

Panamá, 7 de agosto de 2001.

Señor

PEDRO ÁNGEL SATURNO

Alcalde Municipal del Distrito de Capira

E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesora y Consejera de los funcionarios de la Administración Pública, me permito ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con ciertos aspectos relativos a seis (6) globos de terreno propiedad del Municipio de Capira.

PRIMERA PREGUNTA:

" I.Si le es aplicable a este caso (Municipio de Capira-IDAAN), lo contemplado en los artículos 80-83-84-85-y 86 de la ley 106, numeral 3 ó (sic) sea que el Municipio puede cobrar a los morosos, el importe correspondiente desde la fecha en que se hubiese causado la rentas (sic) y tasas de contribuciones".

Con respecto a su primera interrogante, se hace necesario observar las normas citadas por usted. Veamos.

"Artículo 80. Los Municipios pueden establecer sanciones aplicables a los defraudadores, morosos o remisos en el pago de sus rentas, impuestos, tasas y contribuciones."

"Artículo 83. Facúltese a los Municipios para lo siguiente:

1.

2.

3. Establecer que los contribuyentes que no paguen los impuestos, contribuciones, rentas y tasas serán considerados incursos en mora con el Tesoro Municipal y quedarán obligados a pagar el importe correspondiente desde la fecha en que se hubiese causado y a pagar los recargos señalados en los incisos anteriores de este artículo y conceder, acción popular para denunciar a los infractores de las disposiciones sobre impuestos, contribuciones y tasas que expidan los municipios con derechos apercibir el denunciante la totalidad del recargo".

"Artículo 85. Quienes omitan cumplir con lo ordenado en el artículo anterior, serán considerados como defraudadores del fisco municipal y quedarán obligados a pagar el impuesto que le corresponde desde la fecha en que iniciaron la actividad objeto del gravamen, con recargo por morosidad más el veinticinco (25%) por ciento y el valor del impuesto correspondiente al primer período."

"Artículo 86. Es obligación de todo contribuyente que cese sus operaciones notificarlo por escrito al Tesorero Municipal, por lo menos quince(15) días antes de ser retirado de la actividad. El que omitiese cumplir con la obligación que le impone este artículo pagará el impuesto por todo el tiempo de la omisión, salvo causa de fuerza mayor."

Los artículos 80 y 83, claramente señalan los derechos y tasas que los Municipios pueden establecer y cobrar, disponiendo sanciones aplicables a los defraudadores y morosos con el Fisco Municipal, quedando obligados a pagar el importe correspondiente desde la fecha en que se hubiesen causado, incluyendo los recargos acumulados.

El resto de las normas (arts. 84, 85 y 86), constituyen el procedimiento para el cobro de los impuestos o contribuciones municipales.

Ahora bien, si es aplicable o no en este caso en concreto (al IDAAN), estará sujeto a las pruebas existentes que indiquen que dicha institución del Estado adeuda sumas de dinero al Municipio de Capira, en concepto de canon de arrendamiento; tales pruebas deberán estar constituidas mediante un Contrato que así lo acredite, entre el Municipio de Capira y el IDAAN.

SEGUNDA PREGUNTA:

"¿ Puede el Estado adquirir automáticamente la propiedad de bienes municipales, sin realizar

los trámites pertinentes en la
municipalidad respectiva "

Evidentemente que el Estado no puede adquirir bienes municipales sin realizar los trámites correspondientes para ello.

En este caso en particular de los globos de terrenos que usted señala, son propiedad del Municipio de Capiro y los ocupa el DIAN, estamos hablando de **BIENES INMUEBLES**, pues son todos aquellos que pueden ser objeto de apropiación.

Los bienes son de dominio público o de propiedad privada; son bienes de dominio público:

- a. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos;
- b. 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 su concesión.
- c. El aire¹

Todos los demás bienes pertenecientes al Estado que no concurren las circunstancias expresadas, en el artículo 329 del Código Civil, tienen el carácter de propiedad privada; los bienes de los municipios se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales.²

¹ Artículo 328 y 329 del Código Civil.

² Artículo 331 ibídem

En consecuencia, los bienes de dominio público y de uso público en los municipios cuando dejan de estar destinados al uso general o las necesidades de la defensa del territorio, pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado.

De otra manera, el Estado no puede adquirir de manera automática, la propiedad de un bien inmueble perteneciente al Municipio.

TERCERA PREGUNTA:

"¿ Puede el Municipio exigir al IDAAN, que arriende o compre los bienes municipales que ocupan o en su defecto solicitar el desalojo de los mismos"

Debemos indicarle en este caso, que el Municipio de Capira no puede de ninguna forma, obligar al IDAAN que arriende o compre los bienes municipales a que usted se refiere; no obstante, en lo que respecta a la solicitud de desalojo, corresponderá a las instancias jurisdiccionales, determinar si procede o no el mismo. Esto quiere decir que si el Municipio de Capira decide interponer una acción de desalojo en contra del IDAAN, deberá concurrir ante las instancias correspondientes y hacer valer sus derechos, debidamente probados.

En el caso planteado por usted, apreciamos que el IDAAN está utilizando los globos de terrenos que son propiedad de la municipalidad de Capira, sin pagar ningún tipo de canon de arrendamiento, lo cual es no es legal ni justo.

En este sentido, le sugerimos que las autoridades municipales de Capira coordinen con las autoridades del IDAAN, el pago del referido canon de arrendamiento, mediante la formalización de un Contrato.

Este Despacho estima que el Municipio de Capira está en su justo derecho de exigir, tanto a las entidades públicas como privadas, que ocupen bienes municipales, el pago del respectivo canon de arrendamiento.

En lo que respecta a la interpretación de Decreto Ley N°.2 de 7 de enero de 1997, por la cual se dicta el Marco Regulatorio e institucional para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, específicamente el artículo 22, que cita al licenciado **CARLOS SÁNCHEZ F** Director Ejecutivo del IDAAN, en su Nota N°.3278-DE de 16 de noviembre de 2000 y, dirigida al despacho del Alcalde, esta Procuraduría de la Administración no comparte el criterio expresado en dicha Nota.

La norma a la que se refiere el Director Ejecutivo, no tiene relación con los bienes inmuebles representados en los seis (6) globos de terreno propiedad del Municipio, pues la norma hace alusión a activos afectados directamente con la prestación del servicio de agua potable. Está claro, que en el caso que nos ocupa, el artículo 22 del Decreto Ley N°. 2 de 1997, no se refiere a terrenos propiedad del Municipio de Capira.

Ahora bien, si el Estado o la Nación requieren obtener un bien inmueble, en este caso terrenos de naturaleza privado o municipal con urgencia notoria, por razones sociales o interés público, deberá indemnizar al propietario de dicho bien, tal y como lo establece la Constitución Política en su artículo 45, que reza:

"Artículo 45. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio de indemnización".

Aun cuando se expone el reconocimiento constitucional de la propiedad privada, tal concepto no se aborda desde una perspectiva absolutista, incorporándose el criterio de la función social como una obligación para el propietario.

Dicho de otra forma, el citado artículo 22 del Decreto Ley N°.2 de 1997, no autoriza ni establece que el Estado, a través del IDAAN, pueda adquirir de manera directa bienes inmuebles municipales, con base en lo dispuesto en el Decreto Ley N°.2, pues en la práctica se trataría de una expropiación sin sustento legal.

Estamos enviando copia de esta Consulta al Director Ejecutivo del IDAAN, haciéndole un llamado porque un tema como el presente, de interés para ambas instituciones, sea resuelto de manera equilibrada, sin mayores perjuicios para ninguna de las entidades involucradas.

En estos términos dejamos contestada su solicitud, atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración