

, 10 de febrero de 1995.

Doctor  
**CLAUDIO MORENO**  
Director del Sistema Integrado  
de Salud de la Provincia de Coclé  
E. S. D.

Señor Director:

Nos referimos a su consulta Jurídica formulada por medio de su Asesor Legal, Licenciado Joel Luque, referente a la donación de una Finca de propiedad del Municipio de Penonomé al Sistema Integrado de Salud de Penonomé.

Nos permitimos transcribir los puntos de interés sometidos a consulta y sobre los cuales se ofrece la respuesta a nuestro juicio.

PRIMERA INTERROGANTE

"1) ¿SI ES O NO LEGAL, AL AMPARO DEL ARTICULO 17, NUMERAL 7, DE LA LEY 106 DE 8 DE OCTUBRE DE 1973, REFORMADA POR LA LEY 52 DE DICIEMBRE DE 1984, QUE LOS CONSEJOS MUNICIPALES PUEDAN DONAR SUS BIENES PATRIMONIALES, EN ESTE CASO, AL MINISTERIO DE SALUD PARA QUE EN UNA DE SUS FINCAS FUNCIONE EL SISTEMA INTEGRADO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE COCLE?

Primeramente, queremos indicarle que, este Despacho se encuentra imposibilitado para establecer la legalidad o ilegalidad de una actuación administrativa, toda vez que esta facultad le está asignada exclusivamente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por mandato de los artículos 203, Numeral 2 de la Constitución y 98 del Código Judicial, que preceptúan:

"ARTICULO 203: La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violando; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

..."

"ARTICULO 98: A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas, o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

..."

Aún cuando no somos el Tribunal competente para ejercer el control de la legalidad del acto administrativo que se nos consulta, dada la urgencia e importancia del asunto, procedemos a vertir nuestro criterio, previa las siguientes consideraciones, no sin antes externar que entre las funciones de este despacho está la de absolver consultas a los funcionarios públicos.

Queremos destacar, que hemos leído detenidamente el Acta de la Sesión Ordinaria del Consejo Municipal del Distrito de Panonomé del día 20 de enero de 1995, en donde la señora Alcaldesa sustenta su veto al Acuerdo Municipal N° 23 de 21 de octubre de 1994 y por considerarlo pertinente, procedemos a transcribir su parte medular:

ACTA DE SESION ORDINARIA DEL CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOME DEL VIERNES 20 DE ENERO DE 1995.

...

Luego la Alcaldesa del Distrito se refirió al tema diciendo que quería dejar bien claro que en ningún momento se deseaba el desalojo de ese local. Que desde que asumió la Administración, ni ella ni los Honorables Representantes habían movido ese tema, porque allí estaba funcionando un Sistema de Salud que merece todo el mundo. Que ese es un bien municipal que está para servicio y beneficio del Sistema Integrado de Salud. Que ella en esa misma sala se había comprometido a brindarles todo el apoyo que necesita el S.I.S., para su desenvolvimiento. Nosotros como Municipio podemos ceder el terreno que se necesita para la infraestructura, y reitero que nunca se ha pedido el desalojo de ese local, al contrario estamos dispuestos a proyectar y fortalecer este Sistema porque lo necesitamos. Pero resulta que es una gran responsabilidad para nosotros ceder un bien municipal que no es para fines de lucro, sino para beneficio social, pero está que si el Sistema se lo quieren llevar para Aguadulce, se lo va a llevar porque tienen fuerza política, que lo está solicitando. Queremos ser claros se está hablando de concretar, de trabajar coordinadamente, de que vamos a luchar por el desarrollo de la comunidad, se trata del beneficio del pueblo y del país por eso yo les decía a ustedes que en qué fundamento legal se basaba el Municipio para ceder.

Cuando las propia ley del gobierno Local no les está dando a ustedes esas opciones. Que el problema es palabra donar, en lo demás no hay problema. Nosotros estamos apoyando al Sistema de Salud. Es más si el Municipio tiene que ceder el terreno donde sólo se tenga que construir la infraestructura, con mucho gusto, inmediatamente. Eso es lo quiero (sic) que quede bien claro, que yo no me atrevo a ceder un bien que sé que es del pueblo. Nosotros somos un Municipio pobre, yo no se cual es la urgencia que tengamos que donar este bien si nosotros no les estamos diciendo que se vayan de ahí. Podemos concertar, dialogar como vamos a hacer, el pueblo también tiene que hacer su lucha. Hablando cuantitativamente la mayor cantidad de población está aquí, por eso debe quedarse aquí estamos hablando de población pobre, de campesinos. (Sic). (El subrayado es nuestro).

..."

De la exposición vertida por la señora Alcaldesa, se deja ver claramente que su oposición al Acuerdo subjuídice, se basa en el hecho fundamental de que el Consejo Municipal de Penonomé carece de competencia para donar un bien de propiedad municipal, al Sistema Integrado de Salud de la Provincia de Coclé.

Analizando el Acuerdo en mención, somos del criterio que el Consejo Municipal de Penonomé, conforme a las normas establecidas en la Ley 106 de 1973 reformada por la Ley 52 de 1984, puede disponer de sus bienes, donandolos a otra institución del Estado, con el objeto de que el mismo sea utilizado en el reforzamiento de los servicios públicos de salud que tanto se requieren en esa región, por ser la de mayor concentración de población en la Provincia de Coclé y donde mejor se percibe la necesidad de servicios médicos.

En cuanto a la competencia que tiene el Consejo Municipal de Penonomé para disponer libremente el destino de sus bienes, el Numeral 7 del artículo 17 de la Ley 106 de octubre de 1973, establece lo siguiente:

"ARTICULO 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.

Conviene tener muy presente la figura de la donación como un acto de disposición gratuita de bienes que le pertenecen al donante y las causas que justifican dicho acto. El artículo 939 del Código Civil define la donación de la siguiente manera:

"La donación es un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuita, e irrevocablemente de una cosa en favor de otra que acepta, salvo lo dispuesto en el Capítulo IV de este Título."

(Subraya nuestra)

En nuestro ordenamiento jurídico, la donación puede tener por fundamento los servicios prestados al donante, como lo indica el artículo 940 del Código Civil y tal parece ser la inspiración de la donación que nos ocupa, pues con ella se procura el mejoramiento de los servicios de Salud Pública del área norte de la Provincia de Coclé.

Por su parte, el artículo 945 del Código Civil establece textualmente que: "**podrán hacer donaciones todos los que puedan contratar y disponer de sus bienes**". Por tanto, somos del criterio que el Consejo Municipal de Penonomé, en virtud de lo establecido en el Numeral 7 del artículo 17 de la Ley de Régimen Municipal, tiene la suficiente facultad legal para donar un bien inmueble de su propiedad al Sistema Integrado de Salud, ya que esta Institución del Estado lo utilizará para brindar un mejor servicio de salud, a todas las comunidades que integran el Municipio de Penonomé.

Hemos estudiado detenidamente las normas Constitucionales y Legales que regulan el Régimen Municipal y no hemos encontrado ninguna prohibición que impida al Consejo Municipal, disponer de uno de sus bienes inmuebles, máxime cuando se utilizará en favor de los servicios públicos de salud dirigidos a la población de esa región.

Para finalizar, nos permitimos citar al tratadista colombiano LUIS VILLAR BORDA, quien en su obra: "Democracia Municipal", al referirse a los servicios públicos municipales, señala lo siguiente:

## "7. SERVICIOS MUNICIPALES Y MUNICIPALIZACION

Sin profundizar en las teorías acerca de los servicios públicos y sus consecuencias sobre la vida municipal y regional, es lo cierto que cada día éstos adquieren una mayor importancia para la vida comunal, y que en la medida en que se hace más compleja la realidad contemporánea y las necesidades de los asociados se multiplican, una más grande atención han de poner las entidades públicas en suministrarlos a los ciudadanos, sea directamente o a través de la gestión de los particulares.

La grandeza de los países puede medirse por el florecimiento de sus comunidades locales, y ésta depende primordialmente del acceso de los ciudadanos a los servicios y de la calidad de éstos. Haciendo abstracción de los servicios, que la concepción clásica del Estado consideraba esenciales, y sin cuya prestación difícilmente puede hablarse de una unidad política organizada, hoy la salud, la educación, el deporte, la recreación, son también necesidades básicas que deben ser atendidas por el Estado en sus diversos niveles."

### SEGUNDA INTERROGANTE

"2) QUE OCURRE, SI LUEGO DE APROBADO UN ACUERDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL Y ENVIADO A LA ALCALDIA PARA SU APROBACION, ESTA LO VETA DESPUES DE LOS SEIS (6) DIAS HABLES DE QUE HABLA EL ARTICULO 41 A, LITERAL c), DE LA CITADA LEY? NOS PREGUNTAMOS SI ES O NO EXTEMPORANEO EL VETO Y CON ELLO HAY O NO APROBACION TACITA DEL ACUERDO?"

Según el artículo 14 de la Ley de Régimen Municipal (la 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984 y el Decreto-Ley 21 de 1989), "Los Consejos Municipales regularán la vida

jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del requisito del respectivo Distrito", el artículo 15 ibídem dispone: "Los Acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previos los procedimientos que la Ley establezca."

Sobre el trámite que debe sufrir todo proyecto de Acuerdo, el artículo 417 de la Ley 108 de 1973, reformada por la Ley 12 de 1984 y por el Decreto-Ley 21 de 1989, señala:

"ARTICULO 417: El trámite que debe sufrir todo proyecto de Acuerdo será el siguiente:

a. Tan pronto sea presentado será leído por la Secretaría y pasado por el Presidente del Consejo, para su estudio, a la Comisión respectiva por un término que señalará el mismo Presidente y que no será mayor de diez (10) días.

El consejo, sin embargo, puede disponer que se discuta enseguida.

b. En el debate será discutida la parte positiva -artículo por artículo, después del preámbulo y por último el título.

c. Una vez aprobado un proyecto, el Acuerdo será enviado al Alcalde del Distrito para que lo sancione o lo devuelva vetado o con objeciones motivadas dentro de un término de seis (6) días hábiles contados desde la fecha en que lo reciba. Devuelto un Acuerdo vetado o con objeciones, el mismo volverá a debate. Se requerirá el voto de no menos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del consejo para insistir en su aprobación en cuyo caso se enviará al Alcalde

para su sanción inmediata. En caso de que el Alcalde se niegue a sancionar el Acuerdo, no obstante la insistencia del Concejo, el Presidente de este con asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del Acuerdo en que conste la negativa del Alcalde y desde ese momento quedará legalmente sancionado."

Del literal c) de la norma transcrita se destacan los siguientes supuestos: a) una vez aprobado un proyecto, el Acuerdo será enviado al Alcalde del Distrito para que lo sancione o lo devuelva vetado o con objeciones motivadas dentro de un término de seis (6) días hábiles contados desde la fecha en que los reciba.

Se observa que la señora Alcaldesa del Municipio de Penonomé, al presentar veto contra el Acuerdo Municipal N° 23 de 21 de octubre de 1994, lo hizo de manera extemporánea, debido a que el término de seis (6) días que establece el artículo 41A ibidem, había transcurrido; sin embargo, NO se debe entender que el jefe de la Administración Municipal, ha aceptado tácitamente el citado Acuerdo Municipal, puesto que dicho efecto no ha sido previsto en la Ley.

Sobre este aserto los artículos 163 y 166 de la Constitución Nacional, señalan el mecanismo para aprobar Leyes Nacionales y se establece diáfananamente, el procedimiento a seguir cuando el Ejecutivo no cumpliera con el deber de sancionar una Ley. Veamos:

"ARTICULO 163: El Ejecutivo dispondrá de un término máximo de treinta días hábiles para devolver con objeciones cualquier proyecto.

Si el Ejecutivo una vez transcurridos el indicado término no hubiese devuelto el proyecto con objeciones no podrá dejar de sancionarlo y hacerlo promulgar.

ARTICULO 166: Si el ejecutivo no cumpliera con el deber de sancionar y hacer promulgar las Leyes, en los términos y según las condiciones que este Título establece, las sancionará y hará promulgar el Presidente de la Asamblea Legislativa."

(Subrayas nuestras).



En efecto, en la documentación que acompaña la presente Consulta Jurídica, se observa que el Acuerdo Municipal N° 23 de 23 de octubre de 1994, fue enviado a la Alcaldía Municipal del Distrito de Fenonóme el día 24 de octubre de 1994, para que la señora Alcaldesa lo sancionara o vetara dentro del término de Ley. El mismo fue recibido en ese Despacho el día 12 de diciembre de 1994; pero no fue sino hasta el 13 de enero de 1995, cuando el jefe de la Administración Municipal lo remitió con su veto, habiendo ya transcurrido el término de seis (6) días que le otorga la ley al efecto, por tanto extemporáneamente.

En todo caso, aún cuando la Señora Alcaldesa del Municipio de Fenonóme hubiese vetado en tiempo el Acuerdo, el Consejo Municipal si lo estima conveniente, podría aprobarlo cumpliendo con los siguientes requisitos:

a) Devuelto el Acuerdo vetado o con objeciones, someterlo a debate nuevamente.

b) Se requerirá el voto de no menos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo para insistir en su aprobación en cuyo caso se enviará al Alcalde para su sanción inmediata.

c) En caso que el Alcalde se niegue a sancionar el Acuerdo, no obstante la insistencia del Consejo, el Presidente de éste con asistencia del Secretario, extenderá una diligencia al pie del Acuerdo en que consta la negativa del Alcalde y desde ese momento quedará legalmente sancionado.

En conclusión, en aquellos casos en que el Alcalde se niegue a sancionar un Acuerdo y el Concejo insista en su aprobación, dicho Acuerdo quedará legalmente sancionado, una vez cumplido el procedimiento establecido en la última parte del artículo 41A.

Los Acuerdos Municipales una vez sancionados en dicha forma, serán de forzoso cumplimiento dentro del Distrito. Por consiguiente, los mismos deben ser observados y cumplidos, tanto por el Alcalde, como por las personas residentes en el Distrito.

Sobre el particular, el artículo 38 de la Ley de Régimen Municipal, señala:

**"ARTICULO 38:** Los concejos dictarán sus disposiciones por medio de Acuerdos o Resoluciones que serán de forzoso

cumplimiento en el distrito respectivo tan pronto sean promulgadas, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia."

De esta manera esperamos haber dado respuesta satisfactoria a su consulta, reciba por tanto las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA RONTIACORO DE FLUJONES  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

13/AMdeF/au