

Panamá, 1 de junio de 2007.
C-127-07.

Licenciada
Nadia Moreno
Directora Nacional de Reforma Agraria
Ministerio de Desarrollo Agropecuario
E. S. D.

Señora Directora Nacional:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota DINRA-490-06, mediante la cual consulta a la Procuraduría de la Administración si el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, creado mediante ley 12 de 25 de enero de 1973, que dentro de su organigrama incorpora a la extinta Comisión de Reforma Agraria, actual Dirección Nacional de Reforma Agraria tiene patrimonio propio y si esta Dirección puede adjudicar a título oneroso los predios donde están localizados los asentamientos humanos de Loma Flores y Lagartera Grande, si éstos les son asignados en uso y administración.

En relación al contenido de su interrogante, es preciso anotar que al tenor del artículo 3 del Código Fiscal son bienes nacionales, además de los que pertenecen al Estado y los de uso público, enumerados en los artículos 257 y 258 de la Constitución Política, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los municipios, a las entidades autónomas o semiautónomas, ni sean individual o colectivamente de propiedad particular. En concordancia con lo anterior, el artículo 8 del mismo cuerpo de normas señala que la administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, pero los destinados al uso o a la prestación de un servicio público serán administrados por el ministerio o entidad correspondiente.

De lo indicado es posible inferir que sólo los municipios y las entidades descentralizadas (autónomas y semi-autónomas) tienen patrimonio propio; no así las entidades del gobierno central (los ministerios y sus dependencias), las cuales únicamente pueden **administrar** los bienes nacionales que les sean asignados, con sujeción a las reglas normativas y de carácter fiscal que dicte el órgano ejecutivo.

Este ha sido el criterio sostenido por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Memorando No. 501-02-276, en el cual precisó lo siguiente:

“ ...

A. ORGANO EJECUTIVO. MINISTERIOS.

De acuerdo a la estructura política forman parte del Órgano Ejecutivo (Art. 170 C.P.). Los ministerios no cuentan con patrimonio propio, dependen de las asignaciones presupuestarias fijadas en el Presupuesto General del Estado. Los bienes muebles e inmuebles que se le asignen para su funcionamiento pertenecen a la Nación y son otorgados en uso y administración.

...”

Con fundamento en las normas y consideraciones anteriores, es la opinión de este Despacho que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario no tiene patrimonio propio.

En relación a la interrogante dirigida a consultar la viabilidad que la Dirección Nacional de Reforma Agraria pueda adjudicar a título oneroso los predios donde están localizados los asentamientos humanos antes mencionados, cabe anotar que de conformidad con el literal g del artículo 2 de la ley 63 de 1973, modificado por la ley 36 de 1995, en concordancia con el artículo 28 del Código Fiscal, compete a la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, la administración y tramitación de adjudicaciones y arrendamientos de tierras patrimoniales de la nación, con excepción de las destinadas a fines agropecuarios, cuya adjudicación, ya sea a título oneroso o gratuito, compete de modo privativo a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, de conformidad con lo previsto en el numeral 1, del literal “a” del artículo 12 de la ley 12 de 1973, en concordancia con las normas del título III del Código Agrario.

En el caso bajo estudio, a través de las investigaciones realizadas por este Despacho se pudo constatar que la Junta Directiva de la desaparecida Autoridad de la Región Interoceánica, mediante las resoluciones 84-03 y 85-03 de 24 de julio de 2003, autorizó a la Administración General de dicha entidad para que solicitara ante las autoridades competentes, la excepción del procedimiento de selección de contratista y la autorización para traspasar, a título gratuito, al Ministerio de Economía y Finanzas, para que este a su vez asignara a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el dominio del Polígono RP 5, con un área de terreno de 207 has + 7,221 mts², dentro del cual se encuentra el asentamiento humano de Loma Flores y un área de 139 has + 1,777.03 mts², en el cual se localiza el asentamiento humano de Largartera Grande; inmuebles ubicados en el corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, con la finalidad de que se realizara el ordenamiento, catastro y titulación de las propiedades correspondientes a los residentes a quienes se les confiera derechos posesorios.

Posteriormente, el Consejo de Gabinete emitió la resolución de gabinete No. 58 de 23 de junio de 2004, por la cual se exceptuó a la Autoridad de la Región Interoceánica del procedimiento de selección de contratista y se le autorizó a traspasar, a título gratuito, al Ministerio de Economía y Finanzas, el globo de terreno en el que se encuentra el asentamiento humano de Loma Flores, para que éste a su vez lo asignara a la Dirección Nacional de Reforma Agraria y/o a las instituciones públicas correspondientes, según su competencia, **con el propósito de que se realizara el ordenamiento, catastro y titulación donde fuera viable**. No obstante, mediante la resolución 109-A de 17 de agosto de 2004 dicho ministerio aceptó el traspaso del globo de terreno en cuestión y lo asignó **en uso y administración** a la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, restringiendo en dichos términos el alcance de las atribuciones que puede ejercer dicha dependencia estatal sobre el mencionado globo de terreno.

En atención a lo antes indicado, damos respuesta a su segunda interrogante señalándole que en opinión de este Despacho y hasta tanto se mantenga vigente la misma, la Dirección Nacional de Reforma Agraria sólo podrá disponer de las tierras que le fueron asignadas, en el caso de la comunidad de Loma Flores, de conformidad con los términos y condiciones señalados por el Ministerio de Economía y Finanzas en la resolución 109-A de 17 de agosto de 2004, a través de la cual se dispuso tal asignación.

En lo que respecta a las tierras ocupadas por la comunidad de Lagartera Grande, no consta en nuestro expediente que las mismas hayan sido formalmente asignadas al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, razón por la cual nos vemos impedidos de emitir criterio sobre la situación jurídica de esos predios.

Atentamente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/1031/au.