

Panamá, 20 de junio de 2000.

Honorable Representante
José Luis Terrado
Vicepresidente del Consejo Municipal
de San Felix - Provincia de Chiriquí

Señor Vicepresidente:

Doy formal contestación a su Nota s/n, fechada 15 de mayo de 2000, recibida en nuestras oficinas vía fax, el día 18 de mayo del presente año, a través de la cual nos solicita opinión jurídica respecto a las funciones del Alcalde respecto a las tierras municipales; inajenables e inadjudicables.

Según nos informa en su Nota, existe una problemática en cuanto a que los moradores del lugar, han estado colocando cercas visibles en tierras que son municipales, inajenables e inadjudicables; y que el señor Alcalde, a pesar de estar observando dicha anomalía, ha indicado que no le corresponde actuar, hasta tanto reciba una carta firmada por el Honorable Representante de dicho corregimiento, sobre el particular.

Para efectos de una mejor exposición de la Consulta que absolvemos y en aras de una atinada comprensión, nos resulta importante definir en un primer momento, los conceptos de "Tierras Nacionales" y "Tierras Municipales" y sus diferencias con la finalidad de ampliar nuestro análisis jurídico y brindar así, una respuesta de fondo que coadyuve a resolver sus inquietudes.

DEFINICIÓN

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 (Éstas hacen referencias a tierras que no estén tituladas). 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 su artículo 255 esta categoría de bienes inmuebles dentro los bienes de dominio público a saber.

“Artículo 255. Pertencen al Estado y son de uso público, y por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.

2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y a toda clase de comunicaciones.

...

5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público. En todos los casos que los bienes de propiedad privada se convirtieran por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado. (El subrayado es nuestro).

Por su parte, nuestro Código Civil sobre bienes de dominio público señala:

“Artículo 329. Son bienes de dominio público:

Los destinados al uso, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas; playas, radas y otros análogos; ...” (Resaltado y subrayado nuestro)

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. (Ref. Consulta 122 de 14 de mayo de 1998)

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.

ADJUDICACIÓN DE 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.

AJUDICACIÓN DE TIERRAS ESTATALES

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, para la adjudicación de tierras baldías para futuras áreas de expansión de las poblaciones municipales; deberá presentarse la solicitud al Ministerio de Hacienda y Tesoro hoy Ministerio de Economía y Finanzas el cual será tramitado por conducto del funcionario respectivo que se encarga del ramo de tierras.

En lo atinente a la **materia de expropiaciones** la Constitución Política en su artículo 45, trata el tema, y el Código Judicial establece en su artículo 1937 el procedimiento, para adquirir tierras de propiedad privada.

Por otro lado, en conversaciones que sostuviéramos con el Honorable Representante de San Felix, Licdo. Héctor Faraga vía teléfono, nos explicó que el problema radica, que existen personas de la comunidad que han ocupado tierras municipales por más de treinta (30) años en el Corregimiento de San Felix y que

tienen sus cercas en la línea de las aceras; y que de igual manera otros, han colocado cerca en la línea de alta marea, áreas de playas que a su entender son tierras inadjudicables e inajenables. En cuanto a la primera interrogante, es a nuestro juicio, difícil recobrar dichos bienes dominiales salvo por expropiación de conformidad con el artículo 45 de la Constitución Política, y la Ley 57 de 1946 artículo 3, por razones de utilidad pública o beneficio social con el correspondiente juicio de Indemnización del supra decreto bien inmueble.

No obstante, recomendamos al Consejo Municipal que en conjunto con el señor Alcalde, se regulen la ventas de tierras municipales actuales a través de Acuerdos, tal como lo indicamos en líneas precedentes, eso por un lado, y por otro, debe reglamentarse mediante Acuerdo lo atinente a la línea de Construcción, Permisos y Visto Bueno, para las obras o construcciones menores, tales como: cercas, cambios de acabados, cielo rasos, pisos, paredes fachadas, cambio de techos, pavimentos, pequeños cambios, reformas, reparaciones internas o externas que no involucren trabajo de plomería y electricidad con apoyo de entidades tales como: Ministerio de la Vivienda y Ministerio de Obras Públicas para definir el área o línea de construcción correspondiente de los actuales terrenos.

En ese Acuerdo, se deberá establecer los requisitos que deben cumplir las personas que van a construir cercas o anexos y los correspondientes impuestos. No obstante, el Alcalde podrá en virtud de los artículos 1313, 1316, 1320 y 1324 del Código Administrativo, imponer sanciones a todas aquellas personas que no cumplan con los requisitos establecidos en dicho instrumento legal, mientras se regule lo atinente a la línea de construcción de cercas, o anexos.

Por último, queremos indicar, que la Procuraduría en materia de playas se ha pronunciado en diferentes Consultas (Consulta No. 57 de 16 de marzo de 2000 y C-110 de mayo de 2000), que anexamos para su mayor comprensión; no obstante, este Despacho ha concluido que las tierras inadjudicables que colindan con las playas son: "los terrenos inundados por las altas mareas, sean o no manglares", tal como lo establece el numeral 3º del Artículo 116 del Código Fiscal. Además de estas tierras, la Dirección de Reforma Agraria tampoco podrá adjudicar los terrenos comprendidos en una faja de doscientos metros (200mts) de anchura y hacia dentro de la costa, en tierra firma, según el artículo 27 del Código Agrario, ya que éstas se exceptúan del Régimen de Reforma Agraria y no pueden, por tanto, ser adjudicadas y enajenadas por dicha Dirección, bajo la premisa de que ello se hace en cumplimiento de los fines de la Reforma Agraria. (Consulta No. 110 de 19 de mayo de 2000)

De allí entonces, que podamos afirmar que las playas y riberas de mar deben satisfacer necesidades de las colectividad, por lo que de ser utilizadas debe existir la respectiva autorización del Ministerio de Hacienda y Tesoro, hoy Ministerio de Economía y Finanzas, tal como lo dispone la Ley 36 de 6 de julio de

1995, por la cual se modifica y adiciona la Ley 35 de 1963. (Ref. Consulta N0.284.de 14 de octubre de 1998)

Finalmente, queremos señalar que el Alcalde es la primera autoridad y Jefe de Policía del Distrito y como tal, esta instituido para asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, además tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa (artículos 17 y 23 de la Constitución Nacional). El Código Administrativo en su artículo 855 dice que la Policía tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales, y municipales, encaminadas a la conservación de la tranquilidad social, de la moralidad y de las buenas costumbres, y a la protección de las personas individuales y colectivas. Por lo tanto, exhortamos al señor Alcalde hacer cumplir la Ley, y realizar en conjunto con el Consejo Municipal, todas las diligencias posibles ante el Ministerio de Economía y Finanzas para que se adopten las medidas correctivas.

De esta forma dejamos contestada su interrogante, atentamente,


Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.

Adjunto: Circular No.DPA-001/97 de 3 de marzo de 1997 referente a las playas, y las Consultas C-57 de 16 de marzo del 2000, C-110 de 19 de mayo del 2000.