

3 de marzo de 1996

Ingeniero
LUIS BLANCO
 Ministro de Obras Públicas
 E. S. D.

Señor Ministro de Obras Públicas:

A través de la presente con sumo agrado damos contestación a su Nota DH-55 de fecha 18 de enero de 1996, en la que nos consulta respecto de la facultad de los Alcaldes de suspender una obra que realiza un contratista para el Ministerio de Obras Públicas y que se lleva a cabo en área de servidumbre vial.

Si bien en dicha consulta no se explica a cabalidad de que tipo de Obra se trata, elemento básico para definir la situación planteada y, de este modo emitir un concepto más ajustado a la realidad, se nos ha comunicado que se trata de una construcción sobre el Puente del Rio Tribique ubicado en el Distrito de Soaná, Provincia de Veraguas, sin embargo desconocemos las dimensiones de dicha construcción y sobre todo de que tipo de construcción se trata, si es una ampliación del puente o una reparación del mismo; y si la misma afecta a los vecinos del lugar, dificultando sus labores habituales, etc.

No obstante, procederemos al análisis de la problemática planteada, revisando en primer lugar las funciones y atribuciones de los Alcaldes.

Al Alcalde conforme lo dispone la Constitución Política en el Artículo 238 es el Jefe de la Administración Municipal, esta norma es desarrollada en los Artículos 43 y 44 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 "Sobre Régimen Municipal", y este último artículo establece, que el Alcalde es Jefe de Policía en su respectivo Distrito. El artículo 45 ibidem asigna las funciones de los Alcaldes, de manera tal que este tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la constitución y las Leyes de la República, Decretos y órdenes del ejecutivo, etc., en toda la circunscripción municipal, así como promover el desarrollo y progreso del Distrito Municipal para beneficio de la comunidad en general, pero a mayor ilustración veamos el contenido de la norma en comento:

"ARTICULO 45: Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

- 1.- Presentar al Consejo Municipal proyectos de Acuerdos, especialmente el Presupuesto de Rentas y Gastos que contendrá el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales.
- 2.- Presentar al Consejo Municipal un plan quincenal y anual para el desarrollo del Distrito preparado con la colaboración del Ministerio de Planificación y Política Económica.
- 3.- Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.
- 4.- Nombrar y remover a los Corregidores y a los funcionarios públicos municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional.
- 5.- Designar en calidad de colaboradores o auxiliares permanentes, a los especialistas que se requieran en cada una de las actividades de la Administración Municipal, cuando el Municipio contare con recursos para ello.
- 6.- Promover el progreso de la comunidad municipal y velar por el cumplimiento de los deberes de sus servidores públicos.
- 7.- Fijar el horario de trabajo de los servidores públicos municipales, si por acuerdos municipales no se hubiere fijado.
- 8.- Vigilar las labores en las oficinas municipales para que cumplan leal y fielmente los deberes a ellos encomendados imponiéndoles sanciones que no comprendan suspensión mayor de tres (3) días ni multa mayor de quince Balboas (B/.15.00).

- 9.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Municipal.
- 10.- Presentar al Consejo Municipal el 2 de diciembre de cada año, una memoria de su gestión administrativa.
- 11.- Dictar Decretos en desarrollo de los Acuerdos Municipales y en los asuntos relativos a su competencia.
- 12.- Suministrar a los servidores y a los particulares los informes que soliciten sobre los asuntos que se ventilen en sus despachos, que no sean de carácter reservado.
- 13.- Sancionar las faltas de obediencia y respeto a su autoridad con multa de cinco balboas (B/.5.00) a cien (B/.100.00) balboas o arresto equivalente, con arreglo a lo indicado en las disposiciones legales vigentes.
- 14.- Firmar conjuntamente con el Tesorero Municipal, los cheques girados contra el Tesoro Municipal, manual o mecánicamente.
- 15.- Todos los demás que señalen las Leyes y los Acuerdos Municipales y los organismos y servidores públicos de mayor jerarquía de la Nación."

Se colige de la norma reproducida que entre las funciones del Alcalde como Jefe de Policía, no se encuentra el suspender obras que se ejecuten en el Distrito, a cargo de una institución ministerial en este caso el Ministerio de Obras Públicas.

No obstante, es conveniente tener presente que la Policía es la parte de la Administración Pública que tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales, las cuales deben tener como propósito no sólo la tranquilidad social y orden público, sino que se observen reglas de moralidad y buenas costumbres que garanticen seguridad en la comunidad. La policía se divide en general y especial y en moral y material. Así tenemos que, la policía material comprende entre otras cosas las construcciones, demoliciones, edificaciones y reparaciones que se efectúan en el Distrito, de manera que, si la ejecución de una obra ocasiona perjuicio de alguna naturaleza, es

a la autoridad municipal a la que compete realizar las investigaciones tendientes a deslindar responsabilidades.

En este orden de ideas tenemos que el artículo 1314 del Código Administrativo, nos dice lo siguiente:

"ARTICULO 1314: También es necesario permiso para la construcción de cañerías u otras obras de naturaleza semejante, para las cuales sea necesario abrir el pavimento de las calles o plazas. Ejecutada la obra virtud de este permiso, el dueño de ella o el constructor estarán obligados a reparar el pavimento de las calles o plazas que hubieren removido por motivo de la obra, la cual se arreglará a las condiciones teóricas e higiénicas que les son propias." (Lo subrayado es nuestro).

De la disposición transcrita, se desprende que toda construcción que se efectúe en un determinado Distrito requiere de permiso que sólo podrá expedir el municipio respectivo.

En el mismo norte, y respecto al uso de las vías públicas los artículos 1335, 1636, 1638, 1639 y 1665 ibidem establecen lo siguiente:

"ARTICULO 1335: Son vías públicas urbanas las calles, plazas, paseos y las avenidas o caminos a las quintas o corregimientos accesorios a la capital del Distrito, comprendiéndose en ellas las calzadas, puentes y viaductos adyacentes, la construcción, reparación u ornato de los cuales corresponde a las Municipalidades.

La libertad, comodidad y seguridad del tránsito y el aseo de las vías públicas es de la competencia de la Policía. (Lo subrayado es nuestro).

- o - o -

"ARTICULO 1636: Son vías públicas, además de las urbanas de que habla el artículo 1335, los caminos públicos rurales, comprendidos en ellos los puentes, calzadas y otras obras que hacen parte de ellas, y los ríos navegables." (Lo subrayado es nuestro).

- o - o -

"ARTICULO 1638: Los caminos públicos, para su mejor administración, se dividen en tres clases:

- 1. CAMINOS CENTRALES, que son los que comunican las cabeceras de Provincias ente sí y con la capital de la República, aunque caminos de otra clase entren a formar parte de la avenida central, y los puertos fluviales y marítimos;
- 2. CAMINOS DISTRITORIALES, que son los que comunican un distrito con otro; y
- 3. CAMINOS SECCIONALES, que son los que comunican la cabecera de un distrito con los corregimientos y caserios comprendidos en el distrito."

- o - o -

"ARTICULO 1639: Los caminos centrales son de cargo de las rentas de la Nación y los distritoriales y seccionales de los Municipios, de conformidad con los acuerdos que expidan los respectivos concejos; pero en general, unos y otros están al cuidado de las autoridades municipales del Distrito por donde pasan.

...". (Lo subrayado es nuestro).

- o - o -

"ARTICULO 1665: Los empleados de policía cuidarán de que en los caminos públicos no sobrevengan estorbos ni dificultades al tránsito por dichos caminos. Asimismo, evitarán daños en los puentes, en los postes y en los alambres de los telégrafos y teléfonos, ejerciendo vigilancia sobre los encargados especialmente de la inspección telegráfica y telefónica que hubiere. Los que falten a esta prevención incurrirán en una multa de dos a doce balboas; y los empleados omisos o morosos en el cumplimiento del deber que se les prescribe serán responsables conforme la Ley."

Del contenido de las disposiciones transcritas se infiere implícitamente una atribución que posee toda autoridad de policía, la cual es el cuidado y mantenimiento de las vías que se encuentren en su circunscripción municipal.

La presente consulta, versa sobre la ejecución de una obra en área de servidumbre vial. La figura de la servidumbre, se

encuentra regulada en el Código Civil así:

"ARTICULO 513: La servidumbre es un gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño.

El inmueble a cuyo favor está constituida la servidumbre, se llama predio dominante; el que la sufre, predio sirviente."

El artículo 518 de la misma excerta legal, nos expresa lo siguiente:

"ARTICULO 518: Las servidumbres se establecen por la Ley o por la voluntad de los propietarios. Aquellas se llaman legales y éstas voluntarias."

El artículo 531 ibidem, guarda concordancia con la disposición anterior y, su contenido es el siguiente:

"ARTICULO 531: Las servidumbres impuestas por la Ley tienen por objeto la utilidad pública o el interés de los particulares."

Del texto de éstas normas, se desprende que las servidumbres pueden estar constituidas tanto sobre bienes públicos como sobre bienes privados; que las mismas, se establecen por Ley, o por voluntad de los propietarios, las establecidas por la Ley persiguen generalmente la utilidad pública como el interés de los particulares.

En el caso subjúdico, nos encontramos frente a una servidumbre de uso público por disposición de la Ley, ya que se trata de una servidumbre vial, que es aquella que comprende las áreas adyacentes a las calles o avenidas y, que forman una faja de terreno existente entre la línea de propiedad y los hombros o calzadas de las carreteras, así las cosas este tipo de servidumbres que es un bien nacional, es administrada por el Ministerio de Obras Públicas, entidad encargada respecto a servidumbres viales, de conformidad a disposiciones legales (véase: Resolución No.30-80 de 21 de octubre de 1980, emitida por el Ministerio de Vivienda, con fundamento en la Ley 9 de 25 de enero de 1973 y, el Decreto No.135 de 2 de septiembre de 1960 y la Ley 33 de 1946. En dicha Resolución se aprueba el documento denominado "Servidumbres Viales y Líneas de Construcción, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Urbano"; igualmente, sería conveniente revisar el Decreto No.130 de 15 de septiembre de 1941, por el cual se reglamenta la Ley 78 de 23 de junio del mismo año, a fin de que el Ministerio de Obras

Públicas maneje la disponibilidad de las servidumbres laterales de acuerdo con las dimensiones que allí se establecen).

En este mismo sentido, este Despacho recomienda al Departamento Jurídico de su Ministerio el acopio de todos los instrumentos legales (Leyes, Decretos Ejecutivos, Reglamentos, Acuerdos Municipales y Resoluciones sobre Urbanismo) que puedan interesar a la información jurídica de su Ministerio sobre la materia tratada ya que los conceptos aquí vertidos deben ser de fácil manejo de sus Asesores Legales en virtud de que por razón de sus funciones deben celebrar Contratos de Obras y Servicios, Licitaciones u otros que ameritan el conocimiento adecuado de las normas que rigen al efecto.

Consideramos, que la situación planteada se dio debido a que los Municipios tienen facultad para gravar las vallas que se colocan en las servidumbres viales, de conformidad con el numeral 2 del Artículo 75 de la Ley 106 de 1973, bajo el impuesto de "Anuncios y Rótulos", que es un gravamen sobre la publicidad como actividad, lo cual es distinto al uso mismo del lugar, que de ser servidumbres viales pertenecientes al Estado, no puede cobrarlos el Municipio porque la contratación por tal uso corresponde al Ministerio de Obras Públicas, conforme el Decreto Ejecutivo No.107 de 19 de abril de 1993.

Luego de todo lo expresado, para concluir, estimamos que ambas autoridades tienen sus funciones definidas, esto es, las autoridades Municipales (Alcalde) y el Director Regional del Ministerio de Obras Públicas en este caso, por diversas leyes que así lo disponen; por lo cual, lo conveniente en estas situaciones es coordinar responsablemente por dichas autoridades las actividades que vayan a desarrollarse en las diferentes Municipalidades, para de este modo, evitar conflictos o controversias que en nada ayudan al mejoramiento de la comunidad y, además empañan las buenas relaciones que deben existir entre las diferentes autoridades encargadas del desarrollo integral del distrito.

Así dejo contestada su consulta y aprovecho para saludarle con todo respeto.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración