

27 de Abril de 1994.

Honorable Representante
JULIAN DOMINGUEZ
Presidente del Consejo Municipal ✓
del Distrito de Colón.
Colón, Colón.

Señor Presidente:

Procedemos a contestar la consulta jurídica que se sirvió formularnos a través de la Nota N° 101-01-158 calendada 21 de marzo de 1994, en la cual nos interroga sobre aspectos relativos a la disposición de la finca N° 9942, tomando en cuenta una inquietud del H.R. Jorge Luis Macías.

A renglón seguido, nos permitimos dar respuesta a cada una de sus preguntas en el mismo orden en que han sido hechas:

- 1.- Si teniendo conocimiento, a través de la pesquisa realizada que ese bien es de propiedad Municipal, podía entonces el Municipio venderla, adjudicarla o cederla.

En primer término, importa tener presente que la finca N° 9942 a que Usted hace referencia, fue adjudicada en propiedad al Municipio de Colón, previa desafectación del dominio público, mediante la Ley N° 19 de 29 de septiembre de 1983. De acuerdo con esta excerta legal los límites de dicho terreno son: "al Norte con el Parque Industrial de Zona Libre, con la Carretera Transistmica o Boyd Roosevelt y la Barriada Del Carmen; al Sur con el Polígono utilizado por COFRISA para el relleno de Folks River; al Este con la finca N° 6867 y tierras nacionales; y al Oeste con los terrenos utilizados por COFRISA". De esta manera, el bien en mención entró a formar parte del patrimonio municipal colonense de acuerdo con el numeral 2 del artículo 69 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal.

Debemos señalar que la Ley N° 19 de 29 de septiembre de 1983 fue derogada expresamente por el artículo 49 de la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993, por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y se adoptan medidas sobre los Bienes Revertidos. No obstante, el Municipio de Colón conserva su derecho real de propiedad al haberlo inscrito en el Registro Público de acuerdo con la información recabada por este Despacho.

En tal sentido, los artículos 21 y 337 del Código Civil patrio indican, respectivamente:

"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".

"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".

Considerando ambas disposiciones legales, tenemos que el derecho de dominio sobre la Finca N° 9942 subsiste, y puede ser ejercido por su titular, el Municipio de Colón. También establecen las normas transcritas que la nueva Ley puede reglamentar el ejercicio de la propiedad o disfrute del derecho real adquirido conforme a la ley anterior (N° 19 de 29 de septiembre de 1983); y ocurre que la Ley N° 1 de 14 de enero de 1991, por la cual se adoptan medidas urgentes con respecto a bienes revertidos del Área del Canal contiene una limitante al ejercicio del derecho de propiedad que tiene el Municipio de Colón sobre la Finca N° 9942, en forma similar a la que contenía la derogada Ley 19 de 1983.

En efecto, el artículo 6 de esta Ley N° 1 de 1991 dice:

"ARTICULO 6: La disposición de bienes revertidos que se haga en favor de alguna dependencia del Estado o de sus entidades autónomas o semiautónomas, deberá ser aprobada por el Consejo de Gabinete y la

adjudicación respectiva se hará a título gratuito u oneroso, según corresponda, en cualquiera de las formas previstas por la presente Ley.

No es permitido a la institución autónoma o semiautónoma que venda, hipoteque, enajene o grave en cualquier forma el bien adjudicado a ella, salvo que la transferencia se haga con el fin de desarrollar proyectos de vivienda, previo concepto del Consejo consultivo y previo concepto favorable de las Comisiones de Asuntos del Canal y de Vivienda de la Asamblea Legislativa

Esta norma se aplicará a las adjudicaciones de bienes revertidos efectuadas con anterioridad a esta Ley".

Trátase pues, de que el Municipio de Colón no puede gravar o disponer del bien inmueble en referencia, salvo que la transferencia se haga con fines de desarrollar proyectos de vivienda, previo concepto del Consejo Consultivo y previo concepto favorable de las Comisiones de Asuntos del Canal y de Vivienda de la Asamblea Legislativa. Se aclara que esta norma se aplicará a las adjudicaciones de bienes revertidos efectuadas con anterioridad a esta Ley, es decir, se aplica a la adjudicación de la Finca N° 9942, por tratarse de una norma retroactiva de evidente interés público y social.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley Sobre Régimen Municipal es claro en señalar, como competencia de los Consejos Municipales: disponer de los bienes y derechos del Municipio (numeral 7), y reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales (numeral 9), todo lo cual ha de hacerse necesariamente conforme a la orientación legal antes señalada.

En suma, opinamos que el bien inmueble en cuestión, es de propiedad del Municipio de Colón, pero sólo puede venderlo, adjudicarlo o cederlo para desarrollar proyectos de vivienda.

"2.- Si al parcelar o lotificar, la Finca 9942, en un área cuyo valor es inferior a los B/.50,000.00 era menester someter el acto a licitación pública."

De acuerdo con el artículo 98 de la Ley N° 106 de 1973: todos los bienes municipales que no sean necesarios para uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de Licitación Pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tiene establecido el Código Fiscal y leyes que lo reforman. No obstante, se exceptúan de dicho trámite los terrenos adquiridos por el Municipio para áreas y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establece la propia Ley 106 y los Acuerdos Municipales.

Ahora bien, tomando en cuenta que la finca N° 9942 no se encuentra exceptuada del requisito de Licitación Pública, porque no se trata de un terreno adquirido por el Municipio para áreas (medida agraria de superficie, que equivale a 100 metros cuadrados) o ejidos (campo común de todos los vecinos de un pueblo, lindante con él, que no se labra, y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras); debe procederse a su venta o arriendo de conformidad con las normas contenidas en el Código Fiscal. Especialmente, para el aspecto que nos interesa deben tenerse presentes sus artículos 6, 7 y 23, que estatuyen lo siguiente:

"ARTICULO 6: Los Acuerdos Municipales deben subordinarse a las disposiciones que este Código establece para la Hacienda Nacional en cuanto a empleos de manejo, formalidades para disponer a cualquier título de sus bienes, y fiscalización de su hacienda por la Contraloría General de la República, mientras tales disposiciones no se opongan a lo que sobre las mismas materias tiene establecido la Ley 8ª de 1954 sobre Régimen Municipal".

"ARTICULO 7: Las disposiciones de este Código, en las materias no especificadas en el artículo anterior, tendrán el carácter de supletorias para los Municipios, Asociaciones de Municipios y entidades autónomas del Estado en cuanto sean aplicables".

"ARTICULO 23: El Organó Ejecutivo podrá vender, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, los bienes muebles o inmuebles que, a su juicio, no requiere para el uso o servicio público. Salvo excepciones establecidas en la Ley, toda venta de bienes del Estado deberá estar precedida de Licitación Pública, Concurso de Precios o Solicitud de Precios, según el valor real del bien, que será determinado mediante avalúo realizado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República. Cuando el valor real de los bienes no exceda la suma de CIENTO CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.150,000.00), de acuerdo con el avalúo de que habla este artículo, el Ministerio de Hacienda y Tesoro hará la venta, informando de inmediato al Presidente de la República.

La venta de los bienes cuyo valor exceda de CIENTO CINCUENTA MIL BALBOAS (B/.150,000.00) deberá ser precedida de autorización del Consejo de Gabinete".

Los bienes de dominio público son indisponibles, salvo que sean previamente desafectados en la forma que determine la Ley".

De las normas anteriores se colige que para vender o arrendar la finca N° 9942 debe mediar una Licitación Pública con la correspondiente determinación del valor real del bien, a través de avalúo realizado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República; informe este que no puede ignorarse en forma alguna, pues entre las funciones de la Contraloría General de la República esta la de investigar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos, como es el caso de la finca 9942 aludida. (Ley 32 de 1984, art. 11, numeral 4, art. 55 acapites c y f).

"3.- Si el Informe Pericial y de avalúo realizado por los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Tesoro y de la Contraloría General de la República, de la Finca 9942, según consta en Nota N° 501-01-275, del 22 de febrero de 1994, y

firmado por la Arquitecta Meira F. de Pérez, Directora General de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro, y por los Peritos Jorge Guido Martínez, Luis Ramírez y de Edna Moreno, Jefa del Departamento de Evaluación, es válido y si el mismo (nos referimos al Informe Pericial y de Avaluo, contiene el valor ideal de la parcela de dicha Finca)".

Tal como lo hemos señalado arriba, el procedimiento a seguir para la venta o arrendamiento de los terrenos en cuestión (finca 9942) es el que tiene establecido el Código Fiscal para la disposición de los bienes nacionales (ver artículo 98 de la Ley N° 106 de 1973). Siendo de esa manera, el Honorable Consejo Municipal del Distrito de Colón está dotado de suficiente facultad legal para establecer las normas que considere apropiadas a efecto de disponer de sus bienes, pero siempre con sujeción al Código Fiscal (ver Art. 6 C.F.).

Por otro lado, hemos observado el contenido de los Acuerdos Municipales que adjuntó a su consulta (N° 101-40-10 de 10 de febrero de 1994; 101-40-12 de 17 de febrero de 1994; 101-40-21 de 10 de marzo de 1994 y 101-40-23 de 16 de marzo de 1994) y nos damos cuenta que en los mismos no se contempló como requisito obligatorio la presentación de un informe de avalúo y peritaje, pero encontramos que el informe presentado por los funcionarios que Usted menciona, contemplado en el artículo 23 del Código Fiscal, es totalmente válido de acuerdo con la Ley. Lo incorrecto, es que se haya tomado en cuenta un solo informe y sea precisamente el que desfavorece económicamente al Municipio, cuando deben velar por su mayor beneficio.

Queremos llamar la atención de ese cuerpo colegiado, en el sentido de que a través de la nota N° 101-07-133 de 11 de octubre de 1993, la señora Directora General de Catastro del Ministerio de Hacienda y Tesoro remitió dos informes. Por un lado, el presentado por los funcionarios de su dependencia (Edna E. Moreno, Jefa del Departamento de Evaluación, Jorge Guido Martínez y Luis Ramírez, Peritos), y por otro lado, el presentado por los funcionarios de la Contraloría General de la República, por lo cual el Consejo Municipal de Colón debió tomar en cuenta ambos informes. Pero nos encontramos que, a pesar de existir una enorme diferencia entre ambos documentos el Consejo Municipal decidió, inexplicable e injustificadamente adoptar mediante acuerdo 101-40-23 de 16 de marzo de 1994, como precio de

venta, el sugerido por el informe de la Dirección General de Catastro el cual resulta ser muy inferior al sugerido por la Contraloría General de la República y omitió además el procedimiento del Código Fiscal. Es más, en la documentación adicional que acompaña su consulta, solo aparece el informe de la Dirección General de Catastro, no así el de la Contraloría General de la República al cual tuvo acceso este despacho en una investigación adicional y sabemos que también reposa en el Consejo Municipal de Colón.

Vale la pena aclarar que posteriormente, mediante Nota N° 501-01-519 del 8 de abril de 1994, la Directora General de Catastro remite al Consejo Municipal de Colón un nuevo informe pericial preparado por los mismos funcionarios, en el cual se varía sustancialmente la valorización del metro cuadrado de B/.0.301 m² a B/.2.6308 m² y de B/.0.50 m² a B/.2.66 m²). Esta funcionaria explica la práctica del reavalúo diciendo lo siguiente:

"Este reavalúo obedeca a que en el primer avalúo (remitido mediante nota 501-01275 de 22 de febrero de 1994) el peritaje fue practicado globalmente a sendas extensiones superficiarias de 288 hectáreas cada una. Con este método, el porcentaje de aprovechamiento por área específica es poco preciso, en virtud de la magnitud del área.

En este nuevo reavalúo se seccionaron los globos A y B en cabidas superficiarias más reducidas, a efecto de determinar con precisión el porcentaje de aprovechamiento de tierra (habitables) y beneficio de servicios públicos subterráneos.

De esta forma, adjunto, encontrará los informes periciales y de avalúo (reavalúo) practicados el 6 de abril de 1994, los cuales dejan sin efecto los remitidos mediante la nota 501-01-275 de 22 de febrero de 1994".

Tomando en cuenta lo que precede, debemos indicarle que antes de procederse a la venta de las Fincas 9942 es saludable determinar en forma definitiva, entre los organismos competentes, cuál es el valor real del bien que se pretende enajenar, toda vez que el Consejo Municipal es el principal encargado de velar por los intereses

municipales y debe obtener el mejor precio de venta, tomando en cuenta también la necesidad social de vivienda que tienen los pobladores del Distrito de Colón. En otros términos, no es lícito tomar el menor precio sugerido por los informes tal como se hizo en el Acuerdo N° 101-40-23 de 16 de marzo de 1994. Escoger el precio inferior en perjuicio de los intereses que están llamados a defender, es causar una lesión patrimonial al Municipio de Colón, por la cual deben responder individual y colectivamente todos los que intervengan en la operación, ya sean funcionarios públicos o particulares en grado de complicidad.

- 4.- Si se cometió acto de ilegalidad al proceder, a vender por hectáreas, al precio ideal, señalado por el Informe Pericial y de Avalúo, del Ministerio de Hacienda y Tesoro, sugiero además que quienes estén interesados en la Compra del Terreno de la Finca 9942, deben ajustarse estrictamente en lo señalado en el Acuerdo N° 101-40-21 de 10 de marzo de 1994.

A juicio de esta Procuraduría, la Ley ha sido clara en establecer el uso que se le debe dar al globo de terreno adjudicado al Municipio de Colón, y que hoy constituye la Finca 9942.

Ciertamente, desde que se exceptuó del dominio público dicha finca, mediante la Ley 19 de 1983 se especificó que es para uso de vivienda (Artículo 2). Con posterioridad, hemos visto que también la Ley N° 1 de 1991 ha seguido igual orientación en su artículo 6, y finalmente la Ley N° 5 de 1993, contiene en su artículo 43 numeral 4 una disposición transitoria muy similar, pero con relación a los bienes que se encuentran bajo la administración de la Autoridad de la Región Interoceánica.

De manera que la regulación hecha por el Consejo Municipal de Colón a través de los Acuerdos Municipales supra mencionados, y con relación a la disposición de la Finca 9942, resulta incompatible en muchos aspectos con la intención del Legislador.

Veamos:

En el artículo 1 del Acuerdo 101-40-12 de 17 de Febrero de 1994, se resuelve destinar la Finca N° 9942 para uso exclusivo de Proyectos Residenciales, lo cual se ajusta a la ley, pero se agrega: desarrollo turístico, recreativo y de servicios públicos, estos términos pueden prestarse a diversas interpretaciones sobre el uso de dicho bien.

Igualmente, en el párrafo del artículo 11 del Acuerdo 101-40-21 de 10 de marzo de 1994 se prevé la posibilidad de utilizar la Finca 9942 para proyectos o complejos turísticos, recreativos, hoteleros o residenciales.

Aunado a lo anterior, la disposición que nos parece la más contraria al querer del Legislador es la contenida en el artículo 13 de este último Acuerdo Municipal, desde que establece: "se limita a un mínimo de cinco hectáreas y a un máximo de 10 hectáreas por cada parcela que podrá ser adquirida por un comprador individual".

Es evidente que con dicha norma no se pretende desarrollar ningún proyecto de vivienda, puesto que se trata de parcelas demasiado extensas para tal destino y lo único que propician es la reventa del terreno y su consecuente encarecimiento, situación que debe tratar de evitar el Gobierno Local del Distrito de Colón; además del enriquecimiento desmesurado de un grupo que aprovecharía la ventaja económica que le otorga el Consejo, en perjuicio del propio Municipio.

No obstante, debe quedar claro que en todo lo referente a la disposición (venta o arriendo) de los terrenos tantas veces mencionados, debe seguirse estrictamente la regulación contenida en los Acuerdos Municipales dictados por el Consejo Municipal de Colón, entre ellos el Acuerdo N° 101-40-10 de 10 de febrero de 1994 que Usted menciona y el Código Fiscal. A través de este acto se autorizó a la Alcaldesa del Distrito de Colón a promover el desarrollo, arrendamiento, y venta de lotes y tierras de la Finca 9942, ubicada en Brazos Brooks. Es recomendable, que se modifiquen aquellas disposiciones que resultan incompatibles con el desarrollo de proyectos de vivienda, porque de lo contrario se está actuando ilícitamente.

Finalmente, el Consejo Municipal de Colón debe coordinar con el Ministerio de Vivienda todo lo referente al desarrollo de los programas de vivienda, toda vez que según el artículo 2 de la Ley N° 9 de 28 de enero de 1973, entre las funciones de dicho Ministerio están:

a) Determinar y dirigir la política habitual y de desarrollo urbano de todas las instituciones públicas del país y orientar la política de las inversiones privadas en estos aspectos;

b) Procurar la dotación de vivienda adecuada a las familias que carezcan de ella atendiendo de manera preferentes a la que no tienen acceso a las fuentes comerciales de financiamiento;

c) Adoptar las medidas del caso para facilitar la realización de programas masivos de soluciones habitacionales de interés social por parte de las diferentes dependencias y entidades del sector público y privado mediante la formulación de políticas crediticias especiales y la creación de incentivos de todo orden;

l) Reglamentar, aprobar e inspeccionar en colaboración con los Municipios afectados, las urbanizaciones públicas y privadas;

q) Levantar, regular y dirigir los planes reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones, mapas oficiales que requiera la planificación de las ciudades con la cooperación de los Municipios y otras entidades públicas;

t) Colaborar con los Municipios, las Juntas Comunales y las organizaciones populares de usuarios para estimular y promover su progresiva participación en el desarrollo urbano, y en los programas de vivienda de sus respectivas comunidades, especialmente a través de cooperativas y sistemas de autoconstrucción;

De esta manera dejamos expuesto nuestro criterio jurídico sobre el asunto consultado.

Con muestras de consideración y respeto,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
Procurador de la Administración.