

Señor Representante de Corregimiento:

He recibido su Oficio s/n de 19 de marzo de 1998, el día 24 de marzo del presente año, a través del cual solicita a este Despacho emita criterio jurídico respecto a las siguientes interrogantes que paso a transcribir:

"1. ¿Cuál es la diferencia entre un terreno municipal y uno nacional y que (sic) instancia gubernamental regula dicha materia?

2. ¿Cuál es el papel a desempeñar por las Juntas Comunales en general, con relación a la conceción (sic), regulación, expropiación, optención o tenencias de tierras, sean nacionales o municipales?

3. ¿Puede el señor Gobernador de una Provincia por el hecho de ser la primera autoridad provincial, citar a una comunidad para que cambie la directiva de la Junta Local respectiva, por el solo hecho de ser el señor Gobernador, tal y como ocurrió en una de nuestras comunidades?"

Para efectos de una mejor exposición de la Consulta que absolvemos y en aras de una atinada comprensión, procederemos en primer lugar, a definir los conceptos "Tierras Nacionales" y "Tierras Municipales" y sus diferencias a fin de ampliar nuestro análisis jurídico en cada uno de los planteamientos y brindar así, una respuesta de fondo que coadyuve a resolver sus inquietudes.

El Código Agrario en su artículo 24, define las tierras nacionales o estatales, como aquellas tierras baldías que están compuestas por todo el territorio de la República, con excepción de las que pertenezcan en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Se consideran también como tierras baldías las tierras indultadas es decir aquellas tierras que tuvieron bajo una condición, propiedad de la nación para uso público y posteriormente se liberan de esa condición para otro uso.

Nuestra Constitución Política, establece en sus artículos 254 y 255, esta categoría de bienes inmuebles dentro los bienes de dominio público y privado.

"Artículo 254. Bienes del Estado de dominio privado. Pertenecen al Estado:

1. ...
2. ...
3. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecieron al extinguido Departamento de Panamá.
4. Las tierras baldías e indultadas.
5. Las riquezas del subsuelo, que podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objeto de concesiones o contratos para su explotación según lo establezca la Ley. Los derechos mineros otorgados y no ejercidos dentro del término y condiciones que fije la Ley, revertirán al Estado.
6. ..."

"Artículo 255. Bienes del Estado de dominio público. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

- 1.
2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.
3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.
- 4....
5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público."

Los bienes del Estado son todas aquellas cosas materiales, inmateriales, muebles e inmuebles que pertenecen al Estado. Los mismos pueden ser de dos categorías: de dominio público y de dominio privado. De dominio público, son todos aquellos bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporales pertenecientes como propiedad sui generis a un ente de Derecho Público y por ende sometido al régimen jurídico de Derecho Público, a fin de ser destinado al uso público, servicio público, utilidad pública; de allí, que resulte inadecuado calificar todos los bienes a que alude el artículo 255, como bienes de uso público, pues el uso público, es uno de los destinos a que un bien de dominio público, puede estar sometido; es decir, se tiende a confundir una especie con el género, que lo constituye el concepto de función pública.

En cuanto a los bienes del Estado de dominio privado, podríamos decir que son aquellos bienes que no están destinados a ninguna de las especies de función pública. En otras palabras aquellos bienes que no son de uso público y pueden ser destinados para otra función. (Cfr. Fuentes Montenegro, Luis. Constitución Política, págs 228 y 229)

Por otra parte, las tierras municipales, están desarrolladas en el artículo 331 del Código Civil y las clasifica como bienes de uso público y bienes patrimoniales. Son bienes de uso público, en los Municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio en general costeadas por los mismos Municipios. Las aceras hacen parte de las calles. Todos los demás bienes que los Municipios posean serán patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales (Cf. art. 333 del Código Civil)

Definimos las Tierras Municipales, como aquellas que pertenecen al Municipio y que cumplen una función social, y no sólo son destinados al uso de la colectividad sino que también pueden ser destinados al servicio público al igual que aquellas tierras que no son de uso directo de la comunidad. Es decir que son adquiridas por el Municipio para otros fines.

DIFERENCIAS

1. Atendiendo al titular o a las personas que pertenecen los bienes; tenemos que son del Municipio las tierras o bienes inmuebles destinados al uso directo del público, de modo que las otras categorías de bienes, que en el caso del Estado tienen la condición de dominiales, como los destinados al servicio público, el fomento de la riqueza nacional o a la defensa del territorio o sea, son propiedad del Estado.

2. Los bienes patrimoniales o de dominio privado de los Municipios son aquellos que pertenecen al Municipio y no están destinados a la realización de ningún

servicio y pueden constituir fuente de ingresos para el erario público, por ejemplo los bienes que haya adquirido por cualquier título así como los que les corresponden según la Ley; los bienes mostrencos y vacantes que se encuentren en el Distrito; Las herencias de los que fallecieron en sus jurisdicciones sin dejar herederos; Las instalaciones y empresas mercantiles e industriales pertenecientes al Municipio. Estos bienes están sujetos a las mismas normas que los bienes patrimoniales del Estado.

En cuanto a la segunda interrogante, iniciaremos señalando quienes tienen facultad para adjudicar los terrenos municipales o tierras municipales. Por Ley corresponde a los Municipios la adjudicación de áreas y ejidos, conocido bajo la denominación de futuras áreas de expansión.

De acuerdo con el Artículo 17 de la Ley 106 de 1973, al asignarle competencia exclusiva a los Consejos Municipales en su Ordinal 9 dispone que deben reglamentar el uso, arrendamiento, ventas y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones y de los demás terrenos municipales. Por otro lado le corresponde deslindar las tierras que forman parte de los ejidos del Municipio y del Corregimiento con la cooperación de la Junta Comunal respectiva.

Atendiendo lo antes dicho, toda venta de bien inmueble (tierras municipales) debe ser autorizada por el Consejo, a través de Acuerdo respectivo. Los procedimientos a seguir en las adjudicaciones y ventas de terrenos adquiridos para áreas y ejidos por los Municipios debe regularse mediante Acuerdo. En ese sentido, el procedimiento para adquirir tierras municipales está contenido en los artículos 98 y 99 de la Ley 106 de 1973.

El procedimiento para adquirir "Tierras Nacionales", está regulado en el Código Fiscal, Libro I, De Los Bienes Nacionales, Título IV, De las Tierras Baldías, Capítulo V, del Procedimiento para adjudicaciones, Sección II, del Procedimiento para Adjudicaciones a los Municipios, en su artículo 179 el cual dispone:

"Artículo 179. Las solicitudes de los Municipios para que se les adjudique gratuitamente el dominio de tierras baldías necesarias para áreas y ejidos de sus poblaciones, serán dirigidas al Ministerio de Hacienda y Tesoro, el cual, por conducto del funcionario directamente encargado del ramo de tierras, las substanciará y resolverá".

Como podemos observar, aún para la adjudicación de tierras municipales, la Junta Comunal tendrá que solicitar al Consejo Municipal, para que éste a su vez intervenga en la adquisición de estas tierras para los fines que tenga dispuesta la misma, la cual se le adjudicará posteriormente a través de un Acuerdo Municipal.

En cuanto a la CONCESIÓN, se trata de un acto de derecho público por el cual la Administración encarga temporalmente a una persona la ejecución de una obra o ejecución de un servicio público; transmitiéndole ciertos poderes jurídicos y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y control, pero por cuenta y riesgo del concesionario.

Las Municipalidades no están lejos de este marco doctrinal, por tanto, pueden promover, a través del Consejo Municipal, concesiones de bienes y servicios, fundamentándose en el artículo 17 numeral 10 y 11, de la Ley 106 de 1973.

En lo atinente a la materia de expropiaciones la Constitución Política en su artículo 45, trata el tema, y el Código Judicial establece el procedimiento, para adquirir tierras de propiedad privada.

"Artículo 45. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

El Procedimiento, para efectos de esta expropiación está contenido en el artículo 1937 del Código Judicial.

Artículo 1937. Siempre que sea necesaria la expropiación de un bien, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, de acuerdo con el artículo 45 de la Constitución Política, se seguirá el procedimiento que a continuación se expresa:

1. La demanda de expropiación deberá presentarse con la Ley o acto expedido por la autoridad competente que ha declarado la expropiación, la que expresará con toda claridad qué es lo que debe expropiarse, con qué objeto y por qué motivo. Esta circunstancia también se expresará en la demanda.

La demanda se dirigirá:

- a) Contra el propietario del bien o los que sean titulares de derechos reales sobre el mismo;
- b) Contra las partes del proceso, si el bien se hallare en litigio;
- c) Contra los arrendatarios o acreedores anticréticos, si los contratos constan en escritura pública y se han registrado;
- d) Contra la persona que posee el bien, sin perjuicio de lo dispuesto en el literal "a" de este ordinal.

2. Si se tratare de inmuebles, se presentará igualmente un certificado sobre la propiedad y gravámenes.

3. El demandante podrá acumular en la misma demanda varios inmuebles, aunque pertenezcan a distintas personas."

Hechos los anteriores apuntamientos, podemos concluir que la Junta Comunal no es autónoma y como tal, no está facultada para hacer concesiones, expropiaciones, o adquisiciones de tierras, por cuenta propia, ya que esta atribución recae en el Consejo Municipal, la cual tendrá que cumplir con los procedimientos antes descritos.

En atención a la última interrogante, empezaremos por indicar que las Juntas Comunales son las que están obligadas a organizar las Juntas Locales en cada una de sus comunidades, barrios o regidurías del respectivo corregimiento. Éstas deben ser organismos auxiliares de aquellas, o sea de la Junta Comunal. (Cfr. Artículo 12 de la Ley 105 de 1973)

Las Juntas Locales tendrán una directiva cuyos miembros serán elegidos mediante elección democrática por la comunidad. Corresponde a la Comunidad escoger al candidato que le parezca mas calificado por su honorabilidad y se reconozca su trayectoria de trabajo. La Junta Local nombrará un vocero para que actúe ante la Junta

Comunal respectiva y podrán participar en estas Juntas Locales personas mayores de 16 años.

En las Alcaldías habrá un libro de registro de la constitución, o sea, la conformación de sus miembros y cambios de directivas y el procedimiento para la elección de la directiva de las Juntas Locales será determinado por el Reglamento Interno de las Juntas Comunales. (V. Artículo 13 de la Ley 105 de 1973)

Por todo lo antes expuesto, el Gobernador a través de la Junta Técnica Provincial podrá coadyuvar al desarrollo y soluciones de problemas que enfrentan las comunidades, barrios, regidurías, pero no están dentro de sus atribuciones legales contenidas en la Ley N°.2 de junio de 1987, citar a la comunidad para que cambie directiva de la Junta Local.

Con la esperanza de haber aclarado sus inquietudes, me suscribo de Usted, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.