

C-No.68

Panamá, 27 de marzo de 2001.

Señora

LIBERTAD BRENDA DE ICAZA

Alcaldesa del Distrito de La Chorrera

La Chorrera, Provincia de Panamá

Señora Alcaldesa:

En cumplimiento de nuestras funciones como “consejeros de los funcionarios públicos administrativos”, por disposiciones constitucionales y legales, paso a responder la consulta que me formuló mediante Nota No. DA/108/01, de 7 de febrero de 2001, relacionada con la viabilidad de la aplicación del Acuerdo No. 39 de 25 de noviembre de 1993, emitido por el Consejo Municipal de la Chorrera, “Por medio del cual se reglamenta y se prohíbe la venta de tierras en áreas colindantes a la Carretera Interamericana y la avenida de Las Américas en el Distrito de La Chorrera”.

Para un mejor análisis del problema planteado veamos a continuación la parte medular de su consulta:

“De conformidad a la Ley 9, del 25 de enero de 1973, es facultad del Ministerio de Vivienda la de levantar, regular y dirigir los planes reguladores, lotificación, zonificación, mapas oficiales, líneas de construcción y todos los demás asuntos que requieran la planificación de las ciudades, con la cooperación de los municipios y otras entidades públicas.

El Concejo Municipal de la Chorrera aprueba el “Plan Normativo que regula el derecho de Servidumbre y Línea de Construcción” y se regulan otras materias, mediante el Acuerdo Municipal No. 26 de 26 de diciembre de 1985 y debidamente ratificado mediante Resolución No.15-86, de 24 de febrero de 1986, emitida por el Ministerio de Vivienda.

Sin embargo, el Acuerdo Municipal No.39 pretende introducir cambios al Plan Normativo del Distrito de la Chorrera, sin que el mismo haya sido aprobado por el Ministerio de Vivienda para su posterior aplicación.

A las consideraciones antes expuestas soy del criterio que el Acuerdo Municipal No.39 de 1993, no puede ser aplicado, toda vez, que no se realizó el acople jurídico necesario con el Ministerio de Vivienda para efectuar el cambio del “Plan Normativo del Distrito de La Chorrera...”

Lo primero que cabe anotar en torno a su consulta es que, efectivamente, el Ministerio de Vivienda es el organismo a quien corresponde: “Levantar, regular y dirigir los planes reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones, mapas oficiales que requieran la planificación de las ciudades”, tal como lo establece el literal q del artículo 2 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973.

En materia de desarrollo urbano, el precitado artículo otorga al Ministerio de Vivienda otras muy importantes funciones, como son: la de implantar y ejecutar los planes de desarrollo urbano aprobados por el Órgano Ejecutivo; aplicar y velar por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia (literal j); establecer las normas sobre zonificación, consultando con los organismos nacionales, regionales y locales (literal k); reglamentar, aprobar e inspeccionar en colaboración con los Municipios, las urbanizaciones públicas y privadas (literal l) y proceder al planeamiento y al desarrollo ordenado de las áreas urbanas (literal p).

Lo indicado en el párrafo anterior pone de manifiesto la permanente necesidad de que el Municipio de La Chorrera, al reglamentar a través de

Acuerdos Municipales aspectos o asuntos que de algún modo estén relacionados con las materias indicadas, como lo relativo a la línea de construcción a que se refiere al Acuerdo No.39 de 1993, debe asesorarse y coordinar con el Ministerio de Vivienda, de tal modo que aquellos Acuerdos observen las disposiciones reglamentarias de dichas materias.

En lo que respecta, concretamente, a la interrogante planteada por usted en el sentido de si puede o no aplicarse el Acuerdo Municipal No.39 de 1993, este Despacho observa que mientras éste prohíbe la venta de los lotes (obviamente, de propiedad municipal), colindantes con la Avenida de Las Américas y la Carretera Interamericana en todo el Distrito de La Chorrera, hasta una distancia de 25 metros medidos desde en el centro de la vía; el punto 4.4. del Cuadro No. 2, que aparentemente forma parte del **“Plan Normativo de la Ciudad de La Chorrera”**, se refiere al derecho de vía y la línea de construcción. Ello evidencia que, en principio, no parece haber una contradicción entre ambos instrumentos jurídicos, o una modificación o cambio al aludido “Plan Normativo”, como se afirma en la Consulta.

En segundo lugar, debe recordarse, que el Acuerdo Municipal No.39 de 1993 es un acto administrativo. En nuestro medio, rige el conocido principio de **“presunción de legalidad”** de los actos administrativos, lo cual significa que éstos se presumen válidos y deben aplicarse mientras estén vigentes, es decir, mientras no sean derogados por el funcionario o ente que los dictó, o sean declarados nulos por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Cabe agregar, que la aludida Corporación de Justicia ha sostenido expresamente la vigencia de dicho principio en nuestro ordenamiento jurídico en numerosas Sentencias y, entre las más recientes, pueden mencionarse la de 24 de abril y 30 de noviembre de 1999.

No debe perderse de vista, en este orden de ideas, que el artículo 38 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, claramente establece que “Los Concejos Municipales dictarán sus disposiciones por medio de acuerdos o resoluciones **que serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo** tan pronto sean promulgados, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia” (*Lo subrayado es de este Despacho*). De igual modo, el artículo 14 de la misma excerta legal, preceptúa que “Los Concejos Municipales regularán la vida de los Municipios por medio de Acuerdos **que**

tiene fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito” (Lo subrayado es de este Despacho)

De todo lo dicho se colige, entonces, que el Acuerdo Municipal No.39 de 1993, al estar amparado de la presunción de legalidad y al ser de obligatorio cumplimiento dentro del Distrito de La Chorrera, por mandato expreso de los citados preceptos legales, debe aplicarse mientras esté vigente. Ello nos lleva a no compartir lo expresado en el penúltimo párrafo de su Consulta, en el que indica que la efectividad jurídica de éste decidió complementarse con la ratificación del ente rector de la materia, es decir, del Ministerio de Vivienda.

La eficacia del Acuerdo No.39 *ibídem*, esto es, su vigencia, sus efectos jurídicos, depende exclusivamente de su promulgación y, de ningún modo, de su ratificación o aprobación por parte del Ministerio de Vivienda. Tal afirmación tiene claro fundamento, en los artículos 38 y 39 de la Ley de Régimen Municipal. El primero de estos preceptos, ya citado, señala que los Acuerdos Municipales son de forzoso cumplimiento “tan pronto sean promulgados, salvo que ellos mismo señalen otra fecha para su vigencia” y el artículo 39, por su parte, se refiere al procedimiento en que los acuerdos municipales adquieren vigencia, en los siguientes términos:

“**ARTÍCULO 39.** Los Acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tabillas ubicada en la Secretaría del Concejo, en las de Alcaldía y en las Corregidurías. Estos acuerdos serán fijados por el términos de diez (10) días calendario a fin de que surtan sus efectos legales.

Los acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y **adjudicación de bienes municipales** deben ser publicados en la Gaceta Oficial”. (Subraya el Despacho)

Siendo el Acuerdo Municipal No.39 de 1993, un instrumento jurídico que regula lo relativo a la venta de tierras municipales, bastaba simplemente su promulgación en la Gaceta Oficial para que surtiera efectos jurídicos, de conformidad con el último párrafo del precepto pre-transcrito.

Como corolario de todo lo expuesto, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. El Acuerdo Municipal No.39 de 1993, está vigente y debe aplicarse;
2. El Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera, al expedir cualquier Acuerdo Municipal relacionado con las materias arriba mencionadas, debe cumplir u observar las reglamentaciones que expida el Ministerio de Vivienda sobre desarrollo urbano, zonificaciones, etc., por ser éste el ente rector en estas materias; y
3. El Municipio de La Chorrera, comprendidos bajo este concepto el Concejo Municipal y el Despacho de la Alcaldesa, deben cooperar con el Ministerio de Vivienda en el cumplimiento de las funciones que a éste le señalan los literales k, l y q del artículo 2 de la Ley 9 de 1974.
4. Siendo así, en caso de que se considere que el Acuerdo Municipal No.39 de 1993, no se ajusta a los requisitos legales, se deberá recurrir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que sea esta corporación jurisdiccional, la que determine la legalidad o ilegalidad del mismo.

De este modo espero haber dado respuesta a lo solicitado, me suscribo, atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración.

AmdeF/16/cch.