

C-No.261

Panamá, 7 de noviembre de 2001.

Honorable Representante

**JOSÉ ANIVAL VALENCIA**

Presidente del Consejo Municipal de Santa Isabel  
Santa Isabel, Provincia de Colón

E.

S.

D.

Honorable Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesor y Consejero de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración, relacionada con la venta de bienes (terrenos) propiedad del Municipio.

En torno a su Consulta, debemos exponer los siguientes comentarios.

Nos encontramos ante una Consulta, en la que si bien, se trata fundamentalmente de la venta de tierras de propiedad de la Municipalidad de Santa Isabel confluyen otras situaciones que merecen ser examinadas.

La primera de ellas viene a ser la función que tiene el Consejo Municipal de "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", contenida en el numeral 9, del artículo 17, de la Ley 106 de 1973, que a la letra dice:

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

...

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

...".

En este sentido, el Consejo Municipal de Santa Isabel, actúa como órgano legislativo en el Distrito, es decir, que tiene la función de legislar para la circunscripción territorial del Municipio respectivo, denominada Distrito. En ese sentido, los Acuerdos Municipales tienen fuerza de ley en el territorio municipal y son de forzoso cumplimiento (ver artículo 38, Ley 106 de 1973).

Como se infiere de la norma citada, los Consejos Municipales tienen la facultad legal de reglamentar la venta de las tierras municipales, y a esto efectivamente deben proceder mediante Acuerdo Municipal. Ahora bien, debemos reconocer que la Ley 106, no es precisa, en cuanto a quien goza de facultad para adjudicar el bien, y esto lo corrobora la confrontación del artículo 17, numeral 9 con los artículos 98 y 99 de ese Texto Legal. Veamos:

"Artículo 98. Todos los bienes municipales que no sean necesarios para 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 las leyes que lo 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 la ley y los Acuerdos Municipales.

Parágrafo. Se excluye del 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 Concejo, mediante Acuerdo y se llevara 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 Consejo" (Los resaltados son nuestros).

Ahora bien, la tarea de interpretación legal que nos impone la Consulta, nos conduce a manifestar que, como quiera que sea, es clara la atribución a la Cámara Edilicia de reglamentar mediante Acuerdo, la venta y adjudicación de los bienes municipales, por tanto, debemos recurrir al Acuerdo Municipal respectivo que en el Distrito de Santa Isabel regule la venta de tierras. De no existir dicho instrumento legal, se deberá proceder a expedir el correspondiente Acuerdo Municipal, que regule todo lo relacionado a la venta y adjudicación de las áreas y ejidos de las poblaciones y demás terrenos municipales.

En otras palabras, podemos señalar que los Consejos Municipales, son los que tienen la facultad legal para reglamentar la venta o arrendamiento de los bienes municipales, que no sean necesarios para su uso o servicio público.

Es importante destacar que el artículo 98 de la citada ley, establece dos excepciones importantes, en las que no se requieren procedimiento de Licitación Pública y la aprobación de las dos terceras (2/3) partes del Consejo Municipal, 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 el área o ejidos municipales.

El procedimiento de venta, para la clasificación de bienes municipales contenida en el primer párrafo del artículo 98, se encuentra desarrollado en los artículos 99, y subsiguientes de la Ley N°.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 que contiene el Código fiscal.

Este procedimiento se aplica a los casos de arrendamiento, (artículo 101 de la Ley N°.106 de 1973). El Tesorero Municipal del Respectivo Distrito es el funcionario encargado de llevar a cabo la Licitación Pública.

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 calendarios, expuestos al público durante dicho plazo; deben publicarse en la gaceta

Oficial y, en uno o más periódicos no oficiales de reconocida circulación de la cabecera del respectivo Distrito y de la población en que estuviere situado el bien. (Cfr. Art.100 de la Ley N°.106 de 1973)

Los postores hábiles deben consignar previamente, el diez por ciento del avalúo del bien que vaya a ser rematado. El proceso de licitación se rige por lo que establecen las normas especiales que tratan la materia. Culminada la misma, el Tesorero procede a devolver a los postores vencidos, las sumas consignadas por ellos en calidad de fianza.

Como podemos observar, no hay posibilidad de arrendar o vender un bien municipal, sin antes efectuar los trámites 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 un Acuerdo aprobado por las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Consejo Municipal.

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, este 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 los ejidos son las tierras destinadas a la expansión de las poblaciones, es decir al crecimiento urbano. El Autor Gustavo Ansola Lozada, en su obra El Ámbito Municipal, señala sobre el concepto de ejido lo siguiente:

"...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 afueras de la población para su utilización comunitaria o en el de hoy, de tierras que permitan el ensanche de las poblaciones, son indispensables 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 y total especulación con la venta de lotes que el crecimiento de la población hace indispensable de utilizar...".

Este Despacho es de la opinión que la venta, arrendamiento, y adjudicación de los terrenos y ejidos que el Municipio adquiere para destinarlos al crecimiento de las poblaciones, no está sujeta al procedimiento común de contratación pública que rige para el resto de los bienes públicos, sino que, como claramente lo estipula el artículo 98 de la Ley N°.106 de 1973, se regula por lo establecido en los Acuerdos Municipales que sobre la materia dictan los Consejos respectivos y siempre de acuerdo al marco dado por la ley.

La venta, arrendamiento y adjudicación de lotes de terreno municipal en áreas y ejidos, tiene la finalidad de satisfacer la necesidad pública de espacio físico para crecimiento de las comunidades; por esto, la enajenación de estas tierras no puede estar sujeta al mismo procedimiento que se exige para la venta o arrendamiento de otros bienes inmuebles públicos.

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

Así mismo, se deberán aplicar las disposiciones contenidas en la Sección Segunda (De las Adjudicaciones en propiedad a los Municipios) artículos 140, 141 y 142; artículos 179 y siguientes, sobre el Procedimiento para las Adjudicaciones a los Municipios, todas ellas del Código Fiscal.

Para finalizar, esta Procuraduría de la Administración, es de opinión que los dueños de fincas y potreros que han trabajado sus fincas y, por razón de la nueva definición de los ejidos, sus terrenos han quedado dentro de los terrenos y ejidos municipales, tienen derecho a que los mismos sean indemnizados, por el valor de los mismos (previo avalúo), y mejoras existentes; siempre y cuando el Municipio necesite estos terrenos por motivos de interés social.

Con la certeza de mi más lata estima, se suscribe

Original } Licdo. JOSE JUAN CEBALLOS  
Firmado } Procurador de la Administración  
(Suplente)

**DR. JOSÉ JUAN CEBALLOS**

Procurador de la Administración  
Suplente