

Panamá, 31 de octubre de 2001.

Su Excelencia

**NORBERTO DELGADO DURÁN**

Ministro de Economía y Finanzas

E. S. D.

Señor Ministro:

Damos respuesta a Nota No.101-01-1091-DMEYF elevada a este Despacho, en la cual nos consulta respecto de terrenos baldíos, considerados nacionales ocupados por particulares. Según explica la problemática planteada radica en el hecho de que actualmente existen terrenos nacionales que por su ubicación en áreas urbanas han sido solicitados en compra a la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas aunque sobre algunos de ellos pesa proceso ordinario declarativo de dominio, debido a que al encontrarse en poder de personas particulares, éstos han accionado ante los tribunales, el referido proceso.

Antes de ofrecer respuesta de fondo a lo solicitado, es oportuno analizar algunos conceptos que guardan relación directa con la situación presentada dado lo complejo del tema presentado.

I. Conceptualización.

La Constitución Política, en su artículo 254 enumera taxativamente los bienes que constituyen bienes del Estado de dominio privado, a saber:

“ARTÍCULO 254. Bienes del Estado de dominio privado. Pertenecen al Estado:

1. Los bienes existentes en el territorio que pertenecieron a la República de Colombia.
2. Los derechos y acciones que la República de Colombia poseyó como dueña, dentro o fuera

del país, por razón de la soberanía que ejerció sobre el territorio del Istmo de Panamá.

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. Las salinas, las minas, las aguas subterráneas y termales, depósitos de hidrocarburos, las canteras y los yacimientos de toda clase que no podrán ser objeto de apropiación privada, pero podrán ser explotados directamente por el Estado, mediante empresas estatales o mixtas, o ser objeto de concesión u otros contratos para su explotación, por empresas privadas. La Ley reglamentará todo lo concerniente a las distintas formas de explotación señaladas en este ordinal.
7. Los monumentos históricos, documentos y otros bienes que son testimonio del pasado de la Nación. La Ley señalará el procedimiento por medio del cual revertirán al Estado tales bienes cuando se encuentren bajo la tenencia de particulares por cualquier título.
8. Los sitios y objetos arqueológicos, cuya explotación, estudio y rescate serán regulados por la Ley.”

Tal como se desprende del precepto copiado la norma fundamental deja expresamente consignado los bienes que pertenecen al Estado, esta norma tiene su desarrollo en el artículo 3 de la Ley 8 de 1956 de 27 de enero de 1956, “Por la cual se aprueba el Código Fiscal de la República de Panamá”, cuyo tenor expresa: “son bienes nacionales, además de los que pertenecen al Estado y de los de uso público, según los enumera la Constitución en sus artículos 208 y 209, todos los existentes en el territorio de la República que no pertenezcan a los Municipios, a las entidades autónomas o semi-autónomas ni sean individual o colectivamente de propiedad particular”.

Ahora bien, respecto de tierras estatales y de propiedad privada, el Código Agrario que regula todo lo relacionado con la distribución de las tierras en la República de Panamá, en sus artículos 3 y 4, expresamente señalan:

“ARTÍCULO 3. La tierra es un factor de producción y su propietario debe cumplir con la función social prevista por la Constitución Nacional. En desarrollo de este principio queda prohibido todo acto de los particulares y de los funcionarios que impida o estanque el aprovechamiento nacional de la tierra.”

=====0=====

“ARTÍCULO 4. La política agraria del Estado se dirige hacia el aprovechamiento total y efectivo de la tierra en la República, conforme a los principios enunciados en la Sección Primera de este Código, según los intereses de la Nación y tomando las medidas conducentes para poner en producción las tierras ociosas o insuficientemente explotadas”.

Se extrae de los preceptos copiados que la adjudicación de tierras conlleva la finalidad básica de cumplir con la función social señalada en la Constitución Política, artículos 118 y 119. De allí, pues, que al final de la disposición se prohíba el acto de particulares de impedir u obstaculizar el aprovechamiento racional y nacional de la tierra, evitando el acaparamiento de tierra para asegurar una distribución equitativa de dicho recurso. Es decir, lo que se procura es que la tierra cumpla un fin determinado por la Ley, atendiendo los intereses de la Nación. Por eso, según el artículo 11 de la excerta comentada, la tenencia, distribución y uso de la tierra conlleva el cumplimiento de la función social y económica que le corresponde. Asimismo, señala que la responsabilidad del cumplimiento de la función social se hace extensiva a todos los Órganos y Agencias del Estado y de los Municipios y a las personas naturales o jurídicas que ejercen el derecho de propiedad de la tierra.

En cuanto a la función social que debe cumplir la distribución de la tierra en nuestro país, la Ley 37/62 *ibídem*, es clara al disponer en su artículo 12, acápite d) que “aquellas tierras de propiedad privada que no cumplan la función social que el Código Agrario determina, serán también utilizadas para distribución, previa expropiación por el Estado de acuerdo con las disposiciones constitucionales. (Cfr. Artículo 12, acápite d.).

Esta norma, es reforzada por el contenido de los artículos 70 y 79 de la misma excerta usada, cuyos textos dicen:

“ARTÍCULO 70. Los terrenos de cualquier extensión, adjudicados a título oneroso, estarán sujetos a expropiación cinco (5) años después de la adjudicación, si el adjudicatario no mantiene la propiedad cumpliendo su función social, al tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de este Código.”

=====0=====

“ARTÍCULO 79. Los terrenos adjudicados gratuitamente revertirán a la Comisión de Reforma Agraria si el adjudicatario cinco (5) años después de la adjudicación no mantiene la propiedad cumpliendo su función social, al tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de este Código.”

Vale, aclarar, que se entiende que la tierra cumple una función social cuando es utilizada para sembradíos, cultivos, pastoreo, en fin para una actividad de orden agrícola y pecuaria que redunde en beneficio económico del adjudicatario. De allí, que la Reforma Agraria puede disponer de adjudicar porciones de terreno a personas que cumplan con los objetivos de la Ley, en cuanto a asegurar que en ellas se cumpla la función social establecida en la norma

Sobre el particular, la Honorable Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 15 de enero de 1993, ha apuntado:

“Algunas de estas normas establecen que el Estado puede adjudicar tierras siempre y cuando se cumplan con las condiciones y limitaciones que señala el referido Código, especialmente la obligación de que dichas tierras cumplan su función social. Como hemos visto, el artículo 79 del Código Agrario señala que de no cumplir el adjudicatario con la función social de la propiedad, ésta revertirá al Estado.

...

El artículo 44 de la Constitución garantiza el derecho a la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley y a continuación el artículo 45

preceptúa que la propiedad privada implica para su dueño la obligación de hacerla cumplir su función social y además que puede haber expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley. Es decir, que el derecho a la propiedad privada no es absoluto y puede ser limitado por la Ley.” (SENTENCIA de 15 de enero de 1993-PLENO Reg. Jud. Enero-1993-pág. 102)(Subraya la Procuraduría de la Administración)

Se desprende de la jurisprudencia copiada, que ha sido criterio de este alto organismo judicial, sostener que las tierras adjudicadas por el Estado tienen la obligación de cumplir la función social señalada por la Ley, de lo contrario dichas tierras revierten al Estado. Enfatiza el cuerpo colegiado de la Honorable Corte que el derecho a la propiedad no es absoluto, al ser limitado por la Ley.

En el presente caso por tratarse de terrenos nacionales en áreas urbanas, su administración no corresponde a la Reforma Agraria, pues ello se colige prístinamente de lo establecido en los artículos 26 y 27 del Código Agrario, sino al Ministerio de Economía y Finanzas, como bien lo dispone el Código Fiscal en su artículo 8, cuyo tenor literal expresa:

“ARTÍCULO 8. La administración de los bienes nacionales corresponde al Ministerio de Hacienda Y Tesoro\*. Los destinados al uso, o a la prestación de un servicio público serán administrados por el Ministerio o entidad correspondiente, de conformidad con las reglas normativas y de fiscalización que establezca el Organismo Ejecutivo.

Cada Ministerio, entidad descentralizada y empresa estatal mantendrá un inventario actualizado de los bienes muebles e inmuebles de su propiedad o bajo su administración e informará cualquier cambio al Ministerio de Hacienda Y Tesoro.

El Ministerio de Hacienda y Tesoro mantendrá un registro de todos los bienes muebles o inmuebles de propiedad de las entidades estatales, incluyendo los de los Municipios.

\* Hoy Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Ley 97 de 1998. Gaceta Oficial No. 23.698 de 23 de diciembre de 1998.

La Contraloría General de la República ejercerá sobre los bienes nacionales la atribución fiscalizadora que le es privativa de conformidad con la Constitución y las leyes.

Parágrafo. ...”.

II.- Criterio de la Procuraduría.

Es en virtud de lo anterior, que en estos casos debe atenderse lo establecido en la Ley 56 de Contrataciones Públicas, artículo 99 que establece:

“ARTÍCULO 99. Disposición de bienes.

Las dependencias del Órgano Ejecutivo y los otros órganos del Estado podrán disponer de sus bienes, mediante venta, arrendamiento o permuta de bienes, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro. Igualmente, podrán disponer de tales bienes las entidades descentralizadas que tenga patrimonio propio con respecto a sus bienes.

Salvo las excepciones establecidas en la Ley, toda venta de bienes del Estado deberá estar precedida del procedimiento de selección de contratista en atención al valor real del bien, que será determinado mediante avalúo realizado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República.

Quando el valor real de los bienes no exceda la suma de ciento cincuenta mil balboas (B/.150.000.00), de acuerdo con el avalúo de que habla este artículo, el Ministerio de Hacienda y Tesoro hará la venta, lo que informará de inmediato al Presidente de la República.

La venta de los bienes cuyo valor exceda de ciento cincuenta mil balboas (B/.150.000.00), deberá estar precedida de la autorización del Consejo de Gabinete.

Como regla general, la contraprestación por la disposición de bienes se hace mediante pago en moneda de curso legal. No obstante, excepcionalmente, podrá aceptarse por la disposición de bienes o derechos, la permuta u otro medio legalmente idóneo, previo avalúo realizado en la forma prevista en el artículo 97.

Los bienes de dominio público son indisponibles, salvo que previamente sean desafectados en la forma que determine la ley.”

En conclusión, un examen acucioso de la legislación que se relaciona con el tema consultado nos permite considerar que si los terrenos objeto de este estudio, están dentro de la administración del Ministerio de Economía y Finanzas, por tratarse de tierras estatales comprendidas en áreas urbanas, a la luz de lo establecido en el Código Agrario, es decir, que escapan de los manejos y procedimientos que prevé la Reforma Agraria para la adjudicación de tierras que cumplan con una labor eminentemente social, entonces, puede el Ministerio perfectamente disponer de tales bienes, mediante venta, arrendamiento o permuta, dado que así le es permitido, pero siguiendo para ello las normas de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, indistintamente del proceso que se sigue, toda vez que existe un hecho cierto que las tierras urbanas no tienen el mismo tratamiento de las tierras rurales, por disposición de la ley.

Esperando haber aclarado lo solicitado, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.