

4 de diciembre de 1995. /

Profesor
RICAURTE MARTINEZ
Director General
Instituto Nacional de Cultura
E.S.D.

Señor Director:

Con gusto me refiero a su amable Nota No. DG-AL/3140, calendada 2 de noviembre del presente año, por medio de la cual eleva consulta y nos pone en conocimiento de los motivos que la originaron al detallarnos los hechos en los siguientes términos:

"...el grupo de personas que conforman el Patronato de la Casa de la Cultura de Monagrillo, nos solicitó ayuda al igual que otros muchos, y nuestra respuesta fue positiva y le ayudamos a obtener la Personería Jurídica de dicho Patronato.

El Patronato en mención solicitó la ayuda, puesto que las actividades que se desarrollan actualmente, en la Casa de la Cultura de Monagrillo, y desde hace mucho tiempo atrás son de toda índole, menos culturales, y están dirigidas por un grupo de personas, en su mayoría representantes de corregimientos (sic) y autoridades municipales de Chitré.

Para tratar de darle un nuevo rumbo al local de Cultura, este grupo de ciudadanos de Monagrillo nos solicitó la ayuda legal, la cual brindamos y se pudo obtener la Personería Jurídica.

Para contrarrestar este noble movimiento cívico, y digno de imitar, las autoridades municipales y representantes de corregimiento (sic), se constituyeron en la Junta de Síndicos de la Casa de la Cultura en Monagrillo, a través de "Acuerdo Municipal No.10 del 22 de febrero de 1995, con personalidad jurídica y patrimonio propio".

Solicita nuestro criterio al preguntar si es o no una facultad de los Consejos Municipales crear o reconocer personas jurídicas y si en todo caso estas tendrían el poder suficiente para trabajar o administrar bienes de carácter cultural como lo es la Casa de la Cultura en el Corregimiento de Monagrillo.

Hecha esta breve exposición, formula sus específicas preguntas de la siguiente forma:

1 "...puede la Junta de Síndicos de la Casa de la Cultura en Monagrillo, considerarse con Personería Jurídica, tomando como fundamento legal, para tal otorgamiento un Acuerdo Municipal?"

Cabe en este primer apartado determinar si efectivamente el Consejo Municipal de Chitré posee la atribución legal para crear o reconocer a personas jurídicas.

En nuestro ordenamiento jurídico el derecho genérico a formar asociaciones se encuentra recogido en el artículo 39 de la Constitución Política Nacional que dispone:

"ARTICULO 39: Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña".

Son los artículos 64 al 69 del Código Civil los que desarrollan la preceptiva constitucional al contemplar los requisitos y condiciones para la existencia de las personas jurídicas; ya sean estas de carácter público o privado. Al respecto, establece el artículo 64 lo siguiente:

- Artículo 64: Son personas jurídicas:**
1. Las entidades políticas creadas por la Constitución o por la Ley;
 2. Las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas;
 3. Las corporaciones y fundaciones de interés público creadas o reconocidas por ley especial;
 4. Las asociaciones de interés público reconocidas por el Poder Ejecutivo;
 5. Las asociaciones de interés privado sin fines lucrativos que sean reconocidas por Poder Ejecutivo; y

3

6. Las asociaciones civiles o comerciales a que la ley conceda personalidad propia independiente de la de cada uno de sus asociados."

De los transcrito se colige que la personalidad jurídica o moral solo puede ser otorgada por:

- a) La Constitución o Ley Formal cuando se trate de personas de derecho público.
- b) El Ejecutivo, vía Ministerio Gobierno y Justicia, cuando se tratara de personas de derecho privado o civil, sean de interés público o privado.

Ninguno de los 23 numerales del artículo 17 de la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, modificado por la Ley 52 de 9 de diciembre de 1984, Orgánica de Régimen Municipal, menciona como una atribución del Consejo Municipal el reconocimiento o creación de personas jurídicas.

La única excepción a las reglas del artículo 64 del Código Civil, lo constituye el supuesto del artículo 11b de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley No.53 de 12 de diciembre de 1973, que le confiere al Alcalde de Distrito, de manera específica y para ese exclusivo fin, la facultad para conferir a las Juntas Comunales personalidad jurídica que "...será expedida tan pronto se constituyan conforme lo establece la presente Ley".

Por otra parte el artículo 237 de la Carta Política es claro cuando preceptúa que el sistema de síndicos especializados para prestar determinados servicios dentro de un Municipio solo podrá ser establecido por una Ley (reserva legal) y no por un Acuerdo Municipal.

Como quiera que el principio de legalidad, previsto en el artículo 18 de la Carta Política, contempla que los funcionarios públicos solo pueden hacer aquello que la Ley expresamente les autoriza, debo concluir que la Junta de Síndicos de la Casa de la Cultura de Monagrillo, creada o reconocida por el Concejo a través del Acuerdo Municipal No.10 de 22 de febrero de 1995; en primer lugar no es tal, toda vez que una Junta de esa naturaleza solo puede ser creada o reconocida por Ley; y que en segundo lugar carece total y absolutamente de personalidad jurídica y por tanto de atributos inherentes a los sujetos de derecho como lo son por ejemplo: la capacidad para contratar o el patrimonio.

2. "Cuál de los dos grupos; 1o. El Patronato de la Casa de la Cultura en Monagrillo..., o la 2o. Junta de Síndicos de la Casa de la Cultura en Monagrillo, tiene legalmente la Personería Jurídica, para trabajar en la Casa de la Cultura de Monagrillo".

4

En las investigaciones pertinentes no se ha podido verificar que la Casa de la Cultura haya sido edificada sobre una finca municipal o que efectivamente dicha finca fue afectada o destinada por las Administraciones anteriores para la construcción y funcionamiento de un Hogar Cultural, aunque, al igual que la afirmación sobre que dicha construcción fue el producto del esfuerzo de la propia comunidad y no de fondos dineros municipales, existen múltiples declaraciones que parecieren confirmarlo.

3. Todos los hechos mostrados de manera cuidadosa, pues si bien aparenta ser que la construcción pertenece a la comunidad por ser el fruto de su trabajo y voluntad, la figura de la edificación en terreno ajeno, única posibilidad en este caso, no es procedente. Referencia a la potestad para administrar el municipio y las Juntas Comunales, como entidades políticas creadas por la Constitución y la Ley, son consideradas personas jurídicas, y que, en principio, representan jurídicamente a la comunidad de su circunscripción. La comunidad de manera general y abstracta no es titular de derechos o acciones, pues carece de personalidad jurídica. La legitimidad del acto de manera consona el artículo 15 de la Ley No. 1051 de 1973, reformada por la Ley no 53 de 1984, orgánica de las Juntas Comunales, niega la personalidad jurídica a las Juntas Locales y las Comisiones organizadas por las Juntas Comunales por costumbres o en el ejercicio de las facultades intelectuales. Sobre esta apreciación de la Casa Cultural, la parte decisiva al momento de la construcción de la Casa Cultural, la parte de la comunidad interesada se hubiera constituido en una persona jurídica, tipo asociación de interés público (v.g. Patronato), que como sujeto de derecho, distinto del Municipio o Junta Comunal, les representara, actualmente aquella (la asociación) podría reclamar derechos o ejercer acciones sobre dicha obra, que como titular le correspondieran, pero eso nunca ocurrió.

Al no tener dicha obra, un titular o un sujeto de derecho que pueda ser reputado propietario, entonces debemos concluir que la Casa Cultural de Monagrillo es un bien inmueble sin dueño aparente, o sea un bien vacante, y que en consecuencia por disposición legal pertenece al Patrimonio del Municipio. Sobre el particular los artículos 360 y 361 del Código Civil y 69, numeral 3, de la Ley No. 106 de 1973, modificada por la Ley No. 52 de 1984, sobre régimen municipal, establecen lo siguiente:

"ARTICULO 360. Estímense bienes vacantes, los inmuebles que se encuentren dentro del territorio nacional sin dueño aparente conocido, y mostréclos los muebles que hallen en el mismo caso."

For si Derecho Usual, española; cuando el juez se pronuncia es la siguiente forma:

"ARTICULO 361. Los bienes vacantes y los mostréclos pertenecen a los municipios dentro de cuya jurisdicción se encuentren."

provinciales y municipales, con el Estado, se codifican actividades de archivos, bibliotecas y museos estatales con los de carácter local, a fin de conseguir una mayor eficiencia, es el concepto legal español".

5

"ARTICULO 69. El Patrimonio Municipal está constituido por el conjunto de bienes, rentas, impuestos, derechos, acciones, y servicios pertenecientes al Municipio. De modo concreto lo integran:

1....

2....

3. Todos los bienes mostrencos y vacantes que se encuentren en el Distrito.

...."

Luego, si cuando dice usted "trabajar" debo entender que hace referencia a la potestad para administrar el mencionado local, no existe duda que como parte del Patrimonio Municipal le corresponde la responsabilidad de su gerencia y manejo al Municipio, específicamente al Ejecutivo Municipal: El Alcalde.

Ahora debo recordar a los Municipales que la legitimidad del derecho que asiste a los Administradores de la Casa Cultural, se debe fundamentar en correlativo deber que tiene de utilizarla de acuerdo a los fines para los cuales fue creada. Dichos fines obviamente no pueden ser otros distintos a aquellos que buscan el refinamiento de un individuo o de un grupo en sus costumbres o en sus conocimientos, a través del ejercicio las facultades intelectuales. Sobre esta acepción de cultura Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas nos dice los siguiente:

"CULTURA: resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos, y de afinarse por medio del ejercicio las facultades intelectuales del hombre. J.C. Smith advierte que el vocablo cultura presenta dos aspectos: uno amplio y general, referido a cierto refinamiento del individuo, de un grupo social o de un pueblo en sus costumbres y modalidades, así como también a la riqueza y extensión de su saber, y otro estricto y específico, que alude a la realidad del mundo espiritual de las ciencias culturales que el hombre se crea por medio de las acciones y reacciones que se dan en el sobrevenir".

Por su parte CABANELLAS, en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, define Casa de la Cultura según la legislación española; pero que en modo de referencia nos permitimos citar, cuando el jurista se pronuncia de la siguiente forma:

"CASA DE LA CULTURA; Cada uno de los centros en que, previo acuerdo entre las corporaciones provinciales y municipales, con el Estado, se coordinan actividades de archivos, bibliotecas y museos estatales con los de carácter local, a fin de conseguir una mayor eficiencia, en el concepto legal español".

4

Por tanto la Casa Cultural del Pueblo de Monagrillo, debe estar destinada a actividades específicas como: veladas culturales; exposiciones de artes plásticas, pictóricas y artesanales; obras de teatro; ferias de libros; conciertos de Orquestas Sinfónicas, de Cámara, grupos instrumentales o bandas corales; presentaciones folclóricas; de Ballet Clásico o Moderno; de Danzas Modernas o de carácter; de Danzas Típicas; reuniones de clubes cívicos y asociaciones culturales; u otras de carácter similar. Obviamente esta clasificación excluye cualquier juego de suerte y azar, la venta de bebidas alcohólicas, bailes populares o mítines políticos partidistas.

Las autoridades municipales están comprometidas con el desarrollo cultural del pueblo que los eligió, por esa razón tienen el deber de coordinar sus acciones en cuanto a la administración del Hogar Cultural con las instituciones especializadas tanto públicas como privadas, concededoras de cual es el mejor uso y aprovechamiento que a esas instalaciones puede darse.

Los Honorables Concejales y el Alcalde, deben tener presente que al tenor de los artículos 2 y 3 de la Ley No. 63 de 1974, corresponde al Instituto Nacional de Cultura la orientación, fomento, coordinación y dirección de las actividades culturales en el territorio nacional, así como la promoción y desarrollo de las actividades destinadas a difundir y estimular la cultura en el territorio nacional, ya directamente o con la participación y cooperación de los Municipios, Juntas Comunales, y organizaciones civiles interesadas.

Somos de la opinión que corresponde al patronato de la Casa Cultural de Monagrillo, de acuerdo a las funciones propias de su naturaleza, la fiscalización del debido uso que las autoridades municipales den al local, recordándoles que como cualquier otro funcionario público están sujetos a la ley, pues no solo son responsables penal, civil, o disciplinariamente por la extralimitación de sus funciones, sino que también lo son por la omisión en el ejercicio de ellas. Del mismo modo debe la Asociación prestar la colaboración y el apoyo necesario en aquellas empresas que los municipios lleven a cabo en pro de la cultura de la región, cuando se le de al local el uso adecuado.

Con el ánimo que estas breves líneas sirvan a sus propósitos, me suscribo de usted.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION