguidas se analizan:**

a. El artículo 139 de la Ley 37 de 1962 o Código Agrario que dispone: "A partir de la vigencia del presente Decreto Ley no se reconocerá derechos posesorios a quienes ocupen tierras estables en cualquier forma sin que estas tierras cumplan su función social."

Como concepto de la violación el abogado del demandante señala que la disposición jurídica citada ha sido vulnerada de manera directa, porque la misma reconoce derechos posesorios a quienes ocupen las tierras para una función social. Acota, además, que la sociedad Corporación Panameña de Servicios Educativos, S.A., como persona jurídica, no ocupa ni ejerce la posesión del terreno de manera que cumpla la función social. También indica que la Dirección de Reforma Agraria comprobó que él era quien ocupaba el terreno

y desarrollaba la actividad pecuaria sobre el bien y, por ende, cumplía una función social.

b. El artículo 58 del Código Agrario que señala: "Para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título serán proferidas en su orden: a. Los ocupantes precarios, arrendatarios o simplemente trabajadores que están cultivando la tierra con preferencia a los que hubieren sido despojados de las tierras objeto de la adjudicación."

Al plantear el concepto de la infracción, el abogado del demandante indica que la violación es directa, porque de acuerdo con la misma tienen preferencia para obtener la adjudicación, en el orden de prelación, los ocupantes que estén cultivando la tierra; es decir, Constantino Moreno, tal y como quedó comprobado ante la Reforma Agraria.

c. El artículo 12 de la Ley 12 de 1973, que puntualiza: "El Ministerio de Desarrollo Agropecuario tendrá las siguientes Direcciones Nacionales que son organismos operativos especiales de desarrollo por medio de los cuales el Ministerio realiza sus programas de Reforma Agraria, Producción y Mercadeo. a) La Dirección Nacional de Reforma Agraria tendrá las siguientes funciones: 1. Aplicar las disposiciones del Código Agrario relativas a la tenencia, distribución y uso de las tierras para el cumplimiento de su función social... 4. Conocer, tramitar y resolver las controversias sobre tierras."

Al externar el concepto de la infracción, el abogado del demandante señala que la violación a la disposición transcrita es directa, toda vez que la Ley N°12 de 1973 en concordancia con lo dispuesto en el Código Agrario le otorga a la Reforma Agraria facultades especiales y exclusivas, que

conocida como la jurisdicción agraria y con fundamento a dichas leyes que la Reforma Agraria ejerce su función de resolver las controversias agrarias, luego entonces, revocar las decisiones de la Reforma Agraria, sin causa justa ni fundamento legal alguno, como ha ocurrido con la expedición de la Resolución impugnada.

**Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

Este despacho concuerda plenamente con el criterio expuesto por el demandante.

De acuerdo con lo establecido en la Resolución N°DN-076-96 de 8 de noviembre de 1996, el expediente administrativo se inició con un memorial a través del cual la empresa Corporación Panameña de Servicios Educativos solicitó la adjudicación de un área de terreno en el sector adyacente al Río Mocambo (Chivo-Chivo).

A foja 29 del expediente administrativo reposa la solicitud de adjudicación N°8-183 de 24 de junio de 1982 formulada por Ricardo José Tejeira en representación de la Corporación Panameña de Servicios Educativos, S.A.

La Dirección de Reforma Agraria señaló que el expediente de adjudicación no llevaba la secuencia establecida por el Código Agrario para las adjudicaciones a título oneroso; sin embargo, "que en el mismo consta el plano N°87-5867 aprobado el 25 de marzo de 1983, con una superficie de 49 has. + 9929.44 m<sup>2</sup>, el cual será segregado de la Finca 241, Tomo 9, Folio 130, propiedad del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, edicto N°8-030-83 de 6 de mayo de 1983, publicado en el Diario El Matutino los días 12, 13 y 14 de mayo de 1983 y en la Gaceta Oficial, además dicho edicto fue

fijado y desfijado tal cual lo ordena el artículo 108 del Código Agrario."

A foja 57 del expediente administrativo reposa la notificación de colindantes, seguida del acta de inspección ocular al globo de terreno cuya adjudicación solicita la Corporación Panameña de Servicios Educativos.

Mediante recibos N°8-37565 de 4 de febrero de 1983 y recibo N°8-37568 de 7 de febrero de 1983 se cancela quince balboas (B/.15.00) correspondiente a la inspección de litigio.

A foja 61 del expediente administrativo consta que la Corporación Panameña de Servicios Educativos pagó mediante recibo N°8-35125 de 24 de junio de 1982, la suma de diez balboas (B/.10.00) correspondiente a la inspección ocular para la adjudicación.

De acuerdo al recibo N°8-44218 de 17 de julio de 1984, la Corporación Panameña de Servicios Educativos, S.A. pagó la suma de seis mil quinientos veintinueve balboas con setenta centésimos correspondiente a los renglones siguientes: B/.6,500.00 cancela tierra, B/.5.00 de inspección ocular, B/.3.00 de aprobación de plano, B/.1.20 de copia de plano y B/.12.50 en concepto de escritura.

A foja 71 del expediente administrativo consta la queja del señor Constantino Moreno quien señala que el plano de la sociedad Corporación Panameña de Servicios Educativos, S.A., se traslapa sobre su derecho posesorio, el cual lo solicitó en compra a la Reforma Agraria. Dicha petición se circunscribió a la revisión y segregación de la parte traslapada.

El señor Constantino Moreno canceló la suma de diez balboas en concepto de inspección ocular, según el recibo N°8-45569 de 12 de julio de 1985.

**El 20 de septiembre de 1994, el topógrafo designado por Reforma Agraria rindió el Informe de Inspección Ocular, que en su parte medular señala:**

"Efectivamente, al efectuar la inspección ocular, pudimos constatar que la corporación de Servicios Educativos, S.A. incluyó dentro de su mensura aproximadamente 5 has. sobre las cuales el señor Constantino Moreno Castro mantiene derechos posesorios, y que incluso las tiene cercadas con alambres de púas.

Con el objeto de precisar nuestra diligencia utilizamos el teodolito para la consecución de los monumentos existentes de la línea divisoria entre las Fincas N°241 y la 6445." (F. 3 del expediente judicial)

El 6 de junio de 1996, el Departamento Jurídico mediante nota NDJ-263-96 señala al funcionario sustanciador del área metropolitana, **que previa remisión del expediente debió actualizar el trabajo de campo, para comprobar si se mantiene el traslape o se segregó la parcela en litigio,** devolviendo el expediente al Departamento de Reforma Agraria.

**El 18 de junio de 1996, el Inspector de Tierras del Departamento de Reforma Agraria, Área Metropolitana, confirma lo siguiente:**

"Al respecto, informo que pude constatar, que el área objeto de la controversia, mantiene el traslape, tal como lo señala el topógrafo Miguel Ángel Cedeño, en su informe de 20 de septiembre de 1994." (Foja 3 del expediente judicial)

Lo anterior llevó al Director Nacional de Reforma Agraria (Encargado), con fundamento en el **artículo 12 de la Ley 12 de 1973,** a reconocer los derechos posesorios al señor

Constantino Moreno Castro sobre el globo de terreno en conflicto con la Corporación Panameña de Servicios Educativos, S.A.

**El artículo 58 del Código Agrario** otorga prelación, para la adjudicación de parcelas de terreno a cualquier título, a los ocupantes precarios, arrendatarios o simplemente trabajadores que están cultivando la tierra con preferencia a los que hubieren sido despojados de las tierras objeto de la adjudicación.

El señor Constantino Moreno ha demostrado estar utilizando las tierras en litigio con fines sociales, por consiguiente, con fundamento en el artículo 139 de la Ley 37 de 1962 o Código Agrario deben reconocérsele sus derechos posesorios; máxime cuando ha sido probado plenamente mediante estudios técnicos la existencia del traslape de terrenos, tal como se ha transcrito en líneas precedentes; informes técnicos que constituyen plena prueba.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados acceder a la petición del señor Constantino Moreno y, en su lugar, se declare nula, por ilegal, la Resolución N° ALP-027-R.A. de 11 de agosto de 1998, emitida por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

**Pruebas:**

Como prueba de la Administración aducimos el expediente surtido en la vía gubernativa, el cual debe reposar en los archivos de la institución demandada.

Aceptamos las pruebas que acompañan la demanda, porque constituyen originales y copias debidamente autenticadas que cumplen los requisitos exigidos por el Código Judicial.

**Derecho:** Aceptamos el invocado por el demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Dr. José Juan Ceballos  
Procurador de la Administración  
(Suplente)**

JJC/5/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General