

4 de febrero de 1993.

Licenciado  
CARLOS GARCIA DE PAREDES  
Gerente General de la  
Caja de Ahorros.

E. S. D.

Señor Gerente General :

Acusamos recibo el 23 de diciembre próximo pasado, de su atenta nota No. 92 (361-01) 261, fechada el 15 del mismo mes y año, mediante la cual nos solicita le aclaremos "... el alcance de los artículos 4 y 6 de la Ley No.1 de 1991 y si los mismos se aplican a la finca No. 8630 dejando sin efecto el literal ch) del artículo 4 de la Ley No. 51 de 1980".

Explica usted que, mediante la Ley No. 51 de 1980 "se excluyó del dominio público la finca No. 8630, inscrita al Tomo 1675, Folio 262, Sección de la Propiedad, Provincia de Colón, del Registro Público, mejor conocida como Puerto Escondido, y se facultó al Organo Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Tesoro, para que traspasase dicha finca, a título oneroso, a la Caja de Ahorros. Este traspaso se perfeccionó mediante la Escritura Pública No. 2398 de 9 de marzo de 1991, expedida por la Notaría Cuarta. La adjudicación se hizo con la finalidad de que la Caja de Ahorros ejecutase un proyecto de Desarrollo Urbano, y en especial, el Proyecto de Desarrollo Urbano de Colón al que se refería el Contrato de Préstamo No. 1878 Pan, celebrado entre la Nación y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Sin embargo, al tratar la Caja de Ahorros de proseguir con la ejecución de los proyectos de desarrollo urbano en Puerto Escondido, se le presentan dos problemas graves de interpretación, lo cual está impidiendo que a corto plazo se pueda dar, por lo menos parcialmente, respuesta a algunas de las necesidades inmediatas de los Colonenses, pues tal y como el Ministerio de Vivienda ha venido inter-

pretando la Ley No. 1 de 1991, se hace inocua la Ley No. 51 de 1980, así como la finalidad perseguida por esta última".

A nuestro juicio, el artículo 4 de la Ley No. 1 de 1991 se refiere al uso que se le puede dar a las instalaciones, edificios, tierras y bienes revertidos que no se destinen o hayan destinado para vivienda, esto es, áreas de desarrollo comercial e industrial, las cuales se encuentran sujetas a la administración del Ministerio de Hacienda y Tesoro, por conducto de la Dirección de Administración de Bienes del Area del Canal, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 del Decreto No. 31 de 5 de marzo de 1980, 1 de la Ley No. 17 de 1979 (tal como quedó modificado por la Ley 19 de 29 de septiembre de 1983), y 17 de la Ley No. 1 de 1991. Más específicamente, esta norma determina que dichos bienes o áreas solo podrán ser concedidas en arrendamiento, hasta tanto el Consejo de Gabinete apruebe el "Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Area del Canal", luego de lo cual éstas podrían ser dadas en arrendamiento, en arrendamiento con opción de compra o venderse "con sujeción a lo dispuesto en esta Ley". (Fundamentalmente en su artículo 5to.).

Por su parte, el artículo 6 de la referida excerta legal establece las condiciones que deberán cumplirse, para la adjudicación de bienes revertidos a favor de entidades o dependencias del Estado, a saber: aprobación del Consejo de Gabinete y adjudicación a título oneroso o gratuito; así como los requisitos para la transferencia que hagan las instituciones autónomas o semiautónomas, del (os) bien (es) revertido (s) que le hubieren sido adjudicados a ellas. Finalmente, la norma en mención sujeta a sus disposiciones a "las adjudicaciones de bienes revertidos efectuados con anterioridad a esta Ley", como es el caso de la adjudicación de la finca 8630, inscrita al Tomo 1675, Folio 262, Sección de la Propiedad, Provincia de Colón, que fue traspasada en propiedad y a título oneroso a la Caja de Ahorros, en cumplimiento de lo dispuesto en las Leyes No. 51 de 1980 y No. 17 de 1979, finca ésta ubicada en el Area del Canal de Panamá, devuelta a la República de Panamá por el Gobierno de Los Estados Unidos de América, en virtud del "Tratado del Canal de Panamá de 1977" . (v. art. 1 Ley 1 de 1991).

En cuanto a la disposición contenida en el literal ch) del artículo 4 de la Ley No. 51 de 1980, se observa que en efecto ésta difiere de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley No. 1 de 1991, ya que dicha norma facultó a la Caja de Ahorros para segregar y vender tanto lotes con sus mejoras, así como "lotes comerciales sobre los cuales se irían a construir mejoras por los precios que ella estime conveniente de acuerdo con el mercado imperante"; en tanto que el artículo 6 en comento, limita las transferencias que hagan las entidades autónomas o semi-autónomas de los bienes revertidos que le hubieren sido adjudicados, a proyectos de vivienda, previo concepto del Consejo Consultivo y previo concepto favorable de las Comisiones de Vivienda y de Asuntos del Canal de la Asamblea Legislativa.

Conceptuamos que al párrafo final de la Ley 1 de 1991, contiene un principio de "retroactividad", incongruente con la garantía a la propiedad que consagra el artículo 44 de la Constitución Nacional, y que en el caso bajo examen ubica como propiedad particular de la Caja de Ahorros, la referida finca 8630, excluyéndola como bien de dominio público. Tal condición inhibe al Estado de la capacidad de disposición y afectación de esa finca, pues corresponde al propietario esa facultad al subsistir su derecho de acuerdo al artículo 21 del Código Civil que dice:

"ARTICULO 21: Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas prevalecerán las disposiciones de la nueva ley".

Por otra parte el artículo 337 del Código Civil dispone acerca de la propiedad lo siguiente:

"ARTICULO 337: La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

El propietario tiene acción contra el poseedor de la cosa para reivindicarla".

De ambas disposiciones se desprende que el título de dominio sobre la finca 8630 subsiste y que puede ser ejercido por la Caja de Ahorros. Lo que también indican las normas transcritas, es que la nueva Ley puede re-

glamentar el ejercicio de la propiedad o disfrute del derecho real adquirido conforme a Ley anterior. Asimismo el artículo 337 del Código Civil contempla las limitaciones legales al derecho de propiedad. La retroactividad que impone el artículo 6 de la Ley 1 de 1991, es en razón del carácter propio de dicha Ley, que no solo es de orden público, sino de interés social evidente y además hay expresión concreta de su aplicabilidad a las adjudicaciones anteriores a su vigencia. Todo ello descubre la reglamentación establecida en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes revertidos, la cual debe sujetarse a la nueva Ley tal como dejamos dicho.

En consecuencia, estimamos que el literal ch) precitado ha sido derogado por incompatibilidad con el artículo 6 de la Ley 1 de 1991 tal como lo preveen los artículos 17 de la Ley No. 1 de 1991 y 36 del Código Civil.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de los tras-pasos que hubieren efectuado la Caja de Ahorros con anterioridad a la promulgación de la Ley No. 1 de 1991, los cuales deben respetarse, toda vez que nuestro Estatuto Fundamental reconoce la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley.

Esperando haber absuelto debidamente su solicitud, nos suscribimos de usted, con toda consideración y aprecio.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/bbe.