

Panamá, 8 de marzo de 1993.

Ingeniero
Guillermo E. Quijano (hijo)
Ministro de Vivienda.
E. S. D.

Señor Ministro:

Nos referimos al contenido de su nota DSM/C/73/93
calendada 25 de enero de 1993, el cual dice relación con
las reglas sobre zonificación. En concreto usted desea
saber:

"Si en aquellas áreas en las cuales no existe y nunca ha existido zonificación, priva la zonificación que vaya a establecer el Ministerio de Vivienda por sobre las restricciones que se hayan impuesto las partes en el respectivo Contrato de Compra y Venta de las fincas comprendidas en las áreas sujetas a zonificación."

De antemano, debemos manifestarnos totalmente de acuerdo con la opinión expresada por el Departamento de Asesoría Jurídica del Ministerio de Vivienda.

En efecto, el Ministerio de Vivienda posee la potestad privativa para "establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso, tal como lo consagra el artículo 113 de la Constitución Política de la República de Panamá." (Art. 1 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973).

Seguidamente, el artículo 2 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973, por la cual se crea el Ministerio de Vivienda, dispone lo siguiente:

"ARTICULO 2.- Para la realización de los propósitos a que se refiere el Artículo anterior, el Ministerio de Vivienda tendrá las siguientes funciones:

- a) Determinar y dirigir la política habitacional y de desarrollo urbano de todas las instituciones públicas del país y orientar la política de las inversiones privadas en estos aspectos;
- b) Procurar la dotación de vivienda adecuada a las familias que carezcan de ella, atendiendo de manera preferente a las que no tienen acceso a las fuentes comerciales de financiamiento;
- c) Adoptar las medidas del caso para facilitar la realización de programas masivos de soluciones habitacionales de interés social por parte de las diferentes dependencias y entidades del sector público y privado, mediante la formulación de políticas crediticias especiales y la creación de incentivos de todo orden;
- ch) ...
- d) Construir o fomentar la construcción e higienización de barrios modelos para vender las soluciones habitacionales a plazos adecuados;
- e) ...
- f) ...
- g) ...
- h) ...
- i) ...
- j) Implantar y ejecutar los planes de desarrollo urbano y vivienda aprobados por el Organó Ejecutivo; aplicar y velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia;

- k) Establecer las normas sobre zonificación, consultando con los organismos nacionales, regionales y locales pertinentes;
- l) Reglamentar, aprobar e inspeccionar, en colaboración con los municipios afectados, las urbanizaciones públicas y privadas;
- m) Elaborar los planes de vivienda y desarrollo urbano a nivel nacional, regional y local y los planes y programas de vivienda rural, con la responsabilidad de preparar, mantener y coordinar la programación financiera y física de todas las dependencias del sector público;
- n) Determinar en los centros urbanos las áreas de reserva y aquellas sujetas a restricciones especiales con arreglo a esta Ley y a los Reglamentos que la desarrollen;
- ñ) ...
- o) ...
- p) Proceder al planeamiento y al desarrollo ordenado de las áreas urbanas y centros poblados, y formular planes de inversión en obras de uso público con el propósito de provocar un mejor uso de la tierra, la localización adecuada de áreas públicas para servicios comunales y otros fines y el establecimiento de sistemas funcionales de vías de comunicación;
- q) Levantar, regular y dirigir los planes reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones, mapas oficiales, líneas de construcción y todos los demás asuntos que requiera (sic)

la planificación de las ciudades, con la cooperación de los Municipios y otras entidades públicas;

r) Efectuar por propia cuenta o con la participación de entidades públicas o privadas la labor de fomento o rehabilitación urbana y de eliminación o reconstrucción de áreas decadentes, en desuso, insalubres o peligrosas;

s) ...

t) ...

u) ...

v) Establecer regulaciones sobre las zonas industriales, residenciales y comerciales de los centros urbanos y urbanizaciones en general;

w) ...

z) ...

y) ...

z) En general, adoptar las medidas que se estimen adecuadas para el mejoramiento de la situación habitacional del país, tomando en cuenta la urgencia de dotar de vivienda de interés social a las clases económicamente necesitadas."

Cabe añadir que, dentro del Ministerio de Vivienda existe la Dirección General de Desarrollo Urbano, cuyas funciones principales describe el artículo 7 ibídem, veamos:

"ARTICULO 7.- Corresponden a la Dirección General de Desarrollo Urbano, las siguientes funciones:

a) Proponer normas y reglamentaciones sobre desarrollo urbano y vivienda, y aplicar las medidas necesarias para su cumplimiento;

b) Recomendar la aprobación de planes y proyectos de vivienda y de desarrollo urbano en el país, tanto de carácter público como privado;

c) Preparar los planes para el desarrollo

armónico y ordenado de los centros urbanos del país; y

d) Las demás atribuciones que le señalen la Ley, los Reglamentos y el Ministro."

Tomando en cuenta las disposiciones legales pretranscritas, podemos decir que es el Ministerio de Vivienda, a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano, principalmente, el encargado de establecer las normas sobre zonificación, consultando con los organismos nacionales, regionales y locales pertinentes y que, dichas normas están por encima de las restricciones que se hayan impuesto las partes en el respectivo Contrato de Compra y Venta de las fincas comprendidas en las áreas sujetas a zonificación, habida cuenta que, aquellas normas constituyen la aplicación de una Ley de evidente interés social, como lo es la de Vivienda. Este interés social, siempre prevalece sobre el interés de los particulares (ver art. 46 de la Constitución Política).

Igualmente, compartimos el criterio de que toda mejora construida con antelación a la aprobación del régimen de Zonificación debe ser respetada, y nos permitimos agregar que, ello es así porque debe tenerse en consideración la falta de regulación por parte del Ministerio de Vivienda, al realizarse dichas mejoras, lo que hace lícitas las obras según el principio constitucional de que los particulares pueden hacer todo aquello que no les este vedado (ver art. 18 de la Constitución Política). Significa esto, que las mejoras constituyen una propiedad privada legítimamente adquirida y en consecuencia la misma debe ser respetada, sin que sea lícitamente posible su afectación de manera arbitraria, no obstante la función social que debe cumplir. Tal orientación es proporcionada por un precedente de la Sala Civil de la Honorable Corte Suprema de Justicia, el cual consideramos prudente reproducir:

"Resulta oportuna la ocasión para reiterar el criterio de la Corte en torno al respeto que merece la propiedad privada legítimamente adquirida, según lo garantiza el artículo 43 (hoy 44) de nuestra Constitución, cuyo texto es como sigue:

'Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales.'

Esta es una realidad constitucional reconocida a través de diversos precedentes de esta Corporación de Justicia, entre los cuales puede mencionarse el de 10 de junio de 1976 (Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por D. Mizrahi contra el Director General de Arrendamiento del Ministerio de Vivienda).

Aunque es evidente que en todas las constituciones modernas, e incluso algunas de corte individualistas, se afecta la propiedad privada a la función social que debe cumplir, tal como se reconoce en el Art. 44 (hoy 45) de nuestra Carta Política, nuestro sistema jurídico la rodea de seguridades, por lo cual su afectación no puede ser arbitraria o ilícita. En caso de serla, la ley pone a disposición del afectado las instituciones de garantía necesarias para su defensa."

Auto de 18 de julio de 1980. Apelación interpuesta por FRANCISCO BORBUA contra Resolución dictada por la Dirección General del Registro Público.

En concordancia con lo anterior, tenemos que el nuevo régimen de zonificación afectará a toda construcción y/o planos que sean iniciados y/o presentados para su aprobación con posterioridad a su entrada en vigencia.

Para terminar, como bien lo señala el Consultor Jurídico del Ministerio de Vivienda, con base al principio de la libertad contractual siempre que no se contravengan las disposiciones legales vigentes, consideramos que las restricciones impuestas contractualmente al momento de la compra-venta deben ser respetadas en cuanto no se conviertan en incompatibles con el nuevo régimen de zonificación aprobado para las áreas en las que se encuentren los bienes.

De esta manera, dejamos sentado el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración sobre la materia consultada.

Hacemos propicia esta ocasión para reiterarle nuestro sincero respeto y consideración,