

Panamá, 27 de febrero de 1998.

Su Excelencia
Ing. Luis E. Blanco
Ministro de Obras Públicas
E. S. D.

Señor Ministro:

A continuación me permito ofrecer respuesta a la Consulta que tuvo a bien formularnos a través de Nota N°.DM-103 de 23 de enero de 1998.

Según nos explica, el Ministerio de Obras Públicas está realizando obras de ensanche de las vías públicas como alternativa al congestionamiento vehicular que hoy día, se producen en las calles de la urbe capitalina. Añade que a raíz de estos trabajos se han publicado una serie de noticias relacionadas con los mismos; presuntamente proveniente de la Alcaldía de Panamá, en la que se señala "que el Ministerio de Obras Públicas, ha efectuado estas reparaciones y ensanches sin consultar la opinión de la Municipalidad en atención al literal f) del artículo 3, de la Ley N°.35 de 30 de junio de 1978, además de autorizar la instalación de Anuncios Publicitarios sin la debida autorización de ese Despacho".

Por razón de la importancia que reviste el tema sobre "ensanches de avenidas o vías públicas", nos abocaremos a desarrollar su finalidad, además de los programas y políticas de trabajo que el Estado encomienda al Ministerio de Obras Públicas, para detectar las necesidades futuras en virtud de las acciones y planes globales que la administración planifica para beneficio colectivo. Seguidamente enunciaremos algunas leyes que han contribuido, a la ejecución de estas obras públicas, como fuente primaria de técnicas y diseños de las nuevas vías, carreteras y servidumbres entre otras; así como las divisiones, planos y especificaciones en las construcciones modernas.

Somos conscientes de que el crecimiento de la ciudad de Panamá, ha evolucionado en gran escala, de manera que se ha necesitado hacer una planeación no sólo de las normas urbanísticas, sino también de la red vial. El ensanche es un procedimiento urbanístico bastante desarrollado: articula técnicas de alineación, ampliación, estudios cartográficos a nivel, análisis y adopción de normas, para el uso y conservación de las vías públicas, carreteras, servidumbres

acentes entre otras; cuyo objetivo es alcanzar las mejores condiciones para su
 función.

El Estado, ha tenido que ejercer acciones concretas para determinar el
 expansionismo de sus calles, carreteras y vías, involucrando a los sectores
 públicos en la planeación estratégica del ensanche vehicular. La manifestación del
 poder público ha conllevado la creación de leyes que cumplan con esta nueva
 visión tomando en cuenta el crecimiento demográfico y poblacional y evitando con
 ello el congestionamiento o tranques que habitualmente se producen en la urbe
 capitalina. El programa de trabajo, realizado por el MOP, ha logrado catalizar las
 técnicas y normas de trabajo facilitando el acceso a las vías o calles del entorno
 poblacional de acuerdo al marco de ordenación, espacio-limites o dimensión
 territorial que presenta cada área.

Como bien lo expresa el Jurista Alfonso Luciano Parejo, "en una época de
 transición caracterizada por transformaciones profundas, tanto en la sociedad
 como en su sistema económico-social y estructuras jurídico-políticas, ameritan
 una adecuación urgente en los programas de construcción o reconstrucción de las
 obras de ensanchamiento vial acorde al ordenamiento constitucional y legal. Es
 una época de grandes cambios globales en el sistema de capitalización financiera,
 y composición política centralizada y descentralizada que busca alternativas
 efectivas para hacer frente a las necesidades del sistema económico-productivo y
 los valores de conservación del ambiente en que se desarrolla nuestra vida diaria,
 siendo esto hoy por hoy irrenunciable (Cfr. Parejo Alfonso, Luciano. Derecho
 Urbanístico. Instituciones Básicas, 1a. ed. Edit. Ciudad argentina, 1986, págs.6, 7
 y 8.)

Entrando en materia, tenemos que la Ley Número 78 de 28 de junio de
 1941 **"Por la cual se reglamentan las urbanizaciones en la República de
 Panamá"**, contempla la ordenación de sus respectivos ensanches viales,
 recogiendo en sus artículos 1, 2 y 3 los planos del proyecto, las subdivisiones,
 localización, coordenadas, detalles topográficos, así como las construcciones, de
 vías y conexiones existentes. Concibiendo como meta preferencial, el enlace de
 las vías públicas principales existentes, trazadas por el Ministerio de Salubridad y
 Obras Públicas, de acuerdo con el plano regulador de la ciudad.

El Decreto Número 130 de 15 de septiembre de 1941 **"Por el cual se
 reglamenta la Ley 78 de 23 de junio de 1941, sobre urbanizaciones en la
 República de Panamá"**, desarrolla una serie de lineamientos para la construcción
 de avenidas y calles en las cuales se exige un ancho mínimo para la ampliación
 de las nuevas avenidas en todas las poblaciones de la República. El artículo 4 del
 citado Decreto, indica que en la ciudad de Panamá, a la orilla del mar, entre la
 terminación de la calle 3 de noviembre y los terrenos de la Exposición, entre éstos
 y los de Bella Vista sólo se permitirá un dique de doble vía para vehículos. Cada
 vía tendrá ocho(8) metros de ancho, y entre las vías quedará espacio destinada a
 las aceras y jardín de nueve (9) metros de ancho. A cada lado del dique se dejará

de cinco (5) metros para las aceras. La línea de construcción quedará a un metro y medio (1 1/2) metros del eje del malecón.

Como podemos observar esta reglamentación de ensanche urbanístico dictado y aprobado por el Ejecutivo no sólo alcanzaba la delimitación de zona de ensanche, sino que también clasificaba las vías públicas, así por ejemplo, el artículo 12, establece el eje de intersección de la Vía España y la Avenida "Federico Boyd", que considerará la "Vía España" como carretera nacional para los efectos de la línea de construcción. Como parte integrante de las carreteras nacionales, el artículo 21 del Decreto N° 130 de 1941, fija las calles, carreteras que atraviesen los poblados y ciudades. Además de la previsión de emplazamiento de edificios públicos y proyección de parques, jardines, isletas entre otras.

Los trabajos de ensanches realizados por el Ministerio de Obras Públicas, tienen un objetivo de utilidad pública. La ordenación y planificación hacia futuro del ensanche vial, están contenidas en los planes que para estos efectos, la entidad deba dictar en base a normas, técnicas y diseño de las construcciones de calles, carreteras y avenidas. Es imprescindible recalcar que existen necesidades prioritarias como el ensanche de las vías, esto lo decimos, dado que el embellecimiento de nuestras vías, el ornato entre otros, deben ceder ante el crecimiento vehicular y desarrollo urbanístico, para facilitar el flujo vehicular. Constitucionalmente existe un principio que privilegia el interés social sobre el interés particular. (Cf. art. 46 de la Constitución Política)

Entre otras normas que desarrollan la nueva proyección en la ampliación de las vías y que debe tomar en cuenta el Ministerio de Obras Públicas tenemos la Resolución N°. 30-80 de 21 de octubre de 1973; Decreto N°. 135 de 2 de septiembre de 1960; Ley 9 de 25 de enero de 1973; Ley 33 de 1946 **"Por la cual se aprueba el documento denominado Servidumbres Viales y Líneas de Construcciones elaborado por la Dirección General de Desarrollo Urbano"**.

La Ley 35 de 30 de junio de 1978 **"Por el cual se reorganiza el Ministerio de Obras Públicas"** establece en su artículo 3, las siguientes funciones que debe ejercer el Ministerio de Obras Públicas en cumplimiento de los planes nacionales para el mejoramiento de los servicios públicos y equipamientos técnicos en beneficio de la colectividad nacional.

"Artículo 3. El Ministerio de Obras Públicas, para la atención de los asuntos de su competencia, tendrá las siguientes funciones:

- a) ejercer la administración, supervisión e inspección y control de las obras públicas, para su debida construcción o mantenimiento, según sea el caso;
- b) Ejecutar los programas que le encomiende el Órgano Ejecutivo sobre investigaciones y análisis de las obras públicas en relación a su uso y necesidades futuras, así

como proyectar la política y programas de acción ajustados a los planes globales del Estado;

c) Dictar las normas técnicas y diseño y construcción de calles, carreteras y puentes y revisar para aprobar o improbar los planos y especificaciones para la construcción o reconstrucción de tales obras;

d) Establecer las normas de transporte vehicular terrestre en cuanto a pesas y dimensiones para el debido uso y conservación de las vías de circulación pública;

e) Efectuar los levantamientos cartográficos nacionales, establecer las normas técnicas en esta materia y coordinar las labores cartográficas con las otras dependencias del Estado que realizan trabajos de cartografía especializados;

f) Coordinar las políticas, planes, programas y acciones del Ministerio con los otros ministerios y entidades del sector público, vinculados a las obras públicas...”

De la anterior normativa se desprende la obligación del Ministerio de Obras Públicas de introducir cambios de conformidad con las nuevas estructuras de ensanches viales, respondiendo a las necesidades y las tendencias modernas que exigen las reglas urbanísticas. Las obras de construcción comprenden la apertura de calles, plazas o trayectos que comuniquen y unan las carreteras de los poblados lejanos con la capital, creando con ello, un nuevo sistema de ensanches para una fácil comunicación a todos los niveles.

En otro orden de ideas, el Decreto No. 88 de 1 noviembre de 1995 *“Por el cual se subroga el Decreto Ejecutivo N°.107 de 19 de abril de 1993, mediante el cual se dictan disposiciones relacionadas con la instalación de anuncios publicitarios dentro de las zonas contiguas a las vías públicas a nivel nacional y se adoptan nuevas normas legales sobre la materia”*; establece en su artículo 5, el mecanismo que debe adoptar el Ministerio de Obras Públicas para remover aquellos anuncios publicitarios, que en alguna forma obstaculizan los trabajos de ensanches viales.

“Artículo 5. El Ministerio de Obras Públicas podrá solicitar al Municipio respectivo la remoción de todo anuncio publicitario que se encuentre instalado dentro de cualquier zona contigua a la vía pública, cuando se den cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. Cuando el referido anuncio se haya instalado dentro de las zonas antes mencionada, sin haberse obtenido el correspondiente permiso que deba dar el municipio respectivo.

2. Cuando la instalación de dicho anuncio se haya realizado violando cualquier norma que al efecto establezca el Ministerio de Obras Públicas.

3. Cuando así se requiera para la realización de obras de mejoramiento vial que se estén llevando a cabo o que se programen realizar en el futuro."

Sobre este tema, los distintos ministerios o entidades están obligados a **cumplir y cumplir las normas que determine el Ministerio de Obras Públicas, respecto a la instalación de Anuncios. Estas normas se desarrollan en la Resolución N°. 37 de 20 de mayo de 1997 "Mediante la cual se establecen normas para la instalación de Anuncios Publicitarios en el área de Servidumbre Vial a nivel nacional", específicamente en su artículo 2.**

En cuanto a la interpretación que ofrece el Departamento Jurídico de su Despacho sobre el artículo 4, del Decreto Ejecutivo N° 88 de 1 de noviembre de 1995, la misma, no es cónsona con la situación planteada, puesto que este artículo, sólo faculta al Ministerio de Obras Públicas a contratar o suscribir acuerdos con personas naturales o jurídicas particulares, con respecto al sistema de **señalización vial**, en los cuales podrá autorizar la colocación de anuncios publicitarios, y no de los **Anuncios Publicitarios** propiamente tal ya que estos tienen funciones distintas a las señaladas; por otro lado, esta norma no faculta a dicho Ministerio para quitar o reinstalar anuncios publicitarios en otro lugar sin aviso previo a las autoridades o a las partes afectadas, que al no ser consultadas podrían reclamar al Municipio por ese hecho, el cual puede evitarse si se mantiene comunicación. Señalamos en líneas anteriores que el MOP, puede solicitar al Municipio respectivo, la remoción de estos anuncios. En caso que la autoridad no proceda a lo solicitado, el Ministerio de Obras Públicas, se encargará de movilizarlos y reinstalarlos en un lugar donde no afecte los trabajos de ensanches.

Conclusiones

1. Las obras públicas de ensanche de las vías públicas son de utilidad pública.
2. Las transformaciones modernas han exigido crear políticas y programas de trabajo acorde con el crecimiento poblacional, vehicular y urbanístico.
3. Las áreas de ensanche vial han requerido un nuevo trazado y clasificación de vías públicas que faciliten el flujo vehicular.
4. Nuestras leyes han tenido, que ajustarse a los cambios y mejoras de los espacios públicos de circulación, para cumplir con la demanda de los usuarios.

5. Es responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, coordinar los planes de construcción y ejecución de las obras de construcción de calles, vías carreteras; y la especificación y planeamiento del uso vial.
6. Es deber de todos los sectores involucrados respetar las normas y técnicas que el Ministerio de Obras Públicas emite en la colocación de anuncios publicitarios.
7. El Ministerio de Obras Públicas podrá solicitar a las distintas municipalidades la remoción de los Anuncios Publicitarios que obstaculizan los trabajos de ensanches vial o dar un plazo a los interesados para su reubicación.

Con la esperanza de haber respondido satisfactoriamente a su solicitud, me suscribo del señor Ministro, con la seguridad de mi respeto y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.