

14 de diciembre 1992

Licenciado  
Lenín Huerta  
Director Jurídico  
Ministerio de Vivienda  
E.S.D.

Señor Director Jurídico:

En atención a su Nota No.1500-469-92, fechada 28 de julio del presente, mediante la cual nos consulta lo siguiente:

"Motiva la presente consultarle sobre la fijación de los límites o linderos de una ciudad. Concretamente, requerir de usted una respuesta a la pregunta ¿Si el Concejo Municipal tiene la facultad para mediante Acuerdo Municipal, establecer o señalar los límites de la ciudad de Panamá, o si por el contrario lo anterior le corresponde al Ministerio de Vivienda o a otra entidad Oficial?

Igualmente queremos que nos absuelva ésta otra interrogante; ¿Según el párrafo segundo del artículo 16 de la Ley No.22 de 29 de julio de 1991, por la cual se establecen las bases de la política nacional de vivienda, se creó el Fondo de Ahorro Habitacional y el Organismo regulador del mismo, cuál sería el quorum necesario que convalide las reuniones del Consejo Nacional de Vivienda?."

Por su orden paso a emitir opinión sobre las interrogantes que nos plantea.

**PRIMERA INTERROGANTE:**

" Si el Consejo Municipal tiene la facultad para mediante Acuerdo Municipal, establecer o señalar los límites de la ciudad de Panamá, o por el contrario, lo anterior le corresponda.

al Ministerio de Vivienda o a otra entidad oficial?"

Antes de entrar al fondo de la interrogante que nos ha formulado sobre la fijación de los límites o linderos de una ciudad es dable explicar que son los límites?. Podermos decir que son las líneas que separarán los territorios o jurisdicciones de las regiones y de los Estados. Estos pueden ser naturales y geométricos o matemáticos, que siguen líneas imaginarias, es decir que utilizan las coordenadas geográficas; por ello implican el conocimiento de la orientación en la superficie terrestre.

Ahora bien, se observa que con anterioridad los Consejos Municipales se encontraban facultados para fijar los límites de los Barrios y Corregimientos, así como para establecer la división territorial interna, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 6to., de la Ley 8 de 1954, la cual fue derogada por la Ley 106 de 1973, y que luego se atribuyó a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos la facultad de establecer o reformar la división política del país (V. art. 141 numeral 3, de la Constitución Nacional de 1972).

En la actualidad dicha atribución la tiene a su cargo la Asamblea Legislativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 153 numeral 7 de la Constitución Nacional sobre límites Administrativos creada mediante el Decreto Ejecutivo No.113 de 20 de septiembre de 1979, publicado en la Gaceta Oficial No.18,971 de 17 de diciembre de 1979.

En cuanto a las facultades del Ministerio de Vivienda en materia de planificación de las ciudades y desarrollo urbano reconocidos en la Ley 9 de 1973 concordamos con lo expuesto por usted, que ello entraña una labor distinta de la fijación de los límites o linderos de la ciudades, por lo que debe limitarse a desarrollar las tareas que expresamente le han sido encomendadas por el legislador en virtud del principio de la legalidad que obliga a los funcionarios públicos a llevar a cabo actividades que le autorize su marco legal.

#### SEGUNDA INTERROGANTE:

Según el párrafo segundo del artículo 16 de la Ley 22 de 29 de julio de 1991, por la cual se establecen las bases de la política nacional de vivienda, se creó el Fondo de Ahorro Habitacional y el Organismo Regulador del mismo. Cual será el quorum necesario que convalide las reuniones del Consejo Nacional de Vivienda.

Estimo conveniente antes de absolver la interrogantes

que nos formula delimitar qué significa el término mayoría absoluta, pues la Ley 2 de 1991, en ninguna de sus partes ha definido el mismo.

El artículo 13 del Código Civil expresa lo siguiente:

**ARTICULO 13:** Cuando no haya Ley exactamente aplicable al punto controvertido se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana.

Así tenemos que en base a lo estatuido en el artículo del Código Civil, analizaremos el término mayoría absoluta contemplado en el artículo 41 de la Ley 106 de 1973 sobre régimen Municipal que versa así:

**ARTICULO 41:** todo proyecto de Acuerdo o Resolución, una vez cumplidos los trámites previstos en el Reglamento Interno del Concejo, pasará el pleno de éste, donde sufrirá un solo debate y será adoptado mediante el voto favorable de la mayoría absoluta, entendiéndose por esta el número entero siguiente a la mitad de los miembros del Concejo. Se exceptúan los Acuerdos especiales para cuya aprobación, se requieran otras formalidades exigidas por esta ley o por el Reglamento de Concejo, y una vez aprobado, será remitido a la Secretaría para su promulgación.

Del tenor anterior debemos entender que por mayoría absoluta, la cifra en número entero siguiente a la mitad del total de los integrantes del Concejo Municipal.

En consideración con la norma que usted cita es necesario señalar que el artículo 11 de la Ley 22 de 1991 estatuye que, el Consejo Nacional de Vivienda tendrá un Directorio integrado por siete (7) Directores Principales y sus respectivos suplentes; observando en el inciso lo. será el Ministro de Vivienda el cual se parte del Directorio.

De lo expuesto en esta regla podemos decir que en caso de que el Presidente de la Comisión de Vivienda se ausente puede reemplazarlo el Vice-ministro; pero si ninguno de los dos está presente al momento de las reuniones, la misma no podrá celebrarse, pues para determinar el computo de lo que se entiende por mayoría absoluta es imprescindible la presencia del Presidente de la Comisión o su Suplente.

Así el mismo el párrafo 2do. del artículo 16 de la aludida  
 excerta legal expresa lo siguiente:

**ARTICULO 16:.....**

La validez de las reuniones del Consejo Nacional de Vivienda requiere de la presencia de su Presidente y de por lo menos, cuatro (4) miembros principales o suplentes; las decisiones se tomarán por mayoría absoluta.

.....

En

De lo anterior podemos colegir que para la validez de las reuniones del Consejo es necesario que se cumpla con el requisito de la mayoría absoluta es decir, el número entero siguiente a la mitad de los miembros de dicha entidad.

En mi opinión, para obtener una respuesta a la interrogante que nos ha formulado, es preciso tener en cuenta que el artículo 11 de la Ley 22 de 1991 establece que serán siete (7) los directores principales de la Comisión de Vivienda. Por tanto como se trata de una cifra impar, la mayoría absoluta en este caso serían 4 ya que la mitad de siete (7) son tres y medio (3 2/2) y el número entero siguiente es cuatro (4), de manera que la mayoría absoluta son cuatro (4) de los miembros principales o suplentes de la Comisión Nacional de Vivienda tal como lo ha expresado el párrafo 2do. del artículo 16 de la Ley 22 de 1991. Pero si el Presidente o su Suplente no está presente al momento de la reunión de la Comisión, la misma no se tendrá como válida, según lo dispuesto en esta norma.

Para su mayor información sobre este particular, nos permitimos adjuntarle copia de nota 644 de 9 octubre de 1992 en que el absolvimos consulta al Honorable Legislador Lucas Zarak, Presidente de la Asamblea Legislativa sobre quorum en organismos con integrantes de número impar.

En la esperanza de haber absuelto en debida forma su solicitud, nos reiteramos en las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Lic. Donatilo Ballesteros S.  
 Procurador de la Administración