



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de octubre de 2017
C-SAM-21-17

Señor
Jair Basilio Martínez
Representante del Corregimiento de Santa Ana
Distrito de Panamá, Provincia de Panamá
E. S. D.

Señor Representante:

En atención a su Nota DHR-040 de 11 de septiembre de 2017, recibida en este Despacho el 14 de septiembre del año en curso, nos consulta respecto al mecanismo para legitimar sus bienes vacantes, a través de la vía jurisdiccional, por lo que, nos adjunta dos proyectos de Juicios Declarativos a efectos que califiquemos si los mismos cumplen con las prerrogativas legales.

Frente al tema objeto de su consulta, debemos señalar en primer lugar, que si bien al tenor de lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, la Procuraduría de la Administración tiene entre sus atribuciones servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto; resulta oportuno advertir que la pregunta que nos formula, no se enmarcan dentro de los citados presupuestos legales, ya que la misma guarda relación con un trámite en la vía jurisdiccional, y de igual forma, entrar a calificar los proyectos de juicios declarativos en la esfera civil, para nuestra revisión, escapa del ámbito de nuestra competencia y sería ir más allá de lo que dispone la Ley, conforme lo previsto por el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Sin embargo, en aras de brindar una orientación general sobre el mecanismo a seguir en el caso de bienes vacantes y mostrencos de acuerdo con las normativas comprendidas en el Código Civil y la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 “sobre el Régimen Municipal”, nos permitimos hacer un examen general de dicho cuerpo legal.

El tema de bienes mostrencos, se encuentra regulado en el Código Civil, Libro Segundo, Título III “De La Ocupación”, definiéndose como una de las formas mediante la cual se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.

Para una mejor comprensión de la materia, nos permitimos transcribir los artículos del Código Civil que regulan los bienes vacantes y mostrencos. Veamos:

“Artículo 360. Estimase bienes vacantes, **los inmuebles que se encuentran dentro del territorio nacional sin dueño aparente o conocido**, y mostrencos **los muebles que se hallen en el mismo caso**.

Artículo 361. Los bienes vacantes y los mostrencos pertenecen a **los municipios** dentro de cuya jurisdicción se encuentren.

Artículo 362. Si aparece el dueño de una cosa que se ha considerado vacante o mostrenca, antes de que el respectivo municipio lo haya enajenado, le será restituida, pagando las expensas de la aprehensión, conservación y demás que incidieren y la que por la ley correspondiere al que encontró o denunció la cosa vacante.

Si el dueño hubiere ofrecido recompensa sobre el hallazgo, el denunciante elegirá entre el premio fijado por la ley y la recompensa ofrecida.

Artículo 363. Enajenada la cosa, se mirará como irrevocablemente perdida para el dueño.”

De las disposiciones antes transcritas, se infiere con meridiana claridad, que las mismas hacen referencia a aquellos bienes vacantes o mostrencos que se encuentren dentro **de la circunscripción de los Municipios**, es decir, hasta donde se extienda territorialmente el mismo.

Asimismo, también es importante traer a colación lo que dispone el artículo 66 de la Ley 37 de 2009, en atención a la circunscripción territorial del Distrito, cuando señala que el Distrito es la división político-administrativa del territorio de la provincia, **sometido a la jurisdicción de un Municipio**, sobre el cual ejerce competencia el **Gobierno Local**.

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973 “sobre el Régimen Municipal” en el Título II, Capítulo I, en lo referente al Patrimonio Municipal ha recogido el contenido del artículo 361 del Código Civil, al fijar en el numeral 3 del artículo 69, lo que a continuación se transcribe:

“Artículo 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...
...

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

En esa línea de pensamiento, habría que considerar también la definición de **Municipio** que nos ofrece el artículo 232 de la Constitución Política en concomitancia con el artículo 1 de la Ley 106 de 1973, y sus posteriores modificaciones cuyo texto es del siguiente tenor:

“Artículo 1. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.”

Hay que mencionar, además que el artículo 233 constitucional, señala que al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, **ordenar el desarrollo de su territorio**, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

Estas normativas, como bien señalan los autores municipalistas Ada Vergara y Héctor Pinilla, contienen uno de los elementos constitutivos del Municipio, **como lo es el territorio**, el cual hace referencia al factor geográfico, mediante el cual extiende la jurisdicción del Municipio.

Cabe destacar, que en nuestra legislación los procesos sobre **bienes vacantes o mostrencos son competencia de los Juzgados de Circuito en primera instancia**, (numeral 4 del artículo 159 del Código Judicial) cuando los bienes tengan un valor económico superior a los cinco mil balboas (B/.5000.00). Contrario sensu, a nuestro juicio, la disposición de los bienes vacantes y mostrencos cuyo valor sea igual o inferior a los cinco mil balboas (B/.5.000.00) compete a los Municipios donde se encuentren los mismos, teniendo que reglamentar dicha disposición.

Señalamos que la competencia para declarar los bienes mostrencos o vacantes, cuya cuantía sea igual o inferior a B/.5.000.00, es de los Municipios, dado que el Código Judicial en ninguno de sus artículos le atribuye a los Jueces Municipales el conocimiento de estos procesos declarativos. (Cfr. C-243-00 de 20 de octubre de 2000 y numeral 4 del artículo 159 del Código Judicial).

En otro orden de ideas, cabe advertir que luego de un prolijo examen de las normas contenidas en la Ley 105 de 1973, y sus modificaciones, no hemos encontrado disposición alguna que atribuya a las Juntas Comunales, la facultad de disponer de sus bienes o de adquirir los mismos.

Con respecto a este punto, debemos indicar que ésta es una facultad privativa del Consejo Municipal, de conformidad con los numerales 7 y 9 del artículo 17 y el numeral 3 del artículo 69 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 66 de 2015. Veamos:

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

...

7. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley;

...

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 los demás terrenos municipales;

...

Artículo 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:

...

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

..."

Tomando en consideración las excertas legales expuestas, partimos indicando que los bienes vacantes y mostrencos **pertenecen a los municipios**; y además forman parte del patrimonio municipal, por lo tanto, corresponderá al Concejo Municipal reglamentar la forma en que estos bienes deben ser adquiridos y adjudicados conforme las disposiciones antes examinadas.

A modo de ejemplo, en el Municipio de San Miguelito, existe un Acuerdo N°15 de 17 de abril de 2012 "por medio del cual se adopta el procedimiento que reglamenta la adquisición de bienes vacantes y mostrencos que se encuentran en el Distrito de San Miguelito", publicado en Gaceta Oficial N°27030 de 9 de mayo de 2012, que recomendamos revisar para ampliar la materia concreta.

Por último, consideramos oportuno observarle que de acuerdo con lo previsto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, toda consulta realizada a la Procuraduría de la Administración debe venir acompañada de la opinión del asesor legal de la entidad consultante, por lo cual deben incorporar el criterio jurídico de la Junta Comunal de Santa Ana en las consultas que en un futuro se formulen a esta institución.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/au.

Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.