

, 21 de noviembre de 1990.

Honorable Legislador  
Dr. Alfredo Ehlers  
Presidente de la  
Comisión de Vivienda  
Asamblea Legislativa  
E. S. D.

Honorable Legislador:

Nos referimos a su nota Nº 13 CV fechada el 3 de octubre próximo pasado, mediante la cual nos consulta "el verdadero sentido que debe darse a la interpretación de la Ley 49 del 4 de diciembre de 1984 que contiene el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, específicamente en su artículo 58, numeral 3, que se encuentran en el Título III Capítulo I de dicho reglamento."

Damos respuesta a su solicitud de la manera siguiente:

El artículo 58, numeral 3 de la Ley 49 de 1984, establece:

"Artículo 58: La Comisión de vivienda tendrá como funciones estudiar y proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas:

.....  
.....  
.....

3. Reglamentación y uso adecuado de las viviendas que por razón de los Tratados del Canal deban revertir a Panamá, incluyendo la fijación de los cánones de arrendamiento o precios de venta;

.....  
....."

De acuerdo con esta norma, corresponde a la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los proyectos de ley que contengan reglamentación relativa al uso o venta de las viviendas que, en virtud de los Tratados del Canal deban revertir a Panamá incluyendo la fijación de los cánones de arrendamiento o precios de venta.

Sin embargo, nos parece que lo dispuesto en la misma dice relación con las viviendas que hayan revertido a Panamá por razón de los Tratados del Canal a partir del año de 1984, por dos razones fundamentales, a saber:

a) En ningún artículo de la Ley 49 de 1984 se dispuso que esta tendría efectos retroactivos.

b) La expresión "deban revertir" indica tiempo futuro. De tal suerte que la venta de los bienes inmuebles destinados para uso de vivienda, que fueron desafectados del dominio público y cuya venta ya fue autorizada mediante la Ley Nº 19 de 29 de septiembre de 1983, no se encuentra sujeta a la estipulación legal en comento. Por el contrario, la misma debe ajustarse al procedimiento de contratación pública contenido en el Código Fiscal y en el Decreto Ejecutivo Nº 33 de 1985, que lo reglamenta.

No obstante, consideramos que corresponde a la Asamblea Legislativa reglamentar el uso, conservación y explotación del resto de las viviendas que revertieron a Panamá con anterioridad a la promulgación de la Ley 49 de 1984 como sucesor del extinto Consejo Nacional de Legislación. Dicho organismo tenía a su cargo la expedición de una ley sobre dicha materia, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 19 de 1983 antes citada.

Habida cuenta de lo anterior, concordamos con lo expuesto por el Director de Asesoría Legal de la Asamblea Legislativa en la nota Nº AL/DA/111-90 fechada 3 de octubre de 1990 que se sirvió acompañar a su consulta, que "cualquier" reglamentación que se proponga establecer el Ministerio de Vivienda en relación con las viviendas del Área Revertida debe ser expedida mediante Ley de la República, después que la Comisión de la Asamblea Legislativa haya emitido concepto" salvo aquella necesaria (pliego de licitación, convenio o solicitud de precios) para la venta de las viviendas que fueron desafectadas del dominio público y autorizada su venta en el año de 1983.

Ello es congruente con lo establecido en los artículos 153, 159 y 160 de la Constitución Nacional, 58, 62 y siguientes de la Ley 49 de 1984, 2, 3 y 5 de la Ley 19 de 1983.

Sin perjuicio de lo anterior, discrepamos de la opinión del precitado Asesor Legal, que -en el evento que el Ministerio de Vivienda emitiese "algún Decreto u Orden Ejecutiva en relación con las viviendas en el área revertida- tal decisión debe tener también el concepto previo de la Comisión de Vivienda, en virtud de lo que dispone el numeral 3 del artículo 58 de la Ley 49 de 1984. Ello es así por cuanto el "concepto previo" de la Comisión de Vivienda, es necesario para que un proyecto de Ley que se refiera a la materia que nos ocupa pase a segundo debate en la Asamblea Legislativa, pero no puede exigirse como requisito previo a la expedición de un Decreto Ejecutivo, ya que ello atentaría contra la independencia que tiene cada uno de los Organos del Estado y la separación de funciones que establece el artículo 2 de la Constitución nacional.

Sobre este particular, nuestro más alto Tribunal de Justicia ha declarado lo siguiente:

a) Fallo de 14 de febrero de 1980

"Si bien nuestra Constitución no hace una enumeración exhaustiva de cada una de las prohibiciones que tiene el Organó legislativo, no es porque no existan sino porque como ha dicho la Corte en el fallo precitado (Fallo de 31 de enero de 1947): 'La esfera constitucional de cada Organó de poder ésta prelimitada por la división tripartita del Gobierno, que es institución universal, común a todas las constituciones modernas'. De ahí que las prohibiciones expresas no sean las únicas; hubieran podido ser en mayor número, aunque fuere una redundancia constitucional..."

B) Fallo de 27 de mayo de 1980

"La Administración Pública, al igual que los funcionarios mediante los cuales expresa su voluntad, tienen señalada una órbita legal de competencia, válida en determinado territorio y materia, que no puede exceder so pena de producir actos sin valor jurídico. En el derecho administrativo panameño los organismos administrativos y funcionarios no pueden hacer sino lo que expresamente estén facultados para hacer, es decir, la competencia se determina positivamente, la capacidad, negativamente. En la primera se establece lo que se puede hacer, en la segunda, lo que no se puede hacer".

Por último y para su mejor información nos permitimos adjuntarle copia de la nota N° 46 de 18 de abril de 1985, que sobre el particular le dirigió mi antecesor en el cargo al Lic. Rafael Murgas en ese entonces Director General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda.

Sin otro particular, hacemos propicia esta ocasión para reiterarle las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

AURA FERAUD  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

RA/AF:au

Adj. lo indicado