



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 31 de marzo de 2005
C-No.37

Su Excelencia
Juan Bosco Bernal
Ministro de Educación
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de atender la Nota s/n, fechada el 10 de febrero, mediante la cual el Ministerio a su cargo nos consulta si el Estado a través del Ministerio de Educación puede adquirir por prescripción, fincas en las cuales se han construido instalaciones destinadas a servir como centros educativos.

Frente a esta interrogante, consideramos pertinente hacer algunos breves comentarios en relación con la prescripción y las normas que la regulan.

La prescripción es “ la consolidación de una situación jurídica por efecto del transcurso del tiempo, convirtiendo un hecho en derecho o perpetuando una renuncia, abandono, desidia, inactividad o una impotencia ”.

La consulta que se nos formula se refiere a una prescripción que se ubica en el campo del Derecho Civil. El Código Civil en su artículo 1668, clasifica la prescripción de esta manera:

“Artículo 1668: Por la prescripción se adquieren, de la manera y con las condiciones determinadas en la ley, el dominio y demás derechos reales. También se extinguen del propio modo por la prescripción los derechos y las acciones de cualquier clase que sean.”

De acuerdo con esta norma, la prescripción en materia civil puede ser adquisitiva o extintiva. La que ocupa nuestra atención es la adquisitiva.

La Prescripción Adquisitiva o Usucapión, es un modo de adquirir la propiedad y otros derechos reales por la posesión ininterrumpida en concepto de dueño o de titular del derecho correspondiente durante el tiempo señalado por la ley.

Esta institución jurídica normada en el Código Civil, pertenece al Derecho Privado, que regula fundamentalmente las relaciones jurídicas entre los particulares y las del Estado con los particulares, sólo cuando el Estado actúa como particular (v.gr. Cable & Wireless). En consecuencia es una figura esencialmente de Derecho Privado.

El Derecho Privado se fundamenta en el principio de la igualdad jurídica entre las partes contrario a lo que ocurre en el Derecho Público en la relación del Estado con los particulares, donde éste obra con poder, dispone de mando, lo que no permite que exista equilibrio o igualdad en esas relaciones.

La Constitución Política en sus artículos 47 y 48, al referirse a la propiedad privada, expresa:

“Artículo 47: Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.

Artículo 48: La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que deba llenar.
Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.”(El subrayado es nuestro)

Las normas citadas, si bien garantizan la propiedad privada, también disponen obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe cumplir dicha propiedad, y facultan al Estado para que pueda disponer de ella mediante el proceso de expropiación, por causa de utilidad pública o interés social.

De tales disposiciones constitucionales se desprende que el modo extraordinario que posee el Estado para adquirir una propiedad particular, es la expropiación.

Este modo extraordinario de adquirir se encuentra regulado en la Ley No.57 de 1946, estableciéndose en la misma, el procedimiento para hacerlo efectivo, así:

“Artículo 3: Cuando el Estado necesite en todo o en parte una finca de propiedad particular para una obra de utilidad pública o de beneficio social, llamará al propietario y le notificará el propósito del gobierno, a fin de señalar, de mutuo acuerdo, el precio razonable de la misma.
Si el propietario y el representante del gobierno no llegasen a convenir el valor de la propiedad, la Nación promoverá el juicio de expropiación correspondiente. En caso de necesidad urgente al tenor del artículo 49 de la Constitución el gobierno procederá a tomar posesión del bien inmediatamente.

Ocupado ya el bien y convenido el precio con el propietario, la nación o el municipio, según el caso, efectuarán los pagos en los términos del convenio o sentencia, según proceda.

En caso de acción judicial, el Ministro de Gobierno y Justicia impartirá instrucciones a los representantes de la Nación a fin de que gestione, ante el Tribunal donde sea instaurada la demanda, que en la sentencia respectiva se declare, también el aumento del valor adquirido por la propiedad beneficiada por razón de la vía pública o de la obra ejecutada o en proyecto (plus valía)

Parágrafo: En todos los casos de indemnización por expropiación se establecerán las compensaciones a que haya lugar al tenor del artículo.” (El subrayado es nuestro)

Por lo expuesto, y en base al principio de derecho público que establece “que el servidor público sólo puede hacer lo que la Ley expresamente permite”, a nuestro juicio, el Estado, a través del Ministerio de Educación, no puede adquirir por vía de la prescripción, fincas de propiedad privada; las podrá adquirir sin embargo, por otros medios, tales como la compra, la donación, la permuta o como queda dicho, mediante un proceso de expropiación.

Atentamente



Oscar Cevalle
Procurador de la Administración



/gdes