

Panamá, 31 de julio de 2002.

Honorable señor
Juan Arrocha
Alcalde Municipal de Santa Isabel
Santa Isabel, Provincia de Colón

Señor Alcalde:

En cumplimiento de las funciones que nos asigna la Constitución y la Ley 38 de 2000, de servir de asesores jurídicos de los funcionarios públicos municipales, damos contestación a nota s/n, con fecha de 2 de julio de 2002, recibida en este despacho el 10 de julio del mismo año.

Nos explica lo siguiente:

En 1980, el Gobierno Central a través del ministerio correspondiente concedió un globo de terreno baldío al Municipio de Santa Isabel, lo cual está registrado en el Registro Público, distribuido en distintas fincas en varios corregimientos de este Municipio, que según lo expresado en la nota consultiva, también consta en el Registro Público.

Específicamente, solicita que se le oriente sobre lo siguiente:

“qué medidas se puede tomar con los dueños de las mejoras ubicadas en esas áreas. Las mejoras consisten en palmas de coco, si el Municipio puede pagar directamente las mejoras o que otro procedimiento existe para el desarrollo Municipal”.

Nos permitimos antes de entrar al análisis de la situación planteada hacer algunas consideraciones, que estimamos son de importancia para una mejor comprensión de su interesante consulta.

En primer lugar, partimos de la premisa de que los Consejos Municipales, son quienes están facultados por Ley para regular lo concerniente a los bienes municipales, tal y como lo establece, la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, en su artículo 17 N°9, que se refiere a ello de esta forma:

“Artículo 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

.....

9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y los demás terrenos municipales”.

De lo anterior, inferimos que es el Consejo Municipal, el ente que está facultado para regular todo lo relacionado, con el uso, arrendamiento y adjudicación de todos los bienes municipales, lo cual debe ser mediante un Acuerdo Municipal.

Por su parte, el artículo 331 del Código Civil se refiere a los bienes de los Municipios en los siguientes términos:

“Artículo 331: Los bienes de los Municipios se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales”.

El mismo cuerpo normativo, expresa respecto a los bienes de uso público lo siguiente:

“Artículo 333: Son bienes de uso público, en los municipios, los caminos vecinales, las plazas, calles, puentes y aguas públicas los paseos y las obras públicas de servicio general costeados por los mismos municipios.
Las aceras hacen partes de las calles.

Todos los demás bienes que los municipios posean serán patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en las leyes especiales”.

Por su parte, el Diccionario Jurídico Espasa, se refiere a éste, en lo que indica ver dominio publico, en los siguientes términos:

“aquellas propiedades administrativas afectadas a la utilidad pública y que por consecuencia de esta afectación resultan sometidos a un régimen especial de utilización y protección”.

Así entonces, los bienes de dominio público o uso público, son aquellos de la administración municipal, a los cuales se le da un tratamiento especial, a razón del fin al que sirven, que no es más que el de la satisfacción de intereses públicos, por lo que están destinados al uso de la comunidad, y por lo tanto estos no pueden ser objeto de propiedad privada. No obstante, los bienes municipales de dominio público, cuando dejan de tener el fin de uso general, pasan a propiedad de los bienes del Estado. (Artículo 332 del Código Civil.

En cuanto, a los bienes patrimoniales municipales, entendemos, que serán todos aquellos que le pertenezcan al Municipio, y no se encuentren ubicados dentro de las categoría de dominio público, y se regirán por el Código Civil, tal y como se encuentra expresado en el artículo 333 en su último párrafo, citado en líneas anteriores, toda vez que la legislación municipal no establece nada respecto al procedimiento a seguir por mejoras en terrenos municipales.

Partiendo de la base, de que los bienes a que usted hace referencia en la consulta trata de bienes patrimoniales, propiedad del Municipio, se debe entender que el caso planteado debe regirse por el Código Civil.

Respecto a la propiedad el artículo 337 ibídem, manifiesta que éste concierne al derecho de poder disponer y gozar de un bien, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley.

Específicamente, con relación al proceso por mejoras es importante, remitirnos al Título IV, Capítulo II, del Código Civil, sobre el derecho de accesión respecto a los bienes inmuebles en sus artículos 370, 371, 373, 374 y 375, que señalan lo siguiente:

“ARTÍCULO 370. Lo edificado, **plantado o sembrado en predios ajenos**, y las mejoras o reparaciones hechas en ellos, pertenece al dueño de los mismos, con sujeción a lo que dispone en los artículos siguientes.” (Lo resaltado es de este Despacho).

“ARTÍCULO 371. Todas las obras, siembras y plantaciones se presumen hechas por el propietario y a su costa, mientras no se pruebe lo contrario.”

“ARTÍCULO 373. El dueño del terreno en que se edificare, sembrare o plantare de buena fe tendrá derecho a hacer suya la obra, siembra o plantación, previa indemnización, o a obligar al que sembró, la renta correspondiente.”

“ARTÍCULO 374. El que edifica, planta o siembra de mala fe en terreno ajeno, pierde lo edificado, plantado o sembrado, sin derecho a indemnización.”

“ARTÍCULO 375. El dueño del terreno en que se haya edificado, plantado o sembrado con mala fe, puede exigir la demolición de la obra o que se arranque la plantación y siembra reponiendo las cosas a su estado primitivo a costa del que edificó, plantó o sembró.”

Como podemos observar, estas normas especifican claramente los derechos y deberes del propietario de un inmueble, cuando un tercero planta, siembra o edifica en su terreno, así entonces, para que el Municipio les pueda reconocer las mejoras a las personas que realizaron las siembras o plantaciones dentro de sus bienes, estos últimos deberán probar que efectivamente, fueron quienes plantaron y además que lo realizaron de buena fe.

Respecto, a la figura de la buena fe, nuestra más alta corporación de justicia, se ha pronunciado, al respecto en los siguientes términos:

“se considera que se actúa de buena fe, la persona que edifica sobre terreno ajeno cuando cree que es propietario del mismo, o desconoce que es ajeno, o cuando existe algún

derecho que le permite creer que puede realizar la construcción sobre el terreno.”(Sentencia de 31 de mayo de 1994. Sala Primera)

Teniendo presente, que el Consejo Municipal mediante Acuerdo es el ente encargado de reglamentar todo lo relacionado con el uso, venta y arrendamiento de los bienes municipales, sobre la base legal del Código Civil que regula la materia en estudio, deberá acordar, si se hace dueño de la siembra, previa indemnización u obliga a pagar el precio del terreno, siempre y cuando se compruebe que la persona sembró o plantó actuó de buena fe.

En conclusión, es nuestro criterio jurídico que el Consejo Municipal, es quien debe decretar lo relacionado con el pago de mejoras en terrenos municipales, mediante el acuerdo municipal, sobre la base legal del Código Civil, sin perder de vista, que quien le corresponderá hacer los pagos es el tesorero municipal, quien por ley es el facultado para las recaudaciones y gastos de los Municipios. (Ver artículos 57 y 119 de la Ley 106 de 1973)

De esta forma esperamos, haber aclarado su inquietud, me suscribo de usted con respeto y consideración.

Atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/21/hf.