

Panamá, 11 de julio de 2003.

Honorable Señor
Luis A. Bultron
Alcalde Municipal del Distrito de Los Pozos
Los Pozos, Provincia de Herrera.
E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de la función que nos atribuye la Constitución y en especial la Ley 38 de 2000, en su artículo 6, numeral 1, a servir de asesores jurídicos de los entes públicos, le damos contestación a su nota AMPL.-72, calendada 18 de junio de 2003, y recibida en este despacho el 25 de junio del mismo, relacionada con la adjudicación de tierras nacionales.

Antecedentes de la consulta según se expone:

De conformidad con documentos de Reforma Agraria de la Región de Herrera, mediante nota N°ARA 226-2003, de 19 de mayo de 2003, se expresa que el señor Cristino Arenas Pinto, portador de la cédula de identidad personal 6-47-2386, residente en el Corregimiento de la Pitaloza, solicitó en septiembre de 1997, adjudicación de 25 hectáreas de tierras nacionales, sin embargo, el 8 de abril de 2003, se suspende la misma, por razón que la señora Nadia Cáceres Cáceres, solicitó ante la Alcaldía de Los Pozos, Lanzamiento por Intruso, en contra del señor Cristino Arenas Pinto.

Lo anterior, obedece a que la señora Cáceres presenta copia de la adjudicación por parte de Reforma Agraria y certificado de Registro Público, donde consta la propiedad del inmueble, pese a que la solicitud de adjudicación la presentó primero el señor Cristino Arenas Pinto.

Por otro lado, se explica que por diligencia del despacho de la Alcaldía, por medio de inspección ocular se comprobó que el señor Cristino Arenas Pinto, reside en el bien objeto de la controversia desde hace más de veinte (20) años, y por ello había solicitado la adjudicación desde 1997, sin embargo se otorga a una solicitud posterior.

Según lo manifestado la problemática presentada, es motivo de constantes denuncias por parte de los moradores del Distrito, considerándose que la Dirección de Reforma Agraria no está cumpliendo con el procedimiento correspondiente, al momento de

proceder a adjudicar un bien nacional, por lo cual solicita la orientación de este despacho, específicamente en la actuación de la Dirección de Reforma Agraria.

Opinión de la Procuraduría de la Administración.

De lo expuesto se deduce que su consulta va dirigida concretamente a las normas de procedimiento en la adjudicación de tierras estatales.

Antes de analizar lo consultado nos permitimos señalar algunas consideraciones sobre tierras estatales y adjudicación, lo cual estimamos ayudará a una mejor comprensión de la inquietud planteada. El Código Agrario contempla la diferencia entre las tierras estatales baldías y las tierras estatales patrimoniales. Veamos.

“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 25.- Son tierras patrimoniales del Estado todas aquellas adquiridas por éste, a cualquier título”.

Sobre adjudicación el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, en su vigésima edición, nos refiere al término **adjudicar**, y sobre éste señala:

“Declarar que una cosa corresponde a una persona, o conferírsela en satisfacción de algún derecho”.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, de Guillermo Cabanellas, Editorial Heliasta, Tomo I, se refiere a la adjudicación en los siguientes términos:

“Adjudicación: Declaración de que algo concreto pertenece a una persona. La entrega o aplicación que, en herencias y particiones, o en públicas subastas, suele hacerse de una cosa mueble e inmueble, de viva voz o por escrito, a favor de alguno, con autoridad de juez.

Adjudicación de bienes: asignación y entrega de un conjunto de bienes a las personas corresponden según ley, testamento o convenio”.

La adjudicación constituye, un modo de adquirir la propiedad, que puede ser de un bien mueble o inmueble, siempre que se cumpla con las exigencias legales o lo convenido.

En nuestra legislación patria las adjudicaciones pueden ser de dos clases: la **provisional**, que no confiere la propiedad de la tierra, sino sólo derecho a aprovecharla y exclusividad de obtener el bien de forma definitiva, y por otro lado la **definitiva**, que confiere la propiedad de la tierra, pero con las limitaciones que establece el Código Agrario. (Artículos 66 y 69)

Debemos señalar, que es competencia exclusiva de la Comisión de Reforma Agraria, adjudicar las tierras nacionales, de conformidad con lo establecido en el Código Agrario en su Título III, Capítulo 1° y 2°.

En el caso consultado, concretamente que se refiere a las adjudicaciones a particulares, nos permitimos transcribir las normas del Código Agrario, que recoge el procedimiento de las mismas. Dichas normas legales señalan:

“Artículo 96: Las solicitudes de adjudicación de tierras estatales a título gratuito u oneroso deberán ser dirigidas al Funcionario Provisional designado por la Comisión de Reforma Agraria, el cual las sustanciará y remitirá a la Dirección General de Reforma Agraria. La solicitud se hará mediante formulario preparado para el efecto por la Comisión de Reforma Agraria, cuyos formularios serán suministrados sin costo y no causarán derecho de timbre cuando se trate de solicitudes a título gratuito; se les adherirán timbres por valor de dos Balboas (B/.2.00)...

Artículo 97: La tramitación de las solicitudes tendrá dos (2) etapas: una (1) que comprenderá la tramitación necesaria para la mensura del terreno que se solicita y otra que comprenderá lo relacionado con la adjudicación.

Artículo 98: Una vez presentada la solicitud, la Comisión de Reforma Agraria autorizará al peticionario para que abra las trochas respectivas, y **por conducto del Alcalde o Corregidor correspondiente, enviará comunicaciones a los colindantes a fin de que notifique personalmente por escrito en un término no mayor de quince (15) días y hagan valer sus derechos en el momento de la inspección o mensura.** (el resaltado es nuestro)

Artículo 99: En caso de colindantes ausentes desconocidos o de paradero ignorado se hará la notificación mediante fijación de edictos por cinco (5) días en la Alcaldía y Corregiduría del lugar.

En caso de colindantes conocidos pero ausentes cuyo paradero se conoce, se procederá a notificarlos por medio de exhorto que será librado por conducto de los funcionarios de la Comisión de Reforma Agraria o por conducto de cualquier otro funcionario administrativo o judicial.

En caso de colindantes conocidos pero renuentes a notificarse personalmente, se procederá a la notificación personal en la forma establecida por el Artículo 479 del Código Judicial.

“Artículo 100: Abiertas las trochas el interesado lo comunicará por escrito o verbalmente al funcionario Sustanciador para que éste fije la fecha de la Inspección, la cual se hará en término no mayor de quince (15) días a partir de la fecha en que se ha presentado la solicitud.

Artículo 101: Previa constancia de las notificaciones a los colindante, si los hubiere, y en forma establecida en este Decreto Ley, así como de que las trochas han sido abiertas, la Comisión de Reforma Agraria, por medio de un agrimensor bajo su dependencia, hará inspeccionar el terreno cuya mensura se solicita para establecer si las tierras solicitadas son o no adjudicables. En las solicitudes a título oneroso, siempre que sea posible, el Agrimensor privado que habrá de practicar la mensura, acompañara el Agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria en esta inspección.

Parágrafo. Durante a la inspección a que se refiere el inciso anterior tendrá también lugar la conferencia de avenimiento a que se refiere el Artículo 103, sin perjuicio de la oposición que pueda instaurar posteriormente quien se crea perjudicado, según lo prescribe el artículo 133 del Código

Artículo 102: Si las tierras solicitadas son estatales adjudicables y no están ocupadas, el Agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria que haya efectuado la inspección, autorizará al agrimensor del peticionario para que lleve a efecto la mensura y prepare el plano correspondiente cuando se trate de una solicitud a título oneroso. Cuando se trate de una solicitud a título gratuito la mensura será efectuada por agrimensores de la Comisión de Reforma Agraria, sino ha habido oposición por parte de los colindantes.

Artículo 103: si alguno o varios colindantes se oponen a la mensura, el agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria estudiará las quejas presentadas con miras a una avenencia sobre el terreno.

Si no hubiere avenencia, el funcionario sustanciador, acompañado del agrimensor de la Comisión de Reforma Agraria, cuando se trate del título oneroso, practicará una inspección ocular con el fin de establecer a quién le asiste la razón. Los fallos de este funcionario serán apelables ante la Dirección de la Comisión de Reforma Agraria.

Artículo 104: Todos los detalles de las inspecciones se harán constar en un acta firmada por parte de los funcionarios y las partes.

Artículo 105: Practicada la mensura, la oficina provincial de la Comisión de Reforma Agraria preparará el plano cuando trate de una solicitud a título gratuito. Cuando se trate de una solicitud a título oneroso, el agrimensor levantará el plano correspondiente y lo presentará al funcionario sustanciador junto con un informe circunstanciado de la mensura.

En dicho informe se harán constar los linderos, la superficie, el nombre de los colindantes y ocupantes y cualquier otra información que considere conveniente.

Artículo 106: El funcionario sustanciador, una vez estudiado el plano, junto con el expediente a la Dirección General de la Comisión de Reforma Agraria para su estudio y aprobación.

Artículo 107: Si el plano es aprobado por la Dirección General de la Comisión de Reforma Agraria, ésta archivará el original y devolverá tres (3) copias al funcionario sustanciador junto con el expediente para que tramite lo referente a la adjudicación.

Artículo 108: Recibido el expediente, el funcionario provincial de la **Comisión de Reforma Agraria hará publicar la solicitud mediante la fijación de edictos en el Despacho de la Comisión de Reforma Agraria y en la Alcaldía o Corregiduría en el lugar donde se solicita el terrero**. Estos edictos serán publicados en un periódico diario de gran circulación durante tres (3) días y (1) vez en Gaceta Oficial. Los edictos tendrán una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación. (el resaltado es nuestro)

...

Artículo 109: Transcurrido este término, si no hay oposición, el Funcionario Sustanciador enviará el expediente completo a la Dirección General de la Reforma Agraria para que ésta, si lo cree pertinente proceda a dictar la Resolución de Adjudicación.

Artículo 117: La Resolución a que se refiere el Artículo anterior, debidamente inscrita en el Registro Público, constituirá el título de propiedad”.

En las disposiciones antes reproducidas, se establece claramente el procedimiento para la adquisición de tierras nacionales, por parte de particulares, trámite que se inicia con la solicitud del interesado en adquirir el bien, a las oficinas correspondientes de Reforma Agraria. Asimismo, se observa, que en el referido proceso participan también por parte de la administración pública las autoridades de policía, quienes desempeñan el rol de notificadores en el proceso.

Así, pues, para que el proceso de adjudicación se ejecute de conformidad con las exigencias de la Ley no sólo dependerá de Reforma Agraria, sino también de las autoridades de policía entre las cuales se mencionan: los Alcaldes y Corregidores, que desempeñan una función importantísima en el proceso, ya que la notificación es el medio de comunicar un acto administrativo o judicial, a quien o quienes, se le afecte un derecho o interés, pues, la notificación, es un elemento fundamental, para la determinación de los plazos, lo que garantiza el derecho de defensa de los interesados.

Ahora bien, de no notificarse los actos correspondientes, como lo indica el Código Agrario, en cualquiera de las acciones que comprende el proceso de adjudicación, que bien, puede ser a los colindantes del terreno solicitado, o al mismo solicitante, provocaría una disminución de las garantías de defensas a los interesados.

Visto lo anterior, consideramos, que en el proceso de adjudicación de bienes nacionales los funcionarios de Reforma Agraria y las autoridades de policía correspondientes al distrito donde se hiciere la solicitud, deben trabajar mancomunadamente, cumpliendo cada uno con las funciones que claramente le atribuye el Código Agrario, ya que de ello dependerá que las partes interesadas se puedan oponer o apelar en tiempo oportuno aquellas solicitudes o resoluciones de adjudicación, que consideren afecten su derecho o intereses.

En cuanto a la oposición a las adjudicaciones el Código Agrario, establece lo siguiente:

“Artículo 130: En toda actuación que tenga por objeto la adjudicación de tierras baldías en propiedad o arrendamiento podrá haber oposición que se formulará por escrito ante la Comisión de Reforma Agraria.

Artículo 131: Las oposiciones sólo serán admisibles en los casos siguientes:

1° Cuando el opositor alegare tener el derecho de posesión;

2° Cuando el opositor alegare haber presentado una petición anterior sobre el mismo terreno o parte de él;

3° Cuando el opositor alegare título de dominio o de arrendamiento sobre el mismo terreno o parte de él;

4° Cuando se reclame el reconocimiento de una servidumbre no aparezca reconocida en el expediente; y

5° Cuando se alegare que la solicitud de adjudicación comprende tierras inadjudicables. (el resaltado es nuestro)

Artículo 132: La falta de oposición en los casos del artículo anterior no excluye cualquier otra acción que al

interesado le compete de acuerdo con el Código Civil o este Código”.

Artículo 133: Las oposiciones a las solicitudes de adjudicación pueden interponerse desde la presentación de la solicitud original hasta la fecha en que sea confirmada la adjudicación. Una vez presentada se suspenderá el curso de la solicitud y se remitirá el proceso al respectivo Juez de Circuito de lo Civil o del Tribunal Superior de Justicia, según el caso, donde estuviere ubicado el terreno, para que sustancie la acción, la cual será tramitada de acuerdo con el procedimiento correspondiente”.

Artículo 134: La oposición podrá hacerse únicamente por el interesado en persona, o por quien exhiba poder bastante suyo. El opositor será actor en juicio a que de lugar en su oposición.”

Las normas transcritas establecen claramente cuando, dónde, quién y en qué momento debe presentarse una solicitud de oposición a la adjudicación de tierras nacionales.

Cabe advertir, que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en varias ocasiones, se ha pronunciado respecto a la oposición de las adjudicaciones, manifestando que el procedimiento de adjudicación a que refiere el Capítulo 4°, Título III, del Código Agrario, sólo comprende las tierras baldías en propiedad y no las patrimoniales, en lo cual podemos citar el fallo de 24 de junio de 1998, que contiene lo siguiente:

“El artículo 133 del Código Agrario, que el actor cita como violado, estipula el término en que deberán presentarse las oposiciones a las solicitudes de adjudicaciones y contempla la remisión del conflicto a los Juzgados de Circuito o Tribunales Superiores, según el caso.

Esta norma se refiere a las oposiciones de las solicitudes de adjudicación de tierras estatales baldías, y no patrimoniales. Esto se infiere del conjunto de las normas que integran este Capítulo 4to, de las oposiciones a las adjudicaciones. Así el artículo 130 de ese capítulo señala taxativamente que "en toda actuación que tenga por objeto la adjudicación de tierras baldías en propiedad o en arrendamiento podrá haber oposición que se formulará por escrito ante la Comisión de Reforma Agraria".

En lo que refiere a solicitudes de oposiciones a las adjudicaciones de tierras estatales patrimoniales, nos comunicó vía telefónica, la Dirección de Asesoría Legal de la Dirección de Reforma Agraria, que como quiere que existe un vacío legal, en el trámite de las mismas y hay pronunciamientos de la máxima autoridad de Justicia al respecto, la

práctica adoptada ha sido que las referidas solicitudes son atendidas por Reforma Agraria.

Sobre la base de lo anterior, queda evidenciado que cuando surgen situaciones como la planteada en su consulta, la parte interesada puede presentar una solicitud de oposición a la adjudicación a la Reforma Agraria, quien deberá darle el trámite correspondiente, según trate de tierras baldías o patrimoniales, y con lo cual se debe suspender la solicitud en curso, lo cual consideramos sólo será posible si se ejecutan las notificaciones de conformidad con lo establecido en el Código Agrario.

No obstante, se observa en la normativa analizada que el interesado a falta de oposición, podrá recurrir las acciones que le competen según el Código Civil y Agrario.

Cabe agregar que en aquellos casos en que ya se haya emitido una Resolución final de adjudicación, por parte de la Dirección de Reforma Agraria, se puede impugnar dentro del tiempo oportuno con los recursos administrativos viables, con lo cual se agota la vía gubernativa, requisito para posteriormente accionar ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Para finalizar, queremos dejar plasmado que es fundamental que las autoridades de policía hagan las respectivas notificaciones, según se señala en el proceso de adjudicación para que las partes interesadas en el mismo puedan ejercitar los derechos que le otorga la ley.

Esperamos de esta forma haber contribuido con las inquietudes planteadas en la consulta.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/cch.