

, 2 de agosto de 1988.

Señor
Expedito E. Otero
Personero Municipal del
Distrito de Tolé,
Provincia de Chiriquí.
Tolé, Chiriquí

Señor Personero:

Doy contestación a su Oficio Nº311 fechado 13 de julio pasado, en el cual nos solicita nuestra asesoría en relación a consulta que, a través del Presidente del Consejo Municipal de Tolé, ha formulado a usted dicha Corporación Edilicia.

Nos solicita aclaración sobre el extremo que a continuación se expondrá:

"Consiste la misma en que el Alcalde de este Distrito, de manera verbal, ha solicitado al Consejo Municipal, que se le autorice para lotificar una calle sin asfalto y sin concreto ubicada en esta población cabecera, ya que según dicho funcionario, hay personas que aspiran a construir viviendas en ese punto."

- o - o -

En mi opinión, para obtener una respuesta a esta interrogante, es preciso hacer un análisis integral de las normas jurídicas que regulan la materia. Además, partimos de la base de que se trata de una calle que cumple con su función, esto es, que está siendo utilizada por la población, ya que nada se dice en contrario.

En primer lugar, el artículo 255 de la Constitución Política detalla los bienes que, por ser de uso público, pertenecen al Estado, los cuales no pueden ser objeto de apropiación privada.

"Artículo 255: Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente,

no pueden ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales; las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley.
2. Las tierras y las aguas destinadas a servicios públicos y 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, la plataforma continental submarina, el lecho y el subsuelo del mar territorial.
5. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público.

En todos los casos en que los bienes de propiedad privada se conviertan por disposición legal en bienes de uso público, el dueño de ellos será indemnizado."

- o - o -

Por su parte, el Código Civil al referirse a los bienes de dominio público, en su artículo 329, señala:

"Son bienes de dominio público:

1. los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construídos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos;
2. los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas mientras no se otorgue la concesión;
3. el aire."

- o - o -

De conformidad con el artículo reproducido, dos son las categorías de bienes de dominio público que existen en nuestra legislación: a) Los destinados al uso directo del público; y, b) Los que pertenecen privativamente al Estado sin ser de uso común, que están destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a la defensa del territorio. Son de uso público aquellos que bien por su propia naturaleza o por disposición de la Constitución o de la Ley, están afectados al uso directo del público.

De acuerdo a los artículos 69, numeral 1, de la Ley 106 de 1973 y 333 del Código Civil, las calles están clasificadas como bienes de uso público.

De lo expuesto, se infiere que tanto a nivel constitucional como legal, las calles son bienes de uso público y, por ello, no pueden ser objeto de apropiación privada, debido a que están fuera del comercio.

Sobre el carácter inalienable de éstas, los artículos 98, 105 y 106 de la citada Ley disponen:

"Artículo 98: Todos los bienes municipales que no sean necesarios para un uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que lo reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejidos, las (sic) cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca la Ley y los Acuerdos Municipales.

PARAGRAFO: Se excluye el requisito de la licitación pública en las transacciones contractuales que celebren los municipios, ya sea con la Nación o con las Instituciones Autónomas o Semiautónomas del Estado."

- o - o -
 "Artículo 105: Los bienes municipales de uso común no podrán ni enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma."

- o - o -
 "Artículo 106: Los bienes que por su función u origen estén destinados a un objeto especial, no podrán tener en ningún caso otra finalidad excepto cuando se demuestre la necesidad de darle

otro uso, y siempre que ello se determine por acuerdo municipal, y mediante consulta previa a la Junta Comunal, respectiva."

- o - o -

Es por ello que las calles, por constituir un bien de uso común, no pueden enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma.

Sobre este tema, tenemos que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Auto de 16 de enero de 1958, manifestó:

"Entre otras razones, se acusa de nulo el Acuerdo en cuestión porque el lote que se concede a dicho Cuerpo de Bomberos está enclavado dentro del Paseo El Libertador, que es bien municipal de uso común, el cual según el demandante, no puede enajenarse, ni arrendarse, ni cederse por ningún título, ni gravarse, en ninguna forma, por establecerlo así el artículo 114 de la excerta legal citada...No cabe duda de que de no suspenderse los efectos del acto que se acusa, puede el Cuerpo de Bomberos, beneficiario con el mismo, iniciar los trabajos de construcción del cuartel, y de declararse posteriormente su nulidad, caso de que lo sea, ello ocasionaría graves perjuicios tanto a esa Institución como al propio Municipio de La Chorrera".

- o - o -

Por otra parte, tenemos que el artículo 21 de la referida Ley, al señalar prohibiciones a los Consejos Municipales, en su numeral 4 dispone:

"Artículo 21: Es prohibido a los Consejos:
.....
4. Aplicar los bienes, rentas, impuestos, contribuciones, derechos y tasas de los municipios, a objetivos distintos de los servicios, empresas y obras públicas municipales."

- o - o -

De la disposición transcrita se infiere que los Consejos Municipales no pueden utilizar sus bienes (ejm: calles) para fines distintos a su objetivo principal, cual es el de tener

un fin público de beneficio a la colectividad.

En la Ley sobre Régimen Municipal, se faculta a los Municipios para permitir la utilización de las calles para alguna actividad lucrativa. En efecto, el artículo 75, numeral 47, reza así:

"Artículo 75: Son gravables por los Municipios los negocios, actividades o explotaciones siguientes:
.....
.....
47.- Uso de aceras y calles con fines de lucro;"

- o - o -

Y el artículo 77 ibidem al referirse a los derechos y tasas que por aprovechamientos especiales pueden cobrar los Municipios, por el uso de las vías públicas, en sus numerales 3, 5 a 14 y 17, establece lo siguiente:

- "Artículo 77: Son derechos y tasas por aprovechamientos especiales, los siguientes:
-
 - 3.- Desagües en las vías públicas o lotes municipales;
 -
 - 5.- Ocupación con escombros de vías públicas o lotes municipales;
 - 6.- La instalación de vallas, puntales o manillas y andamios en las vías públicas;
 - 7.- Las rejas de piso o instalaciones análogas en las vías públicas;
 - 8.- Las tribunas, toldos y otras instalaciones semejantes voladizas sobre la vía pública o que sobresalgan de la misma;
 - 9.- Los postes, palomillas, cajas de amarras de distribución o de registro, básculas, aparatos para la venta y automática y otros análogos que se establezcan sobre la vía pública o sobresalgan de la misma;
 - 10.- Mesas de cantinas, hotelorías,

café y establecimientos análogos situados en la vía pública;

11.- Colocación de sillas o tribunas en la vía pública y ocupación de aceras;

12.- Kioskos en la vía pública;

13.- Puestos, barracas y casetas de ventas, espectáculos o recreos, en la vía pública o en terrenos de uso común;

14.- Estacionamientos en la vía pública de vehículos en general y terminales municipales;

.....

17.- Escaparates, vitrinas y letreros y anuncios visibles desde la vía pública;"

- o - o -

Repárese en el hecho de que los Municipios pueden gravar el uso de vías públicas y cobrar derechos y tasas por el aprovechamiento especial de las mismas, pero de ningún modo puede vender esos bienes, debido a que los mismos son de uso público.

Lo antes expuesto, nos lleva a concluir que no es procedente la solicitud que el señor Alcalde del Distrito de Tolé le hace al Consejo Municipal, para que lo autorice a lotificar para venta una calle de ese Distrito, porque ello no es permisible de acuerdo a las normas constitucionales y legales comentadas. Es más, se debe tener presente que el artículo décimo quinto del Acuerdo Nº1 de 7 de enero de 1988, por medio del cual se reglamenta la adjudicación, arrendamiento y venta de lotes ubicados dentro del Area de Desarrollo Urbano, propiedad del Municipio de Tolé, dispone que no son adjudicables los solares que son calles. La mencionada norma señala:

"Artículo Décimo Quinto: No son adjudicables los solares que son plazas, calles, vías públicas, ni los lugares donde se proveen de agua la ciudad, ni los que interfieran con lotes en donde el estado o el Municipio haya designado para escuelas, asilos, cárceles, mercados, hospitales, mataderos, casas de salubridad, oficinas públicas, clínicas oficiales, cuartel de bomberos, canchas de juegos, ni aquellos terrenos que por razón de utilidad social fueron así declarados mediante el Acuerdo Municipal

correspondiente^a.

- o - o -

Del señor Personero Municipal, atentamente,

OLMEDO SANJUR G.
Procurador de la Administración.

/nder.