

LOS EJIDOS

Jurisprudencia Constitucional Venezolana

POR ALFREDO ARISMENDI A.*

SUMARIO: I. RÉGIMEN JURÍDICO; II. DECLARACIÓN; III. DELIMITACIÓN; IV. ENAJENABILIDAD; 1. Principio General, 2. Régimen Jurídico, 3. Contrato, A. Naturaleza, B. Condiciones; a. Generalidades, b. Parcelamiento, 4. Consejos Legislativos, 5. Recuperación: A. Generalidades, B. Incumplimiento de condiciones, C. El debido Proceso. V. CONCESIÓN; VI. ADQUISICIÓN; 1. Formas, 2. Terrenos de propiedad privada, A. Procedimiento, B. Expropiación. VII. RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS PARTICULARES; VIII. BALDÍOS.

I. RÉGIMEN JURÍDICO

Indudablemente que la situación de guerras internas, caudillismos y anarquía por más de cien años de la primera etapa de nuestra vida Republicana, influyó negativamente en la pérdida de muchos ejidos de concesión colonial, así como de antiguos resguardos indígenas, al punto de que aún en plena dictadura de Gómez un milagro llegó al Congreso Nacional, al Constituyente, al establecerse por primera vez la inalienabilidad de los Ejidos, se señaló con cierta amplitud cuales tierras se consideraban ejidales, pero aún así y no obstante las protecciones que las constituciones han continuado consagrando durante las dictaduras y en los períodos democráticos, han mediado causas negativas la falta de continuidad y de eficacia en la gestión administrativa del Estado en general, y en especial de la gestión de la mayoría de los Municipios, la acción no consecuente de las Sindicaturas Municipales, la falta de conocimientos jurídicos, la corrupción, la ausencia de técnica legislativa nacional, estatal y municipal; las propias ordenanzas, en cuanto a su aplicación y confusión. A todo lo cual se une nuestra tumultuosa vida republicana, orientada por el desorden y el soborno de

*. Director del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.

nuestros funcionarios municipales en combinación con registradores deshonestos, con la pérdida intencional o no de documentos especialmente de origen colonial así como la inaplicación de leyes que desde 1853 fundamentaban a los Municipios para ser dotados de Ejidos por concesión de Baldíos.

Hay que recordar que siempre los Ejidos son terrenos que han tenido una finalidad comunitaria, y ello por imperio constitucional, desde la Constitución de 1925 hasta la actual de 1999, con base igualmente en otras normas legales y ordenanzas que abarcan actualmente todos los supuestos que se prevén en el artículo 123 de la Ley Orgánica Municipal, el artículo 3° de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936 y las leyes que sobre esa materia existieron desde la primera de ellas promulgada en 1909¹.

En todo caso, fue en el año 1909 cuando por primera vez el legislador patrio reguló en forma expresa el régimen aplicable a los ejidos, al dictar la Ley de Tierras Baldías y Ejidos (13-8-1909). La ley, precedentemente, consagraba taxativamente cuáles tierras tenían el carácter de ejidos y, a su vez, establecía una prohibición absoluta a las municipalidades respecto a los ejidos destinados para bosques, conservación de fuentes y manantiales y a los provenientes de concesiones de la época colonial de otorgarlos o cederlos, aún en arrendamiento (artículo 59 de la citada Ley de Tierras Baldías y Ejidos del 13 de agosto de 1909). Ahora bien, obsérvese en relación con esta prohibición, que la misma era relativa en cuanto a su objeto, pues los ejidos no enunciados en dicha norma podrían ser otorgados a los particulares sin otra restricción que las que se consagran en las respectivas ordenanzas.

En el lapso comprendido entre los años 1910 y 1918 el régimen negocial de dichos bienes varió sustancialmente, a través de sucesivas reformas legislativas, que solo permitía celebrar contratos de arrendamiento respecto a algunos tipos de ejidos².

II. DECLARACIÓN

Siendo los Municipios entes autónomos e independientes, que cuentan entre sus competencias constitucionales la administración de sus bienes y el gobierno de los asuntos peculiares de la entidad y relacionados con la vida local, la determinación de cuáles terrenos son ejidos -y por tanto propiedad del Municipio- es una competencia típica de esos entes político-territoriales. De allí deriva que

1. Véase: "Estudios de Derecho Municipal Venezolano". Autonomía, Dependencia y Anhelada. Eficiencia Municipal. Luis Torrealba Narváez. 1966, Pág. 473. Caracas.
2. C.S.J. (SPA) S: 25-11-1997 - Exp. N° 11.591.

la determinación por el Concejo de terrenos de naturaleza ejidal no constituye per se la inconstitucionalidad de una declaratoria municipal.

Si bien puede el Municipio declarar el objeto de sus derechos, es decir, declarar que terrenos son ejidos y, por tanto, de su propiedad, no puede esa declaración, por más que esté contenida en una Ordenanza, ser considerada como el título suficiente de la municipalidad con preeminencia sobre otros títulos de propiedad protocolizados debidamente, que sobre esas mismas tierras poseen otras personas.

Sobre todo si esos títulos han sido registrados ante la Oficina de Registro Subalterno correspondiente, y por ello tienen pleno valor y son oponibles frente a todos, por sus efectos *erga omnes*. De manera que no pueden ser simplemente desconocidos por el Municipio, mediante un acto unilateral. Sino que para desvirtuarlos e imponer por consiguiente sus derechos frente a los demás, es forzoso que acuda en condición de demandante frente a quienes se presentan como propietarios a los fines de que un órgano judicial, por medio de un proceso contradictorio, deje sin efecto los títulos que presentan.

De allí resulta manifiesto que una Ordenanza sobre Ejidos y Terrenos de Propiedad Municipal de un Municipio, así como un Decreto sobre Ejidos, emitido por el Alcalde Municipal, y la comunicación del Síndico Procurador Municipal enviada al Registrador, son inconstitucionales cuando asumen que con una declaratoria de ejidos de ciertos terrenos, se crea para el Municipio un título de propiedad suficiente para desconocer las situaciones jurídicas subjetivas de otras personas consolidadas previamente, no sólo mediante la posesión de esas tierras y su trato como propietarios, sino inclusive por medio de documentos protocolizados y en consecuencia, con efectos *erga omnes*³.

III. DELIMITACIÓN

La relevancia del Derecho Municipal en materia de delimitación de sus ejidos es evidente, no sólo por el fundamento constitucional de las mismas, sino por la importancia que se le reconoce al Municipio como ente autárquico en lo económico y administrativo, hasta el punto de afirmarse que los Concejos Municipales, junto con la Asamblea Nacional y los Consejos Legislativos comparten el poder de legislar, aunque en un ámbito territorial más reducido, en las materias concernientes a la vida local; esfera dentro de la cual su opinión tiene más resonancia y su voluntad más fuerza que la del Estado respectivo.

3. C.S.J. (SPA) S: 02-12-1997 - Exp. N° 0760.

Por las razones expuestas, no se comparte el criterio de algunos cuando afirman que el Concejo Municipal de un Distrito, al dictar una ordenanza delimitando sus ejidos, obra con extralimitación de sus atribuciones y abuso de autoridad.

No es sólo en razón de que un Concejo Municipal no ha ejercido nunca la posesión (desde la época colonial) de los terrenos ejidos que le fueron adjudicados por concepto de tales en los documentos de mil setecientos ochenta y tres (1783) y mil setecientos ochenta y seis (1786), que dicha declaración no puede ser atributiva de propiedad, sino porque la declaración de ese Concejo, de ser o no permanecer como propietario de tales tierras, deslindadas o no, por concepto de ejidos o de cualquier otro título, así esté contenida en una Ordenanza válidamente sancionada es, por sí sola, absolutamente inepta e ineficaz para afectar la propiedad ni ningún otro derecho real adquirido y, por tanto, con fe pública erga omnes; y mucho menos, si la inscripción del título respectivo le atribuye la preclusividad registral.

De todo lo anteriormente expuesto queda suficientemente probado que, al menos algunos de los terrenos señalados en una Ordenanza no son en realidad ejidos pertenecientes a un Distrito, sino terrenos de propiedad particular. Sobre todo, cuando las pruebas presentadas por los apoderados del Distrito no son aptas para desvirtuar tal hecho, no sólo porque no tacharon de falsedad los documentos presentados por los recurrentes, sino porque la única prueba que aportan en defensa de legalidad de la Ordenanza es un documento de 1783, donde consta que un funcionario de la Real Audiencia y Cancillería de Santo Domingo, en visita que hizo ese año a un pueblo, procedió, en nombre de su Majestad, a hacer una dotación de tierras que fueron en una época del patrimonio municipal, pero que, obviamente, no pueden demostrar que lo hayan seguido siendo posteriormente hasta ahora, máxime si se tiene en cuenta que durante un largo período de nuestra historia republicana los inmuebles municipales, salvo los de dominio público, fueron enajenables y susceptibles de usucapión, por lo cual todos o algunos de aquellos terrenos originalmente municipales pudieron luego dejar de serlo.

Por consiguiente, al haber declarado ejidos unos terrenos que, conforme a la normativa que rige esa materia, en realidad no lo son, el Concejo Municipal dictó una Ordenanza basada en un falso supuesto, que viola la disposición constitucional garante del derecho de propiedad frente a eventuales atentados ilícitos del poder público. El artículo 115 de la Constitución, luego de declarar la garantía del derecho de propiedad, añade que: "... la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de

interés general...”; pero es evidente que tales contribuciones, restricciones y obligaciones que puedan ser impuestas por la ley, presuponen en todo caso que se respete y mantenga el derecho de propiedad. No pueden ellas llegar hasta el desconocimiento de ese derecho, a menos que se aplique un mecanismo coactivo de privación de la propiedad siguiendo el procedimiento extraordinario regulado por la Ley de la materia para obtener su expropiación. Y si bien el Concejo Municipal de un Distrito puede delimitar el objeto de su derecho, esa facultad no puede válidamente ser ejercida en perjuicio de derechos de terceros. Por eso, si la delimitación de ejidos suscita un conflicto con otros particulares, debe tratar de efectuarse por los medios convencionales, que suponen el acuerdo de voluntades de los diferentes propietarios implicados en el acto, o en defecto de ello, mediante el apropiado procedimiento contradictorio ante los tribunales competentes destinados a garantizar los derechos de todos los afectados.

En consecuencia si el Concejo Municipal de un Distrito, en lugar de someterse a tales mecanismos, pretende delimitar su ejido mediante un acto unilateral que, por su carácter de Ordenanza, está dotado de la fuerza y eficacia propias de los actos del Poder Público, frente al cual los particulares que, por efecto del mismo, ven desconocidos sus derechos no tienen otra vía que la de solicitar jurisdiccionalmente su anulación. El contenido de dicho acto no puede considerarse una “contribución, restricción u obligación” de las que el artículo 115 de la Constitución prevé que pueden ser impuestas por la Ley al derecho de propiedad, sino pura y simplemente un desconocimiento de éste, no permitido por dicha disposición constitucional ⁴.

IV. ENAJENABILIDAD

1. PRINCIPIO GENERAL

Cuando el Legislador de un Estado dicta una Ley de Poder Municipal, tiene presente la disposición constitucional que reserva al Poder Municipal, todo lo relativo a la enajenación de sus ejidos y a las formalidades que para ello deben cumplirse. Pues de otro modo no tendría explicación que después de establecer la regla general según la cual “en los casos de enajenación o permuta de edificios o cualesquiera otros bienes o propiedades municipales” se requiere el voto de cuatro (4) por lo menos de los miembros del cuerpo y llenar, además, las formalidades que sobre la materia prescriben las leyes, haya considerado necesario establecer otra regla diferente para la enajenación de ejidos, la cual no prescribe formalidades para esa clase de operaciones y, en definitiva, remite a las Ordenanzas respectivas la materia regulada por ella ⁵.

4. C. S. J. (SPA) V.S: 09-02-1994 - Exp. N° 10.111.

5. G. F. N° 84 (SPA) V. S: 11-06-1974 - Págs. 344 - 354.

2. RÉGIMEN JURÍDICO

Ahora bien, es menester analizar el régimen jurídico al cual se encuentran sometidos los ejidos. En este sentido, las opiniones de los tratadistas patrios y extranjeros han estado divididas desde tiempos de la Independencia: hay autores que han señalado que los ejidos son bienes del dominio público de los Municipios y por lo tanto inalienables e imprescriptibles; otros que señalan que son del dominio privado, dentro de estos últimos hay quienes señalan que aun cuando son del dominio privado, este tipo de bienes se encuentran fuera del comercio y, por lo tanto, son inalienables e imprescriptibles, igualmente y otros que expresan que son del dominio privado sujetos a todas las reglas de la propiedad particular.

La confusión que ha existido sobre el régimen jurídico aplicable a los ejidos, se encuentra íntimamente vinculada con la confusión que también se ha producido sobre el concepto de la “dominicalidad” o “dominialidad” pública, lo cual obedece a numerosas causas. En primer lugar la imprecisión terminológica usada por los textos legales, por los autores y por las decisiones jurisprudenciales.

En el antiguo derecho, como lo observa Pelloux, la locución “dominio público” es sinónimo de dominio de la Corona o de dominio nacional o de dominio del Estado. La terminología mas correcta creada por Pardessus en 1806, se afirma definitivamente en el Tratado de Derecho Público de Proudhon (1833), quien distingue el dominio público del dominio privado del Estado.

La doctrina en general, como ya se dijo, presenta criterios disímiles en relación a la “dominicalidad”. Algunos tratadistas consideran como bienes constitutivos del dominio público los destinados al uso directo de la colectividad, o al uso directo e indirecto de la misma; otros, los afectados al servicio público. Una sola nota unifica estos criterios: la de la consagración de estos bienes a un fin determinado; las divergencias, en principio, se relacionan con la naturaleza del uso: *uti singuli* o *uti universi*.

Hay quienes también reclaman las cosas públicas para el pueblo, cuyo derecho se manifiesta en el uso de todos. Este usus absorbe todo el derecho de la cosa pública, teniendo por resultado el reconocimiento sin discrepancias de una cualidad esencial desde el punto de vista jurídico: *las cosas públicas son extra-commercium y por ende su inalienabilidad*.

La dependencia de las cosas públicas del Estado (o de cualquier otro de sus entes político-territoriales) y la condición jurídica de las mismas, se distinguen de los caracteres jurídicos de las cosas privadas desde dos punto de vista diferentes: por su afectación o destino y por la mencionada calidad de *extracommercium*.

En primer término, la especialidad de la cosa pública, está íntimamente vinculada a la *afectación o destino*, entendiéndose por tal, la función de servir la cosa a un determinado fin de utilidad pública. Ahora bien, esa afectación o destino está dada por la voluntad del propietario que la confiere, o, por lo menos, que la mantiene. Así, pues, “el uso de todos no es más la forma única por la cual puede afirmarse el carácter especial de una cosa pública”, por cuanto no interesa que el uso *uti singuli* quede excluido; es suficiente que el interés público se realice por esa afectación o destino conferido por la voluntad del propietario.

Por otra parte el carácter de *extracommercium* la distingue de todas las cosas que puedan pertenecer a un propietario, y esta condición jurídica que la hace inalienable e imprescriptible y, por ende, no susceptible de ser gravada con derechos reales, la sitúa fuera del ámbito de aplicación del derecho civil.

A los fines de la determinación sobre si los ejidos forman parte del régimen de dominialidad o “dominicalidad” pública, la Sala Político-Administrativa del máximo Tribunal, partiendo de la noción expresada por el tratadista Bielsa, al entender por dominio público “el conjunto de cosas afectadas al uso directo de la colectividad, referente a una entidad administrativa de base territorial, destinadas al uso público de los administrados y que son susceptibles, por tanto, de apropiación privada”, es del criterio que siendo los ejidos bienes afectados al uso público o privado de un ente con base territorial (los municipios) y estando orientados al uso común de los ciudadanos (salvo las excepciones que existen conforme a la ley), son bienes del dominio público y si expresamente lo consagra la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 107, y por lo tanto inalienables conforme a lo expresado en la citada disposición, artículo 181 de la Constitución vigente (artículo 32 del Texto Constitucional derogado), el artículo 543 del Código Civil y el artículo 4° de la Ordenanza sobre Ejidos y Terrenos Propios del Municipio Guanipa del Estado Anzoátegui.

Conforme a este criterio, según el cual los ejidos son bienes del dominio público, se tiene como consecuencia necesaria su inalienabilidad que se realice sobre ella.

Hay quienes sostienen que, tanto la Constitución de 1961, como la recién entrada en vigencia el 30 de diciembre de 1999, *contienen una imprecisión terminológica* en cuanto a los artículos referidos a la inalienabilidad de los ejidos (artículos 32 y 181, respectivamente) -inalienabilidad que parte en principio de una afirmación absoluta-, dejan abierta la posibilidad de la “enajenación” de los ejidos, con el previo cumplimiento de las formalidades establecidas en sus respectivas Ordenanzas.

Tal imprecisión terminológica, según el criterio de quienes la sostienen, deviene del significado mismo del término “inalienabilidad”, comparado como sinónimo de “inajenabilidad” tanto en el Diccionario de la Real Academia Española como en otros diccionarios enciclopédicos, al señalar que lo “inalienable” es aquello que no se puede enajenar, o “dícese de los bienes que se encuentran fuera del comercio, por disposición legal, obstáculo natural o convención”.

Para muchos autores, el término “inalienabilidad” ha de ser tomado en una manera absoluta, en el sentido de que la inalienabilidad comporta no sólo la imposibilidad de vender, sino también la imposibilidad de transmisión coactiva de los bienes del dominio público.

Es por ello, que interpretando el espíritu del texto constitucional, se reafirma el principio de la inseparabilidad de los bienes de su destino público, como meta y razón de ser de la inalienabilidad; y únicamente cuando el “interés público” exige tal separación, esta se produce con la desafectación determinante del cese del dominio público y de la inalienabilidad, de tal manera, que existe la posibilidad de enajenación de estos terrenos de origen ejidal, bajo condición sujeta al cumplimiento de determinadas formalidades legales, siempre y cuando se cumplan las señaladas en las Ordenanzas Municipales, entre ellas, el requisito de la “previa desafectación”⁶.

3. CONTRATO

A. Naturaleza

Existe abundante jurisprudencia la cual ha dejado establecido que los contratos cuyo objeto se refieren a terrenos ejidos -en principio inalienables según nuestra Constitución-, son contratos administrativos y que el acto administrativo que los declara rescatados para el patrimonio municipal, es un acto resolutorio de tal contrato.

De modo que, el contrato de arrendamiento de un terreno ejido es un contrato administrativo, y el acto impugnado no es un acto separable del mismo, sino un acto resolutorio de dicho contrato ⁷.

En conclusión, *son contratos administrativos los referidos o celebrados en relación a los Ejidos, por su naturaleza, por su regulación un tanto exorbitante del derecho común especial y por el objetivo de interés público en su conjunto.*

6. T. S. J. (SPA) S: 11-05-2000 - Exp. N° 0121.

7. (SPA) S: 26-05-1994 - Exp. N° 10.169.

De allí, que resulta menester ratificar el criterio sostenido por la Sala Político Administrativa en la decisión “Acción Comercial”, según la cual “...Cuando requerimientos de interés público así lo postulan, acude la Administración a la figura del contrato administrativo para asegurar la colaboración del particular en la satisfacción de determinadas necesidades de interés general. La presencia de la Administración –dadas determinadas condiciones- en el negocio jurídico, marca a éste, inevitablemente, de características distintas a las de la contratación ordinaria, para asegurar de esta manera que aquélla, depositaria del interés general o colectivo, pueda comprometerse sin sacrificarlo en aras de intereses privados de los administrados, por importantes –individualmente considerados- que éstos parezcan. Los particulares contratantes quedan, a su vez, protegidos en ese género del contrato, en virtud de la cual una lesión a su patrimonio derivada del incumplimiento por la administración de las cláusulas convenidas (rescisión por motivos supervenientes: “hecho del príncipe”, circunstancias imprevisibles, fuerza mayor...) es compensada con la correspondiente indemnización al particular de los daños y perjuicios que pudieren habersele ocasionado. No sin razón se ha afirmado que entre esos dos extremos –sujeción a las normas de derecho civil, expresada en el respeto a la ecuación económica del contrato, y violación de algunos de los principios de derecho privado, motivada en razones de interés público- encuentra su adecuado y paradójico juego la peculiar teoría del contrato administrativo, cuya regulación queda sometida a reglas especiales distintas de las que rigen los pactos jurídico-privados”⁸.

Ahora bien, cuando el fin principal que se persigue es el de ensanchar los Ejidos del Municipio y construir un Matadero Industrial, y tal contrato es de innegable interés público, que se constata o explica por la utilidad general que reporta el desarrollo de dicha actividad siendo que, de la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su artículo 36, se desprende que los Municipios, para la gestión de sus intereses, y en el ámbito de sus competencias, podrán prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad y, más específicamente, establece el ordinal 8º del mismo artículo, como competencia propia de los Municipios, los “abastos, mataderos y mercados y, en general, la creación de servicios que faciliten el mercado y abastecimiento de los productos de primera necesidad”.

Aunado a ello, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el artículo 124, en su primer aparte, establece:

8. T. S. J. (SPA) S: 11-05-2000 - Exp. N 0121

“Artículo 124. Se declara de utilidad pública o interés social, la concesión y ampliación de ejidos a los Municipios”.

Todo lo anterior permite evidenciar como el aludido contrato es de naturaleza eminentemente administrativa, al ser un contrato que persigue como fin principal la ampliación o ensanche de los ejidos del Municipio, para el desarrollo de un matadero industrial en la región, lo cual constituye, concretamente, una de las actividades o servicios, de indudable interés general que, expresamente, está atribuida como competencia de los Municipios⁹.

B. Condiciones

a. Generalidades

La venta de ejidos, por imperativo de la Constitución siempre debe entenderse condicionada a fines de ampliación urbana (construcción) Por lo tanto, nunca podrá tratarse de una venta pura y simple aunque parezca derivarse del contrato tal condición.

Por esta razón, la Sala Político-Administrativa ha aceptado numerosos casos de rescate de parcelas por el hecho de no haberse cumplido el fin para el cual –necesariamente, por imperativo constitucional- se habría enajenado el antiguo ejido¹⁰.

b. Parcelamiento

De los artículos 2º de la Ley de Ventas de parcelas y 125 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se evidencia que la enajenación o venta de un ejido sólo procede a los fines de la realización de construcciones en los mismos y, previo el cumplimiento de ciertos requisitos tales como desafectación, parcelamiento, aprobación del Concejo, y los que establezcan las Ordenanzas.

Igualmente se infiere que, antes de la enajenación o venta de un inmueble por parcelas, el propietario o los copropietarios deben elaborar y protocolizar el documento de parcelamiento, correspondiéndole la realización de dicho trámite, en el caso de la venta de un ejido, al Municipio, por ser éste propiedad del mismo.

En efecto, el documento de parcelamiento conjuntamente con la desafectación y la aprobación del Concejo, son trámites previos que debe

9. T. S. J. (SPA) S: 16-05-2000 - Exp. N° 0061.

10. C. S. J. (SPA) V. S: 25-11-1997 - Exp. N° 11.591.

realizar el Municipio antes de proceder a la venta de un ejido, mas no constituyen obligaciones derivadas del contrato de venta¹¹.

4. CONSEJOS LEGISLATIVOS

Reservada constitucionalmente en forma explícita la competencia sobre ejidos al Poder Municipal, no pueden los Consejos Legislativos en las leyes que dicten al respecto, imponer a los Concejos Municipales formalidades diferentes a las que establezcan éstos para la enajenación de sus ejidos en sus respectivas ordenanzas, y en el supuesto de que lo hubiesen hecho infringiendo el texto constitucional el incumplimiento por los Concejos Municipales de las leyes sancionadas al respecto, no podrá servir de fundamento a un recurso contencioso de anulación, por no ser aplicable al caso¹².

5. RECUPERACIÓN

A. Generalidades

La recuperación de un inmueble objeto del contrato de compraventa, no se produce por efectos de un acto de poder sino que ella se haya establecida, en el cuerpo mismo del contrato, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Municipal de un Estado, y que faculta a un Concejo para enajenar sus ejidos, en atención a los fines permitidos por la Constitución y dentro de las condiciones y términos señalados, debiendo (es imperativo de la norma) recuperar de pleno derecho el inmueble vendido, de conformidad con las Ordenanzas Municipales. La observancia del contrato en cuestión está sometida a una condición legal que el comprador se obliga a cumplir dentro del término improrrogable de un año, vencido el cual sin que el comprador haya ejecutado su obligación, el contrato se extingue de pleno derecho operando con ello la inmediata restitución a la Municipalidad de la cosa vendida. En conformidad con lo expuesto, el contrato de venta no podría tener plena fuerza jurídica hasta tanto no se diera cumplimiento a la obligación de construir, asumida por los compradores, porque es de precepto que cuando una obligación se ha contraído bajo la condición de que un hecho suceda en un plazo determinado, esa condición se tiene por no cumplida si el tiempo ha expirado sin que el acontecimiento se haya efectuado. En este sentido, la misma Ley Orgánica respectiva, con arreglo a lo previsto en la Constitución, otorga a los Concejos, como organismos propios de la Administración Municipal, competencia para

11. T. S. J. (SPA) S: 11-05-2000 - Exp. 14.720

12. G. F. N° 84 (SPA) S: 11-06-1974 - Págs. 394 - 354.

dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones, en lo relativo a la administración de los bienes e ingresos de la entidad municipal, entre éstos, “el producto de sus ejidos y bienes propios”. En consecuencia, la recuperación del inmueble vendido que se produce de pleno derecho, al no construir el comprador dentro del término de un año, plazo éste que la Ordenanza establece y el contrato reproduce, se conforma mediante un acto del Concejo, recurrible ante el Tribunal Supremo. En este orden, el Concejo actúa como mero ejecutor de los poderes discrecionales de los cuales dispone en la circunstancia examinada, que no escapan, por el hecho de revestir tal naturaleza, al control de la legalidad ni a la consecuente posibilidad de ser declarados nulos por algún vicio denunciado, por esto no pueden alcanzar a la solución elegida por la autoridad, “porque ella se debe, no a la naturaleza particular de la decisión. Sino a la libertad de acción que la Ley ha dado al funcionario, para fijar el sentido de su determinación”¹³.

B. Incumplimiento de condiciones

La negociación realizada entre un particular y el Concejo no es un contrato de compraventa regido exclusivamente por las normas del Derecho Civil, sino una venta que culmina con la adjudicación hecha por el Concejo Municipal en virtud de la facultad que le otorga la Ley Orgánica del Poder Municipal, y, en consecuencia, sometida a los términos y condiciones allí establecidos, entre éstos, con rango de mayor y terminante importancia, la caducidad del derecho adjudicado, ope legis, cuando el comprador adjudicatario, no cumple con la obligación de construir asumida en el contrato, “en término improrrogable de un año, a contar de la enajenación, vencido el cual, sin haberlo hecho, el Municipio recuperará el inmueble de pleno derecho, de conformidad con las Ordenanzas Municipales”. Corresponde al comprador o adjudicatario, comprobar que ha cumplido con la obligación asumida de construir una urbanización o haber iniciado los trabajos pertinentes a ello, dentro del plazo de caducidad fijado en el contrato, emergiendo de esa comprobación la subsistencia de un derecho, por el cual, al no haber comenzado a dar cumplimiento a la obligación asumida, su derecho de propiedad sobre la cosa adquirida se extingue fatalmente. Es un caso que se desenvuelve dentro del principio de la legalidad administrativa que impone al Concejo Municipal la obligación de ajustarse en su decisión a las reglas jurídicas preestablecidas en la Ordenanza respectiva. Al hacerlo, mediante una declaración formulada a través de un acto administrativo que lo obliga la ley a dictar, carece de fundamento cualquier infracción denunciada al respecto. Dicho acto, no constituye propiamente una rescisión unilateral del contrato o una revocatoria del mismo por la

13. G. F. N° 100 (SPA) S: 25-04-1978 - Págs. 108 - 123.

sola voluntad de la administración ni viene a ser tampoco un acto jurisdiccional que sólo incumbe cumplir a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa o a quienes compete anular los actos administrativos contrarios a derecho. La Resolución cuya validez se discute, constituye “un acto administrativo de carácter meramente declarativo, pues la extinción del derecho del particular reclamante, se produce de pleno derecho, con arreglo a lo mandado por la Ley Orgánica del Poder Municipal. Y por estas razones, está claro que al dictar su Resolución el Concejo Municipal no puede incurrir en usurpación de funciones¹⁴.

C. El debido proceso

El artículo 125 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, luego de reproducir el precepto contenido en la Constitución en cuanto a la enajenación de los ejidos para construcciones, siempre que se respeten las condiciones y restricciones establecidas en la Ordenanza respectiva y previo cumplimiento de las formalidades que la misma señale, hace referencia a la potestad del Concejo de establecer una política general de no enajenación de ejidos, así como sujetar su administración y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio. Igualmente, el artículo comentado somete determinadas decisiones en relación con la venta de ejidos a una aprobación de las tres cuartas partes (3/4) de los miembros del Concejo Municipal.

Al respecto, se debe destacar que si bien es cierto que el artículo 184 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal hace referencia al “rescate” de terrenos ejidos que hayan sido enajenados, dicha disposición no habilita ni sirve de fundamento para que el Municipio tome la justicia en sus manos y proceda unilateralmente a rescindir un contrato de venta de terrenos, cuestión que en caso de ser procedente tendría que estar regulado en el contrato respectivo. Por el contrario, de la norma se desprende que en caso de que se compruebe que ha habido violación del texto constitucional (porque se enajenó con un fin distinto al de construcción) o que se ha violado las disposiciones legales u ordenanzas, el Municipio ha de “tomar las medidas pertinentes”, es decir, procurar la solución de la situación, ya sea por la vía de la negociación y el diálogo con los infractores, o mediante el ejercicio de las acciones judiciales que el ordenamiento jurídico confiere, por ejemplo, acciones, reivindicatorias y posesorias, según el caso.

En consecuencia, los artículos 74, numerales 1, 2, y 3, 125 y 184 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal no constituyen fundamentación legal

14. G. F. N° 100 (SPA) S: 25-04-1978 - Págs. 108 - 123.

válida para que los municipios procedan al “rescate” de terrenos que hayan sido enajenados, en el sentido de desconocer la existencia de una relación contractual preexistente y atribuirse la propiedad de dichos bienes.

En tal sentido, debe destacarse que “ninguna persona natural o jurídica podrá ocupar una parcela de Terreno Municipal, ni tampoco Municipalidades en general, sin estar provista del respectivo contrato que la autorice para ello, o que existiendo, hubiere vencido su plazo o incumplido sus cláusulas”.

Ahora bien, no se desconoce la posibilidad de que el Municipio, en uso de sus potestades constitucionales y legales, pueda proceder a expropiar terrenos de particulares para convertirlos nuevamente en ejidos, si estima que existe un interés social que lo justifique, a cuyos fines se deberá seguir con el procedimiento previsto.

Así por las consideraciones expresadas un acto está viciado de nulidad por ausencia de base legal, cuando las normas constitucionales, legales y sublegales invocadas en el mismo no atribuyen competencia a ningún órgano del Municipio para proceder al “rescate” unilateral de terrenos enajenados por el Municipio, y además, cuando el mencionado acto fue producto de un procedimiento que no resulta aplicable a la situación de hecho legal, lo cual supone una violación a la garantía del debido proceso¹⁵.

V. CONCESIÓN

La municipalidad actúa correctamente cuando establece que la parcela de terreno ejido fue utilizada para un uso no conforme, motivo éste necesario para revocar su concesión y devolver dicha parcela a su debido uso, con respecto de las limitaciones legales a la propiedad establecidas en las leyes, ordenanzas sobre desarrollo urbano y demás actos administrativos dictados en materia urbanística, a que están sujetos los ocupantes y propietarios de lotes de terreno o parcelas urbanas, por disposición de artículo 181 de la Constitución.

Si bien la municipalidad incurre en un error de derecho cuando aplica las disposiciones de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos (que censuran el arrendamiento de terrenos ejidos), puesto que conforme al régimen de los ejidos establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal ninguna para la enajenación y arrendamiento de estas parcelas, siempre y cuando sean destinadas las mismas al uso conforme habitacional, entre otras condiciones propias del contrato de concesión de dicho terreno; no obstante, la Resolución anulatoria de la concesión del terreno ejido tiene por fundamento, como se dijo ya, el uso de la mencionada parcela para un uso

15. C. S. J. (SPA) S: 25-11-1997. Exp. N° 11.591.

no habitacional y por tanto no conforme, lo cual, no es convalidable en modo alguno por acto expreso, hecho u omisión de la municipalidad, habida cuenta que serían infringidas así disposiciones de naturaleza imperativa y de orden público en materia urbanística que son del interés general o colectivo¹⁶.

VI. ADQUISICIÓN

1. FORMAS

No puede la Resolución emanada de un Concejo fundamentar la existencia de ejidos en un procedimiento extraño a las prescripciones del artículo 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos que los define: “1) Los que en concepto de tales han venido gozando varios Concejos y poblaciones de la República que arrancan desde la época colonial, 2) Los que hayan sido adquiridos como ejidos por los respectivos Municipios de conformidad con las leyes que han regido anteriormente acerca de la materia; 3) Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas. Respecto a estos terrenos se respetarán los derechos adquiridos individualmente por los poseedores de fracciones determinadas conforme a la Ley de 8 de abril de 1904 y los derechos adquiridos por prescripción; 4) Los Terrenos baldíos y privados que pasen al dominio de los Municipios que los soliciten y los que obtengan de conformidad con las disposiciones de la presente Ley.

Conforme a la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, que describe las formas de adquisición de ejidos por los municipios, cualquier otro procedimiento resulta ilegal y, eventualmente, atentatorio contra la propiedad privada que, en un ordenamiento jurídico como el nuestro, se encuentra constitucionalmente protegida. Por tanto, el acto administrativo que lo instaurare, se encuentra afectado de nulidad, que la doctrina califica de absoluta cuando el vicio de procedimiento fuere grave, doctrina, por cierto recogida recientemente en nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuando en su artículo 19, numeral 4º, sanciona la “prescindencia total y absoluta del procedimiento legal establecido” con nulidad absoluta¹⁷.

2. TERRENOS DE PROPIEDAD PRIVADA

A. Procedimiento

Si un Concejo Municipal tiene necesidad de ampliar sus ejidos utilizando para ello terrenos de propiedad particular, debe seguir el procedimiento previsto

16. C. S. J. (SPA) S: 22-10-1998 - Exp. N° 709

17. G. F. N° 116 (SPA) S: 30-06-1982 - Págs. 13 - 25.

en el capítulo VII de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, que regula justamente tal adquisición mediante el procedimiento de expropiación, de conformidad con la Ley de la materia, lo cual implica, además del cumplimiento de todas las normas allí establecidas, el pago al propietario de una justa indemnización, pues así lo dispone expresamente la Constitución Nacional en su artículo 115¹⁸.

B. Expropiación

Cuando un Concejo Municipal no ha intentado un proceso de expropiación ni de confiscación, no se puede afirmar que haya violado las normas que regulan una u otra figura. Podría más bien decirse que al no haber seguido la vía de la expropiación, que era la adecuada para lograr el objetivo perseguido, o sea convertir en ejidos terrenos de propiedad privada, el Concejo Municipal incurre en desviación de poder e infringe el artículo 115 de la Constitución de la República¹⁹.

VII. RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS PARTICULARES

Cuando los particulares claramente se proponen obtener el reconocimiento de los derechos de propiedad que pretenden sobre terrenos, al parecer comprendidos, dentro del perímetro de los ejidos de una ciudad, determinados en la Ordenanza correspondiente, existen suficientes e idóneas vías para hacer valer tales derechos y obtener su eventual reconocimiento y la propia Ordenanza así lo establece disposición que se repite en todas las Ordenanzas sobre la materia promulgada a partir de 1943, y es ante los tribunales ordinarios de la respectiva jurisdicción, en donde los interesados deben hacer valer los títulos que posean y mediante la debida confrontación con los títulos que a su vez presente el Concejo Municipal, obtengan el reconocimiento de los derechos que alegan²⁰.

VIII. BALDÍOS

La Ley de Tierras Baldías y Ejidos promulgada en 1936, en el ordinal 4º de su artículo 3º, dispone que la obtención de terrenos baldíos por las municipalidades para convertirlos en ejidos, deben hacerse de conformidad con el procedimiento que establece la misma Ley en el Capítulo VI. Dicho procedimiento se inicia mediante una solicitud formal dirigida por el Concejo

18. G. F. N° 98 (SPA) S: 25-10-1977 - Págs. 454 - 461.

19. Idem.

20. G. F. N° 88 (SPA) S: 30-06-1975 - Págs. 395 - 406.

Municipal interesado al Gobernador del respectivo Estado, y concluye con la expedición del título correspondiente, el cual ha de ser otorgado por el Ministerio correspondiente. Es sólo con esta última actuación que se verifica el efecto jurídico perseguido a través del procedimiento, o sea el ingreso de los terrenos objeto de la solicitud al patrimonio de la municipalidad. En consecuencia es necesario concluir que si el Concejo Municipal de un Distrito, al promulgar la resolución que se impugna en este juicio, no se atuvo a lo dispuesto en las disposiciones legales que rigen la materia, la irregularidad afecta la validez de dicha resolución.

Por disposición de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, la autoridad competente, para acordar la adjudicación de los baldíos a favor del municipio interesado, es un órgano del Poder Nacional, concretamente el Ministerio respectivo y esa atribución de competencia prevista en la mencionada Ley, se conforma estrictamente a lo dispuesto por la Constitución de 1936, la cual reservaba al entonces denominado "Poder Federal", entre otras cosas, "todo lo relativo a las tierras baldías". Tales previsiones han seguido repitiéndose en las Constituciones posteriores, inclusive la vigente, que las reproduce en el artículo 156, numeral 16. Por tanto, la facultad para enajenar los terrenos baldíos estaba y continúa estando atribuida constitucionalmente y de manera exclusiva, al Poder Nacional, y todo acto administrativo que viole esa norma adolece de inconstitucionalidad por usurpación de funciones ²¹.

21. G. F. N° 98 (SPA) S: 25-10-1977 - Págs. 454 - 461.