



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 26 de octubre de 2018
C-073-18

Arquitecto
Juan Manuel Vásquez G.
Viceministro de Ordenamiento Territorial
E.S.M.

Ref.: Competencias en materia de ordenamiento territorial.

Señor Viceministro:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota No. 14.002-DVOT-150-2018, de 3 de agosto de 2018, recibida en este Despacho el 6 del mismo mes y año, por la cual nos consulta sobre: 1) Las competencias privativas del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial como autoridad urbanística a nivel nacional; en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; 2) Las atribuciones de los municipios como autoridad urbanística local, en ese mismo campo; 3) El procedimiento a seguir para el traslado de funciones propias del MIVIOT a los municipios; y, 4) La obligatoriedad de los actos administrativos adoptados por las autoridades municipales en ejercicio de competencias propias de dicho ente ministerial, sin que las mismas les hubieren sido previamente trasladadas.

En respuesta a las interrogantes planteadas, es la opinión de esta Procuraduría que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como autoridad urbanística a nivel nacional, detenta competencia exclusiva para formular y ejecutar la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, e igualmente para elaborar, aprobar y ejecutar los planes nacionales y regionales del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. En tanto, a los municipios del país, en su calidad de autoridad urbanística local, les corresponde ordenar el desarrollo de su territorio y, en ese sentido, elaborar, aprobar, ejecutar y modificar los planes de ordenamiento territorial a nivel local, según el procedimiento que establezca el respectivo municipio, criterio previamente adoptado por este Despacho mediante la nota C-52-15, de 18 de junio de 2015. En cuanto al procedimiento a seguir para transferirles estas competencias a los municipios, es nuestra apreciación que las mismas no tienen que ser objeto del procedimiento de traslado de competencias establecido en la Ley 37 de 2009 y su reglamento, pues la autoridad urbanística local ya las detenta, de pleno derecho, en virtud de la Ley 14 de 2015. Por último opinamos que los actos administrativos adoptados por las autoridades municipales en ejercicio de tales competencias tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados mientras no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.

A continuación nos permitimos externar los fundamentos y argumentos jurídicos en virtud de los cuales arribamos a estas conclusiones:

I. Consideración preliminar.

Del contenido de su nota se desprende que su inquietud se centra en aclarar lo siguiente: 1) Si los municipios deben ceñirse a la política nacional de ordenamiento territorial trazada por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; 2) Si dichas entidades territoriales deben ajustarse, al ejercer sus competencias en esta materia, a los planes nacionales y regionales aprobados por dicho ente ministerial; 3) Si dicho ministerio puede continuar ejerciendo aquellas funciones de los municipios en materia de ordenamiento territorial, que ha venido desempeñando subsidiariamente con fundamento en la Ley 6 de 2006, sobre ordenamiento territorial, la Ley 61 de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda, y las resoluciones N.º 4-2009 y N.º 675-2010, emitidas por dicha institución, relacionadas con la tramitación de solicitudes en materia de ordenamiento territorial; 4) El alcance de la potestad reglamentaria del Ministerio de Vivienda en materia de ordenamiento territorial; y, 5) La validez y obligatoriedad de algunos Acuerdos Municipales, presuntamente dictados al margen de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen el proceso de descentralización de la administración pública en materia de ordenamiento territorial.

Luego de analizar las interrogantes planteadas y sus preocupaciones centrales, hemos podido advertir que contestar su consulta como ha sido planteada, implicaría emitir un pronunciamiento prejudicial sobre la constitucionalidad de la Ley 14 de 2015, que modifica la Ley 6 de 2006; la derogatoria tácita de algunas disposiciones de esta última; la validez legal de las resoluciones N.º 4-2009, N.º 675-2010 y No. 99 de 27 de diciembre de 2017, emitidas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; e igualmente, someter a un escrutinio prejudicial, la legalidad de los instrumentos de ordenamiento territorial adoptados mediante Acuerdo Municipal por los municipios del país, con fundamento en sus propios reglamentos.

No obstante, lo concerniente a la constitucionalidad de la ley corresponde privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el acápite “a.” del numeral 1 del artículo 86 del Código Judicial en concordancia con el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política; y, lo que atañe a la validez legal de los actos administrativos de efecto general emitidos por el Órgano Ejecutivo, el Ministerio de Vivienda y los municipios, es competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con los numerales 1 y 7 del artículo 97 del Código Judicial.

En cuanto a la posible derogatoria tácita de normas legales, debemos indicarle que mediante fallo de 12 de noviembre de 2014, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, señaló que no es dable a la Procuraduría de la Administración realizar interpretaciones sobre la vigencia de las normas legales.

II. Criterio de la Procuraduría de la Administración

En atención a lo sustentado en el apartado anterior, en el caso específico que nos ocupa, debemos limitarnos a precisar lo siguiente:

1. De conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 7 de la Ley 6 de 2006, “Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”, en concordancia con los numerales 1 del artículo 2 y numeral 1 del artículo 16 de la Ley 61 de 2009 “Que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el

Viceministerio de Ordenamiento Territorial” y el numeral 2 del artículo 13 de la Ley 37 de 2009 “Que descentraliza la administración pública”, la función de disponer y ejecutar la Política Nacional de Ordenamiento Territorial reviste el carácter de competencia **exclusiva** del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Del mismo modo, compete de manera **exclusiva** a dicha institución, elaborar, aprobar y ejecutar los planes nacionales y regionales del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con sus respectivas normas y procedimientos técnicos; atribuciones éstas que le son asignadas por la ley con alcance nacional; lo que excede el ámbito de actuación de los municipios, cuya jurisdicción se limita a la circunscripción distrital, tal como lo establece el artículo 9 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre régimen municipal.

2. A juicio de este Despacho, los municipios deben ceñirse a la política nacional de ordenamiento territorial trazada por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, al ejercer las atribuciones que les confiere la Ley 6 de 2006, como quedó modificada por la Ley 14 de 2015, entre éstas, la de elaborar, aprobar y modificar los planes locales y parciales de ordenamiento territorial y la de dictar acuerdos municipales en materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local; ello en atención a lo previsto en diversas disposiciones de la aludida Ley 6, entre estas, los numerales 1 y 4 del artículo 8, anteriormente citado, que prevén la asesoría del Ministerio de Vivienda para la elaboración de los planes locales y sujetan la potestad de los municipios de regular estas materias a lo que dispongan las leyes, reglamentos, planes nacionales y regionales, respectivamente; los artículos 11 y 41, que atribuyen carácter integrado y jerarquizado a los planes nacionales, regionales, locales y parciales, de modo tal que los planes locales y parciales deben ajustarse a los lineamientos de los planes de mayor jerarquía; el segundo párrafo del artículo 17, que dispone que el plan local será elaborado por el municipio respectivo de acuerdo con las disposiciones de dicha ley y el artículo 23, segundo párrafo, que sujeta la potestad de los municipios de regular el uso, clasificación, la ocupación y el aprovechamiento del suelo, a lo establecido en las guías elaboradas por el Ministerio de Vivienda para tales efectos.
3. La sujeción del ejercicio de determinadas competencias de los municipios a las políticas y normas nacionales no es una noción ajena a la autonomía municipal ni a los preceptos rectores del proceso de descentralización de la administración pública, ya que incluso, tratándose de competencias trasladadas y delegadas a los municipios de conformidad con la Ley 37 de 29 de junio de 2009, dicho régimen especial prevé en su artículo 2 el deber de los municipios de desarrollar, mediante actuaciones y normas propias, el ejercicio de tales competencias, adaptándolas a la realidad local, en el marco de la política general del Estado.
4. En cuanto a las resoluciones N.º 4-2009 de 20 de enero de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento y los requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano” y N.º 675-2010, de 19 de octubre de 2010, “Por la cual se asignan funciones a varias unidades administrativas del Viceministerio de Ordenamiento Territorial”, que sustentan la actuación subsidiaria del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en esta materia, importa señalar que en virtud de lo dispuesto por la Ley 14 de 2015 “Que modifica la Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”, a partir de su entrada en vigencia (25 de abril de 2015), tales peticiones

sólo podrán ser atendidas por la autoridad urbanística local. Sobre el particular también es preciso advertir que, si bien es cierto que dichos instrumentos reglamentarios se encuentran revestidos de la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos¹; no lo es menos que, al tenor del segundo párrafo del artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre procedimiento administrativo general, “*En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.*” (Resaltado del Despacho); razón por la cual, debe entenderse que la aplicación de la Ley 14 de 2015 reviste carácter preferente, frente a los mencionados instrumentos reglamentarios.

5. En lo que toca al Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017, “Que reglamenta los artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 y el artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015”, también dictado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, resulta preciso advertir que mediante Auto de 12 de junio de 2018, proferido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Licenciado Agapito González Gómez, actuando en nombre y representación de José Blandón Figueroa en su condición de Alcalde del Distrito de Panamá, contra el artículo 1, los numerales 4, 5, 6 y último párrafo del artículo 3, y el artículo 5 del mencionado Decreto Ejecutivo, dicho alto tribunal de justicia suspendió provisionalmente los efectos de las disposiciones demandadas; por lo que a partir de esa fecha y de manera provisional, hasta que se dicte la sentencia definitiva, dichas normas no podrán ser aplicadas.
6. La posición de este Despacho en cuanto al alcance de las competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial es la contemplada en la nota C-52-15, de 18 de junio de 2015. En dicha opinión señalamos, entre otros aspectos, lo siguiente:

“(…) mediante la expedición de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, se dejó plasmado en el artículo 1, por la cual se modificó el artículo 18 de la Ley 6 de 2006, que en cada municipio se establecería una Junta de Planificación Municipal, a quién le correspondería elaborar, ejecutar y modificar los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local y por otra parte, el artículo 2 de la referida Ley, por la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 6 de 2006, estableció que dicha **Junta emitiría la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones del plan de su competencia, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo y además establece el precepto legal en referencia, que esta opinión técnica tendría carácter vinculante.** En concordancia con lo anterior, el artículo 8 de la Ley 14 de 2015, reitera que las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo **serán aprobados o negados por la autoridad urbanística local, según el procedimiento que establezca el respectivo municipio.**


Por lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría es de la opinión que el Municipio, con la entrada en vigencia de la Ley 37 de 2010 y la modificación a la Ley 6 de 2006, constituye la Autoridad Urbanística Local a quién corresponde a partir del 25 de abril de 2015, aprobar o

¹ De conformidad con el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el criterio jurisprudencial vertido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en reiterados pronunciamientos (ver sentencias de 11 de marzo de 2014, 27 de abril de 2009 y auto de 12 de noviembre de 2008), el Principio de Presunción de Legalidad profesa que los reglamentos tienen fuerza obligatoria y deben ser aplicados mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las leyes por autoridad competente.

negar los cambios de zonificación o uso de suelo. Cabe agregar que de conformidad con el artículo 36 de la Ley 6 de 2006, toda persona natural o jurídica que realice obras de parcelación, urbanización y edificación en contravención a la ley, a los decretos, a los reglamentos, a los acuerdos o a las disposiciones contenidas en los planes, **será sancionada por las autoridades urbanísticas**, y recaerá sobre ella, reglamentar en caso de infracciones, la aplicación de la sanción que corresponda. (Ver artículo 38 de la Ley 6 de 2006)".

7. El Órgano Legislativo, mediante ley formal, reafirmó la potestad de la autoridad urbanística local para realizar la planificación territorial a nivel local, incluyendo los cambios de zonificación y usos de suelo, en base a sus propios reglamentos, a través de la Ley 14 de 2015. Así las cosas, es claro a juicio de este Despacho que dicho Órgano del Estado actuó en ejercicio de su potestad legislativa, de manera directa, al margen del procedimiento de traslado de competencias establecido por la Ley 37 de 2009 y sin remitir a ella para efectos de su implementación; razón por que la esta Procuraduría, opina que estas competencias y las que de ellas pudieren derivar (v.g. la expedición de las certificaciones correspondientes), no tendrían que ser transferidas a las entidades territoriales mediante el procedimiento de traslado de competencias establecido en la Ley 37 de 2009, desarrollado por el Decreto Ejecutivo 10 de 6 de enero de 2017, pues la autoridad urbanística local ya las detenta, de pleno derecho, en virtud de la Ley 14 de 2015, la cual está revestida de presunción de constitucionalidad, principio en virtud del cual, las leyes expedidas por la Asamblea Nacional deben entenderse conformes con la Constitución, mientras el Pleno de la Corte Suprema de Justicia no declare su inconstitucionalidad. (Ver sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 21 de agosto de 2017).

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.
RGM/dc



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa **