



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 6 de agosto de 2009.  
C-97-09

Licenciado  
Iván Castillo  
Director Nacional de Reforma Agraria  
E. S. D.

Señor Director:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a la nota DINRA No. 470-09, mediante la cual se consultó la opinión de esta Procuraduría respecto a la facultad de la Dirección Nacional de Reforma Agraria para adjudicar tierras patrimoniales asignadas a dicha dependencia pública para fines agrarios, localizadas en territorio insular o dentro de la franja de 200 metros hacia dentro de la costa en tierra firme.

Para dar respuesta a la interrogante planteada resulta preciso señalar que de acuerdo con el artículo 26 del Código Agrario, todas las tierras estatales, salvo las exceptuadas taxativamente por el artículo 27 del propio cuerpo normativo están sujetas a los fines de la Reforma Agraria.

En relación con el tema objeto de su consulta, los numerales 7 y 8 del artículo 27 del citado código, como quedaron modificados por el artículo 8 del decreto de gabinete 66 de 23 de febrero de 1990 y por el artículo 39 de la ley 2 de 2006, respectivamente, disponen lo siguiente:

**“Artículo 27.** Se exceptúan de lo dispuesto por el Artículo anterior las siguientes tierras:

...

7. Los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares, así como los comprendidos en una faja de doscientos (200) metros de anchura hacia adentro de la costa, en tierra firme;

8. Las islas marítimas. La enajenación de las porciones de tierras ocupadas y poseídas en los territorios insulares, se sujetará a lo que al efecto dispone la Constitución Política y la ley.

9. ...”.

En lo concerniente a la competencia para adjudicar tierras patrimoniales localizadas en territorio insular y en zonas costeras, el artículo 28 del Código Fiscal, conforme quedó subrogado por el artículo 8 del decreto de gabinete 45 de 20 de febrero de 1990, en concordancia con el acápite "g" del artículo 2 de la ley 63 de 1973, como quedó modificado por el artículo 17 de la ley 23 de 2009, disponen lo siguiente:

**“Artículo 28.** El Ministerio de Hacienda y Tesoro tendrá a su cargo todo lo que concierna a la enajenación y al arrendamiento de los bienes nacionales.”

**“Artículo 2.** Son funciones de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas:

...

g. La administración, tramitación, adjudicación, concesión, arrendamiento y custodia de las tierras baldías nacionales rurales o urbanas, territorio insular, zonas costeras, así como los bienes patrimoniales de la Nación, con excepción de los destinados a fines agropecuarios, que sean competencia del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

h. ...”. (resaltado y subrayado nuestro).

De las disposiciones legales antes citadas se infiere que corresponde al actual Ministerio de Economía y Finanzas, por conducto de la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales de dicho ministerio, adjudicar las tierras patrimoniales localizadas en territorio insular o en zonas costeras, salvo si estuvieren destinadas a fines agropecuarios.

En cuanto a la posibilidad de que las zonas costeras sean destinadas a estos fines, es preciso destacar que en sentencia de 16 de abril de 2003 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declaró ilegal la resolución D.N. 189-99 de 18 de junio de 1999, expedida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por la cual se autorizaba a los funcionarios sustanciadores de dicha dependencia pública para admitir y tramitar solicitudes de adjudicación de tierras dentro de la faja de 200 metros hacia adentro de la costa en tierra firme, comprendidas en fincas inscritas a nombre del citado Ministerio en la Sección de la Propiedad del Registro Público de Panamá.

Entre los argumentos esgrimidos por ese tribunal de justicia en sustento de su decisión, se señala que dicha área de terreno “...no está destinada o sujeta, por mandato de la Ley, a los propósitos de la Reforma Agraria, pese a que sean tierras patrimoniales como lo ha informado el funcionario demandado; por lo que la tramitación y gestiones para disponer de ellas compete a la Dirección General de Catastro, ...”. (subrayado y resaltado nuestro).

Esta situación, a juicio de este Despacho, no ha variado, pues ninguna norma jurídica de rango legal, promulgada con posterioridad al aludido fallo, destina a fines agropecuarios las tierras patrimoniales del Estado localizadas en áreas costeras

En lo concerniente a la posibilidad de que la Dirección Nacional de Reforma Agraria adjudique tierras patrimoniales localizadas en territorio insular para fines agropecuarios, debo observarle que al tenor del artículo 26 de la ley 2 de 2006, en concordancia con el literal "g" del artículo 2 de la ley 63 de 1973, anteriormente citada, compete a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales otorgar en concesión, por un período de noventa años, los terrenos estatales localizados en territorio insular, que hubieren estado en posesión de personas naturales de manera permanente o ininterrumpida, para vivienda o asiento de su actividad agropecuaria, por un período no inferior a los dos años anteriores a la vigencia de la citada ley 2, sin que para ello éstas deban someterse a acto público o consignar fianza alguna por dicha concesión, quedando exentas del pago del canon correspondiente.

De las normas y consideraciones anteriormente expresadas se concluye que la Dirección Nacional de Reforma Agraria carece de competencia para adjudicar tierras patrimoniales del Estado localizadas en territorio insular o dentro de la franja de 200 metros hacia dentro de la costa en tierra firme, aunque hayan sido asignadas a dicha entidad pública mediante Escritura Pública, para los fines de la Reforma Agraria.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Oscar Ceville  
Procurador de la Administración

OC/cch.

