

, 6 de julio de 1987.

Señora
Jilma Noriega de Jurado
Alcaldesa del Distrito Capital
E. S. D.

Señora Alcaldesa:

El primero del corriente recibimos en esta Procuraduría la opinión de la Dirección de Legal y Justicia del despacho a su digno cargo, por lo que paso de inmediato a absolver la consulta que tuvo a bien plantearnos en su atenta comunicación Nº1588 D.L. fechada 18 de junio último, recibida en este despacho el 25 de dicho mes.

Le interesa saber qué norma legal debe aplicar "la Dirección de Ingeniería Municipal, para aprobar los anteproyectos que se encontraban en tramitación al entrar en vigencia el Acuerdo Nº3 de 4 de febrero de 1987", relativos a planos para la construcción de instalaciones de expendio y bombas de patio o de consumo propio para vehículos en el Distrito de Panamá. Explica usted que mediante el citado Acuerdo Municipal se modificó el régimen establecido al efecto por la Resolución S/N de 12 de noviembre de 1964, reformado por la Resolución Nº494 de 24 de mayo de 1967, que varía algunos aspectos relacionados con las distancias entre dichas instalaciones.

Un examen de la documentación que se sirvió acompañar a la comunicación que contesto, indica que "el Anteproyecto constituye un servicio de orientación para el interesado, previo a la presentación de los planos de edificación y por lo tanto no autoriza al propietario para ejecutar obras". Además, conforme a los artículos 1º, 2º, 4º y ss. del Acuerdo Municipal Nº29 de 9 de diciembre de 1986, el anteproyecto viene a constituir un trámite necesario para obtener el permiso de construcción respectivo.

Por otro lado, he podido comprobar que el Acuerdo Municipal Nº3 de 1987 fue promulgado en la Gaceta Oficial Nº20.743 de 17 de febrero de 1987 y que, con arreglo al artículo 11º del mismo, comenzó "a regir desde su sanción y publicación".

Partiendo de las premisas anteriores, conviene enjuiciar la situación consultada con base en dos normas jurídicas que

regulan la materia, a saber:

a.- El artículo 43 de la Constitución Política que preceptúa:

"Artículo 43: Las Leyes no tienen efecto retroactivo excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoria."

- o - o -

Según esta norma constitucional, las leyes no tienen efecto retroactivo, a menos que se trate de aquellas que tienen carácter de orden público y de interés social (cuando en ellas así se disponga) y las que son favorables al reo (aún cuando exista sentencia ejecutoriada).

Por tanto, como el propio Acuerdo Municipal N°3 de 1987 dispone que regirá para el futuro, no es dable aplicar sus normas a hechos o situaciones anteriores a su vigencia, lo que ocurrió el 17 de febrero de 1987.

b.- El artículo 32 del Código Civil, cuyo texto reproduzco a continuación:

"Artículo 32: Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación."

- o - o -

Con arreglo a esta norma, las leyes que regulan los procedimientos deben aplicarse desde el momento en que entran a regir, con prioridad a las anteriores; sin embargo, dispone -como excepción- que "los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su inicio".

De acuerdo con lo que señala Jesús González Pérez, en materia de vigencia de las nuevas normas procesales, existen únicamente dos sistemas, que según él son: "el de regulación aislada -cada acto procesal se rige por la norma vigente en el momento de su producción- y el de regulación conjunta -todo proceso unitariamente considerado debe regirse por la

misma norma. De estos dos sistemas, en los distintos ordenamientos domina el segundo" (Derecho Procesal Administrativo Hispano-Americano, 1985, pág. 33).

Como es natural, el sistema instituido en Panamá por el artículo 32 del Código Civil es el primero de los que menciona González Pérez, esto es, aquel según el cual cada actuación se rige por la ley procesal vigente al momento en que tal actuación se realiza. Por tanto, si la aprobación de los anteproyectos constituye un trámite para la aprobación ulterior de nuevos planos, con base en los cuales se obtendrá luego el permiso de construcción respectivo, y dichos anteproyectos habían sido presentados y analizados por la Dirección de Ingeniería Municipal antes de que entrara a regir el Acuerdo Municipal N°3 de 1987, pienso que ese trámite debió regirse por las normas vigentes en aquella oportunidad, tal como lo señala la Licda. María Eloisa Jurado, Jefe de la Sección Legal, de la Dirección de Legal y Justicia del despacho a su digno cargo, en Memorandum N°35 D.L. de 17 de junio último, dirigido al Ing. Abdiel Cano G., Jefe de Aprobación de Planos y Proyectos de la Dirección de Ingeniería Municipal. Sin embargo, es natural que los trámites ulteriores para la obtención del referido permiso de construcción deban sujetarse, en lo pertinente, al referido Acuerdo Municipal de 1987, en la medida en que debieron surtirse con posterioridad a la fecha en que dicho Acuerdo entró en vigencia.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.