

16 de febrero de 2004

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.

Concepto.

El licenciado José Lezcano,  
en representación de **Aurelio  
Batista, Teófilo Gómez y  
Héctor Caballero**, para que se  
declare nulo, por ilegal, el  
Acuerdo Municipal N°53 de 22  
de mayo de 2003 emitido por  
el **Consejo Municipal del  
Distrito de Bugaba**.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de  
lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de  
Justicia.**

Con el respeto que nos distingue, concurrimos ante el  
despacho a su cargo con la finalidad de emitir nuestro  
concepto en torno al Proceso Contencioso Administrativo de  
Nulidad que se describe en el margen superior de la presente  
Vista Fiscal.

**I. Nuestra intervención.**

Esta Procuraduría interviene en el proceso fundamentada  
en el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 2000 y en el  
traslado que nos ha corrido el Honorable Magistrado  
Sustanciador.

**II. La pretensión.**

Los demandantes solicitan que se declare nulo, por  
ilegal, el Acuerdo Municipal N°53 de 22 de mayo de 2003  
emitido por el Consejo Municipal de Bugaba, provincia de  
Chiriquí.

Esta Procuraduría observa que a los recurrentes no les  
asiste el derecho, motivo por el cual desde ahora solicitamos  
respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan

desestimar las pretensiones incoadas en el libelo de la demanda.

**III. Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:**

**Primero:** Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

**Segundo:** Éste no es un hecho, sino conjeturas falsas de los demandantes, que negamos.

**Tercero:** Éste lo contestamos como el anterior.

**IV. La disposición que se dice infringida y su concepto, es la que a seguidas se analiza:**

Artículo 4, numeral 21, de la Ley 106 de 1973.

**"Artículo 21.** Es prohibido a los Consejos:

1...

4. Aplicar los bienes, rentas, impuestos, contribuciones, derechos y tasas de los municipios a objetivos distintos de los servicios, empresas y obras públicas municipales;

5..."

**Concepto de la infracción:**

"Esta norma establece claramente la prohibición a los Consejos Municipales de darle a los bienes municipales objetivos distintos de los servicios, empresas y obras municipales y el producto de sus áreas y ejidos constituyen el Tesoro Municipal, por lo que no se pueden donar, ni ceder a título gratuito el uso o propiedad de los ejidos o áreas municipales..." (Foja 11)

**Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

Esta Procuraduría considera que no le asiste el derecho a los demandantes en la forma como interpretan el contenido del numeral 4, del artículo 21 de la Ley 106 de 1973.

Decimos esto, porque el artículo 17, numeral 9, de la Ley 106 de 1973 faculta a los Consejos Municipales para reglamentar el uso de solares o lotes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales. Para una mejor perspectiva, transcribimos la norma en referencia:

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

1...

9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales;

..."

Aunado a lo anterior, el artículo 141 del Código Fiscal indica que la adjudicación y el uso de las tierras comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones serán reglamentadas por los respectivos Consejos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.

**"Artículo 141:** La adjudicación y el uso de las tierras comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones serán reglamentadas por los respectivos Consejos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia...

Parágrafo: 1° Aún cuando los Municipios no hayan obtenido los títulos de sus áreas o ejidos según este Código, la adjudicación y el uso de las tierras ocupadas por núcleos urbanos se regirán por los reglamentos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.

... "

El concepto **área**, según el Diccionario de la Lengua Española, significa: "espacio de tierra comprendido entre ciertos límites. Unidad de superficie que equivale a cien metros cuadrados".

Tradicionalmente, el concepto de área se identifica con un lugar abierto y despejado, carente de toda edificación.

En cuanto al **ejido**, la Real Academia Española lo define como: "Campo común de un pueblo, colindante con él, que se labra y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras".

Actualmente, se entiende que ejidos son las tierras destinadas a la expansión de las poblaciones, es decir, al crecimiento urbano.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha transcrito las siguientes definiciones de ejidos; veamos:

"Actualmente el concepto de ejido, se entiende como tierras destinadas a núcleos urbanos, relativo a la extensión de la población, dado el alto índice de crecimiento poblacional, así se desprende del artículo 141 del Código Fiscal. A través del tiempo, el concepto ha tenido varias acepciones, aplicadas a cada época o momento histórico, como por ejemplo la que ofrece la Enciclopedia Jurídica OMEBA cuando define el Ejido como "En la legislación española, proyectada en América por la conquista y colonización, existe como un "bien comunal"... ha sido definido por Roque Barcia, en su Diccionario General etimológico como "El campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni se labra; es común para todos los vecinos y suele servir de era para descansar en ella las mieses y limpiarlas" (Tomo IX , DRISKILL, S.A., Argentina, 1986, pág. 878)." (Demanda Contencioso Administrativa De Nulidad, interpuesta por el licenciado Lino Rodríguez en su propio nombre y representación para que se declare nulo por ilegal el Acuerdo No.26 de 26 de junio de 1991, específicamente los artículos 10, 12, 13 y 15, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito. Magistrado Ponente: Arturo Hoyos. Panamá, veinticinco (25) de enero de dos mil dos (2002). Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.)"

En ese sentido, el Consejo Municipal de Bugaba no ha vulnerado el artículo 21 de la Ley 106 de 1973, porque lo que ha ordenado y conferido es el derecho al uso de los ejidos municipales a los moradores del área, en atención al fin público y al bien común de la colectividad. Ello es así, porque todo miembro de la comunidad tiene acceso al templo.

Recordemos que, conforme al artículo 105 de la Ley 106 de 1973 "Los bienes municipales de uso común no podrán ni enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma."

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado respecto de los ejidos, de la siguiente manera:

"De lo antes transcrito, se colige de forma palmaria que los Municipios están facultados para reglamentar el **uso**, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones...

Así las cosas, la Sala comparte el criterio expuesto por la Procuradora de la Administración y estima pues, que los artículos 10, 12, 13 y 15 del Acuerdo No. 26 de 1991, no transgreden los artículos 98, 99 y 101 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, toda vez que la ley estableció dos excepciones en cuanto a la aplicación del procedimiento de la licitación pública, y resulta claro, pues, que la venta, arrendamiento y adjudicación de terrenos que adquiera el Municipio para ser destinados al crecimiento poblacional no está sometido al procedimiento de contratación pública, que se estipula para el resto de los bienes públicos. Muy distinta sería la situación, si se diera la concesión de lotes de terrenos municipales para uso comercial o industrial, en cuyo caso, se deben someter al proceso de licitación pública...

Como corolario de lo antes expresado, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO SON ILEGALES los artículos 10, 12, 13 Y 15 del Acuerdo No. 26 de 26 de junio de 1991, proferido por el Consejo

Municipal del Distrito de San Miguelito.”  
(Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el licenciado Lino Rodríguez en su propio nombre y representación para que se declare nulo por ilegal el Acuerdo No.26 de 26 de junio de 1991, específicamente los artículos 10, 12, 13 y 15, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito. Magistrado Ponente: Arturo Hoyos. Panamá, veinticinco (25) de enero de dos mil dos (2002). Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.)”

Por las anteriores consideraciones, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que componen la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, se sirvan desestimar las pretensiones de los demandantes y, en su lugar, se declare la legalidad del Acuerdo Municipal N°53 de 22 de mayo de 2003 emitido por el **Consejo Municipal del Distrito de Bugaba.**

**Pruebas:** Aceptamos las aportadas junto con el libelo de la demanda, por tratarse de originales y copias autenticadas de los documentos aducidos.

**Derecho:** Negamos el invocado por los demandantes.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

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

AMdeF/5/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General