



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de agosto de 2023.

C-SAM-35-23

Señor

Isaac Figueroa

Representante de Corregimiento de Juan Demóstenes Arosemena

Municipio de Arraiján

E. S. D.

Ref: Participación del representante de corregimiento, en las reuniones de la Junta de Planificación Municipal.

Señor Representante:

En atención a la función constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y la dispuesta en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 "*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*", conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota fechada 2 de agosto de 2023, recibida en este Despacho el día 3 del mismo mes y año, a través de la cual nos consulta lo siguiente:

“Si las reuniones de la Junta de Planificación Municipal son privadas que impiden que un Concejal que no es parte de la Junta, pueda estar presente como oyente y /o expresar opiniones sin derecho a voto”.

Observamos que su consulta se relaciona con el funcionamiento de la Junta de Planificación Municipal, instancia técnica y consultiva del gobierno local para el ordenamiento territorial, específicamente, en aquello de, si las reuniones que lleve a cabo son privadas, y en permitir o no, la presencia del representante de corregimiento en las mismas. Veamos:

Al asumir la función de la planificación territorial y del desarrollo urbano de sus territorios, los municipios han tenido que crear las instancias y estructuras que le condiciona la ley para tal fin. La Ley 6 de 2006, “Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”, la cual establece las funciones de la autoridad urbanística local, cito:

“**Artículo 8.** Los municipios, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrán competencia para:

1. Elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las demás entidades competentes.

2. Cooperar para que los planes nacionales y regionales se cumplan dentro de su respectivo ámbito territorial.
3. Gestionar, ejecutar y controlar, con los profesionales idóneos, los planes locales de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, dentro de su respectiva jurisdicción.
4. Dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.
5. Reglamentar la participación ciudadana, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y en concordancia con las demás leyes vigentes sobre la materia.
6. Ejercer las demás facultades propias del ámbito local urbano y del ordenamiento territorial, que no estén expresamente atribuidas por ley a otra entidad.”

Esa función municipal, según esta Ley 6, se ejerce a través del Alcalde como autoridad urbanística, el Concejo, corporación responsable de aprobar los planes de ordenamiento y desarrollo urbano, así como por la Junta de Planificación Municipal a la que corresponde, participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local.

La Junta de Planificación Municipal, viene a ser una instancia de corresponsabilidad en la función pública del ordenamiento territorial. Esta queda constituida según lo dispone el artículo 18, en su modificación de la Ley de 14 de 2015¹, por funcionarios de la unidad de planificación del municipio, concejales, también son parte de ella, representantes del sector de la construcción, la universidad, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y representantes de la sociedad civil designados por las organizaciones comunitarias. En ese sentido, la participación comunitaria no se limita a integrar la junta, sino a ser parte en la toma de decisiones, a través de las opiniones y votos que emita.

¹ **Artículo 18.** En cada municipio se establecerá la Junta de Planificación Municipal, que tomará posesión ante la autoridad urbanística local, le corresponderá participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local, y estará conformada de la manera siguiente:

1. El director de la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial del respectivo municipio, en representación del Alcalde, quien la presidirá.

En los municipios donde no se haya creado la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial del respectivo municipio, será el ingeniero municipal o director de Obras y Construcciones, quien asistirá en representación del alcalde como autoridad urbanística local.

2. Dos representantes de la sociedad civil designados por las organizaciones comunitarias de la sociedad civil.
3. Un arquitecto de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos designados por su presidente.
4. Un profesional idóneo de la Arquitectura que posea estudios académicos y/o experiencia en la especialidad de Desarrollo Urbanístico, Estructuras e Infraestructuras, escogido por el decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá.

En aquellos municipios en cuya sede universitaria no exista carrera de Arquitectura, la Facultad, en coordinación con la sede regional, podrá acreditar como su representante a un arquitecto que tenga residencia en el lugar de la sede.

Cuando se trate de una provincia en la cual exista otra universidad que dicte la carrera de Arquitectura, le corresponderá a la Facultad de Arquitectura designar al representante ante la Junta de Planificación Municipal correspondiente.

5. Dos concejales designados por el Pleno del Concejo Municipal.
6. Un representante del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial designado por el Ministro, con derecho a voz.

Los municipios podrán crear la Junta de Planificación Intermunicipal, a través de la Asociación Intermunicipal, cuando así lo consideren necesario por razones de carácter técnico o económico.

Ahora bien, el funcionamiento de la Junta de Planificación Municipal, estaría regido por un reglamento que deberá ser aprobado por el Concejo, atribución establecida en el Decreto Ejecutivo No.23 de 2007 “Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones” en su artículo 8, al determinar que, *“El Municipio establecerá mediante acuerdo la reglamentación de funcionamiento de la Junta de Planificación y se recomienda incorporar en el mismo los siguientes temas: 1. Periodicidad de las reuniones. 3. Convocatoria de reuniones extraordinarias a petición de tres (3) miembros de la Junta de Planificación.”*

Será en el reglamento, instrumento normativo de la junta, en el que se consigan los principios, reglas generales de funcionamiento, por ejemplo; convocatoria, constitución del quorum, las reuniones, votación y otros aspectos que viabilizan el ejercicio y desempeño de sus funciones. Sin embargo, es propicio advertir, que el reglamento interno, no puede ir más allá de lo que establece la ley, criterio que ha expresado la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia de 1 de julio de 2005, en la que señaló lo siguiente: *“En observancia a lo explicado sobre la supremacía de la ley sobre el reglamento, no es dable que una norma comprendida en el reglamento interno de una entidad pública, exceda el marco de referencia fijado por la ley, por lo que se entiende que no puede contradecir el texto de la misma”*.

En ese caso, las reglas sobre las reuniones de la Junta de Planificación del Municipio de Arraiján, sean con la presencia de público o no, deberán estar comprendidas en el acuerdo que aprueba su reglamento. En caso de no contar con dicho instrumento, el concejo en conjunto con los miembros de la Junta de Planificación les correspondería trabajar en el mismo, para no dejar al arbitrio de sus integrantes la forma en que se disponen las reuniones, y se tomen las decisiones.

Ahora bien, aquello que nos pregunta sobre la asistencia del representante de corregimiento a las reuniones de la Junta de Planificación Municipal, nada impide que asista a la misma, tanto en su condición de concejal, así como representante, máxime si las decisiones o acciones, en materia de desarrollo urbano, inciden en el territorio de su corregimiento.

De hecho, la Ley 6 de 2006, en el artículo 26, conforme a su modificación por el artículo 2 de la Ley 14 de 2015, en cuanto a los cambios o modificaciones a los planes de ordenamiento, incluyendo los cambios de zonificación o de uso de suelo, la consulta ciudadana que debe preceder a la decisión de la Junta de Planificación Municipal, constituye un requisito haber *“realizado la consulta pública, la cual se llevará a cabo en la comunidad que será afectada, bajo la coordinación de la Junta Comunal y en un horario en el que la comunidad tenga capacidad de participar y expresar su opinión. El resultado de la consulta será vinculante, por lo menos, en uno de los votos que emitirán los representantes de la sociedad civil ante la Junta de Planificación Municipal”*, precisamente por la importancia que reviste la participación ciudadana y la transparencia en la toma de decisiones, en que se puedan afectar los intereses de los ciudadanos.

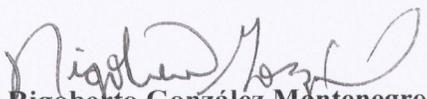
Ello, conlleva a concluir que la participación del representante en las reuniones de la Junta de Planificación Municipal, está justificada en su función primordial de representar al corregimiento, con base al artículo 225 de la Constitución Política, en concordancia el artículo 7 (numeral 1) de la Ley 105 de 1973, que le atribuye *“Representar a la Junta Comunal ante*

las Autoridades Nacionales y Municipales”, bajo la salvedad, que no se trata de una participación como integrante de la señalada junta, a menos que haya sido designado por el concejo, en representación del cuerpo colegiado.

En adición a lo anterior, la misma Ley 6 de 2006, en el artículo 35, sobre participación ciudadana, establece que; “Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligadas a permitir su participación a través de representantes idóneos, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante las modalidades de participación ciudadana...”, concordando con el artículo 24, de la Ley 2 de 2022, establece lo siguiente: “Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios”.

De esta manera, esperamos haber dado respuesta a su interrogante, concluyendo que, la Junta de Planificación Municipal, en razón de los principios de transparencia y participación debe permitir la más amplia participación, y más aún la del representante de corregimiento, por su función primordial de representar los intereses de la comunidad. Por último, reiteramos que la opinión emitida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av
Exp-CON-35-23