

Panamá, 28 de agosto de 1997.

Licenciado

**Nelson H. Ruiz P.**

Personero Municipal del

Distrito de Portobelo

Portobelo - Provincia de Colón.

Señor Personero:

Por medio de la presente respondemos su atenta Consulta No.1 de 30 de julio de 1997, en la cual nos solicita nuestra opinión jurídica con respecto a las siguientes interrogantes que, a continuación detallaremos:

En primer término es preciso advertir, que nuestro Despacho, por disposición del artículo 348, N°4, del Código Judicial, debe "**servir de consejero jurídico a los servidores públicos administrativos** que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o procedimiento que debe ejecutar.

Como se desprende de la transcripción precitada, existen parámetros legales, dentro de los cuales debemos enmarcar nuestra actuación. No obstante, la naturaleza meramente administrativa de la orientación jurídica que esta Procuraduría debe ofrecer, y con el propósito de cumplir con la labor de docencia atribuida a esta instancia, procedemos a resolver su interesante solicitud; no sin antes advertirle que nuestra opinión se limitará a la interpretación jurídica de cada interrogante.

### **ANTECEDENTES**

Una persona que demuestra contar con cierta documentación que lo acredita como propietario de un bien inmueble, construyó una cerca con pilotes de concreto y troncos de bambú en su terreno sin el permiso de construcción, pues señala se lo negaron. Ante este hecho, el Corregidor del lugar se acerca a la Alcaldía y la pone al tanto, ésta a su vez dicta una Resolución ordenando la suspensión y demolición de cualquier edificación sobre un bien inmueble. La Resolución es notificada vía edicto emplazatorio, el cual transcurre sin conocimiento del emplazado. Llegado el día de la orden, la misma se lleva a cabo por el Corregidor en compañía de un miembro de la Policía Nacional, sin embargo, la demolición fue hecha por un empleado del dueño del lote, quien fue conminado a realizarla so pena de utilizar la fuerza.

## PREGUNTA No. 1

¿Qué institución tiene facultad para ordenar demoliciones. Puede el Alcalde ordenar la suspensión y demolición de una obra, después de habersele negado el permiso de construcción al propietario?

El Código Administrativo. Libro Tercero, Policía; Título III, Policía Material; Capítulo I, Policía Urbana ( Arreglo de las poblaciones). Parágrafo Primero. **Edificaciones y Demoliciones.** Establece en su artículo 1313, lo siguiente:

“ARTICULO 1313: En las ciudades, pueblos y caseríos no se podrá construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros que encierren patios o jardines, sin el permiso de la primera autoridad local de Policía, la que indicará por sí o por medio del empleado o personas en quienes delegue esta facultad, la línea del edificio o muro, de acuerdo con las alineaciones o rasantes de las calles y plazas y demás prescripciones que a este respecto se establecen y las que dicten los respectivos Consejos Municipales.”

Se extrae de la anterior normativa, que le corresponde al **Jefe de Policía**; es decir, el **Alcalde Municipal**, como máxima autoridad del Distrito, la facultad de otorgar los permisos para construcción, reconstrucción, reparación, adicionar o alterar edificios, muros en general; quedando a cargo del **Consejo Municipal** respectivo reglamentar esta atribución, a través de un Acuerdo Municipal que de manera general y abstracta establezca los requisitos y condiciones que deben reunir las solicitudes para que se otorguen los mismos. Sin embargo, el artículo 1322, dispone que cuando haya algún edificio vencido que amenace ruina o que afecte o cause algún obstáculo en la vía pública, el Jefe de Policía, hará que se practiquen todas las diligencias de inspección con el personal idóneo, para que determine si la construcción incumple con las normas de Desarrollo Urbano.

## PREGUNTA N° 2

¿Cuándo puede considerarse que la actuación de un funcionario público es arbitraria. Al ser considerada una actuación arbitraria, se constituye el delito de abuso de autoridad?

Se considera que la actuación de un funcionario es arbitraria, cuando incumple con el debido proceso y el principio de legalidad contenido en la Constitución Política y en la Ley. Al respecto la Corte Suprema de Justicia, mediante Auto de 26 de julio de 1986, se pronunció en los siguientes términos:

“Por debido proceso se entiende aquel derecho que tienen todos los habitantes de la República a que se apliquen las leyes de procedimientos correspondientes y conforme a éstas se les brinde la oportunidad de defensa y contradicción”.

De lo anterior se desprende que hay tres garantías que deben ser observadas en todo proceso:

1. Derecho a ser juzgado por una autoridad competente.
2. Derecho a ser conocida su pretensión y ser escuchado, defenderse, pudiendo contar con asistencia letrada, producir pruebas y obtener una sentencia que oportunamente resuelva la causa.
3. Derecho a un procedimiento establecido por Ley para el tipo de proceso que se trate, donde se asegure la defensa en juicio, la bilateralidad de la audiencia y la igualdad de las partes en el proceso. (Cfr. Auto del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fechado 20 de febrero de 1984)

En ese sentido, si el funcionario encargado de administrar justicia, no se ciñe al procedimiento establecido en la Constitución y en la Ley, estará violando el Principio del Debido Proceso y, por ende, extralimitándose en el ejercicio de sus funciones.

### **PREGUNTA N° 3**

¿Qué edificaciones dentro de un Municipio necesitan contar con un permiso de construcción de un Municipio antes de ser levantadas. Es necesario tener permiso de construcción para levantar una cerca?

El Código Administrativo; Libro Tercero, Policía; Título III, Policía Material; Capítulo I, Policía Urbana (arreglo de las poblaciones); regula lo atinente al permiso de construcción en sus artículos 1313, 1314, 1319, 1320 y 1324. Veamos:

“ARTICULO 1313: En las ciudades, pueblos y caseríos no se podrá construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros que encierren patios o jardines, sin el permiso de la primera autoridad local de Policía, la que indicará por sí o por medio del empleado o personas en quienes delegue esta facultad la línea del edificio o muro, de acuerdo con las alineaciones o rasantes de las calles y plazas y demás prescripciones que a este respecto se establecen y las que dicten los respectivos Consejos Municipales.”

“ARTICULO 1314: También es necesario permiso para la construcción de cañerías u otras obras de naturaleza semejante, para las cuales sea necesario abrir el pavimento de las calles o plazas.

Ejecutada la obra a virtud de este permiso, el dueño de ella o el constructor estarán obligados a reparar el pavimento de las calles o plazas que hubieren removido por motivo de la obra, la cual se arreglará a las condiciones teóricas e higiénicas que les son propias.”

“ARTICULO 1319: La solicitud del permiso para construir, reconstruir, reparar, adicionar, o alterar edificios o muros, se hará por escrito en papel sellado correspondiente e irá acompañada del plano respectivo, con expresión de la calle y número del lote, y firmada por el dueño encargado legal de la obra.”

“ARTICULO 1320: En la construcción de los edificios serán consultados el Ingeniero Oficial y el empleado de sanidad, si los hubiere, para el detalle y desarrollo de las prescripciones que quedan establecidas y las que contengan los reglamentos especiales de las Municipalidades y las Juntas u Oficinas de sanidad. La falta de estos empleados será suplida por peritos nombrados por la autoridad de policía.”

“ARTICULO 1324: Corresponde a los Consejos Municipales reglamentar por medio de acuerdos, las construcciones de edificios en sus respectivas circunscripciones; pudiendo fijar el mínimo de altura, siempre que ésta no sea mayor de tres metros cincuenta centímetros de los aleros y balcones; así como el ancho de éstos, de acuerdo con la categoría de las calles, y dictar las medidas que juzgue necesario para prevenir los incendios.”

En concordancia con lo anterior, nos permitimos transcribir el artículo 17, numeral 15, de la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984:

“ARTICULO 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

15.- Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad-desarrollo urbano y otras.”

Se puede extraer de las anteriores normativas que todas las construcciones, edificaciones, mejoras (**cercas**) requieren de permiso de construcción, correspondiéndole al Alcalde, como máxima autoridad otorgar los permisos correspondientes para construir,

reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros, quedando a cargo del Consejo Municipal la reglamentación respectiva.

Es importante señalar, que el permiso debe ser expedido previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, la Oficina de Seguridad de los Bomberos, la Oficina de Sanidad del Ministerio de Salud y de otras instituciones de servicios públicos, como I.R.H.E., I.D.A.A.N. e I.N.T.E.L.

Consideramos oportuno hacer referencia al Acuerdo No. 101- 40- 69 A, de 25 de octubre de 1996, del Municipio de Colón “ Por el cual se dictan disposiciones sobre construcción, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimientos de tierras en el Distrito de Colón”, en lo concerniente al Capítulo XXII : de las infracciones, sanciones y sus efectos, en materia de Permisos de Construcción.

“ARTICULO 74 : Cuando una construcción o parte de ella se hubiere ejecutado o se esté ejecutando en contravención a los planos aprobados por las autoridades competentes o en abierta violación a las disposiciones del presente Acuerdo, el Director de la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería Municipal, previo informe técnico notificará al Alcalde de ésta situación y solicitará la suspensión de la obra, hasta tanto se corrijan las deficiencias para que se subsanen en el término estipulado.

**Parágrafo:** Mediante el presente Acuerdo, el Alcalde delega en el Director de la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería Municipal la función de suspensión de obras que no se ajusten al fiel cumplimiento del presente Acuerdo, de manera tal que esta suspensión sea expedita y efectiva.

Queda prohibido a cualquier dirección municipal ejercer las funciones de inspectores de las obras señaladas en este Acuerdo cuya competencia es de la Dirección de Planificación e Ingeniería Municipal.

“ARTICULO 75: En caso de que el constructor o propietario comience a construir sin el previo permiso escrito, el Director de la Dirección de Planificación, Arquitectura e Ingeniería Municipal lo notificará al Alcalde, para que proceda inmediatamente a suspender la obra, de ser necesario. Así mismo, le será impuesta una multa a favor del Tesorero Municipal que no será menor de cincuenta balboas (B/.50.00) ni mayor de diez mil balboas (B/.10,000,00), según la responsabilidad que a cada uno corresponda y proporcional a la gravedad de la falta.

La obra suspendida no podrá reanudarse hasta que la multa sea pagada y la rectificación ejecutada.

“ARTICULO 76: El propietario o constructor de toda edificación, ya sea de carácter residencial, comercial, industrial o de cualquier otro uso, que se encuentre ocupada sin el permiso correspondiente de que trata el presente Acuerdo, será sancionado, según la responsabilidad que a cada uno corresponda, con multa a favor del Tesorero Municipal, que no será menor de cien balboas (B/.100.00) ni mayor de diez mil balboas (B/.10,000.00) y proporcional al valor de la obra.”

“ARTICULO 77: Las infracciones al presente Acuerdo, cuyas penas no estén expresamente determinadas en otros artículos, las sancionará el Alcalde con una multa que no será mayor de cincuenta balboas (B/.50.00) ni mayor de diez mil balboas (B/.10.000.00) según la gravedad de la falta, quedando además el interesado obligado a subsanar y restituir a la condición original aprobada o permitida por las Normas de Desarrollo Urbano, Acuerdos o Resoluciones la infracción en que hubiere incurrido en el término que dicho funcionario exija.”

#### **PREGUNTA N° 4**

¿ Puede ordenarse la demolición de una cerca sin siquiera haber inspeccionado la misma o haberse instaurado proceso alguno?

Tenemos que el artículo 1322, del Código Administrativo dispone que cuando haya algún edificio vencido que amenace ruina o que afecte o cause algún daño a la vía pública deberá, el Jefe de Policía, hacer la inspección correspondiente, si de ello resultare un peligro, notificará al dueño o poseedor de la propiedad para que haga sus respectivos descargos; si después del proceso resulta que la cerca afecta y obstaculiza alguna vía de acceso, mandará a demolerlo dentro de un término prudencial.

En caso que el dueño no cumpla con la orden de hacer lo hará demoler el Jefe de Policía (Alcalde) a costa del interesado imponiéndole a éste una multa de cinco a veinticinco balboas. No obstante, la máxima autoridad podrá delegar esta función en el Corregidor para que proceda a ejecutar la orden de demolición siempre y cuando se haya cumplido con los procedimientos del debido proceso contemplados en la Ley y la Constitución Política.

Ahora bien, es importante que la autoridad competente (Alcalde), efectúe una inspección previa. Toda vez, que ésta le permitirá valorar y decidir si procede o no la demolición.

### **PREGUNTA N° 5**

¿ Pueden las Alcaldías notificar a las personas afectadas por una resolución mediante Edicto. Sin haber agotado la vía ordinaria de notificación?

El Código Administrativo en su artículo 1719, establece en primera y última de las notificaciones; que se hagan en primera instancia, serán personales, en los casos de que trata esta Ley serán personales; ya sea directamente a las partes o a sus representantes ( Cfr. art. 18 de la Ley 112 de 1974).

Es importante, que el Alcalde agote la vía ordinaria de notificación esto es, la personal a fin de que el dueño o el propietario del bien, haga sus descargos. No obstante, si no se localiza al dueño o poseedor de la obra podrá hacerse la notificación vía edicto. De acuerdo con lo reseñado en el artículo 995 del Código Judicial.

Con relación a la pregunta No. 6, ésta fue absuelta en las anteriores preguntas, correspondiéndole practicar la demolición al dueño o propietario de la obra o de la cerca y en caso de que no lo efectuara dentro del término estipulado, lo hará la autoridad máxima a costa del interesado. ( Cfr. 1322 del Código Administrativo)

En cuanto a la pregunta No. 7, le remitimos copia de un Fallo de 21 de mayo de 1996, referentes a los mismos aspectos por Usted consultados; para mayor ilustración.

En la espera de haber absuelto sus interrogantes, sometidas a nuestra consideración, me suscribo, con mis respetos de siempre.

Atentamente,

**Alma Montenegro de Fletcher.**  
**Procuradora de la Administración.**

AMdeF/ 20/cch