

2/...

, 21 de abril de 1995.

Se excluyen las áreas revertidas de los artículos...

LICENCIADA
 NIGDALIA FUENTES DE PINEDA.
 HONORABLE REPRESENTANTE DEL
 CORREGIMIENTO DE PUEBLO NUEVO.
 E.

S. Ministerio de Hacienda y Tesoro, los bienes inmuebles que personas naturales o jurídicas deseen transferir a favor del Estado.

Señora Representante de Corregimiento:

La Ley N° 51 del 30 de diciembre de 1994, que reformó el Código Fiscal, por medio de la presente, damos respuesta a su consulta N° 010-94 del 10 de febrero de 1995, en la cual solicita a este despacho, la interpretación del recientemente reformado artículo 26a del Código Fiscal y en específico, si el mismo excluye a las Juntas Comunales como entidades que pueden ser beneficiadas con donaciones de terrenos de la Nación.

El artículo 26a introducido por el artículo 2 de la Ley N° 27 de 8 de noviembre de 1991 textualmente dice:

"ARTICULO 2: Adiciónese el Artículo 26a al Código Fiscal así:

Artículo 26a: Cuando el Consejo de Gabinete así lo autorice, previo concepto favorable de la Comisión de Hacienda Pública, que Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa, el Estado podrá enajenar, a título de donación, bienes inmuebles estatales a favor de:

1. Fundaciones y asociaciones de interés público reconocidos por el Organismo Ejecutivo o por Ley especial, que tenga por objeto la asistencia y beneficencia social, así como las iglesias a que se refiere el numeral 10 del artículo 535 de este Código;
2. Entidades del Estado, Municipios y las Juntas Comunales para atender programas de Gobierno.

*ARTICULO 18: Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por Se excluyen las áreas revertidas de los efectos de este artículo.

El Estado también podrá recibir, a título de donación a través del Ministerio de Hacienda y Tesoro, los bienes inmuebles que personas naturales o jurídicas deseen transferir a favor del Estado.

La Ley N°31 del 30 de diciembre de 1994, que reformó el Código Fiscal, en su artículo 3 preceptúa: "Artículo 3: El artículo 26-A del Código Fiscal queda así:

Artículo 26-A. Cuando el Consejo de Gabinete, así lo autorice, previo concepto favorable de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa, el Estado podrá enajenar, a título de donación, bienes inmuebles estatales a favor de las fundaciones y asociaciones de interés público reconocidas por el Organismo Ejecutivo o por Ley especial, que tengan por objeto la asistencia y la beneficencia social, así como a las iglesias a que se refiere el numeral 10 del artículo 535 de este Código."

De las normas transcritas, se evidencia de manera clara, la cercenación del segundo inciso del artículo 26-A del Código Fiscal.

La solución jurídica apropiada, al problema planteado, es cosa delicada, por ello se hace necesario citar el artículo 18 de nuestra Carta Magna que dispone:

Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981, p. 288.

3/11/...

"ARTICULO 18: Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas". (Subrayado nuestro).

El principio de legalidad, contenido en el artículo citado, es definido por antonomasia como: "las autoridades públicas solo pueden hacer aquello que la ley expresamente las autorice".

Este principio relacionado íntimamente con la concepción de Estado de Derecho, constriñe la actuación de la administración dentro de determinados parámetros dando al mismo tiempo una presunción de regularidad a los actos administrativos.

Sobre los fundamentos del Estado de Derecho, FERNANDEZ VASQUEZ, nos aclara:

"El Estado de derecho implica, pues, que todas las actuaciones públicas están basadas en un orden de normas pre-establecidas. Las normas obligan a todos, incluso al Estado y a los órganos que lo integran. De evitar desviaciones se encargan los Tribunales. Se pretende así descartar arbitrariedades, los poderes excentos, independientes, las prerrogativas no sometidas a control y decisión de los órganos soberanos. El Estado de derecho supone que las normas se mantienen vivas, en vigor; hasta que se las derogue o modifique con otras de igual categoría; así surge la idea seguridad pública para el ciudadano".

(FERNANDEZ VASQUEZ, Emilio).

Diccionario de derecho público;

Editorial Astrea, Buenos Aires; 1981,

p. 288). Código Fiscal, en 1991, la materia había sido regulada a través de leyes, especiales, así por ejemplo: La Ley 24 de 1958, a través de la cual se donaron los terrenos a la Zona Libre de Colón; la Ley 5 de 1962,

El hecho de que el numeral 2 del artículo 26-A, que otorgaba explícitamente la facultad al Estado, a través del Ministerio de Hacienda, de realizar donaciones de sus bienes inmuebles a Entidades Públicas, Municipales y Juntas Comunales haya desaparecido jurídicamente por efecto de la Ley 3 de 1994, no puede tener otra consecuencia que impedir a la voluntad administrativa externarse en ese sentido, precisamente por carecer de sustento jurídico.

En efecto, el numeral 9 del artículo 153 de la Constitución Política dispone:

El artículo 129 de la Ley N°63 de 31 de julio 1973 "Por la cual se reorganiza el Poder Judicial", le asigna a la Asamblea Legislativa la función legislativa y consiste en expedir las Leyes necesarias, para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de la función del Estado declarados en esta Constitución y en especial por lo siguiente: 1... la disposición de tierras 9. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a uso público."

No hay presunción de legitimidad, si el Estado no actúa con apego a la competencia a él atribuido. Nos da la razón DROMI al expresar:

Parágrafo: Las resoluciones de "Sólo la ley es fuente de presunción de legitimidad. En consecuencia, con la consagración normativa de la presunción la legitimidad se disipan todas las posibles dudas interpretativas".

(DROMI, José Roberto. Acto

El Administrativo; Instituto de Estudio Ministerio de Hacienda y Administración Local, Madrid; 1995, p. 77). traspase de manera gratuita tierras a los Municipios. Es importante observar, que el mismo no hace

Por esta razón, es que para donar bienes inmuebles para uso público de propiedad del Estado, se hace necesario leyes que así lo autoricen. Antes de la promulgación del artículo 26-A del Código Fiscal, en 1991, la materia había sido regulada a través de leyes, especiales, así por ejemplo: La Ley 24 de 1958, a través de la cual se donaron los terrenos a la Zona Libre de Colón; la Ley 5 de 1962,

5/...
6/....

que autorizó el traspaso al Instituto de Vivienda y Urbanismo de los terrenos conocidos como "Huerta Sandoval" en la Ciudad de Panamá y el Decreto Ley 2 de 1960, que autorizó al Municipio de Panamá para donar lote a la Compañía "Hijas de la Caridad de San Vicente de Paúl, entre otros. y Juntas Comunales, para el desarrollo de sus fines y programas.

Pero, si bien es cierto que las entidades del Estado han quedado, de plano, fuera de los beneficios de que pudieran ser objeto de una donación de bienes inmuebles, el punto con relación a las Juntas Comunales y el Municipio no lo es tanto, vemos: a una reestructuración del Departamento de Consultoría, provocando un natural período de

El artículo 12º de la Ley Nº63 de 31 de julio de 1973 "por la cual se crea la Dirección General de Catastro, se le asigna funciones y se establece un sistema catastral", se dispone el Código Judicial, pues no era Usted la funcionaria llamada a aplicar la norma o el procedimiento cuya interpretación requirió.

"ARTICULO 12º: El Ministerio de Hacienda y Tesoro formulará las recomendaciones al Organó Ejecutivo sobre la disposición de tierras nacionales sometidas a su administración.

En caso de traspaso de tierras a los Municipios, dicho traspaso será gratuito.

Parágrafo: Las resoluciones de autorización de traspaso de tierras a los Municipios, a que se refiere este artículo, serán firmados solamente por el Ministro y Vice-Ministro de Hacienda y Tesoro."

El transcrito artículo faculta al Ministerio de Hacienda y Tesoro, para que a través de un procedimiento simplificado, el traspaso de manera gratuita tierras a los Municipios. Es importante observar, que el mismo no hace distinción sobre la clase de bienes inmuebles sujetos a donación, por lo que el mismo debe interpretarse de manera extensiva; sin entrar a distinguir si se trata de lotes, parcelas, áreas o ejidos. Esta en concordancia con el Título IV, Sección Segunda del Código Fiscal que regula "LAS ADJUDICACIONES EN PROPIEDAD A LOS MUNICIPIOS".

6/....

, 25 de abril de 1995.

Por lo anterior, es el criterio de esta Procuraduría que es factible jurídicamente traspasar terrenos de la Nación, a título de donación, a los Municipios y Juntas Comunales, para el desarrollo de sus fines y programas.

Para finalizar queremos explicar las razones motivantes de la mora en la contestación y es que en busca de una mayor eficiencia dentro del Despacho, se ha procedido a una reestructuración del Departamento de Consultoría, provocando un natural período de ajuste. Esto, sumado al hecho de que se había decidido en primer momento, no entrar al fondo de su consulta, por impedimento del numeral 4, artículo 348 del Código Judicial, pues no era Usted la funcionaria llamada a aplicar la norma o el procedimiento cuya interpretación requirió.

Con la esperanza que estas breves líneas, resuelvan sus dudas, me suscribo.

Atentamente,

procedo absolver su interrogante así:

El Código Administrativo regula en su artículo 796 para todos los servidores del Estado, el derecho a vacaciones:

"Artículo 796: Todo empleado público, nacional, provincial, municipal o municipal, también el obrero público, y en general todo servidor público, aunque sea nombrado por Decreto, tiene derecho después de once meses continuados de servicio, a treinta días de descanso con sueldo."

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER.
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

c.c. Dr. Rogelio Pábraga Zarak, Asesor del Ministro de Hacienda y Tesoro.

c.c. Licdo. Rolando Mayorga, Director Jurídico Encargado, Ministerio de Hacienda y Tesoro.

ANF/23/ocr.

esta artículo, tendrá derecho a que se le reconozca y pague al mes de sueldo que corresponde al descanso, siempre que su separación del cargo no obedezca a la comisión de alguna falta grave en el ejercicio de su empleo.