

C-No.11

Panamá, 11 de Enero de 2001.

Doctora
Evelia Aparicio de Esquivel
Alcaldesa Municipal del Distrito de David.
David, Provincia de Chiriquí.

Señora Alcaldesa:

Con agrado le brindo mi parecer jurídico en torno de su "Consulta Administrativa" identificada Oficio N.1333-1100 del catorce (14) de noviembre del dos mil (2000), llegada a esta Procuraduría el veintiuno (21) de noviembre del dos mil (2000).

En esta comunicación usted me solicita que le oriente respecto de un proceso de aprobación de una solicitud de construcción de una estación de venta de combustible fósil, la cual se encuentra en su Despacho por medio de un recurso de Apelación. En realidad se dan detalles de los hechos, y al final procura que se brinde una solución al recurso de apelación; sin sugerirse cuál es la norma legal específica de la cual se tiene duda en su interpretación o cuál es el procedimiento legal dudado en seguir.

Por estas razones es de suyo aclararle a la distinguida funcionaria consultante, que de los dictámenes consultivos de la Procuraduría de la Administración, no tiene la finalidad legal de resolver recursos que se hayan interpuesto en la vía gubernativa en otra institución distinta a ella. En igual medida, sólo le está permitido a esta Procuraduría, emitir opinión respecto de dudas en la interpretación del derecho o en los procedimientos que se deben seguir. Por estas razones, en la Consulta de marras, me limitaré a brindar algunas orientaciones generales respecto de la regulación

legal de los Permisos para la Construcción de estaciones de ventas de gasolina o combustible fósil.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Regulación jurídica de las licencias para la construcción de estaciones de gasolina.

A.- Regulación Jurídica en el orden nacional.

- La Resolución N. CDZ-003/99 del once (11) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999)¹.

Por medio de la Resolución N. CDZ-003/99 del once (11) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999), el Consejo Directivo de las Zonas de los Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá, se establecen algunas disposiciones normativas respecto de consagrar algunas normas de seguridad para la instalación, almacenamiento, manejo, distribución y transporte de productos derivados del petróleo. Entre estas normas se pueden citar las siguientes:

“Artículo 3.1. UBICACIÓN DE LAS ESTACIONES DE COMBUSTIBLE.

A continuación se detallan las consideraciones de ubicación para las estaciones de combustible.

Para la instalación de Estaciones de combustible próximas a hospitales y asilos, se requerirán, Vo. Bo (el visto bueno) del Ministerio de Salud en cuanto a lo que a salud se refiere; con relación a otras normas de distribución y distancia se observarán las dictadas por el Ministerio de Comercio e

¹ Publicada en la Gaceta Oficial número 23, 737 de veinte (20) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Industrias, Ministerio de Vivienda y los municipios”.

“Artículo 3.1.1 ESTACIONES PERMANENTES.

No se permitirá el emplazamiento de este tipo de estaciones a menos de trescientos (300) de hospitales y asilos o viceversa”.

“Artículo 3.2 TANQUES DE ALMACENAMINETO.

La construcción de tanques de almacenamiento debe ser realizada de acuerdo con lo establecido en las normas de la *UNDERWRITES LABORATORIES INC.* “Standard for steel underground tank for flammable and combustible liquids” UL58 y de *fiberglass Petroleum Tank and Pipe Institute* para tanques de fibra de vidrio”.

“Artículo 3.2.1 UBICACIÓN.

A. La ubicación de los tanques de almacenamiento para la Estación Permanente será soterrada para combustible Clase I”.

- La Resolución N. C.L.-3. Panamá de febrero de 1984².

“Artículo PRIMERO: Requerir a las personas naturales o jurídicas que soliciten licencia comercial para Ampara establecimientos nuevos, dedicados al expendio de combustible, que acompañen a la respectiva solicitud, además de los documentos a los que se refieren los artículos 12 y 14 del Decreto de

² Publicada en la Gaceta Oficial número 19. 990 de seis (6) de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro (1984).

Gabinete N. 90 de 25 de marzo de 1971, lo siguiente:

- a) Permiso de ocupación de las instalaciones comerciales respectivas, expedido por la Dirección de Ingeniería Municipal del Distrito que corresponda.
- b) Certificado de Saneamiento Industrial expedido por la Oficina de Salud del Ministerio de Salud.
- c) Copia autenticada de la Resolución por la cual la Oficina de Seguridad de la Institución de Bomberos respectiva, autoriza la ocupación del establecimiento comercial de que se trate”.

Queda con esta norma establecido que no se podrá expedir una licencia comercial a la persona (natural o jurídica) que pretenda explotar el negocio de venta o distribución de combustible fósil, sin que antes haya cumplido con presentar el Permiso de ocupación de las instalaciones comerciales respectivas, expedido por la Dirección de Ingeniería Municipal del Distrito que corresponda.

B. Regulación Municipal: el caso del Distrito de David.

- El Acuerdo N. 31 de diecisiete (17) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995)

En el Acuerdo N. 31 de diecisiete (17) de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995)³ se establecen las normas técnicas para la instalación de estaciones de servicio, expendio de combustible. Las normas aplicables al caso concreto, las reproduciremos para mayor aclaración.

³ Esta normativa establece una regulación general respecto de los requisitos exigidos en el ámbito municipal para la instalación de estaciones de combustible; por lo cual debería ser publicada en la Gaceta Oficial.

“ARTÍCULO CUARTO: Los emplazamientos de estaciones estarán sujetos a las siguientes normas:

A. Las estaciones de servicio o expendio de combustible nuevas, o puede instalarse a quinientos (500) metros lineales y medidas en la misma dirección o rumbo de una existente en áreas urbanas, esta mensura se hará de tal manera que se mantenga (500 mts) lineales entre el último surtidor de la existente y el primer surtidor de la nueva y dos (2Kms) en áreas rurales, se permitirá una tolerancia de diez (10%) por ciento.

PARÁGRAFO: sólo en aquellas vías de doble carriles (o más) o sea, de dos (2) carriles de ida y dos (2) carriles de vuelta separadas por isletas se permitirá una distancia de cien (100mts) en forma diagonal entre surtidores de combustible. (Para otro tipo de vías se mantendrá el criterio del acápite a del presente artículo.

B. A menos de cien (100mts) en áreas urbanas y trescientos cincuenta (350mts) en áreas rurales, de colegios, teatros, centros de salud comunitarios,, museos, alcaldías, tribunales, bibliotecas, hospitales, armerías, cuarteles, asilos, reformatorios, orfanatos, escuelas, mercados públicos y cualquier entidad de servicio público. Esta distancia se tomará desde la pared exterior del edificio ya sea lateral, posterior o del frente del área destinada al almacenamiento de combustible e isletas de abastecimiento de la Estación de Servicio o Expendio de Combustibles medida en la misma dirección radial.

C. No se permitirá la construcción de instalaciones de Talleres y establecimientos que utilicen llamas abiertas (herrerías, cafeterías, panaderías, etc.) a menos de (100 mts) de distancia del área de una Estación de servicio de Combustible, bomba de patio o de consumo propio”.

Comentarios de la legislación citada.

De la lectura simple del artículo precitado puede comprender que el área de influencia de una estación en el área urbana será de 500 metros lineales y en áreas rurales será de dos (2) kilómetros. Es decir, que el área de influencia de una estación de expendio de combustible nueva no podrá en ningún momento rebasar los límites del área de influencia de una estación de servicios existente.

No se permitirá menos de cien (100) metros lineales o trescientos cincuenta (350) metros en áreas rurales de hospitales, asilos, colegios. Y a cien (100) metros de establecimientos que tengan llama viva, como por ejemplo: herrerías, chapisterías, restaurantes, rosticerías, talleres de servicios automotriz, instalación de silenciadores y viceversa.

Si dentro del área de influencia de una estación de servicio ya existente se encuentran hospitales, asilos o colegios, para determinar la distancia de una nueva estación de servicio se tomará como punto inicial, el hospital, asilo o colegio para su ubicación.

Y como es natural, si entre una estación de combustible y una futura estación, se encuentra una barrera natural (cerro etc.) se podrá reducir la distancia de acuerdo a su elevación ya que la misma representa una protección.

En otro giro, es de suponer que cualquier otro aspecto de distancia no contemplado en los puntos anteriores deberán cumplir con las normas del Reglamento de las Oficinas de Seguridad de Panamá, que como se ha visto es la Resolución No. CDZ-003/99 del once (11) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999) y la

Dirección o Departamento de Ingeniería o de Obras y Construcciones Municipales.

Para concluir, a este respecto se puede afirmar que la norma municipal establece con claridad que existe un área de influencia, dentro del área urbana de David, de quinientos (500) metros lineales. De forma que, el área de influencia de estaciones nuevas, no podrá rebasar el área de quinientos (500) metros, de influencia de las Estaciones existentes, es decir, que la distancia que debe mediar entre una y otra, es un total de mil (1000) metros.

Por otra parte, el literal B del Acuerdo 'in examine', señala que la distancia que debe haber entre una estación de combustible con hospitales, asilo y colegios, debe ser de cien (100) metros lineales, en áreas urbanas; y de trescientos cincuenta (350) en áreas rurales.

En cuanto a las normas de seguridad de la Oficina de Seguridad de los Bomberos, se puede afirmar que, pareciera que las autoridades de Seguridad Pública lo que realmente toman en consideración, son la forma en que se construyen los tanques de almacenamientos del combustible, no así, las distancias que deben existir entre una Estación de expendio o servicio de Combustible y los establecimientos comerciales que utilizan llama viva dentro de las áreas urbanas y rurales.

Criterios de determinación de las medidas.

Las medidas se tomaran, en términos generales para el caso de la ciudad, de punto a punto; es decir de forma lineal. Cosa diferente en el área rural, ya que aquí se toma de metros o kilómetros a la redonda.

Esta previsión tiene su explicación en el hecho de la presunción de que el área rural puede haber presumiblemente, poca o menor demanda (consumo) se le debe permitir a los competidores que surten el combustible, más terreno o área geográfica para realizar su actividad comercial. En esta medida no interesa si el hospital, escuela, asilo, etc., no esté en la línea paralela o lateral a la estación de combustible. Como se ha dicho se mide de punto a punto en línea recta.

En el área urbana se presume que la demanda o consumo es mayor, por esta razón el área de distribución y de comercialización exclusiva es menor. En la urbe davideña se debe medir la distancia de punto a punto, es decir, desde la pared exterior del lugar descrito en el Acuerdo, por ejemplo colegio, hospital, asilo, etcétera; al lado o el frente del lugar destinado a la venta del combustible.

La definición de colegio o escuela a los fines del Acuerdo 31 de 1995.

Usted señala que existe relativa dificultad de interpretación del término Colegio, Escuela, y Centro de Enseñanza Superior. Para aclarar a este respecto hay que tomar en cuenta los principios de hermenéutica o interpretación de una disposición legal que recoge el Código Civil, que establece de manera general la prohibición de recurrir al espíritu de la norma si es claro su tenor literal, de no ser claro se puede recurrir a la intención del Legislador, en este caso del Consejo Municipal al momento de dictar el Acuerdo que regula este tema, o a su espíritu (art. 9).

"ARTICULO 9.- Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal con el pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento."

Igualmente, el Código Civil prevé que los conceptos o términos deberán entenderse en su sentido natural y obvio, de acuerdo al uso general de las mismas palabras, a menos que en la propia disposición legal le atribuya expresamente determinado significado (art. 10).

"ARTICULO 10.-Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido

expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal."

Si atendemos a la definición que plantea la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, según sus modificaciones por virtud de la Ley 34 de 6 de julio de 1995; se puede arribar a la conclusión de que los centros de enseñanza en el ámbito superior, son establecimientos pertenecientes al sistema de educación formal, por lo tanto, se pueden tomar como escuelas o colegios.

Ciertamente, en el Acuerdo 31 de 1995, no se hace mención a centros de enseñanza superior, universidades o institutos de especialización pos-secundaria; por ello, habrá que ver si la Ley educativa los asimila a centros pertenecientes al sistema de educación formal.

En el artículo 34 de la Ley 47 de 1946, se afirma que el último nivel educativo lo es la enseñanza superior. Veamos:

"Artículo 34. El subsistema regular comprende la educación formal o sistemática, que desarrolla la estructura educativa para atender la población escolar de menores, jóvenes y adultos, con participación del núcleo familiar. Atenderá también, mediante la modalidad formal y no formal, a aquella población que requiera educación especial. Este subsistema cumplirá con las metas, propósitos, finalidades y políticas educativas del país, acorde al ordenamiento jurídico que la sustenta.

El subsistema regular se organiza en tres niveles:

1. Primer nivel de enseñanza o educación básica general, que es de característica universal, gratuita y obligatorio, con una duración de once (11) años e incluye.

- a. Educación preescolar, para menores de cuatro (4) a cinco (5) años, con duración de dos (2) años.
 - b. Educación primaria, con una duración de seis (6) años.
 - c. Educación premedia, con una duración de tres (3) años.
2. Segundo nivel de enseñanza media, de carácter gratuito con una duración de tres (3) años.
 3. Tercer nivel de enseñanza superior (posmedia, no universitaria y universitaria)".

Por lo claro de la disposición pretranscrita de la Ley Educativa, en principio, pareciera que la intención original del Consejo Municipal al dictar el Acuerdo Municipal N°31 de 17 de mayo de 1995, era tomar el concepto de escuela y colegio, como centro de enseñanza o de educación formal, en consecuencia, pareciera que se debe entender que la escuela superior queda comprendida en la noción general de escuela o colegios.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, me suscribo de usted,

Atentamente,

Original
Firmado

}

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF715/hf.