

C-No.72

Panamá, 31 de marzo de 2004.

Licenciado
Joaquín Vásquez
Honorable Representante del
Corregimiento de Ancón
E. S. D.

Licenciado Vásquez:

En cumplimiento de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta que tuvo a bien elevar a este despacho mediante memorial fechado 17 de febrero de 2004, por el cual solicita nuestro criterio con relación a la **interpretación del Artículo Cuarto del Acuerdo N°119 de 13 de agosto de 2002** y a la **actuación realizada por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, en cuanto a al otorgamiento del permiso de construcción con verificación técnica N°16637, a favor de la compañía ESSO STANDARD OIL, S.A., sin contar con Visto Bueno de la Junta Comunal de Ancón,** conforme a lo establecido en el Acuerdo 137 de 24 de noviembre de 1998, modificado por el Acuerdo 116 de 9 de junio de 1996 y el Acuerdo N° 119 de 13 de agosto de 2002.

Como cuestión previa debemos comunicarle que, al tenor de lo establecido en el Artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, las consultas que eleven los funcionarios públicos a esta Procuraduría deberán estar acompañadas del criterio jurídico

respectivo, requisito que le instamos cumplir en futuras oportunidades.

Observamos que adjunto a su solicitud nos remite los siguientes documentos:

1. Copia simple del Permiso de Construcción N°982-03, con número de verificación técnica N°16637, fechado **16 de septiembre de 2003**, conferido a favor de constructora Chung Sang, S.A., para que proceda a la construcción de la Estación de Servicio Esso, Llanos de Curundu.
2. Copia simple de la Nota JCA -905-2003, fechada **27 de octubre de 2003**, de la Junta Comunal de Ancón, dirigida al Director de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, por la cual se le solicita información con relación a si la compañía responsable de la construcción de la estación de expendio de combustible ubicada en la entrada de los llanos de Curundu cuenta con los permisos necesarios.
3. Copia simple del Informe de Inspección DOC. 1230-1475, del Departamento de Inspecciones Técnicas, fechado **14 de noviembre de 2003**.
4. Copia simple de la nota DOC-1200-1894 de **18 de noviembre de 2003**, de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, por la cual remite al Presidente de la Junta Comunal de Ancón, Informe Técnico N°1230-1475-2003, elaborado en el Departamento de Inspecciones Técnicas de esta Dirección.

I. Aclaración previa.

Es del caso aclarar que a pesar que en su escrito nos consulta con relación a la "interpretación del **Artículo Cuarto del Acuerdo Municipal N°119 de 13 de agosto de 2002**" entendemos, para los efectos pertinentes, que en realidad la norma cuya interpretación se consulta es el Artículo Cuarto del Acuerdo N° 137 de 24 de noviembre de 1998, toda vez que el Acuerdo 119, sólo tiene dos artículos, siendo que el primero de ellos, modifica el Artículo Cuarto del Acuerdo 137.

Por otra parte, tras la revisión de su memorial y los documentos adjuntos, hemos podido constatar que en términos generales, la misma solicita nuestro criterio con relación a la debida interpretación del Artículo Cuarto del Acuerdo N° 137 de 24 de noviembre de 1998, modificado por el Artículo Primero del Acuerdo N°119 de 13 de agosto de 2002, y a si estaba la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, obligada a aplicar sus disposiciones al tramitar el otorgamiento del permiso de construcción N° PC 982-03, de 16 de septiembre de 2,003, a favor de la compañía CONSTRUCTORA CHUNG SANG, S.A.

Considerando lo anterior y en base a lo dispuesto en el Artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 2000, procedemos a emitir criterio respecto a la interpretación de dicha norma y a la aplicación de la misma en el tiempo, procurando no pronunciarnos en aspectos de fondo que pudieran acarrear la configuración en contra del suscrito, de la causal de impedimento establecida en el Artículo 760, numeral 5 del Código Judicial, en el eventual proceso contencioso-administrativo que sobre la situación planteada pudiera iniciarse.

Vistos los aspectos que abarca su consulta y hechas las aclaraciones pertinentes, nos permitimos ofrecer contestación, con base en la documentación suministrada, en los siguientes términos:

II. Interpretación y aplicación del Artículo Cuarto del Acuerdo 137 de 24 de noviembre de 1998, modificado por el Acuerdo N° 119 de 13 de agosto de 2002.

A. Interpretación de la norma.

El Artículo Cuarto del Acuerdo N°137 de 24 de noviembre de 1998, emitido por el Consejo Municipal del Municipio de Panamá, conforme fue

modificado por el Artículo Primero del Acuerdo 119 de 13 de agosto de 2002, establece lo siguiente:

"ARTÍCULO CUARTO: Se podrá construir Estaciones de combustible únicamente en áreas cuyos códigos de zonas sean determinables como Comercial de alta intensidad C-2 y que cumplan con todas las exigencias expresadas en las Normas de Desarrollo del Ministerio de Vivienda.

Se permitirá el emplazamiento de Estaciones de combustible en áreas que cuenten con la consulta Pública de la comunidad la cual será expresada a través del Visto Bueno de la Junta del Corregimiento.

Para las instalaciones de combustible ubicada a menos de 300 metros de hospitales, centro de salud, clínicas, policlínicas privadas o públicas, casa de reposo, asilo y similares se requerirá de la aprobación de la Región Metropolitana de la salud del ministerio de Salud.

Todos los aspectos normativos relacionados con la seguridad de las estaciones de combustibles serán regulados de acuerdo a las reglamentaciones vigentes especificadas por la Oficina de Seguridad de Panamá". (sic)

La citada norma establece los requisitos generales que deberá cumplir toda persona que pretenda construir una estación de expendio de combustible dentro de la circunscripción territorial del Distrito de Panamá.

Conforme al primer párrafo de la citada norma, sólo se podrán construir estaciones de expendio de combustible en el distrito Capital, en áreas que hayan sido zonificadas por el Ministerio de Vivienda como zonas comerciales de alta intensidad, C-2.

Al tenor del Artículo 3 de la Resolución N° 160-2002 de 22 de julio de 2002, del Ministerio de Vivienda, "Por la cual se crean los códigos de Zona y Normas de Desarrollo Urbano para el área del Canal.", las áreas comerciales están constituidas por los espacios cerrados destinados a la confección, transformación, almacenamiento, venta, compra o distribución de bienes y servicios, incluyendo los accesos directos a los mismos. Conforme a esta disposición, una zona es de alta intensidad cuando las edificaciones ocupan mayor volumen que el espacio abierto disponible.

El segundo párrafo de la norma establece con toda claridad el requisito "sine qua non" de contar con el Visto Bueno de la Junta del Corregimiento respectivo, en este caso, del corregimiento de Ancón, para que la autoridad municipal competente permita el emplazamiento, es decir, la ubicación, de estaciones de expendio de combustible dentro del Distrito de Panamá.

El cuarto párrafo de la norma establece asimismo un requisito exigible en los casos en que la edificación se vaya a ubicar a menos de 300 metros de hospitales, centros de salud, clínicas, policlínicas privadas o públicas, casas de reposo, asilos y similares. Se trata de permiso otorgado por la Región Metropolitana de la Salud del Ministerio de Salud, en virtud del cumplimiento de las condiciones mínimas exigidas por las normas de salubridad pública vigentes, tendientes a proteger la vida y la salud de la población contra los efectos o impactos negativos que pueda generar la ubicación de establecimientos o industrias que constituyan peligro o molestias públicas, dentro

del radio antes indicado. (Ver Decreto N° 71 de 26 de febrero de 1964).

Por último el párrafo quinto alude al cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el mantenimiento de condiciones de seguridad del establecimiento, reguladas por los reglamentos emitidos por la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos de Panamá, a saber, "Manual técnico para instalaciones, almacenamiento, manejo, distribución y transporte de combustible líquido y derivados del petróleo, en la República de Panamá", aprobado mediante Resolución N° 03-96 C.O. SE. P. I., de 18 de abril de 1996; modificada por la Resolución CDZ-003-99, de 11 de febrero de 1999, emitida por el Consejo de Directores de Zona del Cuerpo de Bomberos de Panamá.

B. Aplicación de la norma.

La certeza de las relaciones jurídicas entre el Estado y la sociedad requiere, como uno de sus principios fundamentales, que la obligatoriedad de las normas administrativas tenga límites temporales hacia el pasado, es decir, que las normas jurídicas regulen solo situaciones producidas con posterioridad a su vigencia, sin que sea dable a la administración ajustar o regular acontecimientos pasados a normas presentes.

Este principio general ha sido consagrado en nuestro ordenamiento constitucional en el Artículo 43 de la Constitución Política vigente, que reza:

"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 ejecutoriada."

En ámbito legal, en materia de procedimiento administrativo, este principio ha sido recogido por el Libro Segundo de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo general, en su Artículo 46, fundamentalmente. Dicha norma es del siguiente tenor:

"46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior." (el resaltado es nuestro).

Como se puede apreciar, rige en nuestro medio el principio general de que las normas de procedimiento administrativo rigen -y por lo tanto sólo son aplicables- a partir de su promulgación.

En el ámbito municipal rige igualmente este principio, el cual ha sido expresamente reconocido en el artículo 38 de la Ley 106 de 1973, sobre régimen municipal, el cual nos permitimos citar a continuación.

"Artículo 38 Los consejos dictarán sus disposiciones por medio de

*acuerdos o resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en el Distrito respectivo **tan pronto sean promulgadas, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia.***"

De conformidad con en el artículo 39 de esta Ley, por regla general, los acuerdos municipales se promulgan por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Consejo, en las de la Alcaldía y en las Corregidurías, por un término de diez (10) días calendarios, vencido el cual empezará a surtir efectos legales. La excepción a esta regla la constituyen los acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales, los cuales deben ser publicados en la Gaceta Oficial.

En el caso específico que nos ocupa, el Acuerdo N° 119 de 13 de agosto de 2002, según consta en la certificación suscrita por el Secretario General del Consejo Municipal de Panamá, fue fijado en la Tablilla del Consejo Municipal de Panamá, el 23 de octubre de 2002 y desfijado el 3 de noviembre de 2002, por lo que es a partir de esta última fecha que entró en vigencia el mismo.

En virtud de lo anterior, es a partir del 3 de noviembre de 2002 que comienza a regir la reforma introducida al Artículo Cuarto del Acuerdo Municipal N° 137 de 24 de noviembre de 1998, por el Acuerdo N° 119 en referencia, que introduce el requisito de contar con Visto Bueno de la Junta del Corregimiento respectivo a fin de poder obtener Permiso de Construcción para emplazar estaciones de expendio de combustible dentro del Distrito de Panamá. De allí que este requisito sólo pueda ser exigido por la Dirección de Construcciones y Obras Municipales en caso de trámites de solicitudes iniciados después del 3 de noviembre de 2002.

Cabe señalar que al tenor del Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de julio de 1996, "Por el cual se dictan

disposiciones sobre la construcción, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimientos de tierra en el Distrito de Panamá", la Dirección de Obras y Construcciones Municipales expedirá los permisos de construcción con base en los Artículos 1313, 1316, 1320 y 1324 del Código Administrativo, las dispuestas en dicho Acuerdo y otras disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Conforme a las disposiciones de este Acuerdo, el trámite de solicitud de permiso de construcción consta de tres etapas fundamentales, a saber: La revisión y aprobación del anteproyecto, la revisión y registro de planos, y el otorgamiento del permiso de construcción, previo cumplimiento de los requisitos legales respectivos. Así pues, se trata de fases o etapas concatenadas y sucesivas, de un mismo proceso administrativo, que desembocan en el otorgamiento del permiso de construcción y, hecho esto, del permiso de ocupación, sujeto a cumplimiento de las exigencias técnicas, requisitos y procedimientos que señala la ley.

Cabe señalar que, en virtud de los términos de vigencia o validez de las autorizaciones o permisos que otorga la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, establecidos en los artículos 4 (4), 5 (2) y 18, del Acuerdo 116, en referencia (Anteproyectos, 2 años, prorrogables por una sola vez; Planos, 3 años, prorrogables por una sola vez; Permiso de Construcción, 3 años, prorrogables por una sola vez, todo ello conforme a los parámetros establecidos en dicho Acuerdo), puede darse el caso que, entre la fecha de inicio de la actuación, esto es, entre la fecha de la presentación del Anteproyecto y la fecha en que se otorga el Permiso de Construcción transcurran varios años, factor que se deberá tomar en consideración al momento de evaluar situaciones como la que nos plantea en su escrito de consulta.

Por otra parte, consideramos que en casos como el que nos ocupa, resulta aplicable por analogía la disposición contemplada en el Artículo 204 de la Ley 38 de 2000, que reza:

"204. Los procesos administrativos iniciados con anterioridad a la presente Ley se regirán por las disposiciones de ésta con sujeción a los que dispone el artículo 32 del Código Civil."

De este modo, por aplicación analógica de esta norma, en los procesos administrativos iniciados en la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, con anterioridad a la vigencia de la reforma introducida por el Acuerdo 119 de 13 de agosto de 2002, es decir, antes del 4 de noviembre de 2002, dicha reforma no será aplicable y por tanto, el requisito de aportar Visto Bueno de la Junta Comunal respectiva no será exigible. Dicho esto, a contrario sensu, en los procesos administrativos iniciados en dicha entidad, con la entrada en la vigencia del Acuerdo 119, esto es, del 4 de noviembre de 2002 en adelante, si será obligatorio el cumplimiento del requisito de aportar con la solicitud, el visto Bueno de la Junta Comunal respectiva.

Esperando de este modo haber satisfecho suficientemente su inquietud, nos suscribimos, no sin antes manifestarle las seguridades de nuestro más alto aprecio y distinguida consideración.

Atentamente,

Dr. José Juan Ceballos
Procurador de la Administración
Suplente

JJC/dc/cch.