

, 14 de mayo de 1990.

Honorable Legislador
Alfredo Ehlers S.
Presidente de la
Comisión de Vivienda de la
Asamblea Legislativa
E. S. D.

Honorable Legislador:

Cumplimos con responder a su nota Nº19 CV, fechada el pasado 27 de marzo, recibida en esta Procuraduría el 29 del mismo mes y año, mediante la cual nos consulta "sobre el verdadero sentido" o interpretación "que debe dársele al párrafo 1º del artículo 2 de la Ley Nº19 de 29 de septiembre de 1983", que a la letra establece:

"Artículo 2: Se exceptúan del dominio público los bienes para uso de vivienda que revirtieron o que reviertan a la República de Panamá en las poblaciones de Arco Iris, Mindí y Coco Solo Norte, en la Provincia de Colón; un globo de terreno de doscientas cincuenta (250) hectáreas comprendidas al Sur del área de depósito de combustible de un Hope, al Oeste de Brazos, al Norte de Mindí y al Este de la Isla Telfers, en el Corregimiento de Cristóbal, Distrito de Colón; la Isla de Margarita cuya área se describe así:..."

- o - o -

Específicamente desea saber: "si la terminología bienes para uso de vivienda contempla o no el edificio destinado en vivienda y el terreno sobre el cual está constituida la misma, al igual que sus predios; o debe dársele una interpretación extrema, que considere que los legisladores quisieron señalar solamente como bienes, la construcción destinada a Vivienda sin incluir el terreno sobre el cual está constituido la misma."

Consideramos, la frase o terminología "bienes para uso de vivienda", inserta en el artículo 2 pre-transcrito, abarca

tanto el terreno como las mejoras construidas sobre el mismo.

Fundamentamos nuestra opinión en las razones siguientes:

1. Por regla general, los bienes de dominio público no pueden ser objeto de apropiación privada, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 255 de la Constitución Nacional. Tan sólo pueden ser dados en aprovechamiento a los particulares (mediante concesión, arrendamiento, licencia de uso, entre otros), cuando no estén destinados a un uso o servicio público. (V. arts. 9 y 122 del Código Fiscal).

2. La excepción a esta regla la constituyen los títulos constitutivos de dominio de las edificaciones construidas sobre ciertos terrenos nacionales que se reconocen a las personas que los construyeron a sus propias expensas, específicamente: (a) en la Zona Libre de Colón, previo un acuerdo con la administración de esa institución, y (b) en las áreas que constituyeron la antigua Zona del Canal, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 35 y 40, literal (d) del Decreto Ley Nº18 de 1948 en relación con los artículos 1468 y siguientes del Código Judicial, y el numeral 3 del artículo IX del Tratado del Canal de Panamá de 1977.

3. En los tratados del Canal de Panamá de 1977, así como en las resoluciones de la Comisión Coordinadora, se hace la distinción entre las áreas para el funcionamiento del Canal, las áreas de vivienda, los servicios e instalaciones auxiliares, los fondeaderos, etc.

4. Al describir los bienes que se exceptúan del dominio público a los efectos de esta Ley, se describen tanto el área del terreno como las mejoras así:

"Un área de terreno de 77 Has. y las mejoras existentes en ella, ubicados en el Corregimiento de Cristóbal, Distrito de Colón, Provincia de Colón."

- o - o -

Mientras que en lo relativo a la exclusión del dominio público de bienes en el área Verbena e Isla Margarita, únicamente los describe como "área de terreno" o "globo de terreno". Valga señalar que en éstos dos casos, la ley le confirió el título de propiedad al Municipio de Colón, motivo por el cual el Ministerio de Vivienda no estaría facultado a efectuar ventas de viviendas ubicadas en el área Verbena ni en la Isla Margarita.

El artículo 10 del Código Civil establece: "Las palabras

de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se le dará en estos casos su significado legal."

6. Siendo ello así, comoquiera que en el artículo 2 en comento se describe un globo de terreno de 77 hectáreas que también se exceptúan del dominio público y se refiere por separado a las mejoras que se encuentran en el mismo, consideramos que si la intención del legislador de 1983 hubiese sido, la de permitir al Ministerio de Vivienda únicamente la venta de las mejoras o edificios construidos en las áreas de vivienda ubicados en la Provincia de Colón, así lo hubiera señalado expresamente.

En estos términos, dejamos expuesta nuestra opinión sobre el particular.

Del honorable Legislador, con toda consideración y aprecio.

Atentamente,

AURA P. FERAUD
Procuradora de la Administración.

RA:AF/nder.