

Panamá, 16 de mayo de 1995.

ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, sobre Regimen Municipal, la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984; El Código Administrativo y la Constitución Nacional), y no hemos encontrado ninguna norma que faculte a los Corregidores de Policía o a los Representantes de Corregimientos, de manera individual, a realizar los actos jurídicos mencionados en su

Señor
WILSON JACKSON PALMA

Alcalde de la Ley 106 de 1973 es clara al señalar que la Distribución de disponer y enajenar los Bienes y Derechos de Municipio es el Concejo Municipal. Al respecto el artículo 17 en sus numerales 7 y 9 dispone:

Respetado Señor Alcalde: Los Concejos Municipales

Acuso recibo de su amable Nota S/N del 31 de marzo de 1995, en la que eleva consulta a este despacho, sobre distintos aspectos jurídicos de trascendencia municipal, en su calidad de Jefe de la Administración local, por lo que procedemos a contestarle sus interrogantes:

7. Disponer de los bienes y derechos de "Referente a los visto bueno que se conceden a las personas que solicitan la adjudicación de terrenos dentro del Distrito de Portobelo. Queremos saber a quien compete expedir dicho visto bueno, (Corregidores o los Representantes de Corregimientos)".

En primer lugar es relevante definir el significado de la palabra VISTO BUENO. El maestro Guillermo Cabanellas en su DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, al respecto dice:

"VISTO BUENO: Casi siempre se emplea esta locución en forma abreviada: Vº, Bº. Es una fórmula burocrática administrativa y judicial, para aprobar una petición, ratificar una resolución o informe de un inferior, certificar algún documento, dar fe de estar entendiendo en forma legal o de ajustarse a las normas establecidas. En general, aprobación, autorización, ratificación".

Hemos revisado la con determinación de las disposiciones que regulan las figuras y atribuciones de los Representantes de Corregimientos y los Corregidores (la

ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, sobre Régimen Municipal; la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984; el Código Administrativo y la Constitución Nacional), y no hemos encontrado ninguna norma que faculte a los Corregidores de Policía o a los Representantes de Corregimientos, de manera individual, a realizar los actos jurídicos mencionados en su interrogante sobre los municipios, ya sea con la Nación o con las instituciones.

La Ley 106 de 1973 es clara al señalar que la autoridad con la atribución de disponer y enajenar los bienes y derechos del Municipio es el Concejo Municipal. Al respecto el artículo 17 en sus numerales 7 y 9 dispone:

"ARTICULO 17: Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1...ables se requerirá un Acuerdo

7...ado por las dos terceras (2/3)

7. Disponer de los bienes y derechos de los Municipios y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación

de los servicios públicos municipales,

con las limitaciones que establezca la Ley, necesarios para uso o servicio público; o

8...o adquiridos para áreas y edificios.

9...leglamentar el uso, arrendamiento,

venta y adjudicación de solares y

lotes, y demás bienes municipales que

se encuentran dentro de sus áreas y

ajidos de las poblaciones y de los

demás terrenos municipales".

(Subrayado nuestro).

En concordancia están los artículos 98 y 99 de la misma excerta que dice:

Toda venta de bien inmueble debe ser decretada por

el Concejo Municipal. Los

procedimientos de ventas de

terrenos vendados o arrendados por medio de

licitación pública, siguiendo las

normas que para bienes nacionales

tienen establecidas el Código Fiscal y

Leyes que la reforman. Se exceptúan

los terrenos adquiridos por el

Municipio para áreas y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca esta Ley y los Acuerdos.

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.

ARTICULO 99: La venta de bienes será decretada por el respectivo Concejo, mediante Acuerdo, y se llevará a efecto por medio de licitación pública de conformidad con las reglas establecidas por la Ley para la venta de bienes nacionales en cuanto fueren aplicables. Cuando se trata de bienes inmuebles se requerirá un Acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes del Concejo".

De los artículos transcritos se evidencia que son los Concejos, los que tienen facultad legal para vender o arrendar los bienes de propiedad municipal, ya sea que éstos no sean necesarios para uso o servicio público; o bien hayan sido adquiridos para áreas y ejidos.

Esta diferencia es relevante, ya que la primera clasificación de bienes está sujeta a las normas que el Código Fiscal contempla para la venta de los bienes de la Nación, es decir a través de licitación pública, la cual además, debe ser autorizada por acuerdo municipal aprobado por las 2/3 partes de los miembros del Concejo; mientras que para la segunda no se exige ninguno de estos dos requisitos.

Toda venta de bien inmueble, debe ser decretada por el Concejo mediante Acuerdo respectivo. Los procedimientos a seguir en las adjudicaciones y ventas de terrenos adquiridos para áreas y ejidos por los Municipios, deben ser igualmente regulados a través de Acuerdos municipales.

De lo anterior, y según la definición dada, se colige de manera clara que tanto los Corregidores como los

Representantes de Corregimientos, de manera individual, carecen de la facultad jurídica, en el sentido de aprobar o improbar; o de dar su Visto Bueno (Vº. Bº.) a las solicitudes de adjudicación de tierras municipales ubicadas dentro de su Corregimiento, ya sean estas hechas por personas privadas o públicas.

Existe una excepción contenida en el artículo 106 de la Ley 106 de 1973 que preceptúa:

"ARTICULO 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. (Subrayado nuestro).

La norma tiende a garantizar que los bienes municipales que se destinan al beneficio de la comunidad no se les venda, arriende o en general se le de otro uso, sino cuando se demuestre la necesidad de ello y exista, como resultado de la consulta, una aprobación (Vº. Bº.), por parte de la Comuna respectiva. Resaltamos el hecho que el citado artículo habla de la Junta Comunal, como Junta Directiva compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la preside, por el Corregidor y cinco ciudadanos residentes del Corregimiento escogidos en la forma que determine la Ley (artículo 248 de la Constitución Política) y no por el Representante o el Corregidor de manera individual.

Existe la posibilidad de que a través de un Acuerdo Municipal se conceda a la Junta Comunal la facultad de aprobar previamente toda solicitud de venta de fundos o terrenos municipales con base en el artículo 17, numerales 7 y 9 de la Ley 106, antes citados.

La Junta Comunal es la célula de organización política en nuestro país y por tanto representa de la manera más directa a los habitantes de una comunidad. Creada con la finalidad de promover el desarrollo social económico, político y cultural del Corregimiento y para velar por la solución de sus problemas, está dotada de un conocimiento de primera mano sobre las necesidades y realidades del colectivo local, por lo que la

salubridad-desarrollo urbano y otros". (Subrayado nuestro)

hace la corporación más idónea para consultar y aprobar o no las solicitudes de adjudicación de fondos municipales. Es ella la que puede con exactitud determinar si es conveniente o no a los intereses de la comunidad, enajenar, arrendar o adjudicar tierras, que aunque municipales, se encuentran dentro de su Corregimiento. de manera general y abstracta establezca los requisitos y condiciones para que sean otorgados los mismos.

¿A quién compete expedir los permisos de construcción de vivienda u otros?

Es obvio que los requisitos exigidos por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, la Oficina de Asesoría Jurídica y el Registro Municipal, el Código Administrativo; Libro Tercero, Policía; Título III, Policía Material; Capítulo 1, Policía Urbana (Arreglo de las poblaciones); en su artículo 1313 norma:

"ARTICULO 1313: En las ciudades, pueblos y caseríos no se podrá construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificaciones o muros que encierren patios o jardines, sin el permiso de la primera autoridad local de policía, la que indicará por sí o por medio del empleado o personas en quienes delega esta facultad, la línea del edificio o muro, de acuerdo con las alineaciones o rasantes de las calles y plazas y demás prescripciones que a este respecto se establecen y las que dicten los respectivos Concejos Municipales". (Subrayado nuestro)

En concordancia el artículo 17, numeral 15 de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984:

"ARTICULO 17: Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones: plazas, parques, paseos y vías públicas municipales en base a los planos reguladores".

...

Es facultad exclusiva de la Cámara Edilicia, otorgar **15. Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad-desarrollo urbano y otros**". (Subrayado nuestro)

Así la construcción de bienes que vayan a ser destinados al uso del público (plazas, parques,

Así corresponde al Alcalde Municipal, como máxima autoridad administrativa del Distrito, la facultad de otorgar los permisos para construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros, quedando a cargo del Concejo Municipal respectivo reglamentar esta atribución, a través de un Acuerdo Municipal que de manera general y abstracta establezca los requisitos y condiciones que deben reunir las solicitudes para que sean otorgados los mismos.

Es obvio, que el permiso debe ser expedido previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, la Oficina de Seguridad de los Bomberos, la Oficina de Sanidad del Ministerio de Salud y de otras instituciones de servicios públicos, como el IRHE, IDAAN, INTEL, etc.

No obstante, al igual que en su primera interrogante, hay excepciones a estas reglas generales, contenidas en los numerales 12 y 13 del artículo 17 de la Ley 106.

Veamos:

"ARTICULO 17: Los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1...

...

12. Autorizar y aprobar la construcción de mataderos, mercados, crematorios, cementerios públicos y reglamentar sus servicios. La construcción de los mataderos estará sujeta a la reglamentación que dicte el Organó Ejecutivo,

13. Autorizar y aprobar la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas municipales en base a los planos reguladores".

Es facultad exclusiva de la Cámara Edilicia, otorgar las autorizaciones o permisos para la construcción de bienes de dominio público, dada en razón a la especial naturaleza de esta clase de bienes propiedad del Municipio.

Así la construcción de bienes que vayan a ser destinados al uso del público (plazas, parques,

paseos, etc...) o a un servicio público (mataderos, mercados, cementerios, etc...) por motivos de las particular afectación de éstos a una función pública, deben ser exclusivamente autorizados por el Concejo Municipal.

Esperando que nuestra opinión despeje todas sus dudas, me suscribo, atentamente,

Ministra de Comercio e Industrias,

S. D.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración.

Señora Ministra:

En atención a su Nota D.M.N. 0600-95 de fecha 27 de mayo de 1995, en la cual consulta nuestro criterio en torno a la Resolución N° C.N.R.-17 de 7 de julio de 1993 de la Comisión Nacional de Reaseguros, la cual guarda relación con la terminación de la Reorganización de Latinoamericana de Reaseguros, S.A., (LARSA), y ordena proceder con la declaratoria de quiebra o liquidación forzosa, según proceda. Pasamos gustosamente a contestar las interrogantes por Usted planteadas, en el orden en que fueron formuladas:

"1. Es la solicitud en mención procedente o podría considerarse violatoria al artículo 57 de la Ley 56 de 1984?"

En relación a la solicitud planteada por los accionistas mayoritarios de LARSA de que Usted intervenga, a fin de que se proceda a revocar la Resolución N° CNR-17 de 7 de julio de 1993, con la finalidad de proceder al desistimiento del Proceso de Liquidación forzosa incoado en el Juzgado Cuarto del Primer Circuito Judicial de Panamá, le indicamos que la misma no procede por las siguientes razones jurídicas:

1. Existe un principio cardinal en todo Estado de Derecho, que es el principio de legalidad de los actos administrativos, el cual debe tenerse bien presente en el sentido que en derecho público "sólo se puede hacer lo que la Ley prevé". Luego entonces, si la Resolución N° CNR-10 de 6 de septiembre de 1991 fue dictada por la autoridad competente con sustento jurídico en la Ley 56 de 1984 se presume su legalidad.