

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 077

Panamá, 16 de enero de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

El Licenciado Agapito González Gómez, actuando en y representación de **José Blandón Figueroa**, actuando en su condición de Alcalde del Distrito de Panamá, solicita que se declaren nulos, por ilegales, del Artículo 1, los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del Artículo 3; y el Artículo 5 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, publicado en la Gaceta Oficial 284 de 5 de enero de 2018.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido 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, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Artículo 1, los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del Artículo 3; y el Artículo 5 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, publicado en la Gaceta Oficial 28439 de 5 de enero de 2018.

A través del acto arriba mencionado, se dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

“Artículo 1. La creación de la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial es de carácter obligatorio en cada Municipio. El personal que la conforme, a excepción del administrativo (secretarías, mensajeros, etc.); deberán ser profesionales idóneos con un

mínimo de cinco (5) años de experiencia comprobados en las ramas afines al ordenamiento territorial y/o a la planificación urbana y regional.

Para que cada Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial, pueda ejercer sus funciones y competencias; deberá contar con la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas.”

“**Artículo 3.** Para que los Municipios como autoridad urbanística local puedan ejercer las funciones establecidas en el artículo 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

...

4. Que sus planes locales y/o parciales del ordenamiento territorial, estén debidamente revisados y aprobados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como autoridad urbanística nacional, a fin de que las mismas estén en concordancia con los planes nacionales y regionales.

5. Que una vez se haya dado la revisión y emitido la aprobación correspondiente, del plan local o parcial, deberá ser aprobado por el Consejo Municipal mediante Acuerdo Municipal.

6. Cumplidos los acápites anteriores, la Autoridad Urbanística Nacional, emitirá una certificación, que acredita al Municipio, a través de la Junta de Planificación Municipal, a participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o usos de suelo a nivel local.

Antes de que la Junta de Planificación Municipal, emita la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios de zonificación o modificaciones al plan de su competencia, cambios de zonificación o uso de suelo; deberá remitir la documentación correspondiente al Despacho del Viceministro de Ordenamiento Territorial, para que éste en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendarios, emita un informe técnico. Vencido este plazo, la Junta de Planificación Municipal, podrá emitir la opinión técnica.”

“**Artículo 5.** Dentro del procedimiento que establezca cada municipio con respecto a las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo, es necesario contar para que sea aprobado o negado, con el informe técnico del Despacho del Viceministro de Ordenamiento Territorial, el igual condición a lo señalado en el parágrafo del artículo tercero de la presente reglamentación.” (Cfr. fojas 3 -4 del expediente judicial).

III. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante manifiesta que el acto acusado de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1 y 17 (numeral 6) de la Ley 106 de 1973, Sobre Régimen Municipal, los que en su orden, señalan que el municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. Que dicha organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local; y que los consejos municipales tendrán competencia exclusiva para crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que se disponga en la Constitución Política y las leyes vigentes (Cfr. foja 6 – 10 del expediente judicial);

B. Los artículos 8, 18 y 26 de la Ley 6 de 2006, los cuales hacen alusión a las competencias con las que cuentan los municipios en materia de ordenamiento territorial; la manera en que estará compuesta la Junta de Planificación Municipal; y la competencia de la misma en lo que respecta a la solicitudes de cambios o modificaciones a planes de su competencia (Cfr. 10 – 20 del expediente judicial); y

C. El artículo 8 de la Ley 14 de 2015, el establece que las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo serán aprobadas o negadas por la autoridad urbanística local, según el procedimiento que establezca el respectivo municipio (Cfr. foja 20 – 23 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al sustentar el concepto de violación, la actora indica, entre otras cosas, lo siguiente:

“La infracción se produce en el momento en que el Decreto Ejecutivo 99 de 2017, exige a la unidad administrativa de planificación y ordenamiento territorial de cada municipio, como condición para ejercer sus funciones y competencias, que cuente ‘con la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas’; con lo cual que ignora la autonomía administrativa y legislativa de los municipios consagrada en el artículo 1 de la Ley 106 de 1973.

El artículo 1 de la Ley 106 de 1973 (que es una reproducción textual del artículo 232 de la Constitución Política) atribuye autonomía al municipio, expresada en su doble vertiente: legislativa y administrativa. Legislativa, por cuanto tiene capacidad de dictar normas con fuerza de ley dentro del respectivo distrito mediante Acuerdos Municipales expedidos por el Consejo Municipal; y Administrativa, por cuanto tiene gobierno propio, independiente de los órganos del Estado, cuya organización se conforma por el alcalde, como jefe de la administración municipal, y por el Consejo Municipal, como órgano deliberante del Gobierno Local.” (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Por su parte, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante su informe de conducta indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Luego de aclarado lo anterior, iniciaremos manifestado que, efectivamente, existe una norma constitucional que consagra la descentralización de la competencia y la función pública a los municipios, pero la propia norma hace referencia a un *‘proceso’* que promoverá y garantizará el Órgano Ejecutivo, en base a la Ley, que en este caso corresponde a la Ley 37 de 29 de junio de 2009 (modificaciones y su reglamentación); lo cual no es sinónimo de que los municipios, fundamentándose en el proceso de descentralización y su autonomía, desconocerán las demás competencias privativas del Órgano Ejecutivo, dadas por todas las demás normas constitucionales y legales vigentes; como claramente lo indica el artículo 234 de la Constitución, el cual dispone que la autoridades municipales tienen el deber de *‘cumplir’* y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo.

Por otro lado, es importante aclarar que no es lo mismo *‘ordenamiento territorial’*, a lo indicado en la Constitución para los Municipios de *“ordenar el desarrollo de su territorio”*; ya que lo primero hace referencia a un concepto más amplio, como está señalado en el artículo 2 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, donde *‘el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de las características físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población’*; no obstante, lo segundo, es un ámbito más restringido, donde se hace alusión a un proceso implementado por los actores del territorio, que procura fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos para consolidar el entramado socio-institucional y el sistema económico-productivo local, con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad.” (Cfr. foja 113 del expediente judicial).

Luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría considera que **le asiste la razón parcialmente al recurrente**, referente a lo actuado por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho.

A fin de desarrollar el criterio plasmado en el párrafo que antecede, consideramos valedero realizar una aproximación al problema, delimitando los elementos, que a nuestro entender, constituyen lo medular de la reclamación, siendo estos, por un lado, *la autonomía funcional de los municipios*; y por el otro lado, *el alcance del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial como autoridad urbanística a nivel nacional*.

En este sentido, e iniciando por el tema de la *autonomía municipal*, si bien el análisis que le corresponde realizar a la Sala Tercera es de carácter legal y no constitucional, consideramos necesario iniciar nuestro desarrollo haciendo referencia al Título VIII, Capítulo Segundo de la Constitución Política, denominado *El Régimen Municipal*.

Lo anterior es así; ya que, la autonomía municipal surge de la Constitución, y no de la Ley, ni de ninguna otra norma de inferior jerarquía, situación que obliga a este Despacho, a hacer referencia, al menos de manera tangencial, a las disposiciones que en ese sentido regulan este régimen.

El Régimen Municipal se encuentra regulado en la Carta Magna, de los artículos que van 232 hasta el 251, en donde se desarrollan puntos como el de su autonomía, sus autoridades, sus deberes, entre otros.

Así las cosas, y enmarcándonos en el caso que nos encontramos analizando, cobran relevancia los siguientes artículos constitucionales:

“ARTICULO 232. El Municipio es la organización política **autónoma** de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y **responderá al carácter esencialmente administrativo** del gobierno local.

ARTICULO 233. Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, **con gobierno**

propio, democrático y **autónomo**, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, **ordenar el desarrollo de su territorio**, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, **dentro del proceso de descentralización de la competencia** y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el **traslado de competencia** y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.

ARTICULO 234. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la **Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo** y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.” (El resaltado es nuestro).

De las normas transcritas se desprenden elementos que no podemos pasar por alto en el análisis que nos encontramos realizando, siendo el primero de ellos, que el Municipio **es una organización** política autónoma, y no una circunscripción territorial como tradicionalmente se le considera; que el mismo **goza de autonomía**; y que, entre sus funciones, se encuentra la de **ordenar el desarrollo de su territorio**.

Si bien los conceptos arriba indicados resultan de medular importancia en la relación del caso objeto de estudio; los mismos, no pueden ser analizados de manera aislada, lo que en el caso que nos ocupa, se daría si dejáramos de tomar en cuenta lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 233 arriba citado, los cuales disponen que el cumplimiento de los fines del Municipio se darán **dentro del proceso de descentralización de la competencia, el cual será establecido por la Ley**.

De lo arriba expuesto se desprende, que en efecto, a nivel de rango constitucional, al Municipio le han sido asignadas una serie de atribuciones con las que ha de cumplir; indicándose de igual manera, que las mismas se darán dentro del proceso de descentralización, el cual a su vez, **será regulado por la Ley**, al establecer el artículo 233

antes citado, que **“la Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia”**.

Lo anterior nos permite indicar, que el traslado de competencias no es un acto que surja de manera automática; sino que por el contrario, el mismo se produce como consecuencia de la expedición de una Ley, que, tomando en cuenta las funciones contenidas en los artículos arriba mencionados, tendrá por finalidad garantizar el cumplimiento de los fines ahí contenidos, **tal y como se indica en el segundo párrafo del artículo 233 antes citado**.

Por otro lado, cobra relevancia el artículo 242 de nuestra Constitución, el cual establece en su numeral 2, lo siguiente:

“**ARTICULO 242.** Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:

...

2. La determinación de la estructura de la Administración Municipal que proponga el Alcalde.”

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 233 de nuestra Carta Magna, y a la autonomía que se le reconoce al Municipio, observamos como mediante el artículo arriba citado se le asignan ciertas funciones al Concejo Municipal, encontrándose entre ellas, *la determinación de la estructura de la Administración Municipal que proponga el Alcalde*.

En relación a lo anterior, y contrario a lo establecido en relación a las competencias contenidas en el artículo 233 ya citado, la determinación de dicha estructura, **no se encuentra condicionada a la emisión de una ley que reconozca esa competencia**; ya que, como observamos, dicha facultad le fue reconocida, de manera privativa y expresa, al Concejo Municipal, sin más limitaciones que las contenidas en la propia norma constitucional.

Así las cosas, y luego de haber realizado un breve recuento, a nivel constitucional, de las normas relativas al *Régimen Municipal*, correspondería ahora referirnos a las disposiciones encargadas de regular el *ordenamiento territorial*; a lo que, debemos indicar,

que no se observan disposiciones, al menos a este rango, con las que se puedan confrontar las normas antes desarrolladas; motivo por el cual, ante la ausencia de las mismas, resulta pertinente hacer referencia a aquellas de carácter legal que regulan el objeto de controversia.

En 1973, se dictó la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, Sobre Régimen Municipal, la cual, si bien al día de hoy de hoy ha sufrido un número plural de modificaciones, estableció en su texto original, entre otras cosas, lo siguiente:

“Artículo 1. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.”

El artículo arriba citado, es una transcripción literal del artículo 232 de la Constitución Política, motivo por el cual, el mismo viene a reafirmar el contenido de disposición constitucional.

En ese orden de ideas, el artículo 3 de la citada norma, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 234 de la Constitución Política, dispone que:

“Artículo 3. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la **Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo** y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa” (El resaltado es nuestro).

Como se observa, el texto legal sigue sin apartarse del contenido constitucional, lo que denota una clara intención por parte del legislador de respetar la autonomía, que si bien no es absoluta, le fue reconocida al Municipio a través de la Carta Fundamental.

En este contexto, el artículo 15 de la Ley 106 de 1973, al referirse a la autonomía del Municipio, y en desarrollo a la condición de gobierno autónomo del cual goza, se establece que:

“Artículo 15. Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previo los procedimientos que la ley establezca.”

De lo dispuesto en este artículo se refuerza aún más la idea de autonomía, no solo funcional; sino también legislativa con la que cuenta el Municipio, al limitarse el control de legalidad de los actos que estos puedan emitir, única y exclusivamente a los tribunales de justicia, y no a ningún otro ente administrativo, de lo que se desprende, nuevamente, el carácter de autonomía del cual este goza.

En otro orden de ideas, y ahora refiriéndonos a las facultades de los Concejos Municipales, veamos lo que se establece a través del artículo 17, numeral 6, de la ya citada excerta legal:

“**Artículo 17.** Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

6. Crear o suprimir cargos municipales, y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y las leyes vigentes;”

Si recordamos el contenido del artículo 242 de la Constitución, el cual establece *que es función del Consejo Municipal la determinación de la estructura de la Administración Municipal que proponga el Alcalde*; observaremos que la norma legal va precisamente en esa dirección, reiterando que es función **exclusiva** del Consejo Municipal la determinación de la estructura administrativa del Municipio.

Así las cosas, las normas a las que arriba hemos hecho referencia, nos brindan un punto de partida en cuanto al análisis que debemos realizar, definiendo las mismas lo relativo a la autonomía municipal, así como el alcance de algunas de las funciones que le fueron encomendadas a los consejos municipales.

Realizado lo anterior, corresponde ahora hacer referencia a las disposiciones que sirven de sustento al accionar del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en su condición de autoridad urbanística a nivel nacional.

En ese sentido, la Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, indica, entre otras cosas, lo siguiente:

“**Artículo 1.** La presente Ley tiene por objeto establecer el marco del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con el fin de procurar **el crecimiento armónico** de los centros poblados, y de brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente geográfico y **en todo el territorio nacional.**”

A través de la disposición transcrita se observa que el norte de la misma radica en procurar que el crecimiento del país se desarrolle de una forma armónica, procurando en ese sentido, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos dentro de sus respectivos ambientes geográficos, a lo que cobra relevancia el artículo 4 de este mismo cuerpo normativo, el cual dispone que:

“**Artículo 4.** El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se regulará de acuerdo con las leyes, los reglamentos y las acciones urbanísticas, políticas nacionales **y un sistema jerarquizado de planes.**” (El resaltado es nuestro).

Lo aquí indicado nos permite ir adentrándonos en el fondo del caso que nos encontramos analizando, al establecer la Ley, que el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se regulará, entre otros mecanismos, **a través de un sistema jerarquizado de planes**, lo que denota la existencia de planes de distinta jerarquía, y en donde, y como resulta lógico, aquellos que de carácter local deberán encontrarse acorde con aquellos que regulen contextos más generales.

Lo anterior es importante tenerlo presente; ya que, no podemos perder de vista que el ordenamiento territorial está compuesto por lineamientos que permiten maximizar la eficiencia económica del territorio, estableciendo su cohesión social, política y cultural **en forma sostenible**; teniendo en ese sentido como objetivo fomentar un desarrollo **armónico y equitativo**, con la participación de la comunidad local, regional y nacional, garantizando una mejor calidad de vida para la población.

Dicho lo anterior, el ordenamiento territorial, como política, **no puede, bajo ningún concepto**, desarrollarse, ni aplicarse, mediante lineamientos o criterios aislados; ya que, de ser esto así, se estaría perdiendo de vista su más elemental razón de ser, la cual no es otra

que procurar un desarrollo armónico, equitativo y sostenible mediante un sistema jerarquizado de planes.

Por otro lado, el artículo 7 de la Ley 6 de 2006, establece entre otras cosas, lo siguiente:

“**Artículo 7.** El Ministerio de Vivienda, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrá competencia para:

1. Formular y **ejecutar la política nacional del ordenamiento territorial** para el desarrollo urbano, en coordinación con las entidades competentes.

2. **Elaborar los planes nacionales y regionales del ordenamiento territorial** para el desarrollo urbano, **con sus respectivas normas y procedimientos.**

3. **Recopilar y unificar** las normas aplicables para la ejecución de obras de parcelación, urbanización y edificaciones, **dictadas por todas las entidades competentes. La recopilación será remitida a las autoridades locales** para su divulgación.

...

11. Velar por el cumplimiento de las leyes, **las normas**, las políticas y **los planes de ordenamiento territorial** para el desarrollo urbano.

12. **Establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales.**”

Como se observa, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no es un mero espectador de las decisiones que puedan adoptar los municipios o cualquier otra entidad relacionada al ordenamiento territorial; por el contrario, el mismo es un ente encargado, tal y como lo dispone la norma transcrita, **de ejecutar la política nacional de ordenamiento territorial**, función que evidentemente sobrepasa la competencia de los municipios; **elaborar planes nacionales y regionales**, los cuales por su extensión, también sobrepasan los límites del distrito; de **recopilar y unificar normas**, para luego ser remitidas a las autoridades locales, potestad que lo coloca, al menos en materia de ordenamiento territorial, por encima de cualquier otra entidad; y si ante lo anterior quedara alguna duda, el numeral 12, de manera clara le asigna la facultad y competencia para **establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales**, aun siendo los competentes para su elaboración los respectivos municipios.

Pero, la ley a la que hemos estado haciendo referencia, no solo regula las competencias del MIVIOT; sino que también se refiere a las del municipio, indicando lo siguiente:

“Artículo 8. Los municipios, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrán competencia para:

1. Elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, **con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las demás entidades competentes.**

2. **Cooperar para que los planes nacionales y regionales se cumplan dentro de su respectivo ámbito territorial.**

3. Gestionar, ejecutar y controlar, **con los profesionales idóneos**, los planes locales de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, dentro de su respectiva jurisdicción.

4. Dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, **con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.**”

La disposición arriba citada reviste de gran importancia en el tema que nos encontramos analizando; ya que, como se observa, a través de la misma se dota a los municipios de competencias en materia de ordenamiento territorial, indicando que serán ellos a los que le corresponderá elaborar y aprobar los planes a nivel local, **pero con la asesoría del MIVIOT y en coordinación con las demás entidades competentes, lo que denota que esa competencia que le fue dada por la ley, no es absoluta y se encuentra sujeta a ciertas condiciones.**

Por otro lado, se indica que el municipio **debe cooperar para que los planes nacionales y regionales se cumplan dentro de su respectivo ámbito territorial**; lo que denota, nuevamente, que si bien a los mismos se le reconocen facultades en materia de ordenamiento territorial, los actos que éstos puedan emitir en ese sentido deberán encontrarse siempre **acorde con los planes nacionales y regionales**, de lo que se desprende, **que sus facultades no resultan absolutas, ni irrestrictas.**

En otro sentido, el numeral tercero de la norma en mención, indica, de manera puntual, que las personas que formen parte del proceso de gestión, ejecución y control de los planes locales, **deben ser profesionales idóneos**, requisito que como vemos, se

encuentra contenido en la misma ley que le reconoce facultades a los municipios en materia de ordenamiento territorial; motivo por el cual, resultaría contradictorio solo hacer referencia al traslado de competencias que hizo a través de la misma, y dejando por fuera las condiciones o requisitos que deben acompañar esta gestión.

Y en ese mismo sentido, y reforzando lo arriba indicado, el numeral cuarto establece que los acuerdos municipales que se dicten dentro del Distrito, en materia urbanística, **encuentran sometidos a la ley, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales**; de lo que se desprende, nuevamente, que las actuaciones de los municipios deben enmarcarse, no solo dentro del marco de la estricta legalidad; sino también dentro de los planes de mayor jerarquía, para así mantener la coherencia del desarrollo y evitar desórdenes que puedan traer como consecuencia perjuicios que resulten a la postre en extremo difíciles de resolver.

Siguiendo con el análisis de la Ley 6 de 2006, la cual constituye en gran medida la norma en la que el actor sustenta su accionar, tenemos que el artículo 9, contenido en el Capítulo IV denominado Coordinación Interinstitucional, establece lo siguiente:

“**Artículo 9.** Los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se elaboraran mediante un proceso de coordinación interinstitucional, que permita al Ministerio de Vivienda y a los municipios requerir de todos los organismos y entidades competentes, informes técnicos, estudios y opciones pertinentes a los planes. Estos organismos y entidades **están obligados a participar** y a colaborar con las autoridades urbanísticas.” (El resaltado es nuestro).

Obsérvese que la norma a la que hemos estado haciendo referencia es consecuente con el planteamiento por nosotros indicado, al ella resaltar que el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, **se debe dar dentro de un proceso de coordinación interinstitucional**, el cual no es optativo, **sino obligatorio**, para todas aquellas entidades que en él deban participar; lo cual denota, una vez más, que las políticas de ordenamiento territorial no pueden ejercitarse de manera aislada **por ningún ente administrativo**.

En ese mismo sentido, el artículo 9 de la citada excerta legal establece que “*las entidades públicas **están obligadas** a acatar las disposiciones contenidas en los planes*

nacionales, regionales, parciales y locales con relación a la provisión de infraestructura en término de su ubicación, dimensión y temporalidad”; disposición que confirma aún más lo hasta ahora expuesto, en el sentido que, el ordenamiento territorial no es solo aprobar una zonificación, o implementar un nuevo plan local; el ordenamiento territorial implica una interrelación tal, con entidades como IDAAN y el MOP, por solo mencionar algunas, a través de la cual se pueda contar con elementos técnicos que permitan arribar a la conclusión que una determinada solicitud, o un determinado plan, resulte, no solo, jurídicamente viable; sino también, técnicamente factible.

Luego de haber realizado un recuento de las disposiciones legales que anteceden, y previo al análisis que nos prestamos a realizar, consideramos oportuno hacer referencia nuevamente al acto objeto de reparo, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 1.** La creación de la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial es de carácter obligatorio en cada Municipio. El personal que la conforme, a excepción del administrativo (secretarías, mensajeros, etc.); deberán ser profesionales idóneos con un mínimo de cinco (5) años de experiencia comprobados en las ramas afines al ordenamiento territorial y/o a la planificación urbana y regional.

Para que cada Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial, pueda ejercer sus funciones y competencias; deberá contar con la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas.”

“**Artículo 3.** Para que los Municipios como autoridad urbanística local puedan ejercer las funciones establecidas en el artículo 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

...

4. Que sus planes locales y/o parciales del ordenamiento territorial, estén debidamente revisados y aprobados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como autoridad urbanística nacional, a fin de que las mismas estén en concordancia con los planes nacionales y regionales.

5. Que una vez se haya dado la revisión y emitido la aprobación correspondiente, del plan local o parcial, deberá ser aprobado por el Consejo Municipal mediante Acuerdo Municipal.

6. Cumplidos los acápites anteriores, la Autoridad Urbanística Nacional, emitirá una certificación, que acredita

al Municipio, a través de la Junta de Planificación Municipal, a participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o usos de suelo a nivel local.

Antes de que la Junta de Planificación Municipal, emita la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios de zonificación o modificaciones al plan de su competencia, cambios de zonificación o uso de suelo; deberá remitir la documentación correspondiente al Despacho del Viceministro de Ordenamiento Territorial, para que éste en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendarios, emita un informe técnico. Vencido este plazo, la Junta de Planificación Municipal, podrá emitir la opinión técnica.”

“**Artículo 5.** Dentro del procedimiento que establezca cada municipio con respecto a las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo, es necesario contar para que sea aprobado o negado, con el informe técnico del Despacho del Viceministro de Ordenamiento Territorial, el igual condición a lo señalado en el párrafo del artículo tercero de la presente reglamentación.” (Cfr. fojas 3 -4 del expediente judicial).

Conocidos los argumentos de las partes; un extracto de las normas rectoras en materia de ordenamiento territorial; y el contenido del acto acusado de ilegal; corresponde ahora emitir nuestras consideraciones, no sin antes hacer referencia a lo siguiente:

Como primer punto a resaltar en el caso que nos encontramos analizando, tenemos que el ordenamiento territorial, no puede, ni debe, ser entendido como una herramienta de desarrollo, en donde, una determinada autoridad competente, pueda actuar **al margen de normas rectoras, diseñadas para mantener la coherencia y cohesión del sistema en su conjunto.**

En ese sentido, si analizáramos los efectos derivados de las decisiones en materia de ordenamiento territorial, podremos dar cuenta que, basta con que se dé un solo cambio de zonificación que riña con el ordenamiento proyectado de la ciudad, para que la visión global de esta, pueda verse afectada.

A través de lo antes indicado, deseamos poner en contexto la magnitud del tema que nos encontramos analizando, el cual, de no contar con reglas claras; así como con autoridades que se desenvuelvan dentro de sus respectivas competencias, estaremos

prolongando un problema, que si bien, podría ser de muy vieja data, con el pasar del tiempo se irá acrecentando, y en consecuencia, su solución se irá volviendo cada vez más compleja.

Dicho lo anterior, y entrando al tema que nos ocupa, debemos tener presente que el análisis de las leyes se debe dar de manera integral, y no parcial; de ahí el breve recorrido constitucional realizado, y la posterior mención de las normas de carácter legal que rigen la materia.

Así las cosas, y luego del ejercicio al que hemos hecho referencia, se puede observar que, en efecto, y tal y como lo menciona el apoderado especial del actor, los municipios cuentan con autonomía dentro de sus respectivos distritos en una variedad de competencias; sin embargo, dicha competencia no es absoluta; ya que las autoridades municipales, **en todos los casos**, tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.

Tomando en cuenta lo anterior, consideramos que resulta oportuno hacer una distinción, que consideramos medular en el caso que nos encontramos analizando, y es que, no es lo mismo, ser autónomo, a ser soberano.

En ese contexto, el jurista Cesar Quintero, en la ponencia titulada *La Autonomía Municipal y su Estructura Económica*, indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“I. EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA

Las numerosas y diferentes definiciones que los autores dan de autonomía han contribuido, en verdad, a complicar el concepto. Y las complicaciones crecen cuando algunos sectores doctrinales pretenden encerrar la noción de autonomía en definiciones absolutas o rígidas.

La dificultad proviene de la tendencia a encasillar dentro de estrictas categorías lógicas instituciones jurídicas que por su naturaleza histórica y social **son eminentemente relativas y variables**. La autonomía – como advertía POSADA – **no es una noción de carácter aritmético**.

...

Hay, sin embargo, una diferencia importante entre los conceptos de **soberanía** y **autonomía**. La primera supone una independencia jurídica perfectamente igual para todos los Estados. **En cambio, la autonomía de los municipios no es**

igual con respecto de los Estados y aun dentro de una mismo suele haber diferencias en cuanto al grado de autonomía de sus diferentes municipios.” (El resaltado es nuestro).

Lo indicado por el autor, nos debe llevar a reflexionar sobre el alcance de la autonomía, que, como indicamos anteriormente, si bien le ha sido reconocida a los municipios, no puede ser entendida como una regla estricta, ni mucho menos asimilarla al concepto de *soberanía*, el cual, como se indica en el extracto citado, no resulta, ni jurídicamente, ni conceptualmente asimilable al término *autonomía*.

Aclarado lo anterior, si nos remitimos al contenido de la Ley 6 de 1973, sobre el régimen municipal, observaremos, que en efecto, su artículo 1 inicia haciendo alusión a la autonomía del municipio, pero también indica en su artículo 3, que *las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa.*

Como dijéramos anteriormente, ciertamente la Ley 6 de 1973, le confiere a los municipios, siguiendo un mandato constitucional, autonomía; pero como igualmente señaláramos en líneas que anteceden, la interpretación de una norma no puede darse de manera parcial o seccionada; a lo que, en el punto que nos encontramos desarrollando, debemos indicar que, **la propia Ley 6 de 1973, le establece límites a la autonomía que ella misma reconoce**, indicando en ese sentido, que las autoridades municipales se encuentran sometidas a la ley, y véase bien, no solo a la ley formal emanada del Órgano Legislativo; **sino también, a los decretos y órdenes del Ejecutivo, los cuales, dependiendo del tipo de decisión podrán adoptar distintas formas.**

Lo anterior es importante ponerlo de relieve; ya que, como se observa, la autonomía a la que hace referencia el actor **no es absoluta, y se encuentra sometida a la Ley**, lo que, en ese orden de ideas, nos debe llevar a analizar lo que ella establece respecto a las competencias del municipio en materia de ordenamiento territorial.

En este marco conceptual, y sin perjuicio de las disposiciones a las que previamente hemos hecho referencia, consideramos que reviste de una especial importancia lo establecido en el artículo 10 de la Ley 6 de 2006, el cual es del tenor siguiente:

“**Artículo 10.** Las entidades públicas están obligadas a acatar las disposiciones contenidas en los planes nacionales, regionales, parciales y locales en relación a la provisión de infraestructura en término de su ubicación, dimensión y temporalidad.

...” (El resaltado es nuestro).

Obsérvese que la alegada autonomía del actor, tiene límites claros, siendo uno de ellos, los planes nacionales y regionales, los cuales evidentemente solo pueden ser elaborados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en su condición de autoridad urbanística a nivel nacional.

A este respecto, y solo a manera de ejemplo, debemos indicar que mediante el **Decreto Ejecutivo 205 de 28 de diciembre de 2000**, se aprobó el Plan de Desarrollo Urbano de las áreas Metropolitanas del Pacífico y Atlántico, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y su reglamento general; a través del cual se establecían lineamiento en materia de ordenamiento territorial, no solo en el Distrito de Panamá, sino en todas las áreas metropolitanas del sector atlántico y pacífico.

Posteriormente, mediante el **Decreto Ejecutivo 39 de 11 de mayo de 2018**, se aprobó la revisión y actualización del Plan de Desarrollo Urbano de las áreas metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, adscrito al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y su reglamento general.

En ese sentido, el artículo 1 del citado Plan, se establecieron los denominados objetivos, metas y definiciones del mismo, estableciéndose, entre otras cosas, que el mismo se constituía en un instrumento técnico, normativo, político y administrativo actualizado, para la gestión del territorio, a fin que sirva a las Autoridades Urbanísticas Locales, como guía para el desarrollo de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Quisiéramos hacer una pausa en este punto e indicar, que si bien, al menos hasta ahora, no existe un *Plan Nacional de Ordenamiento Territorial*, sí existe lo que es el *Plan Metropolitano*, el cual constituye un instrumento técnico a través del cual, se busca dar dirección al desarrollo del sector metropolitano del Atlántico y del Pacífico, estableciéndose en ese sentido políticas que, de conformidad a las normas arriba indicadas, **resultan de obligatorio cumplimiento para los municipios que se encuentren en dichas áreas**, tal y como se desprende de lo establecido en el artículo 5 del citado decreto, el cual establece su ámbito de aplicación.

Lo anterior denota, ya no de manera abstracta, sino específica, una disposición que debe constituir el norte del desarrollo de los distritos contenidos en estos sectores, encontrándose en ese sentido, supeditados a los conceptos y regulaciones ahí contenidos.

Emitidas las consideraciones que anteceden, pasamos ahora de manera puntual a referirnos al acto objeto de reparo, haciendo alusión en primer término a la creación de una unidad administrativa de planificación y ordenamiento territorial, con la cual el actor se encuentra en desacuerdo.

En relación a lo anterior, consideramos oportuno traer a colación lo dispuesto en el **Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007**, Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, *Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones*; establece en su artículo 1 lo siguiente:

“ARTÍCULO 1: Para que los Municipios asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano **se requerirá de una unidad administrativa de planificación**, independiente de la unidad ejecutora, la cual tendrá una estructura que contará **con el personal técnico idóneo de acuerdo a lo establecido en la Ley 15 de 1959.**”

Es importante tener presente, que la Ley 6 de 2006, fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo 23 de 2007, norma que ha sido ampliamente debatida en esta jurisdicción sin que al día de hoy la misma, ni ninguna de sus disposiciones, hayan sido declaradas nulas por ilegales.

Por otro lado, las condiciones para que los municipios asumieran **gradualmente** las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial, no fueron establecidas por el acto cuya legalidad cuestiona el actor; sino que desde la emisión del **Decreto Ejecutivo 23 de 2007**, ya se establecía que para que las mismas pudieran darse, se requería **de una unidad administrativa de planificación.**

Ahora bien, en cuanto a la disconformidad del actor, observamos que la misma no se produce en cuanto a la creación en sí de la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial, así como tampoco sobre la exigencia de idoneidad y experiencia requerida; sino sobre la necesidad de aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas para que la misma pueda ejercer sus funciones.

En lo que respecta al referido cargo de violación, debemos indicar que compartimos el criterio del demandante, *pero solo en cuanto a la necesidad de la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas*; ya que, como hemos desarrollado previamente, y como se desprende del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, Sobre el Régimen Municipal; **es competencia privativa** de los Consejos Municipales crear Juntos, Comisiones o Departamentos para la prestación de servicios públicos municipales, reglamentar sus funciones, **nombrar sus miembros y aprobar los presupuestos de rentas y gastos que éstos les presenten**; así como **crear o suprimir empleos** y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y leyes vigentes.

Lo anterior es importante tenerlo de presente; ya que, al indicar la Ley, que la facultad de crear los cargos arriba indicados, **es una competencia privativa del Consejo Municipal**, excluye de manera automática la necesidad de una autorización o visto bueno de un tercero como requisito para la creación de los mismos.

De lo expuesto podemos concluir, que a la luz de la normativa vigente, no resulta jurídicamente viable, que para la creación de la denominada Unidad Administrativa de

Planificación y Ordenamiento Territorial se requiera de la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas.

Pasando ahora a los cargos de violación del artículo 3 y 5 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017, debemos indicar que aquí el escenario resulta más complejo; ya que, por un lado, tenemos una autoridad urbanística nacional, la cual cuenta con la facultad de crear normativa aplicable a nivel nacional y por tanto de obligatorio cumplimiento para todos los municipios, así como planes que sobrepasen los límites territoriales de un distrito; y por el otro lado, tenemos una autoridad urbanística local, la cual cuenta con autonomía, pero que al mismo tiempo se encuentra subordinada a los planes nacionales o regionales que pueda emitir el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Así las cosas, como primer elemento a resaltar, tenemos que el acto objeto de reparo constituye una norma de aplicación general para todos los municipios de la República. En ese sentido, observamos que el numeral cuarto del artículo tercero, va encaminado a que las actuaciones de las autoridades municipales en materia de ordenamiento territorial, se encuentren en concordancia con los planes nacionales y regionales, objetivo que, según el decreto acusado de ilegal, solo se puede alcanzar, si supeditamos las actuaciones ejercidas a nivel local, a una aprobación previa por parte de la autoridad urbanística nacional.

En este sentido, consideramos que si analizamos las competencias que le fueron asignadas tanto a los Municipios, como al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, podremos encontrar las bases para delimitar la procedencia jurídica, o no, de las aprobaciones a las que hace mención, tanto el artículo tercero, como en el artículo quinto del acto objeto de reparo.

Dicho lo anterior, y para contar con mayor claridad, tenemos a bien citar, tanto el artículo 7, como el artículo 8 de la Ley 6 de 2006, la cual, al delimitar las competencias de uno y otro organismo indica lo siguiente:

“Artículo 7. El Ministerio de Vivienda, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrá competencia para:

1. Formular y ejecutar la política nacional del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, en coordinación con las entidades competentes.

2. Elaborar los planes nacionales y regionales del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con sus respectivas normas y procedimientos.

3. Recopilar y unificar las normas aplicables para la ejecución de obras de parcelación, urbanización y edificaciones, dictadas por todas las entidades competentes. La recopilación será remitida a las autoridades locales para su divulgación.

...

11. Velar por el cumplimiento de las leyes, las normas, las políticas y los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

12. Establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales.”

“Artículo 8. Los municipios, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrán competencia para:

1. Elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las demás entidades competentes.

2. Cooperar para que los planes nacionales y regionales se cumplan dentro de su respectivo ámbito territorial.

3. Gestionar, ejecutar y controlar, con los profesionales idóneos, los planes locales de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, dentro de su respectiva jurisdicción.

4. Dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.”

Como se observa, resulta claro que al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial le compete ejecutar la política nacional de ordenamiento territorial, pero resaltan dentro de las competencias que le fueron atribuidas el velar por el cumplimiento de las leyes, las normas, las políticas y los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; y por otro lado, establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales.

En relación a lo anterior, el hecho que le haya sido atribuida al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la función de velar por el cumplimiento de las

leyes, normas, políticas y planes en materia de ordenamiento territorial, no se satisface con un mero pronunciamiento, a través del cual, se indique a una determinada autoridad urbanística local, si se cumple o no con la normativa vigente.

Obsérvese que la función que le fue asignada al MIVIOT no fue de supervisora, ni de consultora; sino de garante del cumplimiento de la ley en materia de ordenamiento territorial, condición que, evidentemente supera con creces la mera opinión respecto al acatamiento de las normas en materia de ordenamiento territorial por parte de las autoridades locales.

En adición a lo anterior, si nos remitimos al numeral 7 del artículo 12 de la Ley 6 de 2006, observaremos, que es precisamente al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a quien le corresponde dictar **normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales**, motivo por el cual, si bien, como hemos dicho anteriormente, los municipios cuentan con cierto grado de autonomía en materia de ordenamiento territorial, lo cierto es que la Ley en mención, confiere al MIVIOT la facultad de **establecer y unificar normas y procedimientos** para la elaboración de planes locales, trasladándole de esa manera, **por disposición de la Ley**, dicha competencia a favor de aquella entidad.

Lo anterior nos permite concluir, que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, sí tiene competencia para dictar **normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales**, sin que eso implique una disminución de las competencias o autonomía reconocida a los municipios; por lo que somos de la consideración que el acto acusado, en cuanto a los numerales 4 y 5 del artículo 3, no resultan contrarios a derecho.

Por otro lado, en cuanto al numeral sexto, del artículo tercero, del Decreto Ejecutivo 99 de 2017, debemos referirnos nuevamente al artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, que reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, y el cual establece lo siguiente:

“Artículo 1. Para que los Municipios asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se requerirá de una unidad administrativa de planificación, independiente de la unidad ejecutora, la cual tendrá una estructura que contará con el personal idóneo de acuerdo a lo establecido en la Ley 15 de 1959”. (lo resaltado es nuestro)


Como se desprende de la lectura del artículo transcrito, para que efectivamente puede haber una delegación en lo que respecta a las competencias a las que hasta ahora nos hemos estado refiriendo se hace necesario que los municipios cuenten con la **Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial, y una Junta de Planificación Municipal debidamente conformada, con su respectiva toma de posesión ante la autoridad urbanística local (municipio)**; de ahí que, aun estando vigente la Ley de Descentralización, al día de hoy aún hay municipios a los que no se le ha podido realizar el traslado de estas competencias, precisamente, por no contar con una Junta de Planificación Municipal debidamente conformada, y en consecuencia una Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial; motivo por el cual, y luego de haber examinado el acto acusado, observamos que el espíritu del mismo radica en acreditar, por un lado, que se haya constituido la Junta de Planificación Municipal, y por otro lado, que la misma cuenta con la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial, todo esto, dentro de la función que le fue asignada al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de velar por el cumplimiento de las leyes, las normas, las políticas y los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; razón por la que, no observamos que el numeral sexto del artículo tercero, así como tampoco, el artículo quinto del Decreto Ejecutivo 99 de 2017, riñan con las disposiciones en materia de ordenamiento territorial de mayor jerarquía.


Para finalizar debemos tener presente que el proceso de descentralización conlleva la dotación de recurso económico, humano y capacitación constante a fin que los objetivos trazados puedan efectivamente alcanzarse.

En ese sentido, no podemos perder de vista que las disposiciones relativas al ordenamiento territorial, no pueden ser entendidas, ni analizadas, dentro del marco de una determinada circunscripción territorial; ya que las afectaciones que de ella deriven tendrán una incidencia global, y no particular, debido a la interrelación que existen, al menos en términos de ordenamiento territorial, entre la más elemental división administrativa y el país en su conjunto.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **SOLO ES ILEGAL el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017, en lo relativo a la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, para que la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial pueda ejercer sus funciones.**

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Cecilia Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 344-18