

=**==**==**==**==**==**==**==**==**=

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA ROSAS & ROSAS, EN REPRESENTACION DE BENITA NAVARRO GUTIERREZ, CONTRA EL ARTICULO 1670 DEL CODIGO CIVIL, ADICIONADO POR EL ARTICULO 1 DEL DECRETO DE GABINETE N° 75 DE 21 DE MARZO DE 1969. MAGISTRADO PONENTE: HUMBERTO A. COLLADO T. PANAMA, TRES (3) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

Pendiente de decisión se encuentra advertencia de inconstitucionalidad presentada por la firma forense ROSAS & ROSAS, en nombre y representación de la señora BENITA NAVARRO GUTIERREZ, con el objeto de que se declare que es inconstitucional el artículo 1670 del Código Civil, adicionado por el artículo 1° del Decreto de Gabinete N° 75 de 21 de marzo de 1969.

La norma acusada es del tenor siguiente:

"Artículo 1670. Los derechos y acciones se extinguen por la prescripción en perjuicio de toda clase de personas, incluso las jurídicas, en los términos prevenidos por la Ley, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente.

Queda siempre a salvo a las personas impedidas de administrar sus bienes el derecho para reclamar contra sus representantes legítimos, cuya negligencia hubiese sido causa de prescripción.

No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, las tierras de propiedad de la Nación, de los Municipios y de las entidades autónomas y semiautónomas oficiales son imprescriptibles".

La norma constitucional que la firma recurrente considera infringida es el artículo 255 de la Constitución Nacional, cuyo texto se transcribe seguidamente:

"Artículo 255. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial ...
2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos a toda clase de comunicaciones.
3. Las tierras y las aguas destinadas o que el Estado destine a servicios públicos de irrigación, de producción hidroeléctrica, de desagües y de acueductos.
4. El espacio aéreo ...
5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público ..."

Los demandantes manifiestan que la norma acusada infringe, en su párrafo final, el contenido del artículo citado de forma directa,

"... por cuanto en ella sólo se les da la calidad de bienes inalienables del Estado a las tierras y a las aguas afectas a servicios públicos, a los cuales el propio Constituyente les dió el carácter de bienes de uso público. Por tanto, sólo esos bienes tienen el carácter de 'inembargables e imprescriptibles' conforme a la Carta Política, porque como bien a(sic) señalado la Doctrina (entre ellos Marienhoff y Alvarez Gendin en sus Tratados sobre el Dominio Público), los atributos de inembargabilidad e

imprescriptibilidad de los bienes de dominio público deriva de su inalienabilidad, esto es, el atributo que impide que se desvirtúe el destino público de tales bienes.

Agregan que al establecer el artículo demandado que los bienes del Municipio y demás entidades autónomas son imprescriptibles, "ha excedido los límites establecidos en la norma constitucional invocada, pues le atribuye a los terrenos patrimoniales de los Municipios y entidades descentralizadas un atributo propio de los bienes de dominio público, que la Constitución reserva sólo a los que califica como bienes de uso público (afectos a un destino público), condición que no tienen los inmuebles patrimoniales de los Municipios o de las entidades autónomas. Estos últimos terrenos, como están dentro del comercio, deben tener un régimen similar al resto de los bienes patrimoniales de los diversos sujetos, pues están afectos a una finalidad económica y no a una finalidad pública; de suerte que la norma del Código Civil objeto de la advertencia resulta violatoria de la norma constitucional en forma palpable y evidente".

Una vez admitida la advertencia de inconstitucionalidad se corrió traslado del negocio al Procurador General de la Nación quien, mediante Vista N° 12 de 13 de junio de 1997, manifestó que la advertencia bajo estudio carecía de viabilidad, toda vez que la norma demandada no iba a ser aplicada para resolver el negocio que se tramita en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo. No obstante, se pronunció sobre el fondo de la controversia planteada, indicando que el Municipio es "una de las personas jurídicas de Derecho Público descentralizadas por excelencia" y que el legislador ha equiparado las atribuciones especiales con que cuentan los bienes del Estado con los que gozan los bienes municipales, de acuerdo al artículo 70 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973. Agregó que de igual manera, el artículo 255 de la Constitución Nacional, al referirse a que los bienes del Estado no pueden ser objeto de apropiación privada, lo hace en su acepción jurídica amplia, significando que engloba las distintas personas jurídicas descentralizadas que son creadas por éste, para el mejor cumplimiento de sus fines y cita al Doctor CESAR QUINTERO, que en una de sus obras señala que el concepto de Estado abarca "todas las autoridades e instituciones oficiales, ya sean provinciales, municipales, autónomas y semiautónomas". Igualmente citó fallo de esta Corporación fechado 5 de diciembre de 1994 en el cual se indica que

"... básicamente ha de entenderse que el Municipio es parte del Estado, por tanto los bienes municipales son bienes estatales.

Para los efectos del examen constitucional de los conceptos de Estado y Municipio, hay que tomar en cuenta el texto del artículo 5 de la Constitución que comprende al Municipio como parte del Estado, cuando expresa: ...

Además, el artículo 460 del Código Electoral remite al Código Judicial como texto legal supletorio, por lo que es válido citar el numeral 1° del artículo 1964 del Código de Procedimiento que dice: 'Artículo 1964 ...

1. Por Estado ha de entenderse la Nación, el municipio o cualquier entidad pública autónoma o descentralizada.'...".

Finalmente indicó el señor Procurador que en su opinión "los bienes de los municipios que conforman la Hacienda Municipal gozan de las mismas garantías, imprescriptibles e inembargables, que los bienes del Estado y en consecuencia, el artículo 1670 del Código Civil no es violatorio del artículo 255, ni de ningún otro de la Constitución Política, ...".

Cumplidos los trámites procesales inherentes al presente recurso de inconstitucionalidad se encuentra el negocio pendiente de decisión, para lo cual se adelantan las siguientes consideraciones.

La presente advertencia de inconstitucionalidad se propone, como se ha visto, contra el artículo 1670 del Código Civil adicionado por el artículo 1 del Decreto de Gabinete 75 de 21 de marzo de 1969 que reconoce como imprescriptibles "las tierras de propiedad de la Nación, de los Municipios y de las entidades

autónomas y semiautónomas oficiales". Consideran los advertidores que dicha disposición vulnera el contenido del artículo 255 de la Constitución Nacional que enumera una serie de bienes de propiedad del Estado de uso público que no pueden ser objeto de apropiación privada, entre los cuales no se hace mención de las tierras municipales.

Ha manifestado el Procurador que siendo el Municipio un ente descentralizado de Derecho Público forma parte del Estado y de igual manera sus bienes; que jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que en el concepto de Estado se encuentra contenido el de Municipio, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1964 del Código Judicial, por lo que no se ha vulnerado el contenido del artículo 255.

El Pleno observa, en cuanto a la viabilidad de la presente advertencia, que ésta fue presentada dentro de un proceso contencioso de Nulidad ante la Sala Tercera de esta Corte, en donde se solicita que se declare "nula por ilegal la Resolución N° D. N. 8-5-9943 de 18 de mayo de 1996 por medio de la cual se adjudicaron dos globos de terreno a título oneroso a la señora BENITA NAVARRO GUTIERREZ y que se anulen las inscripciones de las fincas 131.686 y 131.687 hechas al Rollo 13764, Documento 13 de la Sección de la Propiedad, Provincia de Panamá que surgieron por razón de dicha adjudicación.". El punto sostenido por el demandante en dicho proceso es que la adjudicación es nula por la calidad de "no baldíos" de los terrenos, por lo que la señora NAVARRO GUTIERREZ -quien es parte coadyuvante- dice tener la intención de hacer valer las excepciones de prescripción adquisitiva sobre dichos lotes y prescripción extintiva de la acción que pudiera ejercitar el Municipio de La Chorrera.

En vista de que un punto a discutir en el proceso que se lleva ante la Sala Tercera tiene relación directa con la imprescriptibilidad de las tierras de propiedad de los Municipios, el Pleno no comparte el criterio esbozado por el señor Procurador en el sentido de que la advertencia en examen no es viable, toda vez que sí es posible que la norma demandada sea aplicada para resolver el negocio planteado y por tanto corresponde pronunciarse sobre el fondo.

Advierte esta Corporación que el quid de la controversia sometida a su conocimiento guarda relación directa con lo que se debe entender por bienes de propiedad del Estado o de la Nación y los bienes que pertenecen a los municipios y si existe realmente una distinción entre unos y otros.

La doctrina más generalizada -compartida además por esta Corte, como veremos más adelante- sostiene que los bienes de dominio público del Estado son imprescriptibles y dentro de tal categoría se sitúan los bienes de propiedad de los Municipios y de las entidades autónomas y semi-autónomas.

Por bienes de dominio público, se entiende "el conjunto de cosas afectadas al uso 'directo' de la colectividad referida a una entidad administrativa de base territorial, destinadas al uso público de los administrados, y que no son susceptibles, por tanto, de apropiación privada" (BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo, 5ª edición, Tomo III, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1956, p. 385); mientras que bienes de dominio del Estado lo constituyen todos aquellos bienes "patrimoniales" del Estado, el conjunto de "cosas sobre las cuales él ejerce en realidad un derecho de propiedad; es decir, de aquellas cosas que están en su patrimonio, ..." (ob. cit.). Éstos se dividen a su vez en:

a) bienes patrimoniales destinados a una utilidad o servicio público, pero no al uso directo, por tanto no son enajenables (muros, plazas de guerra, puentes, edificios); y

b) bienes privados del Estado que aún siendo de utilidad pública, no están afectados a servicios públicos y por tanto son enajenables cuando ello aporte ventajas al Estado (tierras que carezcan de otro dueño, etc).

La anterior clasificación es válida para todos los bienes del Estado -en su acepción más amplia-, comprendiendo los bienes Municipales y de las entidades autónomas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1964 del Código Judicial que señala:

"Artículo 1964. Los términos empleados en este Código se entenderán en el sentido que a continuación se establece:

1. Por Estado ha de entenderse la Nación, el municipio o cualquier entidad pública autónoma o descentralizada; ..."

Como ya se dejó anotado, los bienes patrimoniales del Estado, por su propia naturaleza, permiten la enajenación, siempre y cuando ello beneficie al propio Estado, aunque esto no significa que tal atributo conlleve la "prescriptibilidad" de dichos bienes.

Todos los bienes de dominio público y dominio patrimonial del Estado y sus entes -entre ellos el Municipio- son imprescriptibles, es decir, no pueden ser adquiridos por su ocupación por un tiempo determinado. Este principio de imprescriptibilidad de los bienes estatales no es nuevo, pues ya los romanos apuntaban *praescriptio temporis juri publico non debet obsistere* (1.6, C. de operib. publ., citado por BIELSA, Rafael, ob. cit.); así tampoco puede invocarse la buena fe de la posesión *Ubi lex inhibet usucapionem, bona fides possidenti nihil prodest* (Pomp., 1. 24, pr. de usuc. 41,3; ibídem).

El fundamento del principio de imprescriptibilidad de los bienes de dominio público viene dado por la necesidad de evitar que el fisco se vea privado de sus haberes por la negligencia o deslealtad de sus empleados, quienes por sus múltiples y complejas ocupaciones podrían abandonar las cosas públicas en poder de particulares y esa falta de diligencia, unida a la falta de uso público, facilitaría la adquisición del dominio por posesión o usucapión.

Ahora bien, los municipios gozan de autonomía y su patrimonio se encuentra descrito en el Título II, Capítulo I, artículo 69 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y tiene establecido el artículo 71 de dicho cuerpo legal que "Los bienes, derechos y acciones de los Municipios gozarán de las mismas garantías que gozan los de los particulares y de los mismos privilegios de que gozan los de la Nación".

El patrimonio de los municipios se maneja de manera autónoma con respecto a los bienes de dominio público del Estado y al igual que éstos puede dividirse en bienes de dominio público municipal y bienes patrimoniales municipales o bienes privados del Municipio -tal como lo dispone el artículo 331 del Código Civil- y gozan de las mismas prerrogativas de los primeros, vgr. inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

Ahora bien, siendo que la importancia del principio de imprescriptibilidad radica en la necesidad de proteger los bienes de propiedad del fisco de la posible usucapión que pudiera verificarse ante la negligencia o irresponsabilidad de los funcionarios públicos cuando dejen por tiempo indeterminado un bien público en manos privadas, resulta lógico pensar que la función social pública que llevan a cabo los Municipios justifica que dicha imprescriptibilidad igualmente le sea reconocida a sus bienes, dado el carácter público de esta entidad.

El principio de imprescriptibilidad de que gozan los bienes municipales, que impide que sean adquiridos por prescripción, tal como lo establece el artículo demandado, no está reñido en modo alguno con la enajenabilidad de dichos bienes; esto es, que los bienes privados del Municipio, al igual que los de la Nación -no así los bienes de dominio público municipales- pueden ser enajenados, siempre que ello represente una ventaja para dicha entidad y cumplidos los requisitos que a tal efecto establece la ley.

Por otro lado y como señalamos antes, esta Corporación ha equiparado los bienes municipales a los del Estado, cuando en fallo de cinco (5) de diciembre de 1994 indicó:

"Esta comprensión de la disposición legal no es inconstitucional, ni representa un acto arbitrario que requiera la intervención de la Corte Suprema en defensa del orden constitucional.

Por el contrario, básicamente ha de entenderse que el Municipio es parte del Estado. Por tanto, los bienes municipales son bienes estatales.

Para los efectos del examen constitucional de los conceptos Estado y Municipio, hay que tomar en cuenta el texto del artículo 5 de la Constitución que comprende al Municipio como parte del Estado cuando expresa:

'Artículo 5. El territorio del Estado panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos.

La ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.'

Además el artículo 460 del Código Electoral remite al Código Judicial como texto legal supletorio, por lo que es válido citar el numeral 1° del artículo 1964 del Código de Procedimiento que dice: "... (lo resaltado es nuestro).

El artículo 255 de la Constitución Nacional comprende lo que hemos definido antes como bienes de dominio público del Estado, que son los que gozan de los atributos de inajenabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, tal como el propio artículo señala "no pueden ser objeto de apropiación privada"; diferentes a los comprendidos en el artículo 254 de la Carta Magna que son los bienes patrimoniales o privados del Estado, que si bien son enajenables, no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva por particulares aunque éstos ostenten la posesión de los mismos por un tiempo determinado.

En cuanto a la redacción de estos dos artículos constitucionales -254 y 255- el licenciado EDGARDO MOLINO GARCIA, expresa:

"Estos artículos no hablan por ninguna parte del dominio público.

Utilizan las expresiones "Pertenece al Estado" y "Pertenece al Estado y son de uso público y, por consiguiente no pueden ser objeto de apropiación privada", respectivamente, con los consiguientes inconvenientes ya explicados en el segundo aparte, de usar denominaciones tan ambiguas y poco precisas.

Vamos a señalar aquí sólo dos observaciones. Como más adelante se verá, el art. 254 incluye en sus ordinales 6°, 7° y 8° bienes que son de dominio público y que, por la redacción general del citado artículo y, en especial, por su encabezado, pareciera que se les considera como patrimoniales, como lo son en efecto, aunque no se diga así expresamente, el resto de los bienes contenidos en los cinco primeros numerales. Por tanto, los de los numerales 6°, 7° y 8° deben formar parte del art. 255." (lo resaltado es nuestro). MOLINO GARCIA, Edgardo. Los bienes de dominio público del Estado. Trabajo de Graduación, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, 1985, págs. 43-44.

Agrega el citado autor que en su opinión la redacción del artículo 254 debería empezar diciendo: "Son bienes patrimoniales del Estado", mientras que el artículo 255 debería decir "Son bienes de dominio público del Estado" y debería incluirse aquí los numerales 6°, 7° y 8° del actual artículo 254 constitucional.

El punto fundamental de este asunto es que todos los bienes -de dominio público o patrimoniales- enumerados tanto en el artículo 254 como en el 255 de la Constitución Nacional son bienes dominiales del Estado y sus entes y por tanto imprescriptibles.

Los bienes de dominio público, en general, forman parte del patrimonio estatal y se clasifican en atención a sujeto de derecho público al que

pertenezcan en comunales, municipales, provinciales y nacionales. Siendo que la Corte entiende que el concepto Municipio se encuentra subsumido dentro del concepto de Estado y que por tanto los bienes municipales son bienes de dominio público, se concluye que no se ha verificado la alegada infracción del artículo 255 constitucional, toda vez que, el mismo se refiere precisamente a los bienes de dominio público, concepto que comprende los bienes dominiales de los municipios y las entidades autónomas los que gozan de los atributos de inajenabilidad y por consiguiente de imprescriptibilidad.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1670 del Código Civil, adicionado por el artículo 1° del Decreto de Gabinete N° 75 de 21 de marzo de 1969, dado que no vulnera el artículo 255 ni ningún otro de la Constitución Nacional.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.
 (fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA (fdo.) ARTURO HOYOS
 (fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) ELIGIO A. SALAS
 (fdo.) JOSE A. TROYANO (fdo.) GRACIELA J. DIXON
 (fdo.) FABIAN A. ECHEVERS (fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.
 (fdo.) CARLOS H. CUESTAS
 Secretario General

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO SIXTO ABREGO CONTRA EL ARTICULO 43 DE LA LEY 16 DE 17 DE FEBRERO DE 1998. MAGISTRADO PONENTE: ROGELIO A. FABREGA Z. PANAMA, SEIS (6) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado SIXTO ABREGO, abogado en ejercicio, actuando en su propio nombre, ha demandado la inconstitucionalidad del artículo 43 de la Ley n° 16 de 17 de febrero de 1998, que adicionó al Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Legislativa con un nuevo artículo, el 225-A, por estimar que dicho precepto legal resultaba violatorio del artículo 203, numeral 2, de la Constitución Política.

Habiendo sido admitido por el ponente, mediante resolución de 20 de marzo de 1998, se le corrió traslado al PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, quien emitió concepto mediante Vista N° 6, de 26 de marzo de 1998 antes de vencerse el término para rendir el expresado concepto, por lo que procedió a renunciar al resto del término (foja 15). Surtida esta etapa procesal, el negocio fue fijado en lista por el término legal, y se notificó por edicto, para que cualquier persona que tuviese interés, expresara las alegaciones que considerase pertinentes, (sea a favor o en contra de la pretensión constitucional instaurada), término en lista que no fue aprovechado por nadie. De la misma forma, se hicieron las publicaciones (foja 20 y siguientes), por lo que, habiéndose satisfecho todos los trámites intermedios que gobiernan este proceso constitucional, procede el Pleno a pronunciarse en el fondo sobre la pretensión de inconstitucionalidad intentada.

El artículo 43 de la Ley n° 16 de 1998, en cuya virtud se adicionó el Reglamento Orgánico Interno de la Asamblea Legislativa, adoptado por la Ley N° 49, de 4 de diciembre de 1984, y reformada en sucesivas ocasiones, es del siguiente tenor:

"Artículo 43. Se adiciona el artículo 225-A a la Ley 49 de 1984, reformada por las leyes 7 de 1992 y 3 de 1995, así:

Artículo 225-A: No son recurribles ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, los actos de las Comisiones y del Pleno de la Asamblea Legislativa en uso de sus facultades, señaladas en la Constitución Política y en el Reglamento Orgánico del Régimen