

Panamá, 7 de diciembre de 2004.

Honorable

**EDITH CEDEÑO DE SIERRA**

Alcaldesa Municipal del Distrito de Natá

Provincia de Coclé

E.

S.

D.

Señora Alcaldesa:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su nota s/n de 23 de septiembre y recibida en este despacho, el 7 de octubre de 2004, relacionada con ciertos aspectos relativos a donaciones hechas por el Municipio de Natá, de algunos bienes pertenecientes a éste; específicamente, sobre el procedimiento que se debe seguir.

**Antecedentes de la consulta:**

1. Mediante el acuerdo N° 16 del 25 de junio de 2003 el Concejo municipal de Natá ha otorgado en calidad de donación un globo de terreno, ubicado dentro de la finca municipal N° 11737, tomo n° 1639, folio N° 38; a la agrupación Teen Challenguer para emplearlo en la construcción de un centro de prevención y orientación a las personal que tienen problemas de consumo de drogas.
2. Para otorgar este bien se ordeno inspección a la oficina de Catastro para obtener el área y los colindantes del lote. El área aproximada del lote donado es de 2,123.51 M2.
3. En nuestros inventarios aparece este bien como un patrimonio municipal usado como un matadero. A la fecha de la donación este matadero no estaba en funcionamiento, contándose sólo con la estructura en marcado deterioro.
4. En el numeral tercero del acuerdo N° 16 se establece el lapso de un año para el cumplimiento

de la ejecución del proyecto “construcción del centro de prevención, orientación, recreación y reinserción social de personas con conductas adictivas por el uso y abuso de la droga y el alcohol”.

5. Este lapso se enmarca a partir de la sanción administrativa del acuerdo, lo cual ocurrió el 25 de junio de 2003.
6. A la fecha no se ha presentado al Municipio construcción ni anteproyectos que conlleven a cumplir el acuerdo en mención.
7. Además del lote del antiguo matadero han sido donados mediante Acuerdos municipales, solamente, otros bienes a saber:
  - a. Un vehículo marca Lada, modelo Nova, usado por las diferentes oficinas de este Municipio; pero que luego de un vuelco ocurrido en accidente de tránsito fue dejado estacionado sin llegar a ser reparado por los costos que ello acarrearía. Fue cedido a la cruz roja Panameña sección de Natá para el empleo de piezas y carrocería.
  - b. Un vehículo marca Dayhatsun, modelo Dina, deteriorado que se empleó cuando funcionaba para la recolección de desechos sólidos, se concedió a una Junta comuna de este distrito.
  - c. Además otros lotes municipales han sido donados con el fin de beneficiar a entidades desligadas de esta Institución o particulares.” (sic)

### **La consulta:**

“1. ¿Ha cumplido el Municipio con todas las normas requeridas para donar o ceder en calidad gratuita bienes que son parte de su patrimonio?”.

En primer lugar, el Acuerdo N°.16 de 25 de junio de 2003, bajo examen, hace referencia al traspaso (**vía donación**) de un Globo de terreno ubicado en la avenida San Juan de Dios, vía El Cortezo de Toza, antiguo matadero municipal de Natá, para uso exclusivo de la Fundación Teen Challenguer y el Comité “ayúdame a Vivir”; para el Re-acondicionamiento y Construcción del Centro de Prevención, Orientación, Recreación y Reinserción Social de personas con conductas adictivas por el uso y abuso de drogas y el alcohol. Este acto (**el Acuerdo**), se debe

presumir legal, hasta tanto el mismo no sea demandado de ilegal antes las instancia jurisdiccionales correspondientes.

En ese mismo orden de ideas, por la importancia que reviste el tema objeto de su consulta, nos permitimos esbozar ciertos conceptos doctrinales sobre la presunción de legalidad, que amparan los actos de la Administración Pública. Veamos:

**“Legitimidad del acto administrativo.** Es la calidad de lo que es legítimo, es decir, de lo que es conforme a las leyes, de los que es arreglado a justicia y razón.

El concepto legalidad de un acto es más extenso que el de ‘legitimidad’, ya que se integra con ésta más al mérito (Diez). De aquí que un acto administrativo sea legal cuando cumple con las condiciones de legitimidad más la del mérito (v. Mérito de los actos administrativos.)

Las condiciones de legitimidad del acto administrativo son competencia, voluntad, objeto y forma, en el sentido, respectivamente, de que: el acto administrativo dentro de las atribuciones inherentes a su función; tiene que consistir en una acción voluntaria del órgano; debe perseguirse con esta acción un resultado práctico; y por último debe exteriorizarse para que se pueda visualizar su contenido, en una forma determinada (el ordenamiento jurídico señala las formas típicas a través de las que se despliega la actividad administrativa; todo acto administrativo debe ajustarse a su normatividad)... (FERNANDEZ VASQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Administrativo, Constitucional, Fiscal. Editorial Astrea, de Alfredo y Ricardo., Depalma., Buenos Aires., Argentina., 1981., Pág. 463 y 464.)

Por su parte el jurista Gustavo Penagos, en su libro de Derecho Administrativo sostiene sobre el particular lo siguiente: “La presunción de legalidad se predica de todos los actos administrativos, así sean expresos, tácitos, verbales o escritos. Se presume que la decisión de la administración, siempre está de acuerdo con las normas legales.”

### **Competencia del Concejo Municipal:**

**“Artículo 17.** Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. ...

2. ...

.....

7. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la ley”.

...”

Por su parte los artículos 38 y 41 A, literal “c” respectivamente, del mismo instrumento legal establecen que:

**“Artículo 38.** Los Consejos dictarán sus disposiciones por medio de Acuerdos o Resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo tan pronto sean promulgadas, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia.”

**“Artículo 41 A.** El trámite que debe sufrir todo proyecto de Acuerdo será el siguiente:

a. ...

b. ...

c. Una vez aprobado un proyecto, el Acuerdo será enviado al Alcalde del Distrito para que lo sancione o lo devuelva vetado o con objeciones motivadas dentro de un término de seis (6) días hábiles contados desde la fecha en que o reciba. Devuelto un Acuerdo vetado, o con objeciones, el mismo volverá a debate. Se requerirá el voto de no menos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Consejo para insistir en su aprobación en cuyo caso se enviará al Alcalde para su sanción inmediata. En caso de que el Alcalde se niegue a sancionar el Acuerdo, no obstante la insistencia del Consejo, el Presidente de este con asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del Acuerdo en que conste la negativa del Alcalde y desde ese momento quedará legalmente sancionado”.

Luego de haber analizado el Acuerdo N°.16 de 25 de junio de 2003, por medio del cual se dona un globo de terreno a favor de la Fundación Teen Challenguer y a El Comité Ayúdame a Vivir, podemos señalar lo siguiente:

1. El Acuerdo N°.16 de 25 de junio de 2003, cumple correctamente lo establecido en los artículos 17, numeral 7, 38 y 41 literal “c” de la Ley N°.106 de 1973, en el sentido que:

- a. El Consejo Municipal del Distrito de Natá, si está facultado para realizar este tipo de actos, tomando en consideración que es función del mismo, disponer de los bienes municipales;
- b. Los Consejos Municipales pueden dictar sus disposiciones por medio de Acuerdos o Resoluciones, **las cuales serán de forzoso cumplimiento en el Distrito respectivo.**
- c. El Acuerdo Municipal N°.16 de 25 de junio de 2003, fue sancionado debidamente por la Alcaldesa del Distrito.
- d. Todos estos actos se constituyeron tal y como lo establece la ley.

No obstante lo anterior, debemos observar lo establecido en el artículo 15 de la citada Ley N°.106 de 1973, que a la letra dice:

**“Artículo 15.** Los Acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante las misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser los procedimientos que la ley establezca.”

Siendo la Ley N°.106 de 1973, el procedimiento especial por la cual se dicta las normas del régimen municipal, este despacho expresa sus conclusiones en los siguientes términos:

1. El Acuerdo N°.16 de 25 de junio de 2003, es totalmente legal.
2. Tal y como lo establece el ut supra citado artículo 15, dicho Acuerdo **puede ser anulado** siguiendo el procedimiento establecido en la misma norma.
3. No obstante, recomendamos se busquen otras alternativas mas viables y menos perjudiciales para las partes en el evento de que el mismo deba ser anulado, por incumplimiento de una de sus cláusulas.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud, atentamente;

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración