

Panamá, 30 de mayo de 2001.

Señor  
**Pedro Angel Saturno**  
Alcalde Municipal  
Distrito de Capira,  
Provincia de Panamá  
E. S. D.

Señor Alcalde:

Damos respuesta a su Nota D.A.#.372-01 de fecha 4 de abril del 2001 y recibida en este Despacho el 16 de abril del mismo año, mediante la cual nos consulta sobre la vigencia del Decreto de Gabinete N°79 de 8 de diciembre de 1968.

Posteriormente nos remite vía fax la Nota D.A.#466-01 de fecha 26 de abril, mediante la cual nos expresa que la Consulta en mención guarda relación con adjudicaciones de lotes menores de 1,000 metros cuadrados que la Dirección Nacional de Reforma Agraria está haciendo en áreas pobladas de más de 25 viviendas y 150 habitantes, por los cuales está cobrando derechos.

Señala Usted que los derechos cobrados por la Dirección de Reforma Agraria no les corresponde, pues son derechos que debe cobrar el Municipio.

**Nuestra Opinión:**

Con relación a su primera inquietud podemos señalar que el Decreto de Gabinete N°79 de 8 de diciembre de

1968 a la fecha se encuentra vigente, salvo su artículo 1° el cual fue derogado por la Ley N°63 de 31 de julio de 1973<sup>1</sup>.

Con relación a los hechos planteados en su ampliación de la Consulta, consideramos pertinente citar los artículos 141, 179 y 180 del Código Fiscal, que a la letra dicen:

"Artículo 141. La adjudicación y el uso de las tierras comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones serán reglamentadas por los respectivos Consejos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.

En todo caso se respetarán los derechos de los ocupantes con edificios construidos dentro del área de las poblaciones.

PARÁGRAFO 1°: Aún cuando los Municipios no hayan obtenido los títulos de sus áreas o ejidos según este Código, la **adjudicación y el uso de las tierras ocupadas por núcleos urbanos** se regirán por los reglamentos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.  
..." (las negritas son nuestras)

"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 encargado

---

<sup>1</sup> G.O. N°17411 de 16 de agosto de 1973.

directamente del ramo de tierras, las sustanciará y resolverá.

Artículo 180. la Municipalidad que haga la solicitud, deberá presentar los siguientes documentos debidamente autenticados:

a. Copia del Acuerdo del Consejo Municipal en que consta la decisión de adquirir el dominio de las tierras para área y ejidos de la población respectiva;

b. Constancia del número de habitantes de la cabecera del Distrito o de la población organizada cuya área y ejidos se piden; y

c. Constancia del número de casas de habitación que haya en el poblado de que se trata.

Los documentos a que se refieren los dos últimos acápite deberán ser expedidos por la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República en base a los resultados del último censo.

Una segunda copia del acuerdo mencionado en el acápite a) de este artículo, deberá ser enviada a la Comisión de Reforma Agraria para su información."

En concordancia con lo dispuesto en los artículos citados, el artículo 14 de la Ley N°63 de 31 de julio de 1973<sup>2</sup>, por la cual se crea la Dirección

<sup>2</sup> Gaceta Oficial N°17,411 de 16 de agosto de 1973.

General de Catastro, se le asignan funciones y se establece un sistema catastral, preceptúa lo siguiente:

"Artículo 14. Los Municipios podrán solicitar la demarcación de área para futuro desarrollo urbano, de aquellos **núcleos poblados** que cuenta (sic) con más de quinientos (500) habitantes según comprobación de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.  
..."

Veamos la relación existente entre las normas antes citadas.

A nuestro juicio, queda claro que el Municipio tiene el derecho de coadyuvar a desarrollar y fortalecer el crecimiento de sus poblaciones, para lo cual utiliza el recurso de la tierra como el elemento más importante de este desarrollo poblacional.

Sin embargo, la Ley exige a los Municipios que para lograr el propósito arriba mencionado, el núcleo poblacional para el cual solicita las áreas y ejidos debe contar con más de quinientos (500) habitantes. Una vez comprobada esta premisa el Municipio debe seguir todos los pasos necesarios para la constitución de los ejidos municipales y que son los comprendidos en los artículos 179, 180 y subsiguientes del Código Fiscal.

El artículo 141 fija el derecho del Municipio para reglamentar la adjudicación de los ejidos municipales y el cobro por los derechos que produzcan tales adjudicaciones. Está claro que la adjudicación dependerá si el Municipio tiene el

título de dominio a su favor de la finca respectiva en donde se encuentren los ejidos municipales o, si por el contrario, no lo tiene.

En el primer caso, otorgará la escritura correspondiente para su respectiva inscripción en el Registro Público, previa segregación y venta, creándose así un nuevo número de finca. En el último caso la adjudicación se limitará al reconocimiento de los derechos posesorios, condicionando su ulterior traspaso a la adquisición por parte del Municipio del título de propiedad de la finca en referencia.

Sin embargo, para que el Municipio pueda reconocer derechos posesorios a las personas solicitantes en los nuevos núcleos poblacionales, debe previamente haber solicitado la adjudicación de las áreas y ejidos correspondientes, ya que, de lo contrario, no podría estar reconociendo derecho posesorio alguno sobre áreas no comprendidas dentro de sus futuros ejidos.

En su Consulta nos indica que la preocupación surge por las adjudicaciones de lotes menores de 1,000 metros cuadrados que está haciendo la Dirección de Reforma Agraria en áreas pobladas de 25 casas y 150 habitantes, por las cuales está cobrando derechos de terrenos. Agrega, que ello ocurre en aquellos lugares donde el Municipio no tiene áreas y ejidos de la población.

Un análisis conjunto de las normas del Código Fiscal referente a las adjudicaciones de tierras a los Municipios y las normas del Código Agrario referente a la adjudicación de tierras a los particulares, nos conducen a señalar lo siguiente:

La adjudicación de las tierras comprendidas dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones es competencia de los Municipios, por lo que, según el artículo 141 del Código Fiscal deberá ser reglamentado por los Consejos Municipales.

En el tema que nos ocupa, es importante tener presente que para que se cumpla el parágrafo 1° del artículo 141 del Código Fiscal, el Municipio respectivo debe haber hecho la solicitud al Ministerio de Economía y Finanzas del área requerida para expandir sus ejidos, o, tratándose de nuevos núcleos poblacionales de las áreas y ejidos necesarios para su desarrollo. Para ello, deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 179 y siguientes del Código Fiscal y normas reglamentarias dictadas para tal efecto.

Lo anterior lo indicamos, pues, el parágrafo 2° del artículo 141 de la excerta legal citada, establece la facultad que tiene el Ministerio de Hacienda y Tesoro para adjudicar a particulares lotes en propiedad dentro de las áreas **reservadas** a los Municipios, siempre y cuando se cumplan con ciertas condiciones como la solicitud previa de adjudicación por parte del Municipio respectivo, que el peticionario acredite sus derechos posesorios, que el lote por adjudicar no sea mayor de B/.1,000 metros cuadrados, que el lote por su localización se ajunte a la futura lotificación del núcleo poblado que será objeto de reglamentación por el Municipio y que el pago del lote de terreno adjudicado se haga al Municipio respectivo cuando éste dicte la reglamentación correspondiente.

Ahora bien, veamos qué sucede en la práctica en la adjudicación de las tierras estatales:

Las tierras estatales, según el Código Agrario se dividen en tierras baldías y tierras patrimoniales. (Ver art. 24 y 25)

Las tierras baldías son todas aquellas que componen el territorio de la República, con excepción de las que pertenecen en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. También se consideran tierras baldías las tierras indultadas.

Las tierras patrimoniales son aquellas adquiridas por el Estado a cualquier título.

Dice igualmente el Código Agrario que todas las tierras estatales están sujetas a los fines de la Reforma Agraria, salvo las tierras enunciadas en el artículo 27 de dicho Código, entre las que se menciona, "...las tierras comprendidas en las áreas urbanas conforme a las disposiciones vigentes..."

Lo anterior es congruente con los artículos 141 y siguientes del Código Fiscal que hemos visto y los cuales facultan a los Municipios para adjudicar y reglamentar las áreas y ejidos de las poblaciones. Sin embargo, en el supuesto planteado por Usted, la población no llega a sumar 500 habitantes, cifra que se requiere para que un Municipio pueda solicitar las tierras para áreas y ejidos, por lo tanto, a nuestro juicio, la Reforma Agraria, al adjudicar lotes de sus Fincas, no esta violando lo dispuesto en los artículos 141 y siguientes del Código Fiscal.

Con la creación primero de la Comisión de Reforma Agraria, y, posteriormente, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Estado ha pretendido darle contenido a lo estipulado en el Capítulo 8º, artículos 118 y siguientes de la Constitución Política, referente al Régimen Agrario.

Así, pues, la expedición del Código Agrario tuvo como objetivo fundamental, entre otros, la Reforma Agraria Integral y la abolición del acaparamiento de tierra inculca u ociosa o con fines especulativos, resolviendo los problemas del hombre del campo, bajo las normas de la Justicia Social que promuevan su incorporación definitiva al desarrollo económico, político y social de la Nación.

De allí que hoy día existan en todo el país muchas tierras que figuran a nombre de la Reforma Agraria y en las cuales se han asentado poblaciones, pudiéndose observar que la Reforma Agraria así como adjudica lotes o parcelas para la producción agropecuaria, también lo hace en lotes destinados para la vivienda. A nuestro juicio, ello se explica por la necesidad imperante de viviendas por parte de la población y por una falta de reglamentación adecuada de los entes responsables de la adjudicación de tierras del Estado (Reforma Agraria, Ministerio de Economía y Finanzas y Municipios, entre otros).

Por considerarlo de interés para el tema que nos someten a Consulta, vamos a hacer referencia al Memorando DN-M-011-83 de fecha 5 de agosto de 1983, emitido por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, dirigido a los Jefes de Departamentos Regionales de Reforma Agraria, mediante el cual se les informó sobre un Acuerdo al que habían llegado con la Dirección General de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro. Específicamente, el numeral 6° se lee así:

"6°. Los lotes comprendidos en tierras baldías, que se ubican en áreas de población y cuya superficie es menor de mil (1,000) metros cuadrados no se titularán



por Reforma Agraria,  
correspondiéndole esta  
responsabilidad a partir de la  
fecha a la Dirección General de  
Catastro, por lo que nuestros  
Departamentos Regionales se  
abstendrán de acoger solicitudes de  
adjudicación de aquellos lotes que  
se encuentren en estas condiciones.  
..."

El punto 6° del memorando descrito, en nuestra opinión, tuvo la intención de reconocer el contenido del Parágrafo 2° del artículo 141 del Código Fiscal, absteniéndose la Reforma Agraria de darle trámites a las solicitudes de adjudicación de tierras baldías del Estado, con menos de 1,000 metros cuadrados que se encontrasen dentro de las poblaciones.

De igual forma, tenemos conocimiento que mediante Memorando de 4 de abril del 2001, la Dirección Nacional de Reforma Agraria dirigido a todos los funcionarios sustanciadores de Reforma Agraria, aclara el concepto del Memorando del año 1983, en el sentido que será de competencia de la Dirección Nacional de Reforma Agraria el tramitar las solicitudes de adjudicación de lotes menores de 1,000 metros cuadrados de aquellas personas que tengan derechos sobre los mismos y cumplan con los requisitos de adjudicación, siempre y cuando dichos lotes no se encuentren ubicados en el área de ejidos (fincas municipales), así como en el área con población, entendiéndose por ésta aquélla que exceda de 500 habitantes.

Retomando el punto planteado en su Consulta, le sugerimos que, en aquellos poblados con número de habitantes superior a los 500, donde el Municipio no tenga áreas y ejidos, primeramente, deberá tomar la

decisión mediante Acuerdo Municipal de adquirir el dominio de las tierras para áreas y ejidos de la población respectiva; luego deberá presentar la solicitud ante el Ministerio de Economía y Finanzas, cumpliendo con los requisitos que señalan los artículos 179 y siguientes del Código Fiscal.

Señala el artículo 180 del Código Fiscal que copia del Acuerdo Municipal mencionado en el párrafo anterior, deberá enviarse a la Dirección Nacional de Reforma Agraria. Tal vez el propósito de esta medida es el de que la Reforma Agraria se abstenga de dar adjudicaciones dentro de los perímetros que contempla la solicitud de adjudicación hecha por el Municipio.

Otro aspecto importante que queremos señalar es que el trámite para la adjudicación de áreas y ejidos de los Municipios debe finalizarse, pues de lo contrario el Municipio sólo podrá reconocer derechos posesorios a los peticionarios, más no podrá adjudicar en propiedad por carecer del título de dominio sobre las áreas y ejidos solicitados.

Esperando haber absuelto las dudas sobre este importante tema, me suscribo,

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher**

Procuradora de la Administración.

AMdeF/12/hf.