

Panamá, 5 de mayo de 2003.

Licenciada

Silvia Vergara de Batista

Director Nacional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria
Ministerio de Desarrollo Agropecuario

E. S. D.

Licenciada Vergara:

A continuación brindo respuesta a su *consulta administrativa de viabilidad jurídica de la revocatoria de la Resolución N.9-1258 de 23 de junio de 2000*, referente al otorgamiento de un título de propiedad a favor de la señorita **Larissa Michelle Ochomogo Bonilla**.

Cuestión de Hecho.

Los hechos en los cuales se informa *la consulta administrativa*, y la exposición de ideas relacionada y producto de la Resolución N.9-1258 de 23 de junio de 2000 (en lo sucesivo la Resolución 9-1258), son los siguientes:

La Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudicó a nombre de **LARISSA MICHELLE OCHOMOGO BONILLA**, una superficie de cinco hectáreas con dos mil ciento cincuenta y cuatro metros cuadrados con cincuenta y un decímetros cuadrados (5HAS+2154.51M2), ubicada en la comunidad de Rincón Largo, del corregimiento de La Peña, distrito de Santiago, provincia de Veraguas.

1. La consecuencia de esta adjudicación fue su formalización por medio de la Resolución N.9-1258 de 23 de junio de 2000.
2. Luego de dicha adjudicación el señor **FELICIO BARRIA** se opone a dicha adjudicación, por medio de la actual solicitud de revocación de esa resolución N.9-1258 de 23 de junio de 2000.

3. Es importante aclarar que el proceso de adjudicación se encuentra hoy en día en firma, pues ya han vencido los términos para la presentación de los recursos ordinarios en la vía administrativa y judicial.
4. En función de este vencimiento de términos se puede decir que, formalmente, podría caber la acción oficiosa de revocatoria.
5. El señor **FELICIO BARRIA** ha manifestado su interés de que se revoque la Resolución N.9-1258, por considerar básicamente que:
 - a. La adjudicación se ha realizado incumpliendo con el numeral dos del artículo 62 de la ley 38 de 2000, es decir que la persona beneficiaria con la Resolución N.9-11258, incurrió en declaraciones falsas para poder obtener el beneficio de ser adjudicatario de ese globo de terreno.
 - b. La declaración falsa dice relación con el hecho de haber afirmado que la superficie solicitada tenía la característica de baldía, cuando en realidad sí estaba habitada, precisamente por él y su familia.
6. La señorita **LARISSA MICHELLE OCHOMOGO BONILLA**, por medio de su distinguido abogado, se opone a este recurso por las siguientes razones:
 - a. La Ley 38 de 2000, que es la norma que permite la revocatoria de los actos administrativos, no se encontraba vigente a la fecha de emisión del acto, es decir la Resolución N.9-1258.
 - b. No es cierto que ella haya afirmado que la finca adjudicada tenía la categoría de baldía, pues han sido las propias autoridades de la Administración (Director Nacional de la Dirección Nacional de Reforma Agraria), las que al hacer las investigaciones en el campo, se han equivocado al señalar que allí no había ninguna construcción permanente.
 - c. En todo caso, se está haciendo una interpretación de la palabra "baldías", que no se ajusta a la legislación agraria. Y por tanto, ella, no ha mentado ni ha engañado a la Administración.
7. Hoy en día se nos solicita, por medio de la nota DINAR-239-03 nuestro parecer jurídico respecto de la potencial posibilidad de la revocación de ese acto de adjudicación de tierras nacionales.

El criterio del Ente Activo de la Administración.

A pesar de lo que se debe esperar, la entidad consultante no nos ha permitido saber su criterio jurídico, ni cuál es su posición respecto de los hechos.

Este criterio jurídico de la entidad consultante resulta importante para la Procuraduría de la Administración, habida cuenta de lo crucial del tema, amén de tratarse de la posible afectación de bienes públicos.

Ciertamente, ese criterio jurídico es fundamental ya que, es la Reforma Agraria la entidad que con mayor propiedad conoce y maneja las actuaciones procesales incluidas en los expedientes, y sobre todo, los hechos y elementos fácticos que caracterizan estos procesos especialmente.

Los hechos según la Procuraduría de la Administración.

Se desprende del contenido de las piezas procesales actuantes en el expediente administrativo de marras que:

1. Entre los señores **FELICIO BARRÍA** y la señorita **LARISSA MICHELLE OCHOMOGO B**, ha existido un desacuerdo relativo a la pretensión de ambos de poseer y ser titulares de una parcela de tierra de superficie de cinco hectáreas con dos mil ciento cincuenta y cuatro metros cuadrados con cincuenta y un decímetros cuadrados (5HAS+2154.51M2), ubicada en la comunidad de Rincón Largo, del corregimiento de La Peña, distrito de Santiago, provincia de Veraguas.
2. Estas divergencias los llevó a un proceso judicial en el que se discutió si el señor FELICIO BARRÍA tenía el derecho de permanecer con título dominical legítimo, en la tierra reclamada, habida cuenta de haber logrado la titularidad por prescripción adquisitiva. O sea que, ante de este procedimiento administrativo, el señor FELICIO BARRÍA, ya había intentado adquirir la propiedad de esas tierras, por medio de un proceso judicial de prescripción adquisitiva.
3. En este proceso el tribunal de justicia civil decidió que, a ser las tierras de propiedad e la Nación no podría haber sido prescritas a favor del señor **FELICIO BARRÍA** y que, a pesar de haberse probado la posesión ininterrumpida por un periodo largo de tiempo (más de veinte años), en todo caso, la demandada al tener poco tiempo de ser titular de las tierras¹ (dos años aproximadamente) no podría ser afectada por la prescripción pues no había transcurrido el tiempo de la prescripción.
4. En efecto, la decisión del Poder Judicial, por medio del fallo 30 de 26 de marzo de dos mil dos, se niega la prescripción adquisitiva, aunque se reconoce que los testimonios han podido dejar probada, la posesión por muchos años del señor **FELICIO BARRÍA**.

¹ Precisamente a partir de la Resolución 9-1258 de 23 de junio de 2000, que hoy en día se pide que sea revocada.

5. En el expediente administrativo, visible a fojas que van de la 48 a la 51, se desprende que la finca que reclama el señor **FELICIO BARRÍA** ha estado siendo poseída por este señor por más de veinte años.
6. A pesar de estas declaraciones y testimonios, las autoridades (inspectores) de la Dirección Nacional Reforma Agraria, han declarado que en el terreno objeto de la adjudicación, no existía ninguna construcción, por lo cual se podría inferir el carácter de baldío de ese terreno y que, por esa circunstancia, luego le fue adjudicado a la señorita **OCHOMAGO**.
7. Hoy en día, el señor **FELICIO BARRÍA**, al no entender esa decisión administrativa, solicita que se declare la revocatoria de la Adjudicación hecha a la señorita **OCHOMAGO**.
8. Es de notar que la persona perjudicada con la Resolución N.9-1258 el señor **FELICIO BARRÍA**, no presentó en tiempo oportuno, ante la Dirección de Reforma Agraria, por medio apoderados legales, o por su propia iniciativa, algún recurso o solicitud de oposición a la mentada Resolución 9-1258 que produjo la adjudicación de las tierras diputadas.

La Normativa Legal Aplicable.

1. En la Ley 38 de 2000 se establece que la Administración puede revocar o anular de pleno derecho sus propios actos, Veamos:

Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Cuando fuese emitida sin competencia para ello;
 1. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlas;
 2. Cuando el afectado consienta en la revocatoria; y,
 3. Cuando así lo disponga una norma especial.
- En todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero Municipal, si aquélla es de carácter municipal, del Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial, y del Procurador de la

Administración, si es de carácter nacional. Para ello se remitirán todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos pertinentes.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación puede el interesado interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la Ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo, no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho”.

“Artículo 209. Esta Ley comenzará a regir así: el Libro Primero y el Título XV del Libro Segundo, desde su promulgación; y los Títulos I al XIV del Libro Segundo, a partir del 1 de marzo del año 2001”.

1. En el Código Agrario, que es norma especial y directamente aplicable, se establecen los medios para la revocación o anulación de pleno derecho de los actos de la Reforma Agraria, Veamos

“Artículo 10-El Código Agrario tiene como objetivo fundamental la Reforma Agraria integral y **la abolición del acaparamiento de tierra inculta u ociosa** o con fines especulativos, resolviendo los problemas del hombre del campo, bajo las normas de la justicia Social que promuevan su incorporación definitiva al desarrollo económico, político y social de la Nación, asegurándole una distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra, su explotación racional mediante el suministro del crédito agrícola y la asistencia técnica que se requiera; proporcionándole la seguridad de los mercados para que reciba un precio justo y remunerado por los productos que le permita elevar su nivel de vida en todos los campos de la actividad humana; asegurándole justas

condiciones de trabajo subordinado o independiente; como medios efectivos de lograr el pleno ejercicio de los derechos que le confiere la Constitución Nacional". (la negrita es de la Procuraduría de la Administración).

"Artículo 3- La tierra es un factor de producción y su propietario de cumplir con la función social previstas por la Constitución Nacional. En desarrollo de este principio queda prohibido todo acto de los particulares y de los funcionarios que impida o estanque el aprovechamiento nacional de la tierra". (la negrita es de la Procuraduría de la Administración).

"Artículo 4-La política agraria del Estado se dirige hacia el **aprovechamiento total y efectivo de la tierra** en la República, conforme a los principios enunciados en la Sección Primera de este Código, según los intereses de la Nación y tomando las medidas conducentes para poner en producción las tierras ociosas o insuficientemente explotadas". (la negrita es de la Procuraduría de la Administración).

"Artículo 11.-La tenencia, distribución y uso de la tierra conlleva el cumplimiento de la función social y económica que le corresponde. La responsabilidad del cumplimiento de la función social se hace extensiva a todos los Órganos y Agencias del Estado y de los Municipios y a las personas naturales o jurídicas que ejercen el derecho de propiedad de la tierra".

"Artículo 24.- Son tierras baldías todas las que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas".

"Artículo 54.-La Comisión de Reforma Agraria determinará la extensión de las parcelas que adjudique, procurando que cada parcela

constituya una unidad económica de explotación, o finca vital, suficiente para la subsistencia de la familia del beneficiario y para que logre una utilidad razonable de su trabajo que le permita acrecentar sus bienes de capital, como un medio de mantener la unión de la familia y fomentar el desarrollo económico del país.

...
 (...)"

"Artículo 55.-La Comisión de Reforma Agraria queda facultada para negar la adjudicación de tierras en aquellos lugares que considere que no son económicamente explotables, o cuando las áreas cuya adjudicación se solicitan, se reservan para algún fin determinado del desarrollo agrario o para propósitos de utilidad pública o para otros fines previstos en este Código o en los Reglamentos de la Comisión de Reforma Agraria".

"Artículo 56.-Las tierras estatales serán adjudicadas, reservadas por el Estado para usos especiales, o no adjudicables.

Las tierras estatales adjudicables se dividen en ocupadas, parceladas y libres.

Se entenderá por tierras estatales ocupadas, aquellas sobre las cuales exista la posesión de personas naturales o jurídicas.

Las tierras estatales adjudicables que no estén comprendidas entre las ocupadas o parceladas serán de libre adjudicación de acuerdo con las formalidades de este Código".

"Artículo 57.-Cualquier persona o grupo de personas, que llenen las condiciones establecidas en el artículo 53², tienen el

² **"Artículo 53.-** Para ejercer el derecho de solicitar una parcela de tierra a título gratuito será necesario:

1. Ser mayor de edad, o estar emancipado o habilitado de edad o ser jefe de familia;
2. Que el peticionario no posea tierras o las que poseyere no fueren suficiente a juicio de la Comisión de Reforma Agraria, para obtener ingresos razonables de la explotación de la tierra.
3. Que el solicitante se obligue a trabajar la parcela personalmente o con sus familiares dentro del segundo grado de consanguinidad o de afinidad.

derecho a solicitar y la Comisión de Reforma Agraria la obligación de adjudicar, una parcela que constituya una unidad económica de explotación o finca vital por cada solicitante. Esta solicitud será tramitada ante la Comisión de Reforma Agraria quien la estudiará y resolverá de acuerdo con las regulaciones de este Código y de los reglamentos que la Comisión de Reforma Agraria adopte. Las solicitudes por extensiones de tierra mayor de la unidad económica de explotación o finca vital serán resueltas por la Comisión de Reforma Agraria de acuerdo con sus reglamentos y posibilidades pero su adjudicación no constituye una obligación de parte de la Comisión de Reforma Agraria”.

“Artículo 60.-Cuando la Comisión de Reforma Agraria resuelva la distribución de tierras en una extensión donde ya hubieren ocupantes, pero cuya capacidad no es suficiente para permitir una explotación productiva a todos los que tuvieren derecho a que se le adjudiquen parcelas, se establecerá la siguiente prelación:

a) los ocupantes que hayan cultivado la tierra por mayor número de años;

b) En igualdad de circunstancias, los padres de familia según el número de familiares que estén a su cargo;

c) En igualdad de circunstancias, aquellas que hayan demostrado mayor eficiencia y capacidad de trabajo.

A los demás aspirantes se les adjudicarán parcelas en las áreas más cercanas siguiendo

Para ejercer el derecho de solicitar a la Comisión de Reforma Agraria una parcela de tierra, a título oneroso será necesario:

1. Ser mayor de edad, o estar emancipado o habilitado de edad o ser jefe de familia;
2. Que el peticionario no posea tierras o las que poseyere se mantengan totalmente cumpliendo su función social; y
3. Que el solicitante se obligue a hacer cumplir la función social de las tierras que solicite de acuerdo con este Código”.

el orden de prelación general adoptado en el artículo 58”.

“Artículo 71.-La Comisión de Reforma Agraria no garantiza la calidad de baldíos de terrenos que adjudica, y, por consiguiente, no está sujeta al saneamiento de la propiedad que transfiere en las adjudicaciones.

Sin embargo, si habiéndose cumplido las formalidades legales para las adjudicaciones que este Código establece, se presentasen reclamos fundados de terceros que comprueben la propiedad del terreno adjudicado, y cuando esta comprobación se efectúe después de la instalación de los nuevos beneficiarios, la Comisión de Reforma Agraria, procederá a expropiar las tierras al propietario original, manteniendo la validez de las adjudicaciones hechas.

Tampoco está obligada al saneamiento si el terreno estuviese destinado a un uso público u ocupado por colonos, agropecuarios o industriales.

En cualquiera de estos casos, su obligación se reduce a restituir las especies recibidas a cambio de la adjudicación.

Las inexactitudes contenidas en las peticiones hechas por los interesados para la adjudicación de tierras estatales y las que contengan los planos que se levanten en vista de esas mismas peticiones, sólo perjudicarán a los interesados y a sus causahabientes.

La adjudicación en ningún caso perjudica a terceros y deja a salvo a los colonos, agropecuarios e industriales”. (la negrita es de la Procuraduría de la Administración)

“Artículo 72.-En ningún caso tendrán valor alguno contra la Nación o contra terceros, los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las disposiciones que regulen la adjudicación o venta de tierras estatales. En consecuencia, las inscripciones hechas en

el Registro Público de los títulos expedidos o que se expidan desde la vigencia de este Código con tales defectos podrán cancelarse a solicitud del representante de la Nación o a petición de parte interesada”.

"Artículo 111.- La Comisión de Reforma Agraria podrá negar la solicitud cuando lo crea conveniente, por razones de utilidad, de interés social, o cuando interfiera con sus planes de desarrollo agrario”.

"Artículo 141.- En las adjudicaciones de tierra a título oneroso, el adjudicatario no tendrá derecho a la devolución de los pagos que haya hecho sobre el valor de la tierra adjudicada cuando se revoque la adjudicación porque la tierra no cumpla su función social”.

Interpretación Del Derecho.

Cuestión de Derecho.

Para un cabal entendimiento de lo que en este dictamen se indicará, parece oportuno tratar la cuestión relativa a dos cuestiones:

1. La posibilidad de denunciar la revocación de un acto administrativo, sin antes haber impugnado en la vía administrativa y judicial su emisión, y
2. La aplicación de las causales de revocación de los actos administrativos de adjudicación agraria, antes de la vigencia de la Ley 38 de 2000.

¿Realmente, se puede revocar una resolución que en su momento, no fue impugnada por el afectado?

Según el apoderado (abogado) de la señorita OCHOMOGO, el argumento de que la indefensión que el señor BARRIA dice haber sufrido, es resultado de su propia falta de diligencia y no de la omisión que imputa a la señorita OCHOMOGO o a la Reforma Agraria. O sea que el apoderado de la señorita OCHOMOGO, afirma que el señor BARRIA, no debería, legítimamente, impugnar hoy en día la revocación de la Resolución N.9-1258, puesto que ha sido su propia negligencia al no interponer las debidas oposiciones, en su momento, la que impide que se reabra la causa ya definida por la Reforma Agraria, por medio de la mencionada Resolución N.9-1258.

Esta falta de diligencia que es, se dice, la causa real de su posible indefensión de los derechos del señor BARRIA, se patentiza, de una parte, en la escasa o nula

atención prestada a las publicaciones editadas en los medios de comunicación, en donde se publicó (los días 2,3 y 4 de mayo de 2000) el correspondiente anuncio de la potencial adjudicación de un lote a la señorita LARISSA MICHELLE OCHOMOGO BONILLA, de una superficie de cinco hectáreas con dos mil ciento cincuenta y cuatro metros cuadrados con cincuenta y un decímetros cuadrados (5HAS+2154.51M2), ubicada en la comunidad de Rincón Largo, del corregimiento de La Peña, distrito de Santiago, provincia de Veraguas.

Si a esta afirmación del distinguido abogado de la señorita LARISSA MICHELLE OCHOMOGO BONILLA, se le diese una respuesta positiva, la actual denuncia de revocación administrativa resultaría inadmisibile en cuanto, que sería no sólo extemporáneo, interpuesto muy fuera del plazo, sino dirigido contra un acto (la Resolución N.9-1258) frente al que no se habían agotado los recursos utilizables dentro de la vía administrativa, violando así también lo que dispone el artículo 69 del Código Agrario. Esta respuesta positiva es, sin embargo, jurídicamente imposible pues, como es claro, la denuncia de revocatoria, **no es un recurso adicional u ordinario; sino muy por el contrario un remedio precisamente en contra de actos en firme, o sea ya ejecutoriados.**

Ciertamente, según lo ya planteado por la Procuraduría de la Administración en el dictamen 82 de 21 de abril de 2003, si bien la revocación de los actos administrativos, es una actividad oficiosa; las partes pueden denunciar o solicitar esta vía, y quedará a cargo de la entidad administrativa, el asumir o desestimar, esta denuncia, sin que esta decisión propicie recurso alguno.

Por otra parte, ya del expediente administrativo se desprendía desde 1982 (ver informe a foja 12 del expediente) que había una construcción y vivienda moderna en el área, por lo cual se esperaba de la administración que diera aviso a estas personas, que de una manera directa se verían afectados por el acto de adjudicación.

Así y todo, al parecer no hubo notificación oficial alguna de la existencia del actuar administrativo que hoy se procura su revocación (por medio de la denuncia de revocación), y que dicho sea de paso, dicho conocimiento sólo pudo ser adquirido en virtud de averiguaciones a las que el interesado (el señor BARRIA) no estaba obligado hacer.

Así mismo, aun habiendo llevado a cabo éstas averiguaciones, no podía tener además la seguridad de que conseguiría remediar la adjudicación ya dada y que consistía en haberse fallado un asunto que incidía directamente en la esfera de sus derechos, sin que éste hubiese sido personalmente emplazado para comparecer en el litigio. La probabilidad de conseguir una alteración de la Resolución N.9-1258 ya dictada sería función, en efecto, en ese evento, de una serie de circunstancias en parte, al menos, puramente azarosas.

Es posible que, como afirma el abogado de la señorita OCHOMOGO, el distinguido letrado LUIS FELIPE MUÑOZ, hubiese podido el señor BARRIA en ese caso personarse en la adjudicación, tal vez como parte principal o tal vez, compareciendo a mantener su oposición a la adjudicación. Tal vez de haber obrado así, hubiese conseguido que el Tribunal Civil del área hubiese permitido su oposición o tal vez, que la Administración hubiera dejado de emitir la Resolución N.9-1258, pero también es posible que, tal vez, para seguir en la vía de las conjeturas que se nos propone, la Administración no hubiese adjudicado, o el conocimiento (por comunicación no personal) que el hoy recurrente tuvo de la Resolución no se hubiese producido, o que, como es el caso, le hubiera llegado ya en un momento en el que toda intervención hubiera estado en la práctica fuera de lugar, o le hubiera sido negada por no haber comparecido ante las autoridades judiciales (juez de circuito civil), pese a haber sido emplazado mediante edictos.

Con todo y ello, no puede sorprender que, en esas circunstancias, el recurrente intentara, ante hechos consumados, la actual postura de la revocatoria, como lo ha hecho, a través de la actual denuncia. Aun dando el benéfico de la duda al argumento del abogado LUIS MUÑOZ, que esta denuncia puede ser resultado, de una estrategia procesal inadmisibles por haber prescrito el derecho a la acción, no dice nada en contra de su licitud, pues quien estima lesionado un derecho fundamental puede buscar lícitamente la vía más segura para obtener el remedio de su lesión, y no es la misma postura procesal de quien es parte en la instancia administrativa de adjudicación, que la de quien sólo puede atacar una decisión en firme producida sin oírlo, intentando, quizás extemporáneamente, incorporarse a un remedio legal extraordinario, como lo es la revocatoria por falta del cumplimiento de la finalidad social de la tierra.

Para terminar a este respecto digamos que, si bien el señor BARRIA, ha debido concurrir a la vía ordinaria de la oposición de la adjudicación; la legislación agraria le permite, con todo y esta omisión, hoy en día denunciar la adjudicación, por razones del no cumplimiento del propósito axial del uso de la tierra: Su finalidad social. Y aunque sea criticable este accionar extemporáneo, la ley le permite tener derecho a esta acción de revocatoria, y por ello, la administración debe evaluar objetivamente su argumentación.

En otro giro, sería válido y oportuno preguntarnos si, cuál sería la consecuencia de la falta de emplazamiento personal a una persona que puede salir directamente afectada por una decisión administrativa.

En efecto, acabamos de dilucidar, sino la no presentación de los recursos y remedios administrativos y judiciales previos, puede producir la in admisión de la denuncia de revocatoria del acto que le afecta en sus derechos. Ahora planteémonos qué ocurre con el emplazamiento a través de «publicaciones en los medios de comunicación», de personas que directas y especialmente podrían ser afectadas por actos administrativos de adjudicación. En otras palabras, ¿será

jurídicamente válido exigir una garantía procesal: la de la debida defensa, establecida en la Ley 38 de 2000, a una actuación surtida inicialmente antes de la vigencia de esta Ley?

Una cuestión que consideramos de especial significación jurídica es la relacionada a la aplicabilidad del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, y en general la aplicación de los principios procesales para la debida defensa y las causales de revocación de los actos de adjudicación de tierras, realizadas por la Dirección de Reforma Agraria; antes de la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

¿Aplicabilidad del artículo 62 de la Ley 38 de 2000 aún antes de su entrada en vigor?

La pregunta está relacionada con lo que técnicamente se conoce con el nombre de "*Aplicación Ratione Temporis de un acto administrativo*", en otras palabras, con la posibilidad de aplicarlo o no retroactivamente de la Ley 38 de 2000.

- a. La aplicabilidad de la Ley 38 de 2000, y en general la aplicación de los principios procesales para la debida defensa, antes de la vigencia de esta ley.

En efecto, el emplazamiento no personal a personas que potencial y directamente podrían ser afectadas por el actuar administrativo, es una acción inaceptable tras la Ley de Procedimiento Administrativo General, pero perfectamente legítimo antes de ésta. Y según consta en el expediente administrativo, la actuación que hoy en día se estudia se hizo, en efecto, antes de la entrada en vigor del texto de la Ley 38 2000 para iniciar un proceso que transcurre en su totalidad después de comenzada la vigencia de esta Ley de procedimiento administrativo y conduce a una decisión que, formalmente, el que se dice lesionado: el señor BARRIA impugna hasta tres años después de esta fecha, en el momento en que se pretende ejecutarla en su contra.

Dos principios contrapuestos llevan a dar a esta cuestión respuesta rigurosamente excluyentes. De una parte, el principio de seguridad³, que lleva a maximalizar la intangibilidad de la cosa juzgada administrativa y a mantener la ejecutoriedad de los actos de la administración en firmes; de la otra, el principio de justicia

³Hoy en día consagrado en el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que a la letra establece:

“**Artículo 46.** Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior”.

(artículos 17, 21 y 212 de la Carta Política) y, por extensión, el de la fuerza vinculante de los derechos fundamentales que lleva a extremar la preocupación por la justicia del caso concreto y declarar la invalidez de todos los actos de los poderes públicos que los desconozcan o que sean resultado, como en el presente caso, de un procedimiento en el curso del cual hayan sido ignorados.

Una solución inspirada exclusivamente en el primer principio llevaría claramente a la desestimación pura y simple de la presente denuncia de revocatoria, en tanto que llevaría a estimarlo la que sólo tomara en consideración el segundo.

En este segundo sentido va, sin duda, esta opinión de la Procuraduría de la Administración, habida cuenta que en materia de derechos fundamentales y libertades públicas la Constitución ha de tener efectos imperativos «en el sentido de poder afectar a actos administrativos que deriven de situaciones regidas por ella y al amparo su influencia», según es el caso de la presente cuestión jurídica, en donde una actuación administrativa parece haber sido realizada en oposición al principio de debida defensa establecido en la Carta Fundamental. No es preciso, sin embargo, acudir a esta enérgica doctrina, ni tan siquiera a la difícil categoría de la retroactividad de los preceptos garantistas de la Ley 38 de 2000, aunque sea limitada, para dar respuesta positiva a la cuestión planteada actualmente, porque según se puede ver claramente, es evidente que el señor BARRIA tenía derecho a que se le emplazara a ser parte del procedimiento administrativo de adjudicación, pues, a no dudar podría salir directa y especialmente afectado por la adjudicación de las tierras en donde él vivía con su familia.

b. Reglas aplicables a la revocación de los actos administrativos de adjudicación agraria, antes de la vigencia de la Ley 38 de 2000.

A parte de la incuestionable vigencia de las garantías procesales establecidas en la Carta Política, deberíamos preguntarnos, si la Administración, aún antes de la entrada en vigor de la Ley 38 de 2000, podía revocar sus actos de adjudicación.

En efecto, si algo está claro es que la Administración emitió el acto hoy día denunciado, es decir la Resolución N.9-1258, en junio de 2000, lo cual significa que durante su emisión la Ley 38 de 2000 no estaba vigente; por tanto, ella: la Ley 38 no puede ser aplicada a ese acto de la administración.

Ahora bien, antes de la entrada en vigencia de la Ley 38 la Reforma Agraria ¿La Administración podía jurídicamente revocar los actos de adjudicación realizados con apego formal a la ley?

La respuesta es afirmativa, o sea que sí se podía revocar las adjudicaciones ya otorgada, aunque sólo bajo el supuesto, que la adjudicación otorgada no cumpliera con el fin social del uso de la tierra titulada. Esto se infiere con toda claridad del artículo 141 de Código Agrario en donde se señala que: “en las adjudicaciones de

tierra a título oneroso, el adjudicatario no tendrá derecho a la devolución de los pagos que haya hecho sobre el valor de la tierra adjudicada cuando se revoque la adjudicación porque la tierra no cumpla su función social”.

Es decir que si a las tierras no se les da el uso que la ley exige, el cual es un “aprovechamiento total y efectivo”, las personas pueden perder ese uso y el título. En este sentido lo que la ley agraria encuentra antitético a la finalidad social de la tierra, es precisamente el abandono, descuido, o el desligo con el aprovechamiento de la tierra. En términos específicos el abandono significa dejar que la tierra se convierta en un solar sin producción y baldío.

Precisamente este término de baldío, lo define la real Academia de la lengua como:

1. Adjetivo. Dicho de la tierra: Que no está labrada ni adehesada.
2. adj. Dicho de un terreno de particulares: Que huelga, que no se labra.
3. adj. Vano, sin motivo ni fundamento.
4. adj. Vagabundo, perdido, sin ocupación ni oficio.
5. adj. Col. Dicho de un terreno: Del dominio eminente del Estado, susceptible de apropiación privada, mediante ocupación acompañada del trabajo, o de la adquisición de bonos del Estado.
6. m. Am. solar (porción de terreno).

Así las cosas deberíamos preguntarnos si el terreno adjudicado es un solar o un área baldía.

Obviamente no es un terreno baldío, pero, ¿lo era al momento de la solicitud por parte de la señorita OCHOMOGO? ¿Qué significado tiene que el terreno adjudicado no fuera un terreno baldío? ¿La señorita OCHOMOGO, al momento de su solicitud sabía que el terreno era o no baldío? ¿Qué consecuencias deriva de que la señorita OCHOMOGO haya sabido que en efecto, el señor BARRIA, ya vivía, junto a su familia, en ese terreno? ¿Elo significa que pidió un terreno como baldío, cuando de antemano se sabía que estaba ocupado?

A nuestro entender será la propia Administración la que deba darle respuesta, luego de las respectivas investigaciones, a esta y otras importantes preguntas. En todo caso es de tener en cuenta lo siguiente:

1. Que el artículo 71 del Código Agrario establece una previsión muy importante: “Las inexactitudes contenidas en las peticiones hechas por los interesados para la adjudicación de tierras estatales y las que contengan los planos que se levanten en vista de esas mismas peticiones, sólo perjudicarán a los interesados y a sus causahabientes”.
2. La legislación agraria aborrece el “acaparamiento de tierra”.
3. Solo se permite la adjudicación de tierras “inculta u ociosa”.

4. Al momento de la solicitud ¿cuál de las dos personas: la señorita OCHOMOGO, o el señor BARRIA, realmente cumplía con el aprovechamiento total y efectivo de las tierras disputadas?
5. Realmente ¿quién ocupaba las tierras disputadas? En otras palabras, ¿quien realmente las poseía?
6. ¿Cuál de las dos personas: la señorita OCHOMOGO, o el señor BARRIA ha cultivado la tierra por mayor número de años?
7. ¿Cuál es el número de familiares que pretenden el aprovechamiento de la tierra, por parte de la señorita OCHOMOGO, o el señor BARRIA?
8. ¿Cuál de los dos ha demostrado mayor eficiencia y capacidad de trabajo?

Conclusión.

A juicio de la Procuraduría de la Administración, en el caso estudiado si bien no procede la declaratoria revocatoria del acto administrativo, en los términos de la Ley 38 de 2000, ya que esta norma no le puede ser aplicada a un supuesto fáctico realizado con anterioridad a su vigencia; no cabe duda que la Administración, a la luz de lo dispuesto en el artículo 141 del Código Agrario, sí tiene la facultad de revocar sus adjudicaciones.

Ahora bien, para que proceda esta declaratoria especial de revocatoria, se debe comprobar que no se esté dando el mejor y más efectivo uso a las tierras.

Por otra parte, para el caso bajo estudio ello obliga a que, se produzcan las investigaciones tendientes a saber:

1. Si la solicitante propició inexactitudes e informaciones equivocadas, como por ejemplo haber solicitado una tierra que tenía el carácter de baldía, cuando en verdad esa tierra tenía un ocupante, o
2. Si la solicitante, instó a los inspectores de la Administración a afirmar que en la tierra solicitada, no existía construcción o vivienda alguna.

Recomendación Final.

En el presente proceso administrativo se deja ver con toda claridad que la Administración, debe seguir investigando sus propias actuaciones a fin de determinar, si la Resolución N.9-1258 se produjo a instancia de engaños e inexactitudes, pues de ser así, ellas sólo pueden afectar negativamente a la solicitante. O sea que, en el supuesto de no cumplirse con el fin social de la tierra, amen de haberse engañado a la Administración, ésta sí puede revocar su acto, pero no conforme a la Ley 38 de 2000, sino al propio Código Agrario.

Ahora bien, esta Procuraduría de la Administración no está facultada para afirmar o negar la posibilidad de revocatoria, según lo dispone el artículo 62 de la Ley 38 de

2000, porque, según se ha visto, esta ley no es aplicable a la actual situación controvertida.

Con la pretensión de poder colaborar con usted, dentro de nuestro marco funcional y legal, quedamos de ustedes, muy atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.