

TEMA: TIERRAS NACIONALES

Señor
ALCIBIADES GONZALEZ S.
Alcalde del Distrito de Colón
Colón- Provincia de Colón

Señor Alcalde:

Atendiendo el texto de la Nota N° 98(102-107), calendada 6 de abril de 1998, registrada en este Despacho el día 20 de abril del presente, nos solicita opinión legal sobre asunto relacionado con conflictos de tierras entre el Municipio de Colón y la Reforma Agraria.

Específicamente nos Consulta lo siguiente:

"1. Entendemos que Reforma Agraria puede otorgar títulos sobre terrenos nacionales, y no sobre propiedad privada; de lo contrario ¿podría indicarnos si estamos en lo correcto?

2. ¿Cuál o cuáles podrían ser los procedimientos que el Municipio de Colón pudiese utilizar, para hacer valer su legítimo derecho de propietario de estas tierras que aún está pagando, ya que en nuestra opinión la Reforma Agraria cometió un acto administrativo ilícito?

3. ¿Quisiéramos saber que vías o si se puede ambas(Administrativa o judicial) tiene el Municipio, para anular el título otorgado por la Reforma Agraria, y quien debe representar al Municipio en esta diligencia, e igualmente indicarnos el fundamento legal sobre el cual podríamos hacer nuestra reclamación?"

Antes de absolver las tres (3) interrogantes que usted me formula, considero oportuno, hacer mención de algunos antecedentes que dieron origen a sus cuestionamientos, para luego entrar al desarrollo de su Consulta.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Colón, adquirió mediante contrato de compra venta con la Sociedad Anónima denominada GARCÍA RUÍZ S.A., un lote de terreno de aproximadamente 172 hectáreas, con el objeto de solucionar problemas sociales de vivienda. Esta adquisición se hizo sobre la Finca N°. 4210, inscrita al Tomo 532, Folio 148 y Asiento 8 y siguiente de la Sección de Propiedad de la Provincia de Colón, mediante Escritura Pública N°. 310 del 7 de agosto de 1976 y se adiciona al 11 de noviembre de ese mismo año.

Posteriormente, la Sociedad García Ruíz, S. A., con quien el Municipio de Colón celebró el contrato de compra-venta con hipoteca y anticresis, demandó el Municipio de Colón mediante un juicio ejecutivo y en donde producto de la buena fe de ambas partes se celebró un arreglo judicial, en cual el Municipio de Colón ya ha cumplido en gran parte.

Sin embargo, ahora que el Municipio de Colón se ha dado a la tarea de verificar los linderos, medidas y superficie, se percató que la Reforma Agraria ha otorgado Títulos a terceras personas sobre estas tierras que pertenecen al Municipio y parte de las mismas a la empresa García Ruíz, S. A., a quien el Municipio decidió devolver dentro del acuerdo judicial algunas hectáreas de terreno para bajar la deuda que se tenía con la misma.

La Finca en comento sufrió tres (3) ventas, la primera mediante Escritura 146 del 2 de febrero de 1960, inscrita al Tomo 532, Folio 148 de la Sección de Propiedad de la Provincia de Colón a favor de Gilberto Pitti, quien a su vez vende el 21 de marzo de 1961, a Rosa Benigna Valdés de Porter, mediante Escritura 439, inscrita al Tomo 532, folio 152 Asiento 7 y ésta a su vez vende la finca a favor de la Sociedad García Ruíz, S. A., el 25 de septiembre de 1967, mediante Escritura 1146, inscrita al Tomo 532, Folio 152, Asiento 8. Finalmente, García Ruíz, S. A. vende al Municipio de Colón la Finca 4210 por Escritura Pública Número 310 del 7 de agosto de 1976 y se adiciona a la Escritura otra el 11 de noviembre.

No obstante, agrega que Reforma Agraria vendió sobre esta finca un lote de terreno de 16 Has. + 9872.00M2(Plano N°. 30-195 del 29 de septiembre de 1967-R.A.) e inscrito en Libro de Reforma Agraria a nombre de Patrocinia Chavarría de Romero y Aurelio Echeverría Salvatierra.

Expuestos los anteriores antecedentes procedemos hacer un examen de las normas contenidas en el Código Agrario, sobre adjudicación de tierras y oposición a las adjudicaciones; no sin antes advertir, que este Despacho solicitó a la Licda. Cristina Marcos-Hermoso, Directora de Asesoría Legal, del Municipio de Colón copia de la Escritura No.310 de 7 de agosto de 1976, y la de 11 de noviembre del año mismo, en la que se formalizó la compra y venta entre el Municipio de Colón y la Sociedad García Ruíz, S. A. y la No.1146, inscrita al Tomo 532, Folio 152, Asiento 8, en la que consta la venta que se le hizo a la Sociedad García Ruíz, S. A. el día 25 de septiembre de 1967, a la presente fecha no contamos con los mismos, para un adecuado análisis del caso.

El artículo 29 de la Ley número 37 de 21 de septiembre de 1962 "Por el cual se aprueba el Código Agrario de la República" dispone lo siguiente:

"Artículo 29. Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena, con limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la prestación necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes."

Es apreciable en la disposición supracitada que toda persona natural o jurídica, propietaria de un bien inmueble, tenga derecho al uso, goce y disfrute de sus tierras con excepción de las limitaciones que el Estado imponga por razón de la función social; entendiéndose como función social de la propiedad "el derecho de usar, disfrutar y disponer de las cosas con arreglo a su naturaleza, en servicios de la sociedad y para provecho del propietario; ejemplo expropiación de un terreno privado para la construcción de una calle, en esta circunstancia el Estado tendrá que garantizar los derechos del propietario o dueño de las tierras, en un proceso, indemnizándolo de

conformidad con lo que la Ley prevé para estos casos. (Cfr. art. 45 de la Constitución Política y Ley Número 57 de 30 de septiembre de 1946, artículos 1 y 2).

Ahora bien, de todos es sabido que la Comisión de Reforma Agraria representa al Estado en la ejecución de planes y proyectos a beneficio de la comunidad en general, integrando las normas de justicia social, que promueven la incorporación del hombre al campo, y al desarrollo económico, social y político del país; asegurándole una distribución equilibrada de la propiedad y de la tenencia de tierras en concordancia con las normas de la Constitución Política y el Código Agrario. De allí, que para la consecución de estos objetivos, el Estado proporcione las herramientas jurídicas a esta entidad, a efecto de cumplir con los procedimientos legales y el principio de función social.

La Reforma Agraria, en cumplimiento del principio de función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y desarrollo económico del país, podrá adquirir tierras de propiedad privada, siempre que cumpla con los procedimientos que la Constitución y el Código Judicial, tienen para efectos de adquirir estas tierras para cumplir con una utilidad pública o interés social; además podrá mantener y dar existencia a fincas que estén ociosas o incultas. El artículo 35 del Código Agrario, expresamente señala en que estado podrá expropiar tierras privadas. Veamos:

"Artículo 35. Para los fines de la Reforma Agraria, el Organismo Ejecutivo expropiará a solicitud de la Comisión de Reforma Agraria, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, tierras de propiedad privada cuando se encontraren en los siguientes casos:

- a.) Tierras incultas, ociosas o insuficientemente explotadas, conforme a lo establecido por el Artículo 31;
- b.) Cuando los propietarios de tierras no cumplan la función social de la propiedad, especialmente en las circunstancias previstas por el Artículo 30;
- c.) Cuando por ley se hubiere declarado de Utilidad Pública un proyecto de la Comisión de Reforma Agraria y las tierras necesarias para el mismo, fueren de propiedad privada.

Del texto reproducido se infiere la posibilidad de que el Estado, expropie tierras privadas de acuerdo a las situaciones contempladas en los numerales antes mencionados, no obstante, para efecto de estas expropiaciones y los fines que la Reforma Agraria tenga a bien, observará el procedimiento sumario que establece el Código Judicial para las expropiaciones con las modalidades establecidas en el Código Agrario, si este fuera el caso.

Cabe destacar, que el artículo 71 del Código Agrario, establece que la Dirección Nacional de Reforma Agraria no garantiza la calidad de baldíos de los 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 presentaren reclamos fundados de terceros que comprueben la propiedad del terreno adjudicado, y cuando esta comprobación se efectúe después de instalados los nuevos beneficiarios, la Comisión de Reforma Agraria procederá a expropiar las tierras del propietario original, manteniendo la validez de las adjudicaciones hechas.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha explicado que esta norma persigue dar autenticidad a las adjudicaciones realizadas a terceros por Reforma Agraria, siempre y cuando se cumpla fielmente, con el procedimiento previsto en el Código Agrario. Sobre el particular, en Fallos de 26 de abril de 1993 y 8 de enero de 1997, la Sala de lo Contencioso ha dicho:

"La inteligencia del artículo 71 del Código Agrario indica claramente que en ningún caso se verán afectados los terceros, ya que la Comisión de la Reforma Agraria no se compromete a sanear las tierras estatales que adjudique y, en las más grave de las posibilidades, se expropiará las tierras al propietario original. Ello significa que en todo momento se protege la autenticidad de las adjudicaciones realizadas por esta entidad a los terceros, siempre y cuando se cumpla rigurosamente con el procedimiento a seguir, establecido éste en el referido artículo 96 del Código Agrario, y el cual en este negocio en particular, entiende la Sala que se ha atacado".

"En la presente acción es, sin embargo, de resaltar lo contenido en el artículo 71 del Código Agrario, en el sentido de que 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. Que cuando se ha cumplido todas las formalidades legales para las adjudicaciones, como en el presente caso, los reclamos fundados de terceros que comprueben la propiedad del terreno adjudicado, se mantendrá la validez de las adjudicaciones hechas y la Comisión de reforma Agraria procederá a expropiar las tierras al propietario original, reduciéndose su obligación a restituir las especies recibidas a cambio de la adjudicación.

El artículo citado es bien claro en que se mantendrá la validez de las adjudicaciones hechas, cuando se hubieren cumplido las formalidades legales y la parte demandante nunca se opuso en la vía gubernativa ni tampoco lo hizo por la vía ordinaria antes el Juzgado de Circuito Civil".

Entrando al fondo de los cuestionamientos, coincidimos con Usted, en el sentido de que Reforma Agraria puede otorgar títulos sobre terrenos nacionales y no sobre propiedad privada, salvo que el Estado hubiera expropiado las tierras cumpliendo con los procedimientos establecidos en la Constitución Política y el Código Judicial; a efectos de expropiar dichos terrenos y adjudicarlos a terceras personas. Ahora bien, lo que no garantiza la Reforma Agraria, es la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica y por consiguiente no está sujeta al saneamiento de la propiedad, salvo que existiera oposición y se demuestre la calidad de propietario sobre el bien inmueble, entonces Reforma Agraria procederá a expropiar las tierras del propietario original manteniendo la validez de las adjudicaciones efectuadas con la correspondiente indemnización.

Por otro lado, no es dable a la Procuraduría de la Administración, determinar o señalar que un acto administrativo emitido por una institución (Reforma Agraria) es legal o ilegal, ya que esta facultad corresponde exclusivamente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, máxime cuando existen dos instituciones en conflicto.

A pesar de lo argüido, es importante indicar que la parte interesada o afectada puede oponerse a una adjudicación en los casos que expresamente señale el artículo 131 del Código Agrario. Veamos:

- "1. Cuando el opositor alegare tener 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 constituida a favor de otro predio, siempre que la servidumbre no aparezca reconocida en el expediente; y
5. Cuando se alegare que la solicitud de adjudicación comprende tierras inadjudicables.

La falta de oposición en los casos transcritos, no excluye cualquiera otra acción que al interesado le compete de acuerdo con el Código Civil o el Código Agrario. Por otro lado, las oposiciones a las solicitudes de adjudicación se interpondrán 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 al respectivo Juez de Circuito de lo Civil o del Tribunal Superior de Justicia, según sea el caso, donde estuviere ubicado el terreno, para que se sustancie la acción, la cual será tramitada con el procedimiento atinente al juicio ordinario. (Art. 133 del Código Agrario.) No obstante, no nos consta, si la empresa García Ruíz, se opuso a la adjudicación que hiciera Reforma Agraria el 29 de septiembre de 1967 hace más de 30 años, a terceras personas, por lo tanto, hasta que el Municipio de Colón no demuestre ser la legítima propietaria del bien inmueble, no podrá reclamar derechos sobre la misma.

Es imprescindible destacar que la oposición podrá ejercerla únicamente el interesado o persona que exhiba poder bastante suyo. Una vez recibido en el Tribunal el expediente se notificará personalmente dicho recibo al opositor, previniéndole que debe formalizar su oposición dentro de quince (15) días siguientes a la notificación. Si el opositor no formaliza la oposición dentro del término señalado, el tribunal, de oficio, la declarará desierta y devolverá el expediente para que se le dé el curso correspondiente. (Cfr. Art. 135 Código Agrario)

Las oposiciones de la Nación, de los Municipios y de las instituciones autónomas serán presentadas por sus representantes autorizados.

Finalmente queremos indicar que el artículo 348, numeral 2, del Código Judicial establece dentro de las atribuciones especiales del Procurador de la Administración: "Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública, en los Procesos Contenciosos Administrativos que se originen en demandas de plena jurisdicción iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, los Municipios y las otras entidades administrativas autónomas pueden constituir los apoderados que a bien tengan para defender sus respectivos intereses en dichos negocios, pero tales apoderados quedarán sujetos a la asesoría y directrices que le imparta el Procurador de la Administración.

Cuando en un proceso de los mencionados exista intereses opuestos la Nación y el Municipio o alguna entidad autónoma, el Procurador de la Administración debe defender los intereses de la primera. En este supuesto, el Personero Municipal defenderá los intereses del Municipio, si es que el Municipio no ha constituido apoderado especial..."

Concluimos entonces, que el Municipio de Colón, puede acudir a la vía Contenciosa Administrativa y solicitar la nulidad de la Resolución que emitió Reforma Agraria a favor de Terceras personas si estima que se han violado los procedimientos que

contempla la Constitución y la Ley en perjuicio del mismo; siempre que demuestre ser el propietario original de la Finca en conflicto.