

Panamá, 4 de diciembre de 1996.

Licenciado
Miguel Angel Herrera D.
Personero Primero Municipal
del Distrito de Colón
Colón - Provincia de Colón

Señor Personero:

Nos place informarle que acusamos recibo de su Oficio No.1794 de 28 de octubre pasado, en el cual Usted nos plantea la siguiente interrogante:

“¿Cuál o cuáles son las autoridades competentes para ordenar la demolición de una vivienda? Agradeceré también se nos informe si de conformidad con el desarrollo normativo de nuestro actual Régimen Provincial, a un Gobernador de provincia le es atribuible dicha facultad...aprovechamos para solicitarle se nos ilustre remitiéndonos copias autenticadas de lo concerniente para que tengamos conocimiento de cuál es el instrumento jurídico que establece la competencia para llevar a efecto tal diligencia de demolición de viviendas y de igual forma, cuál es su procedimiento.”

En primera instancia, nos permitimos detallarle los instrumentos jurídicos que regulan la materia concerniente a demoliciones de viviendas, así como la competencia y procedimiento. Estas son:

- 1. Ley 98 de 4 de octubre de 1973 “Por la cual se reglamenta el procedimiento para condenar o rehabilitar casas en áreas urbanas”.**
2. Ley 93 de 4 de octubre de 1973 “Por la cual se dictan medidas sobre los arrendamientos y se crea en el Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Arrendamientos”: artículo 42.
3. Ley 95 de 4 de octubre de 1973 “Por la cual se reglamenta el Desarrollo de las Áreas sujetas a Renovación Urbana”.

4. Código Administrativo, Título III "Policía Material", Capítulo I "Policía Urbana", Parágrafo Primero "Edificaciones y Demoliciones": artículos 1313, 1316 y 1324.

5. Ley 106 de 8 de octubre de 1973 "Sobre Régimen Municipal" (Reformada por la Ley 52 de 1984).

6. Ley 2 de 2 de junio de 1987 "Por la cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política y se señalan las funciones de los gobernadores de las provincias de la República".

Vale aclarar que el Consejo Municipal de Colón recientemente emitió un criterio al respecto contenido en un Acuerdo Municipal sobre la materia, pero no ha sido posible adjuntarle copia del mismo al no haber sido éste aún recibido.

Ahora bien, el artículo 1 de la Ley 98 de 1973 indica que *"corresponde al Ministerio de Vivienda ordenar la rehabilitación o demolición de las edificaciones destinadas a viviendas en áreas urbanas que por su mal estado, condiciones higiénicas y deterioro constituyen grave peligro para la seguridad y salud de los inquilinos"*; tenemos pues, que **la autoridad competente para autorizar la demolición de una morada es el Ministerio de Vivienda**. Dicha orden es impartida en virtud de un Informe presentado por la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos ante el propio Ministerio, *"sobre el estado físico y condiciones a que se refiere el artículo anterior, que puedan ser objeto de las órdenes de rehabilitación o demolición. Para tal fin, la Oficina de Seguridad hará la inspección conjuntamente con el Departamento de Ingeniería Municipal respectivo y un representante de la Junta Comunal del Corregimiento correspondiente"*. Es importante destacar que la inspección podrá hacerse de oficio, por denuncia de los inquilinos a través de la Junta Comunal o *"por instrucciones del Ministerio de Vivienda"*. Una vez analizado el Informe de la Oficina de Seguridad *"ordenará, según el caso, la rehabilitación o demolición del edificio, de acuerdo a los programas del Ministerio"* (artículo 3). De igual forma, *"si el Ministerio de Vivienda determina que el edificio no debe ser rehabilitado lo condenará, ordenará la reubicación de las familias afectadas y la demolición. La demolición deberá efectuarla el propietario dentro del plazo que se establezca en la Resolución. Si la demolición no se realizare dentro del plazo fijado, la llevará a cabo el Ministerio de Vivienda"*.

Complementando la supracitada norma, observamos que el artículo 42 de la Ley 93 de 1973 contempla que *"las acciones de desahucio y lanzamiento serán competencia de la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con las leyes respectivas y con lo dispuesto en este artículo"*, en lo que se refiere a locales de uso comercial, industrial, profesional o docente. La norma continua aclarando lo siguiente:

"Si ocurre tácita reconducción el contrato se convierte en contrato por tiempo indefinido. En estos casos serán causales de lanzamiento las que establece el Código Civil, y cuando el contrato sea por tiempo indefinido, serán causales de desahucio las siguientes:

1. Cuando el propietario vaya a utilizar el local para fin comercial, industrial, profesional o docente, lo que comprobarán en la forma prevista en el artículo 46 y sujeto a las sanciones en él establecidas;
2. Cuando el inmueble se venda a alguna persona de derecho público o una institución privada de asistencia social;
3. **Cuando sea imprescindible reparar el local y de acuerdo con certificado de Ingeniería Municipal resulta necesario la ocupación; y**
4. **Cuando el propietario se proponga demoler o reconstruir el inmueble, previa presentación de los permisos correspondientes.”** (*El resaltado es nuestro*)

Al destacar los anteriores apartes del articulado, obvio es pues, que aún en el caso de desahucio y lanzamiento de locales para fines distintos a los habitacionales, y específicamente para una futura demolición o reconstrucción del inmueble (numeral 4), se requiere la competencia de la jurisdicción ordinaria; en virtud de las leyes respectivas y lo dispuesto en el articulado, consideramos entonces que la competencia recae una vez más en el Ministerio de Vivienda y la Municipalidad, esta última invocada por el Certificado de Ingeniería Municipal y los permisos correspondientes y precisados para proceder con las acciones definidas de **reconstrucción y demolición** (numeral 3).

En este orden de ideas, pasamos ahora a comentar la Ley 95 de 1973 “Por la cual se reglamenta el Desarrollo de las Áreas Sujetas a Renovación Urbana”, reproduciendo la normativa relacionada con el caso que nos ocupa:

“Artículo 1: Considérense áreas sujetas a Renovación Urbana aquellas que **por razón de deterioro, insalubridad, decadencia u otras causas de interés social o económico, requieran de actividades de fomento, rehabilitación, remodelación, eliminación y reconstrucción de las mismas.**

Artículo 2: Declárense de interés social urgente la Renovación de Áreas Urbanas.

Artículo 3: Corresponde al Órgano Ejecutivo, **por intermedio del Ministerio de Vivienda**, determinar las áreas sujetas a Renovación Urbana. Podrán establecerse en la misma forma, áreas de erradicación absoluta en las cuales no se permitirán construcciones nuevas ni ampliar las existentes. En ambos casos, **el Decreto Correspondiente será notificado al Municipio respectivo** y remitido al Registro Público para su inscripción acompañado de los planos del área, y si la hubiere, con

indicación del Tomo, Folio y Número de las fincas comprendidas en el área.

Artículo 4: El control y reglamentación del desarrollo de áreas sujetas a Renovación Urbana estará a cargo del Ministerio de Vivienda. **Todo tipo de desarrollo que vaya a realizarse sobre tales áreas, por el sector público o privado, necesita la aprobación previa del Ministerio de Vivienda.**

...

Artículo 7: En el caso de que una persona construyere una obra que no se ajuste a las normas de desarrollo del área o a los planos y especificaciones aprobados para la obra, **el Ministerio de Vivienda ordenará al infractor, señalando el plazo respectivo, que haga las correcciones o demoliciones que sean necesarias. Si la persona no hiciere las correcciones o demoliciones ordenadas dentro del plazo indicado, el Ministerio de Vivienda hará demoler la obra por cuenta del infractor.** *(El resaltado es nuestro)*

Como hemos podido observar, la competencia para ordenar las diligencias de reconstrucción y demolición de viviendas, en esta ocasión, para dar paso al Desarrollo Urbano, se le confiere al Ministerio de Vivienda mediante Decreto emitido por el Órgano Ejecutivo; es interesante advertir que dicho Decreto será puesto en conocimiento del Municipio respectivo, precisamente para que esta entidad proceda con los mecanismos legales correspondientes en virtud de su jurisdicción sobre dichas actuaciones, como ente regulador de la urbe a su cargo.

En atención a su siguiente pregunta, *"si le es atribuible a un Gobernador de provincia la potestad de ordenar una demolición de vivienda"*, tenemos que la Ley 2 de 1987 aclara que *"el Gobernador es el representante del Órgano Ejecutivo en su respectiva Provincia y tendrá la responsabilidad de inspeccionar y coordinar la labor de las entidades públicas...el Gobernador es la autoridad máxima en la provincia. Es así mismo, el Jefe superior en materia de Policía"* (artículo 2). Ahora bien, sin menoscabo de lo resaltado en el artículo citado, es menester aclarar que, si bien el Gobernador de Provincia es la máxima autoridad y Jefe Superior de Policía, no debe interpretarse el que dicho funcionario tiene competencia en el campo de construcciones y demoliciones de vivienda, ya que no existe ninguna norma que lo faculte para ello. Cabe advertir que el Código Administrativo subraya en su artículo 1313 que *"en las ciudades, pueblos y caseríos no se podrá construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios...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 Consejo Municipales"*.

La intención del legislador es clara: se deben seguir los lineamientos trazados por los Consejos Municipales para efectuar cualquier alteración urbana, aún contando con la previa autorización de la primera autoridad local de Policía. Dicho planteamiento encuentra sustentación válida tanto en el artículo 1 de la Ley 98 de 1973 supranombrado, al indicar que la inspección para determinar, si una morada debe ser rehabilitada o demolida, **debe contar con la participación del Ingeniero Municipal y un representante de la Junta Comunal de Corregimiento**, como en el artículo 1324 del Código Administrativo y en el artículo 17, numeral 15, Sección Primera "De la competencia del Concejo", Ley 106 de 1973. Veamos:

"Artículo 1324: Corresponde a los Concejos Municipales reglamentar por medio de acuerdos, las construcciones de edificios de sus respectivas circunscripciones;..."

"Artículo 17: Los Concejos 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."

En conclusión, tenemos que la autoridad competente para ordenar una demolición, es el Ministerio de Vivienda, y la autoridad competente para reglamentar dicho procedimiento, es el Consejo Municipal. Al no disponer del Acuerdo Municipal del Consejo de Colón, citamos aquellos extractos del Acuerdo Municipal No.116 del Consejo Municipal de Panamá sobre construcciones, adiciones de estructura, mejoras, demoliciones y movimientos de tierra, reiterando nuestro criterio:

"Artículo 1: Para construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra...por realizarse a través del sector privado o público, se requiere obtener permiso escrito otorgado por la Alcaldía a través de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, quien lo expedirá con base a las disposiciones señaladas por los Artículos 1313, 1316, 1320, 1324 del Código Administrativo, las que dispone el presente Acuerdo y otras disposiciones legales vigentes sobre la materia."

Podemos observar cómo el legislador municipal toma como pauta en la expedición del permiso de construcción y varios, lo dispuesto en los artículos anteriormente analizados del Código Administrativo, recalcando que, si bien se precisa la autorización de la máxima autoridad policial de la localidad, las posteriores normas han procedido a establecer el mecanismo aconsejado por dicho Código, vigente y aplicable en la práctica.

En la esperanza de haber cubierto las interrogantes propuestas a cabalidad, se despide de Usted con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/6/cch.