

Panamá, 3 de agosto de 2001.

Honorable Representante

**EVYN C. ARCIA G.**

Gerente General de la Empresa Municipal JUCOMSAMA  
Municipio de Santa María-Provincia de Herrera

Señor Gerente General:

De conformidad con nuestras funciones Constitucionales y Legales y en especial como Asesora Legal de los servidores públicos administrativos acuso recibo de su Nota s/n de 26 de junio de 2001, recibida en este Despacho el día 26 de julio del presente año, por medio de la cual nos plantea lo siguiente.

Antecedentes:

En 1978, mediante Acuerdo Municipal N°.3 del 31 de enero, publicado en Gaceta Oficial N°.18542 del 22 de marzo de 1978; fue constituida la Empresa Municipal JUCOMSAMA, empresa agro-industrial. La Empresa desde sus orígenes contó con una serie de fincas a su nombre. Formaban parte de la Empresa las tres Juntas Comunales y el Municipio de Santa María.

Sin embargo, en Administraciones anteriores, los Directivos de la Empresa, donaron, vendieron y alquilaron parte de estas tierras. El procedimiento utilizado fue regulado por Acuerdos Municipales, obviando el Procedimiento Fiscal, a consideración de la nueva Administración.

El punto debatido estriba en conocer el procedimiento que se debe seguir, ante la posible venta de terrenos de la Empresa Municipal JUCOMSAMA, en el Distrito de Santa María; de la cual el H.R. Evyn Arcia es el Gerente General y Representante Legal, por mandato del Consejo Directivo de la Empresa, de la cual forman parte Representantes de las cinco Juntas Comunales del Distrito, así como del Municipio.

La Solicitud de Consulta se hace por los siguientes motivos:

1. La empresa municipal JUCOMSAMA, es propietaria de terrenos, y en algunos de éstos se han construidos viviendas, cuyos dueños han solicitado su compra. Algunas de estas construcciones se han hecho en fincas que están dentro de ejidos municipales, otras no.
2. No se cuenta con reglamentación adecuada, para seguir un procedimiento en esta materia.
3. Se tiene entendido que la Empresa Municipal JUCOMSAMA es de carácter público.

De los antecedentes descritos, se colige que el punto a examinar es el procedimiento que debe seguir la Empresa Municipal JUCOMSAMA, para la venta de terrenos propiedad de esta última.

La cuestión de fondo, debe estudiarse en dos vías, en primer lugar se debe conocer la finalidad y facultades para la cual se creó la Empresa Municipal y en segundo lugar, puntualizar el procedimiento que debe seguir la Empresa JUCOMSAMA, para la venta de tierras a personas que han construido sus casas y que por años han vivido en éstas y solicitan su legalización.

### **Marco Legal**

El Acuerdo Municipal N°.3 de 31 de enero de 1978 “por la cual se crea la Empresa Municipal JUCOMSAMA” establece en el artículo 1, que dicha Empresa tendrá personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, sujeto a la política de desarrollo económico y social del Consejo Municipal de Santa María y sus Juntas Comunales y **a la Fiscalización de la Contraloría General de la República.** (Destacado de la Procuraduría)

La finalidad para la cual se creó la Empresa JUCOMSAMA, fue para dedicarse a la explotación y administración de actividades agroindustriales que beneficien el desarrollo económico y social del Municipio de Santa María, directamente, en colaboración o asocio con particulares, empresas estatales y empresas Municipales. (Art.2) Como se puede apreciar, el enfoque de esta

creación, tiene un modelo político económico diferente, con división de trabajos e inversiones propiamente tal, para el desarrollo del Distrito, en el sentido de afrontar adecuadamente los retos de la economía municipal hacia el desarrollo del Municipio, de las Juntas Comunales y por ende de la comunidad.

Esta creación es un tanto parecida a las empresas estatales pero se acercan más a las empresas comerciales e industriales que desarrollan funciones que no son tradicionalmente propias del Estado sino propias de los particulares. En ese sentido, el ánimo de lucro que mueve a los particulares en este tipo de actividades, no es igual a la de una Empresa Pública, ya que el beneficio para aquellos es personal mientras que para estos últimos es colectivo.<sup>1</sup>

A estos últimos efectos planteados por la doctrina, conviene señalar que la Empresa Municipal JUCOMSAMA, persigue una finalidad colectiva, habida cuenta que la distribución de las utilidades se da en proporción a las participaciones de cada socio de acuerdo con el artículo 18 del Acuerdo N°.3 de 1978, para beneficio no sólo de las Juntas Comunales y el Municipio sino de la comunidad. Estas actividades se pueden generar desde una prestación de servicios hasta las actividades de producción y comercialización de bienes.

La Empresa Municipal JUCOMSAMA, está facultada para ejercer derechos (y) contraer obligaciones en general y en especial para adquirir, enajenar, hipotecar, permutar, arrendar bienes muebles o inmuebles, contratar, emitir acciones, obligaciones o títulos de cualesquiera denominaciones, adquirir acciones o participaciones en empresas estatales, municipales y privadas que existan o puedan existir, contratar personal técnico y de administración que lleve a cabo el mejoramiento de toda actividad productiva en cualquiera de sus fases de conformidad con el presente Acuerdo y los Estatutos de JUCOMSAMA.

Ahora bien, es importante señalar que la Empresa JUCOMSAMA, está sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República de acuerdo al artículo 1, del Acuerdo N°.3 del 31 de enero de 1978, debido a que los fondos que administra son públicos independiente de la actividad que desarrolle; en esa línea de ideas, se persigue que los ingresos e inversiones que

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ, LIBRADOR. Derecho Administrativo, 9ª ed., Editorial Temis, Colombia, 1996, pág. 98.

los mismos realicen, cumplan a cabalidad con las normas y proyecciones que se tengan a bien declaradas por la constitución de la EMPRESA MUNICIPAL JUCOMSAMA, sobre la base de un desarrollo sostenido e integral que marca la competitividad, cohesión de los entes públicos locales y la sociedad civil en general.

Sin embargo, para determinar el procedimiento por la Empresa Municipal en comento, acudimos a la Ley 56 de 1995 sobre Contrataciones Públicas, concretamente su artículo 2. Veamos:

“Artículo 2. Contratos de empresas comerciales e industriales del Estado y empresas de economía mixta.

Las sociedades en las cuales el Estado tenga participación económica o control efectivo, o cuya propiedad total sea del Estado, y que se dediquen a actividades comerciales e industriales, o aquellas entidades públicas que la ley autorice, se regirán por las normas de derecho privado, para la adquisición de bienes o servicios, o en sus relaciones contractuales con terceros, salvo las normas previstas en sus respectivos instrumentos de creación. Estas empresas celebrarán los contratos para la adquisición de bienes y servicios con fundamento en el principio de libertad de concurrencia. Las disposiciones de la presente Ley en materia de contratación pública de tales entidades, tendrán carácter subsidiario, siendo de aplicación preferente a esta Ley, las disposiciones especiales relativas a la contratación de tales organismos y las del Código Civil y el Código de Comercio, compatibles con el régimen jurídico de tales entidades públicas y con el interés público que se persigue mediante el mecanismo contractual por parte del Estado. (Resaltado Nuestro)

Tomando como referente, las disposición legal antes descrita, podemos entonces señalar, que la Empresa Municipal JUCOMSAMA, aplicará las normas de contrataciones públicas si no se dispone lo atinente al

procedimiento de venta de bienes inmuebles, de manera subsidiaria, en caso contrario tendrá mayor preferencia las normas legales que sobre el particular, dispongan los procedimientos para la venta de bienes inmuebles de la Empresa Municipal tantas veces comentada. En este caso, se aplica lo que dispone la Ley 106 de 1973 en su artículo 98, por ser una empresa de carácter público, ya que se aplica el Derecho Público a las actividades atinentes a su creación, organización y control fiscal, las cuales se encuentran sometidas a las relaciones con la Administración Municipal. Recordemos que el artículo 17, numeral 4, de la Ley 106 de 1973, señala que el Consejo Municipal dentro de su competencia exclusiva promueve la creación de empresas municipales, como en su defecto se ha originado.

Expuesto lo anterior, nos parece oportuno, resaltar este hecho, ya que la situación por la que está pasando JUCOMSAMA, no es de carácter comercial, se trata más bien de una situación social, habida cuenta que son familias que hoy día ocupan terrenos de esta Empresa Municipal, por muchos años; y ante un conflicto de esta naturaleza se ha buscado el mecanismo de remediar la actual situación, y para ello se nos plantea como debe ser el procedimiento.

En ese sentido, se nos ha señalado por parte del Consejo Municipal, que la Empresa Municipal JUCOMSAMA, no cuenta con una reglamentación y tampoco tiene Estatutos, esto a nuestro juicio, causa un problema a la Empresa, pues no se cuenta con instrumentos legales que les permitan ejecutar acciones concretas para los fines que fue creada; según se nos manifiesta las anteriores Administraciones en la práctica ha dado venta a los terrenos de la Empresa por medio de Acuerdos Municipales no ciñéndose al Código Fiscal.

Vale destacar, que esta situación de hecho preocupa, en la medida que esto ha desnaturalizado la finalidad para la cual se creó la Empresa Municipal JUCOMSAMA, (que es la ejecución de actividades agroindustriales) sin embargo en aras de buscar una alternativa o solución a lo planteado, y en vista que se están realizando investigaciones por parte de la Empresa para determinar el número de familias que ocupan los terrenos de esta última. Se sugiere lo siguiente:

- 1 Es necesario, saber cuántas familias ocupan dichos terrenos desde cuando y a partir de que fecha.

- 2 Debe solicitarse una Certificación del Registro Público de la Propiedad para determinar en que términos legales se la adjudicó estas tierras a la empresa JUCOMSAMA y si se han hecho segregaciones conocer su actual estado.
- 3 Solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas, Departamento de Catastro, los Planos para determinar, que áreas se les adjudicó a la Empresa Municipal JUCOMSAMA
- 4 Si se tratan de ejidos municipales los terrenos ocupados, propiedad de JUCOMSAMA, este Despacho recomienda seguir el procedimiento establecido en la Ley 106 de 1973, artículo 98, párrafo segundo, el cual plantea que los terrenos adquiridos por el Municipio en este caso por la Empresa Municipal para áreas y ejidos, serán vendidos o arrendados de conformidad con la Ley y los Acuerdos Municipales con esto se evita un juicio o controversia que cause mayores costos a la Empresa, hasta tanto, se aprueben las reglamentaciones y estatutos sobre el particular.
- 5 Si no existen estatutos o reglamentos es necesario que la Empresa JUCOMSAMA cuente con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República para la confección de los mismos, de acuerdo con el interés público y los fines que persigue dicha empresa pública.
- 6 Finalmente este Despacho exhorta a la EMPRESA MUNICIPAL JUCOMSAMA, a reglamentar el Acuerdo N°.3 de 1978 y sus estatutos.

Espero de esta forma haber aclarado su interrogante, me suscribo de Usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.