

C-No.392

Panamá, 31 de diciembre de 2002.

Señor

**TIRSO GUDIÑO**

Alcalde Municipal del Distrito de Balboa,

Provincia de Panamá.

E. S. D.

Señor Alcalde Municipal:

En cumplimiento de nuestras funciones de consejera jurídica de los servidores públicos, paso a contestar consulta que tuvo a bien elevarnos a través de n/s y sin fecha y que literalmente dice:

“Diga si es el Municipio de Balboa o el Ministerio de Economía y Finanzas el ente encargado del otorgamiento de la concesión a través de una contratación pública, dar en arrendamiento 50 hectáreas de la isla denominada Casalla, para la explotación de la actividad turística?”

#### I. HECHOS

De acuerdo a lo expresado por el consultante, la isla denominada Casalla, está situada en el Archipiélago de las Perlas, al sur de la Isla Bolaño, al noroeste de la Isla Bayoneta, al sudoeste de la Isla Casalleta y al sudoeste de la Isla Tibulcon. Esta Isla comprende 209 hectáreas, que se encuentra en el Tomo 1287, folio 480, con el número de finca 1489, de la Provincia de Panamá, en el libro de Pases.

Según se afirma, consta en Escritura Pública No.6772 del 22 de agosto de 1994, de la Notaría Undécima de Circuito de la Provincia de Panamá, que la Nación donó esa isla al Municipio del Distrito de Balboa.

Expresa el peticionario que, son bienes municipales del Distrito de Balboa, todos los existentes en el territorio de su jurisdicción que no pertenecen a la Nación, a las entidades autónomas o semiautónomas, ni sean individual o colectivamente de propiedad particular.

Todo lo anterior, dice relación con el hecho de que el Municipio de Balboa desea otorgar en arrendamiento para la explotación turística hasta 50 hectáreas baldías en la Isla Casalla, de 209 hectáreas.

Se desprende de lo consultado, que la duda consiste en si es posible que el Municipio de Balboa, pueda otorgar en arrendamiento estas cincuenta hectáreas o corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas autorizar este arrendamiento?

## II. CRITERIO DE ESTE DESPACHO.

En Certificación solicitada al Registro Público, y recibida en este despacho el día 18 de diciembre de 2002, hemos observado que en efecto, la Nación donó la finca 1489 inscrita al folio 64 del tomo 30 de la Sección de Propiedad, Provincia de Panamá, la cual consta inscrita al folio 480 del tomo 1287 de Pases, al Municipio de Balboa. Que de acuerdo con la Escritura Pública No.1804 de 29 de febrero de 1996 de la Notaría Duodécima del Circuito, pesan sobre dicha finca las siguientes restricciones inscritas:

**“DECLARA LA NACIÓN Y EL MUNICIPIO, QUE ESTA FINCA SERA PARCELADA PARA DESARROLLAR PROYECTOS AGRÍCOLAS, ARTESANALES EN COORDINACIÓN CON LOS MORADORES DEL ÁREA. ...”.**

O sea, que la Nación y el Municipio acordaron efectuar parcelaciones para el desarrollo de la agricultura en la región, para contribuir de este modo a mejorar las condiciones de vida de los moradores. Consta, en el documento in examiné que las parcelaciones han de realizarse en un período de 5 años consecutivos contados a partir de la inscripción de esta escritura, hecho que al parecer no se ha cumplido, pero que definitivamente corresponde a otra instancia ejecutar.

De igual modo, consta en la referida certificación que conforme la Escritura Pública No.6772 de 22 de agosto de 1994 de la Notaría Undécima del Circuito, la Nación solicita al Director General del Registro Público,

constituya en Finca la Isla Casayeta conformada en su totalidad por terrenos baldíos nacionales, situada en el Archipiélago de las Perlas, Distrito de Balboa, Provincia de Panamá, dando como resultado la finca No.141570 inscrita a Rollo 17033, documento 3, que constituye la “Isla Casayeta” y de propiedad del Municipio de Balboa.

Es decir, de la certificación solicitada se desprende que dentro de las áreas descritas se encuentran dos fincas propiedad del Municipio de Balboa, con Escrituras diferentes, observándose que de la finca 1489, se segrega la 141570, la cual según la escritura está constituida por terrenos baldíos nacionales y que de acuerdo a la certificación pedida no tiene restricciones registradas; en tanto, la finca original o madre (1489) si tiene restricciones inscritas, como lo es la utilización de la misma en parcelas para la producción de la agricultura, incluso con tiempo determinado para ejecutar esa acción.

Luego de examinar, lo consultado no cabe duda que, debe distinguirse entre las áreas que pueden o no ser dadas en concesión para explotación turística, pues, es un hecho cierto que sobre la finca 1489 existen restricciones que deben respetarse, toda vez que a la luz de las donaciones efectuadas estas tienen por finalidad u objetivo ser utilizadas para desarrollar proyectos agrícolas y artesanales en coordinación con los vecinos del lugar. Disposición que por mandato de la escritura protocolizada deberá realizarse en un período de 5 años consecutivos contados a partir de la inscripción de dicha escritura.

La adecuada utilización del suelo ha sido preocupación constante del Estado, y ello se refleja en el texto de la Constitución Política al incluir en su contenido, particular atención al desarrollo integral del sector agropecuario, fomentando el aprovechamiento óptimo del suelo como recurso natural, a tenor del artículo 118 de la Constitución Política, mandamiento que es reforzado en el contenido del artículo 119 del mismo instrumento superior.

El precepto constitucional tiene su desarrollo en la Ley Número 37 de 21 de septiembre de 1962, “Por la cual se aprueba el Código Agrario de la República”<sup>1</sup>, la que en su artículo 11, claramente dispone que la tenencia, distribución y uso de la tierra conlleva el cumplimiento de la función social y económica que le corresponde. Este precepto es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 11. La tenencia, distribución y uso de la tierra conlleva el cumplimiento de la función social y económica

---

<sup>1</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.14,923 de 22 de julio de 1963.

que le corresponde. La responsabilidad del cumplimiento de la función social se hace extensiva a todos los Organos y Agencias del Estado y de los Municipios y a las personas naturales o jurídicas que ejercen el derecho de propiedad de la tierra.” (*Subraya este Despacho*)

Tal como se aprecia del precepto copiado el cumplimiento de la función social que involucra la tenencia y uso de las tierras estatales, es una responsabilidad de todos los órganos del Estado, de los Municipios y de los particulares, sean éstos personas naturales o jurídicas, de manera tal que en el presente, es responsabilidad del Municipio ejecutar el programa de desarrollo agrícola para el cual fue donada la finca 1489 y que a la fecha no se ha ejecutado.

De allí que indistintamente, de que existan normas que incentiven el turismo, como por ejemplo: Resolución No.201-320 de 28 de febrero de 1997, sobre inversiones turísticas<sup>2</sup>; Resolución No. 5/97 de 30 de enero de 1997, sobre deducibilidad de impuestos en actividades hoteleras turísticas<sup>3</sup>; Ley No.8 de 14 de junio de 1994, por la cual se promueven las actividades turísticas en la República de Panamá; lo cierto es que en lo referente a la finca 1489, ésta no debe destinarse a otras actividades diferentes para lo que fue donada, puesto que la función que esta llamada a desarrollar está previamente definida por la Ley, tal como ha quedado demostrado. Corrobora este aserto lo establecido en el artículo 105 de la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal, cuyo texto dice:

“ARTÍCULO 105. Los bienes municipales de uso común **no podrán** ni enajenarse, **ni arrendarse**, ni gravarse en ninguna forma. (*Subraya y resalta este Despacho*)

Denota el precepto transcrito, que los bienes municipales que tengan por objetivo uso común, como sucede en el presente caso, pues la finca 1489, debe ser utilizada específicamente con carácter agrícola en coordinación con los moradores del área donde está ubicada, el municipio no podrá darle un uso distinto, dado que lo contrario viola la ley citada.

Impone recordar, el principio de legalidad de los actos administrativos que rige para todos los servidores públicos, quienes no pueden hacer aquello que nos le permite la Ley, ya que de hacerlo extralimitan sus funciones o abusan de su autoridad, hecho sancionable a la luz de la ley penal.

<sup>2</sup> Publicada en Gaceta Oficial No. 23,238 de 5 de marzo de 1997, Pág. 8

<sup>3</sup> *Ibidem*, pág. 7.

En cuanto al uso de playas u otros lugares similares públicos para actividades que redunden en beneficio público, como obras destinadas a fines deportivos o de atracción turística, ciertamente, es al Ministerio de Hacienda y Tesoro<sup>4</sup>, a quien corresponde autorizar mediante contratos esta ocupación, ello conforme a la Ley Número 35 de 29 de enero de 1963.<sup>5</sup> que modifica el artículo 209, numeral 1 de la Constitución Política, ahora 255, numeral 1; Ley 8 de 1994, artículo 34; y, a la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, sobre contrataciones públicas, artículo 100.

Por ello, la duda presentada es sumamente interesante, al punto que aun cuando se trate de bienes pertenecientes al Municipio, se trata de bienes estatales y la concesión de estos bienes debe darse conforme los procedimientos establecidos en la Ley 56 *ibídem*, en atención al contenido del artículo 1, que expresa:

**“ARTÍCULO 1. Ambito de Aplicación.**

La presente Ley se aplicará a las contrataciones que realice el Estado, sus entidades autónomas o semiautónomas, para:

1. La ejecución de obras públicas.
2. Adquisición o arrendamiento de bienes.
3. Prestación de servicios.
4. Operación o administración de bienes.
5. Gestión de funciones administrativas.

PARÁGRAFO. En las contrataciones que realicen los municipios, juntas comunales y locales y, en general, en aquellas que se rigen por leyes especiales, se aplicará esta Ley en forma supletoria.

Lo anterior significa que en las contrataciones públicas que realicen los municipios, se aplicará la Ley 56 de manera supletoria, de lo que no escapa el Municipio de Balboa.

El caso es que en el presente se revela confusión en la finca a utilizarse para la explotación de actividades turísticas, esta aseveración nace de que en el HECHO TERCERO de la consulta elevada, se alude a escritura pública No.6772 de 22 de agosto de 1994, mediante la cual la Nación dona al Municipio del Distrito de Balboa, la isla denominada Casalla y en el HECHO CUARTO, se dice que esta isla comprende 209 hectáreas y se identifica con el

<sup>4</sup> Hoy, Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Ley 97 de 1998, Gaceta Oficial No.23.698 de 23 de diciembre de 1998.

<sup>5</sup> Publicada en Gaceta Oficial No.14,806 de 30 de enero de 1963.

No.1489 del Libro de Pases de la Provincia de Panamá. Mientras que en la Certificación expedida, la Finca 1489 consta en la Escritura Pública 1804 de 29 de febrero de 1996 y no en la Escritura 6772, como se afirma en el escrito petitorio. Según la aludida Certificación la Escritura Pública 6772 que menciona el HECHO TERCERO, recoge la finca 141570, que constituye la isla Casayeta.

Luego entonces, el Municipio no puede disponer de la finca 1489, donada al Municipio de Balboa por la Nación, pues sobre ella pesan restricciones, como ha quedado palmariamente demostrado. Puede, no obstante, disponer de la finca 141570, ya que ésta no tiene restricciones y como bien señala la Certificación solicitada está conformada en su totalidad por terrenos baldíos nacionales. Este trámite deberá realizarse conforme lo establecido en el artículo 99 de la Ley 106 de 1973 y en lo pertinente cumpliendo lo normado en la Ley 56 de 1995.

Esperando haber dado respuesta a lo solicitado, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/cch.