

Panamá, 13 de diciembre de 2000.

H.R. Daniel Álvarez  
Representante del Corregimiento  
de María Chiquita, Distrito de Portobelo  
Portobelo, Provincia de Colón

E. S. D.

Honorable Representante:

En cumplimiento de las funciones que nos señala la Constitución Política en su artículo 217, numeral 5; el Código Judicial en el artículo 346, numeral 6; y, de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, artículo 6, en cuanto a "Servir de Consejero Jurídico a los Servidores Públicos Administrativos", procedemos a examinar la situación planteada para emitir nuestra opinión.

A través de su Oficio de 13 de noviembre de 2000, se ha consultado si la Junta Comunal de María Chiquita está facultada para conceder el fideicomiso de la Finca N°.7026, Folio 152, Tomo 1328, propiedad de esa Honorable Junta, propuesta hecha por la empresa Residencial Villas del Caribe.

Respecto de la figura del Fideicomiso, es menester examinar las normas contenidas tanto en la Ley 1 de 5 de enero de 1984, a través de la cual se regula el Fideicomiso en Panamá, como el Decreto Ejecutivo No.16 de 3 de octubre de 1984, por medio del cual se reglamenta la Ley No. 1, antes dicha.

A la luz de estas normas legales, el fideicomiso se define así:

2

"ARTICULO 1. El fideicomiso es un acto jurídico en virtud del cual una persona llamada fideicomitente transfiere bienes a una persona llamada fiduciario para que los administre o disponga de ellos en favor de un fideicomisario o beneficiario, que puede ser el propio fideicomitente.

Las entidades de Derecho Público podrán retener bienes propios en fideicomiso y actuar para el desarrollo de sus fines, mediante declaración hecha con las formalidades de esta ley."

El Decreto No.16, introduce entre otras las definiciones de fideicomitente, fiduciario y fideicomisario, mismas que pasamos a copiar a manera de mayor ilustración:

"ARTICULO 2. Para la aplicación del presente Reglamento, se entiende por:

- a. Fideicomiso: ...
- b. Fideicomitente: Persona natural o jurídica que constituye el fideicomiso.
- c. Fiduciario: Persona natural o jurídica a quien se transfieren los bienes para que ejecute la voluntad del fideicomitente.
- d. Fideicomisario o beneficiario: Persona natural o jurídica en cuyo favor se constituye el fideicomiso.
- e. ..."

De las definiciones transcritas, puede inferirse que el Fideicomiso constituye, pues, principalmente un

acto de transmisión de bienes, en el que al tenor de nuestra legislación se permite que el fideicomisario o beneficiario pueda ser el propio fideicomitente o fiduciante.

Nuestra legislación, nada dice respecto de que el fideicomitente como persona natural o jurídica que constituye el fideicomiso pueda al mismo tiempo ser fiduciario. Sin embargo, el artículo 19 de la Ley 1, sostiene que podrán ser fiduciarios las personas naturales o jurídicas, sin ninguna excepción.

Doctrinalmente, se ha sostenido que: "aún cuando el fideicomiso se explica a la luz de una relación tripartita, lo cierto es que como negocio jurídico puede ser unilateral o bilateral, según se trate de un fideicomiso constituido por testamento o de un acto entre vivos." (Ver. RODRIGUEZ AZUERO, Sergio. Contratos Bancarios. Cuarta Edición. Bogotá. 1990. Pág. 631.)

Comoquiera que, el punto central de su Consulta, versa sobre si la Junta Comunal de María Chiquita está facultada para conceder el fideicomiso de una Finca propiedad de esa Honorable Junta, veremos ahora, la Ley N°.105 de 8 de octubre de 1973, por la cual se organizan las Juntas Comunales.

El artículo 1 de la ut supra citada Ley N°.105 establece que:

"Artículo 1. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que impulsará la organización y la acción de la Comunidad para promover su desarrollo social, económico, político y cultural y para velar por la solución de sus problemas". (El subrayado es nuestro).

Se desprende con meridiana claridad, que la función primordial de las Juntas Comunales recae sobre aspectos de carácter social, en beneficio de los asociados,

procurando velar por la solución de sus problemas.

que Nuestra Carta Política en su artículo 248 al igual  
las la Ley N°.105 de 1973 señala como están conformadas  
las Juntas Comunales.

El artículo 10 de la citada Ley nos dice que la Junta Comunal estará integrada por el Representante de Corregimiento quien la presidirá, el Corregidor, cinco (5) ciudadanos representativos y residentes en el Corregimiento, quienes serán designados por el Representante de Corregimiento.

Vale anotar en atención a lo anterior, que de conformidad con la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, las Juntas Comunales tienen definidas sus propias funciones, establecidas en su artículo 17.

#### Los Representantes de Corregimiento

Los Representantes de Corregimiento, están facultados para atender las necesidades sociales de la población más necesitada, en donde haya litigios o conflictos que afecten los intereses o derechos de la colectividad.

En ese sentido, nuestra Constitución Política consagra una serie de normas, a fin de proteger esos derechos, constituyéndose en "**derechos y deberes individuales y sociales**", más propiamente conocidos como **garantías fundamentales**, razón por la cual debemos tener presente que: "la familia es un grupo étnico intermediario entre el individuo y el Estado; es un elemento de cohesión y equilibrio social entre el individuo y la Nación. En la organización familiar están en juego no únicamente los intereses individuales, sino también los intereses de la sociedad".

Ahora bien, este Despacho considera que los Representantes de Corregimiento están plenamente

legitimados, para actuar y atender cuando así se requiera, los problemas que aquejan a su comunidad en interés social y el beneficio colectivo de la misma; más aun cuando la problemática surgida, resulte de un litigio que involucra una situación desventajosa para las personas que requieran de la ayuda de éste.

Hechas estas consideraciones, veamos las normas constitucionales y legales que en un momento dado pueden servir, para que el Representante de Corregimiento actúe en defensa de las clases más necesitadas de su comunidad, por ser éste, quien los representa.

La primera norma que debemos observar, es el artículo 17 de la Carta Fundamental, que a la letra dice:

**"Artículo 17.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley."

El carácter impositivo que se manifiesta, conlleva varias obligaciones que resultan de cumplimiento irrenunciable para las autoridades, y que básicamente se centran en la **defensa y aseguramiento de los derechos individuales y sociales del ciudadano**, y por otra parte, de la propia ley suprema y demás normas jurídicas que identifican al Estado. Y es que debemos recordar que los Representantes de Corregimientos representan la expresión popular del Corregimiento, pues para ello fueron elegidos.

No obstante, la norma además, señala en trasfondo el principio de la limitación del Poder Público. Esto significa que, las autoridades no ejercen el mismo a su libre arbitrio, pues el ejercicio del poder, se da en virtud de las autorizaciones o mandatos establecidos por la Constitución y las Leyes.

En este mismo orden de ideas, tenemos el artículo 248 de nuestra Constitución Política, que establece:

"Artículo 248. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que proveerá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas

La Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que la Ley les señale".  
(El subrayados es nuestro).

La Junta Comunal, surge como un organismo en el Derecho Público Panameño, en virtud del texto primario de la Constitución de 1972, y constituye un ente público, cuya competencia se circunscribe a los Corregimientos. Según dice la norma, existen para promover el desarrollo de la colectividad y velar por la solución de sus problemas. Su filosofía se centra en la necesidad de dar participación efectiva a los miembros de la colectividad en las tomas de decisión respecto de los negocios del Corregimiento, en la forma de aunar esfuerzos en la búsqueda de soluciones a sus particulares problemas.

Las normas reproducidas nos señalan claramente, la obligación que tiene el Estado de asegurar un mejoramiento simétrico e integral de la comunidad, en especial, de aquellos sectores sociales más

desprotegidos o marginados. Es en ese rol, que entra la figura del Representante de Corregimiento, como ente coadyuvante del Estado, procurando actuar y atender los problemas que aquejan a su comunidad en interés social y el beneficio colectivo de la misma, tal y como está consagrado en el artículo 1 de la Ley N°.105 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley N°.53 de 12 de diciembre de 1984, por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones.

La función encomendada a la Junta Comunal, de velar por la solución de los problemas que aquejan a su comunidad, es tan amplia que no podemos circunscribirnos a una sola en específico, razón por la cual somos del criterio que el caso que usted nos plantea

La ut supra citada Ley N°.105, establece de manera diáfana que los Representantes de Corregimiento deberán determinar las necesidades del Corregimiento y lograr su solución; tal circunstancia se encuentra plasmada en el numeral 9, del artículo 7 ibídem, que dice:

"Artículo 7. Los Representantes de Corregimientos además de las funciones que señale la Constitución y la Ley, tendrán las siguientes funciones:

.....  
.....

9.- Determinar las necesidades del Corregimiento para su evaluación y solución".

Las funciones de un Representante de Corregimiento no sólo deberán centrarse específicamente en las establecidas por la Constitución y las Leyes, éstas,

podrán abarcar funciones de carácter social, humanista, las cuales se fundarán en el principio altruista que debe caracterizar a esta persona.

De otro lado, disponen las normas referentes al fideicomiso, que éste podrá constituirse sobre bienes de cualquier naturaleza; sobre bienes determinados o sobre todo o parte de un patrimonio; para cualesquiera fines siempre que no se altere la moral, las leyes o el orden público. Asimismo, que la voluntad de constituir el fideicomiso deberá ser declarada expresamente y por escrito. (Ver. Art. 3,4,y 5 de la Ley No. 1 de 1984).

No obstante todo lo anterior, debemos recordar el principio constitucional consagrado en la Carta Fundamental, que establece que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley y, los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.<sup>1</sup>

El concepto de responsabilidad, implica una situación jurídica originada de un acto ilícito, ya sea una acción u omisión, que conlleva la obligación de resarcir el daño provocado. En este sentido, no sólo los particulares pueden ser responsables por la violación de la Constitución y la Ley, sino además, los servidores públicos, a quienes además, se les impide el abuso de sus atribuciones.

Los señalamientos arriba expuestos, se fundamentan en virtud de que la Ley N°.105 de octubre de 1973, por la cual se organizan las Juntas Comunales, no establece ni faculta de manera expresa en ningún momento a las Juntas Comunales, para que den u otorgue en Fideicomiso ningún tipo de bien, que pertenezca a su propiedad.

---

<sup>1</sup> Ver artículo 18 de la Constitución Política, (Principio de Legalidad).

En consecuencia, este Despacho es del criterio que en este caso que nos ocupa, no es viable la constitución de un Fideicomiso sobre la Finca N°.7026, de propiedad de la Junta Comunal de María Chiquita del Distrito de portobelo, por cuanto esa actuación podría ir en contra de las normas positivas que regulan la figura jurídica del fideicomiso.

En espera que la respuesta ofrecida sea de utilidad, reciba usted nuestras manifestaciones de consideración y aprecio.

Atentamente,

Original }  
Firmado } Licda. LINETTE A. LANDAU B.  
Procuradora de la Administración  
(Suplente)

Linette A Landau B.  
Procuradora de la Administración  
Suplente

LL/14/hf