

Panamá, 20 de enero de 1982

Ingeniero  
Abel Rodríguez C.,  
Ministro de Vivienda,  
E. S. D.

Señor Ministro:

Avísolo recibo de su muy atenta Nota N° 82-140-32, calendada el 7 del cursante mes, en que solicita la opinión de este Despacho sobre la Finca N° 3562, inscrita al Folio 312, Tomo 73 de la Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá, de propiedad del Banco Hipotecario Nacional, conocida con el nombre "Fruta de la Pava", habida cuenta de la Ley 49, de 2 de septiembre de 1976, por la cual se autorizó al Ministerio de Vivienda para que la traspasara mediante contrato de compraventa a la Caja de Seguro Social.

Ud. textualmente manifiesta:

"El Banco Hipotecario Nacional como propietario de la Finca N° 3562, inscrita al Folio 312, Tomo 73 de la Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá, a través del Ministerio de Vivienda como administrador de los bienes del Banco, se ha visto avocado a realizar estudios de factibilidad, rentabilidad y económicos sobre la finca antes descrita, la cual se conoce con el nombre de "Fruta de la Pava".

Mediante Ley 49 de 2 de septiembre de 1976, se dió autorización al Ministerio de Vivienda para que traspasase mediante contrato de compraventa dicha finca a la Caja del Seguro Social.

Ahora bien, analizada la situación presentada, somos de criterio que el Banco Hipotecario Nacional sigue conservando el jus utendi; el jus fruendi; el jus possidendi; el jus alienandi y el jus disponendi en forma total sobre la finca en mención, ya que la Ley 49 de 2 de septiembre de 1976, contenía en su fondo solo una autorización y no una obligación.

Al respecto compartimos la tesis del Licenciado Nander A. Pitty Velásquez, Asesor del Presidente de la República, quien a requerimiento nuestro nos ilustró sobre el particular.

A la tesis del Lic. Nander Pitty, unimos el criterio del Lic. José Gonzalo Montecada Luna, Director de nuestra Asesoría Jurídica, el cual luego de un exhaustivo análisis del problema planteado, coincide en los hechos antes mencionados. Estas opiniones de los dos distinguidos letrados, refuerzan nuestra posición en cuanto a la conservación por parte del Banco Hipotecario de todos los atributos de la propiedad."

Cumple con absolverle gustosamente esta consulta, de acuerdo con mi leal saber y entender, en la siguiente forma:

I. Del conjunto de bienes que correspondan al Estado, hay que distinguir aquellos que son de dominio público de los que son de dominio privado. Los primeros son inalienables, en tanto que los últimos no. Esto es que los bienes de dominio público no pueden ser enajenados y que los bienes de dominio privado sí pueden serlo. (V. "Tratado de Derecho Administrativo", de Enrique Syagüés Laso, Tome II, 1959, págs. 248-308, y "Bienes del Estado, bienes de los Municipios y bienes de los particulares", del Ldo. Dalio Arroyo, Anuario de Derecho, Año I, Mayo 1955. Enero 1956, págs. 33-40).

A este respecto, el Artículo 329 del Código Civil establece cuales son los bienes de dominio público, así:

"Artículo 329. Son bienes de dominio público:

1°. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos;

2°. Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas mientras no se otorgue su concesión;

3°. El aire."

Esta disposición es complementada por el Artículo 227 de la Constitución Política, que expresa:

"Artículo 227. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada;

1. El mar territorial y las aguas lacustre 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;
3. Las tierras y las aguas destinadas a que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos;
4. El espacio aéreo, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial; y,
5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público."

En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado."

Y en cuanto a los bienes del Estado de dominio privado, el Artículo 330 del Código Civil señala:

"Artículo 330. Todos los demás bienes pertenecientes al Estado en que no concurren las circunstancias expresadas en el artículo anterior, tienen el carácter de propiedad privada."

II. La transferencia de un bien de dominio privado puede realizarse por un contrato de compraventa, que, —según la definición del Profesor De Buen—, "es aquel contrato por el cual una persona se obliga a proporcionar la propiedad de una cosa determinada y la otra a pagar por ella un precio cierto, en dinero o signo que lo represente" (Cfr. "Conferencias de Derecho Civil". Lección la. Contrato de Compraventa, pág. 15).

III. En este caso concreto, observo que el Organismo Ejecutivo, por medio de la Ley N° 49 de 1976, autorizó al Ministerio de Vivienda para que vendiera la mencionada Finca N° 3562 a la Caja de Seguro Social, pero la venta no se efectuó, por lo cual no se trasladó su dominio.

En nuestro Derecho Positivo la venta de bienes inmuebles se perfecciona por escritura pública (Art. 1220 del Código Civil), entendiéndose entregados los inmuebles objeto del contrato cuando se registra la escritura respectiva (Art. 1232 ibidem).

Lo anterior me lleva a concluir que tiene razón el Ldo. Nander Pittí Velásquez, Asesor del señor Presidente de la República, cuando dictamina que si la venta no se ha realizado "el propietario actual, que lo es el Banco Hipotecario Nacional, conserva intactos todos los tributos de la propiedad", criterio que es compartido también por el Ldo. José Gonzalo Mancada Lama, Director de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda.

IV. Ahora bien, cabe preguntarse: ¿si para el evento de que se desee realizar una operación de compraventa con persona o personas distintas a la Caja de Seguro Social, se requiere la autorización del Organismo Legislativo?

En nuestro Derecho Positivo apreciamos que para la enajenación de ciertos bienes de dominio privado se necesita una autorización previa del Organismo Legislativo. Así lo establece el Artículo 23 del Código Fiscal:

"Artículo 23: El Organó Ejecutivo podrá vender, con sujeción a las reglas de este Título, los bienes muebles o inmuebles del Estado que a su juicio no sean necesarios para el uso o el servicio públicos, siempre que el valor de los bienes no exceda de cinco mil balboas.

Para la venta de bienes muebles o inmuebles cuyo valor exceda de cinco mil balboas se requerirá autorización del Organó Legislativo. Si en la autorización no se establece la forma como debe enajenarse el bien, se aplicarán las disposiciones de este Título."

O sea que si el valor del bien es mayor de cinco mil balboas (B/5.000.00), el Organó Ejecutivo no puede proceder a su venta si previamente no se ha expedido la autorización correspondiente por parte del Organó Legislativo, lo cual ocurre con la Finca 3562, cuyo valor registrado es de cien mil balboas (B/100.000.00).

Como la venta a que alude la Ley 49 de 1974 es específica como compradora a la Caja de Seguro Social, opino que si se desea vender la Finca 3562 a persona o personas distintas a esta entidad, es indispensable la autorización previa del Organó Legislativo.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

Del señor Ministro con toda consideración,

Ldo. Carlos Pérez Castrellón  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION