

Panamá, 25 de octubre de 1994.

Señores

H.C. MILFORD PEYNADO.

Presidente del Concejo Municipal e

HIPOLITO LAB CHUI.

Alcalde del Distrito de Changuinola.

Changuinola - Prov. de Bocas del Toro.

E. S. D.

Respetados Señores:

Nos complace poder absolver la consulta jurídica que nos han planteado, relacionada con la expedición del Acuerdo Municipal No. 17 del 19 de mayo de 1994, "Por el cual se controla en forma eficiente las escrituras públicas relativas a la venta de lotes municipales."

Sobre el particular, nuestras consideraciones legales son las que siguen:

Como es sabido, los Concejos Municipales tienen competencia para regular la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito. Mas concretamente, el Concejo Municipal es competente de acuerdo al Numeral 9, Artículo 17 de la Ley Sobre Régimen Municipal, para "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." No obstante estas claras potestades de Ley, no puede perderse de vista que conforme al orden jerárquico de las normas jurídicas, los Acuerdos Municipales se encuentran en un grado inferior a la Ley Formal (Nacional). De allí que los Acuerdos y demás actos municipales deben ajustarse a los parámetros legales establecidos, en todo caso.

Las precisiones anteriores obedecen a que el Acuerdo Municipal No. 17 del 19 de mayo de 1994, sometido a nuestro examen, regula una materia que encuentra un marco

legal tanto en el Código Civil, como en el Código Administrativo, y en consecuencia debe ajustarse al mismo. Veamos:

El Artículo 2116 del Código Administrativo dispone:

"En los lugares que no sean cabeceras de Circuito Notarial ejercerá las funciones de Notario el Secretario del Concejo Municipal en la extensión de poderes de todas clases, sustitución de poderes, protestas y otros actos, cuya demora sea perjudicial, que deban otorgar las personas que se encuentren en incapacidad física de trasladarse a la cabecera del Circuito de Notaría, y en el otorgamiento de escrituras sobre contratos cuyo valor principal no exceda de doscientos cincuenta balboas. En tales casos, los Secretarios Municipales cumplirán con los deberes que en el presente Título se imponen a los Notarios, pues como tales deben reputarse cuando ejercen las funciones a que se contrae este artículo.

En la autorización a que se contrae la primera parte del anterior inciso, no se comprenden los testamentos, los cuales deberán otorgarse conforme a lo dispuesto en el Código Civil."

Con una redacción muy similar a la anterior el artículo 1718 del Código Civil dice:

"En los lugares que no fueren cabecera de notaría, ejercerá las funciones de notario el secretario del Concejo Municipal, en la extensión de poderes de todas clases, sustitución de poderes, protestas y otros actos cuya demora sea perjudicial, que deban otorgar las

personas que se encuentren en incapacidad física de trasladarse a la cabecera del Circuito de notaría y en el otorgamiento de escrituras sobre contratos cuyo valor principal no exceda de doscientos cincuenta balboas."

De la lectura anterior, puede colegirse con relativa facilidad que el Acuerdo No. 17 del 19 de mayo de 1994 expedido por el Concejo Municipal del Distrito de Changuinola ha incurrido en excesos al ordenar que todas las escrituras públicas relacionadas con la venta de lotes de terreno Municipales se realicen en la Secretaría del Concejo Municipal.

Los excesos en referencia se dan porque según la Ley, las funciones notariales del Secretario del Concejo Municipal son limitadas, es decir, no son iguales a las de un notario ordinario. Así verbigracia, para el caso que nos ocupa la Ley sólo le permite al Secretario del Concejo Municipal en funciones notariales, otorgar escrituras sobre contratos cuyo valor principal no exceda de DOSCIENTOS CINCUENTA BALBOAS (B/.250.00). Por su parte el Acuerdo Municipal examinado ha ordenado que todas las escrituras públicas relacionadas con la venta de lotes de terrenos Municipales se realicen en la Secretaría del Concejo Municipal, produciéndose no una reglamentación a la Ley, como debe ser, sino un acto que rebasa ilícitamente el límite establecido por el Legislador.

Debemos añadir que en realidad el Legislador le ha otorgado al Secretario del Concejo Municipal algunas funciones notariales para casos muy especiales, y a manera de excepción; por eso es que se mencionan expresamente en los artículos copiados líneas atrás, actos que por su naturaleza requieren la intervención expedita de una autoridad notarial, a fin de evitar perjuicios a los interesados. Así, por ejemplo, se autoriza la extensión de poderes, sustitución de los mismos, protestos etc., que deben otorgar las personas que se encuentren en incapacidad física de trasladarse a la cabecera del circuito de notaría.

En definitiva, no es viable jurídicamente que mediante un Acuerdo Municipal se establezca como competencia exclusiva del Secretario del Concejo Municipal la realización de todas las escrituras públicas relacionadas con la venta de terrenos Municipales, sin tomar en cuenta que la Ley ha establecido un límite para esta clase de actos hasta la suma de Dooientos Cincuenta Balboas (B/.250.00). En consideración a ello, recomendamos que se dicte un nuevo Acuerdo que considere las pautas legales existentes, para así evitar la aplicación de un acto contrario a Derecho.

Finalmente, les recordamos a las Autoridades Municipales consultantes, que la opinión definitiva sobre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos, debe darla la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. En tanto no exista un pronunciamiento formal de ese Tribunal Contralor de la legalidad de los actos administrativos, todo acto administrativo se presume legal y puede ser aplicado válidamente.

De esta manera dejamos expuesto el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración sobre el asunto consultado, a la vez que nos ponemos a su disposición para cualquier aclaración adicional.

Cordialmente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

10/ichdef.