

, 30 de septiembre de 1991

Su Excelencia  
 Ing. Guillermo Quijano  
 Ministro de Vivienda  
 E. S. D.

Señor Ministro:

En atención a su atenta nota N°DSM/C/824-91 de fecha 19 de agosto de 1991, recibida en esta Procuraduría de la Administración el día 20 de agosto de 1991, en la cual nos consulta sobre lo siguiente: ¿Puede el Ministerio de Vivienda cambiar las zonificaciones establecidas aún cuando este cambio implique una disminución en la densidad de población por hectárea?; pasamos a exponer nuestro asesoramiento jurídico.

Es nuestro deber informarle, que la labor de asesoría jurídica que realiza esta Procuraduría, está supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos señalados en la ley, uno de los cuales es que la consulta administrativa debe ser formulada a este despacho por el funcionario o la autoridad que tiene a su cargo la aplicación, ejecución o el cumplimiento de una norma legal cuya interpretación se solicita o del procedimiento que se debe seguir en un caso determinado. Este requisito se puede colegir de los artículos 438, numeral 4° del Código Judicial y 101 de la Ley 135 de 1943, siendo además una Práctica Administrativa.

Tomando en cuenta que su consulta no se refiere a un caso concreto, es decir, no hay condiciones de lugar, tiempo y modo determinadas, sino que como usted mismo indica, de nuestra respuesta depende la atención que el Ministerio de Vivienda (MIVI) "en éste asunto tiene que darle a algunas preocupaciones de moradores de diferentes lugares del país", entonces, trataremos de absolver su interrogante en términos de aplicación general.

Hecha la anterior aclaración, veamos lo que establece el artículo 2 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973, por la cual se creó el M.I.V.I.:

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

k) Establecer las normas sobre zonificación, consultando con los organismos nacionales, regionales y locales pertinentes;

...

q) Levantar, regular y dirigir los planos 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;

...

u) Realizar y promover en coordinación con instituciones del sector público o privado, investigaciones sobre los problemas de la vivienda y el desarrollo urbano;

...

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."

- o - o -

Coincidimos con la opinión del Departamento de Asesoría Jurídica del M.I.V.I., cuando refiriéndose a estas mismas disposiciones legales, expresó lo siguiente:

"De las funciones descritas se colige sin el menor esfuerzo la capacidad que tiene el Ministerio de Vivienda para regular, establecer o reglamentar todo lo relativo a las zonificaciones de las diferentes áreas de las ciudades y poblaciones del país."

- o - o -

Sin embargo, queremos agregar que dicho Ministerio fue creado, según dispone el artículo 1 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973, "con la finalidad de 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 Panamá. La determinación de esta finalidad fundamental, constituye a su vez un marco de referencia del cual no puede salirse el M.I.V.I. en el ejercicio de cualesquiera de sus funciones y facultades.

Decimos lo anterior, porque si bien compartimos la opinión citada del Departamento de Asesoría Jurídica, en el sentido que la Cartera en referencia puede reglamentar todo lo relativo a zonificaciones dentro del país, hay que tener presente también que dicha facultad no puede ejercerse tomando acciones aisladas y antojadizas, contrarias a una política definida de planificación general, sino todo lo contrario, debe fundamentarse en estudios técnicos.

Si el Ministerio de Vivienda pretende variar una zonificación ya establecida, haciendo disminuir la densidad de población por hectárea, tendría que realizar previamente una investigación exhaustiva sobre el caso particular, la cual evidencie la necesidad o conveniencia de adoptar la medida de rezonificar el área estudiada. Corresponde entonces, a la Dirección General de Desarrollo Urbano, como organismo competente dentro del Ministerio en referencia, hacer la proposición de normas sobre desarrollo urbano y vivienda, pero velando porque no se vea afectado el derecho social a la vivienda, cuyo goce debe proporcionar y proteger el Ministerio, más tratándose de sectores económicamente necesitados. No está de más mencionar que los ciudadanos que se consideren afectados por la medida, tienen el derecho a interponer los recursos legales correspondientes, a fin de provocar una revisión del acto.

En conclusión, este despacho considera que el Ministerio de Vivienda sí puede cambiar las zonificaciones establecidas, aún cuando dicho cambio implique una disminución en la densidad de población por hectárea, pero siempre en función del cumplimiento de la finalidad fundamental para la cual se creó dicho Ministerio.

Sin otro particular dejamos expuesto el criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración sobre la materia consultada.

Atentamente,

Licdo. DONATILO BALLESTEROS S.  
Procurador de la Administración.

MAB:DBS/mder.