

Panamá, 10 de febrero de 1998.

Honorable Representante

Sra Díaz T.

Presidenta del Consejo Municipal de Calobré.
Calobré. Provincia de Veraguas.

Señora Presidenta:

Por este medio, acuso recibo de su Nota s/n, fechada 26 de enero de 1998, ingresada a este Despacho vía fax, mediante la cual nos solicita opinión jurídica respecto a ¿Cuál es la autoridad competente, para adjudicar o vender lotes que se encuentren dentro de los ejidos municipales de un Distrito ?

En primer lugar, considero oportuno indicarle que esta Procuraduría, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la temática consultada; no obstante, con el ánimo de ofrecerle orientación jurídica, y en cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales consagradas en el artículo 348, numeral 4, del Código Judicial, procedo a externar nuestro criterio legal sobre el punto objeto de su solicitud.

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", en su artículo 17, consagra entre sus atribuciones, la competencia que tienen los **Consejos Municipales**, para adjudicar o vender tierras municipales. Veamos:

"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.”

La anterior transcripción pone en evidencia que corresponde a el Consejo Municipal del Distrito, regular lo atinente al uso, venta, adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales ubicadas dentro de las áreas y ejidos municipales y terrenos municipales. Afirma nuestra posición, los artículos 98 y 99 de la precitada ley, cuyo sentido literal es el siguiente:

“Artículo 98. Todos los bienes municipales que no sean necesarios para un uso o servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que lo reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca esta Ley y los Acuerdos Municipales.

Parágrafo: 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.”

“Artículo 99. La venta de bienes municipales deberá ser decretada por el respectivo Consejo, 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 trate de bienes inmuebles se requerirá un acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes del Consejo.”

Tal como lo preceptúan las normas bajo examen, corresponde única y exclusivamente a los Consejos la facultad legal de *vender o arrendar bienes de propiedad municipal*, ya sea que éstos no sean necesarios para el uso u servicio público, o que hayan sido adquiridos para áreas y ejidos.

Ahora bien, es importante destacar que el artículo 98, de la citada ley establece dos excepciones importantes, en las que no requieren el procedimiento de Licitación Pública y la aprobación de las 2/3 partes del Consejo, a saber:

- 1 Los casos en que el Municipio contrate con la Nación, instituciones autónomas o semiautónomas del Estado.
- 2 Los terrenos adquiridos por el Municipio para áreas o ejidos municipales.

El procedimiento de venta, para la clasificación de bienes municipales contenida en el primer párrafo del artículo 98, se encuentra desarrollada en los artículos 99. y subsiguientes de la Ley 106 de 1973. El mismo, se inicia con un acuerdo emitido por el Consejo Municipal, quien la decreta, y luego se lleva a cabo la Licitación Pública de conformidad con las disposiciones jurídicas que regulan la venta de bienes nacionales que contiene el Código Fiscal. (Este procedimiento se aplica a los casos de arrendamiento. Artículo 104 de la Ley 106/73). El Tesorero del respectivo Distrito es el funcionario encargado de llevar a cabo la Licitación.

Para ello debe realizarse previamente un avalúo del bien, con la finalidad de determinar el valor real del mismo, que por ende, indicará el precio de venta. La Licitación debe anunciarse con anticipación (por lo menos quince días calendario, según el artículo 32, del Código Fiscal), mediante avisos que permanecen expuestos al público durante dicho plazo; deben publicarse en la Gaceta Oficial, y en uno o más periódicos no oficiales de reconocida circulación, por lo menos tres ediciones y en fechas distintas. En el caso de que no circulara ningún periódico en el lugar donde debe verificarse la Licitación, el anuncio se realizará por medio de carteles que se fijarán en las esquinas de las calles y lugares públicos de mayor circulación de la cabecera del respectivo Distrito y de la población en que estuviere situado el bien. (Cfr. Artículo 100 de la Ley 106 de 1973)

Los postores hábiles deben consignar, previamente, el diez por ciento (10%) del avalúo del bien que vaya a ser rematado. El proceso de Licitación se dirige por lo que establecen las normas especiales que tratan la materia. Terminada la licitación, el Tesorero procede a devolver a los postores vencidos, las sumas consignadas por ellos en calidad de fianza. El postor favorecido que no pague el precio dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la adjudicación provisional, perderá el depósito dado en garantía. (Art. 102 de la Ley 106/73)

Como puede observarse, no hay posibilidad de arrendar o vender un bien municipal, si antes no se efectúa el trámite de Licitación Pública, que exige la Ley 106 de 1973 y el Código Fiscal, salvo las excepciones que plantea el artículo 98, de la mencionada Ley. Además cuando se trate de bienes inmuebles se requerirá

El acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Consejo Municipal.

En cuanto, a las excepciones que consagra el artículo 98, de la Ley 106 de 1973 no exige ninguno de estos dos requisitos. Sin embargo, analizaremos brevemente el concepto de área y ejido para tener clara su finalidad.

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" (Cfr. Real Academia Española, 21a. ed., 1992, Tomo I, pág. 184.)

Tradicionalmente, este concepto de **área** se identificaba con un lugar abierto y despejado, carente de toda edificación, tales como plazas y calles donde se reunía el pueblo. Tomando en cuenta las fuentes en que se inspira nuestro Regimen Municipal (106/73), es fácil advertir que el concepto área no es generalizado, sino que se circunscribía al lugar donde se erigían las Plazas, esas, usualmente se reunían allí la Gobernación y la Alcaldía, denominada en esos tiempos, casa de la Municipalidad.

En cuanto al concepto de **ejido**, la Real Academia Española, en el Diccionario de la Lengua Española, lo define como: "Campo común, de un pueblo, tocante con él, que no se labra, y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras." (op. cit., pág. 795). De allí, que el concepto consuetudinariamente que se le ha dado al ejido, es el de un campo que se encuentra al final de un lugar habitado, que además colinda con éste, en el que no se abra, no se siembra, por estar reservado a la reunión del ganado o las eras. Este terreno pertenece comunalmente a todos los que conforman el poblado y, por tanto, no puede venderse, hipotecarse, ni arrendarse. Es poco lo que queda de ejido en la actual época, pues sabemos que los bienes inmuebles siguen generalmente la clasificación de bienes públicos y privados. Dentro de la categoría de los bienes, el Municipio posee una serie de tierras que utiliza para uso público otras que concede en arrendamiento, incluso venta. Sin embargo, ya casi no existe estas áreas comunes para pastar.

El Autor Gustavo Adolfo Ansola Lozada, en su obra El Ámbito Municipal, recoge los conceptos que ya explicáramos, sobre ejidos. Sobre este tópico, el autor señala "Que estas tierras son de uso común sobre la cual se mantenía una especie de protección legal, tratando de impedir su acaparamiento por un solo individuo. Y es que los ejidos, en su concepto anterior, es de tierras en las afueras de la población para su utilización comunitaria o en el de hoy, de tierras que permitan el ensanche de las poblaciones, son indispensable para el mejor desarrollo de una ciudad, pues cuando faltan estas tierras de propiedad comunitaria, los dueños de los terrenos vecinos lo que realizan es una verdadera especulación con la venta de lotes que el crecimiento de la población hace

insensable de utilizar..." Por ello, sólo se permitía la adjudicación o cesión
de estos terrenos y, en otros casos, se prohibió la venta de los mismos."

Lo anterior nos lleva entonces a deducir que toda venta de bien inmueble
debe ser decretada por el Consejo, a través de Acuerdo respectivo. Los
procedimientos a seguir en las adjudicaciones y ventas de terrenos adquiridos
en las **áreas** y **ejidos** por los Municipios deben ser regulados en un **Acuerdo
Municipal**. El cual facultará al Alcalde, para que a través de una Resolución
de la Alcaldía, firmada por el, adjudique o venda el lote de terreno correspondiente.

Resumiendo, corresponde al Consejo Municipal, exclusivamente la
reglamentación del uso, venta, arrendamiento y adjudicación de solares o lotes y
demás bienes municipales que estén ubicados dentro de las áreas y ejidos de los
municipios y demás tierras municipales. La venta de estos bienes inmuebles,
decretada por los Consejos, deberá estar desarrollada en un Acuerdo Municipal
de conformidad con lo que dispongan sus leyes.

En espera de haber absuelto satisfactoriamente su inquietud, me suscribo
a la señora Presidenta, con la seguridad de mi aprecio y respeto.

Atentamente,

Alma Montegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AlmdeF/20/hf.