

Panamá, 30 de septiembre de 2002.

Licenciada

Yolanda Villa de Arosemena

Alcaldesa Encargada del Municipio de la Chorrera
Distrito de la Chorrera, Provincia de Panamá.

E. S. D.

Señora Alcaldesa:

Con agrado pasamos a brindarle nuestra opinión jurídica, en torno a su *consulta administrativa*, identificada con el número DA/643-02 de 17 de septiembre de 2002.

La consulta

En la nota por la cual se eleva a la Procuraduría de la Administración la *consulta administrativa* se expone de manera clara y pormenorizada la situación de hecho que la encausa y sobre todo, la problemática dice relación con la ejecución de un acto de policía urbanística, cual es la adjudicación de terrenos para construcciones que presumiblemente no podrían cumplir con un acto municipal de orden normativo, como lo es el Acuerdo de 1993.

Concretamente al pie de la letra, "AD PEDEM LITTERAE", se nos pregunta:

"Puede el Alcalde firmar las Resoluciones de adjudicación definitiva de los lotes en las referidas circunstancias y la posterior Escritura Pública de Compra y Venta; sin que se

violente la prohibición establecida en el Acuerdo No.39 de 25 de noviembre de 1993”.

Los hechos.

Los hechos que justifican la presente solución jurídica son:

1. El Municipio de la Chorrera, desde antes de 1993, ha vendido, (en realidad ha prometido vender, ya que no se ha dado el formal traspaso de títulos de propiedad) lotes ubicados al margen (es decir en espacios que quedan alrededor o al costado de la derecha e izquierda) de la avenida Las Américas y la carretera Interamericana.
2. Las personas beneficiadas con esa precontratación (contrato de promesa de compraventa) , ya han pagado el valor de las tierras además de haber cumplido con otras exigencias de orden público como la aprobación de planos de parte del Ministerio de Vivienda -MIVI- la Dirección de Catastro del Ministerio de Economía y Finanzas, etc.).
3. Luego de 1993, el Consejo Municipal de la Chorrera, por medio de un Acuerdo Municipal (Acuerdo de 1993), prohibió la venta de lotes colindantes a la avenida Las Américas y la carretera Interamericana, que se encontraran dentro de los 25 metros de distancia entre el centro de esas calles y sus márgenes derecho e izquierdo.
4. Hoy en día las personas que han cumplido con los pagos, pretenden que se les conceda el respectivo título de propiedad.
5. La representante del Ejecutivo local sabe que de cumplir con la expedición de dichos títulos, se incumpliría con el Acuerdo 39 de 1993.

Inferencias de las situaciones fácticas.

Si los detalles de la situación de hecho se apegan a lo que en realidad está ocurriendo, a primer golpe de vista parece claro que, los actos administrativos que afectan a los beneficiarios de la adjudicación provisional (los vecinos de la ciudad de La Chorrera que han querido

comprar lotes al lado de la avenida Las Américas y la carretera Interamericana) son:

- Por un lado, la omisión en darles sus títulos de propiedad de carácter definitivo, de parte de la Alcaldía, y
- Y por el otro sentido, el Acuerdo 39 de 1993 el cual establece con claridad que los 25 metros, contados desde el centro de las vías públicas a sus márgenes, son inadjudicables.

NUESTRA OPINIÓN.

Cuestión jurídica por estudiar

Desde nuestra perspectiva jurídica, la cuestión consultada gira en torno a saber si las autoridades del gobierno local de La Chorrera, están legalmente facultadas para dejar sin efecto las consecuencias de otros actos regulatorios de carácter normativos (Acuerdos Municipales) del Órgano Legislativo Local (el Consejo Municipal).

En otro giro, deberíamos saber si las mismas autoridades locales pueden, ya de manera autónoma, revocar sus propios actos, siendo esta la forma de cumplir las normativas y prohibiciones ordenadas por el Consejo Municipal, sin que ello, deje de ser una forma de incumplir con actos precontractuales (contrato de promesa de compraventa) de la administración.

Con la finalidad de iluminar la situación presentada con la posible solución jurídica, veamos lo que dispone la legislación local en esta materia.

Derecho aplicable.

Para dar respuesta a su pregunta, interpretaremos pues la ordenación urbanística, aunque previo a la enunciación de nuestro parecer jurídico, nos permitiremos transcribir la normativa directa y especialmente aplicables; que para el caso presente son los Acuerdos 11-A de 1969 y

39 de 1993, dictados por el honorable Consejo Municipal de La Chorrera, entre otras normas de igual interés. Veamos:

Normas de la Constitución Política.

“**ARTICULO 45:** La propiedad privada implica obligación para su dueño por razón de la función social que debe llenar”.

Por motivos de utilidad pública o de interés social en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización

“**ARTICULO 46:** Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaron en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social”.

“**ARTICULO 284:** El Estado regulará la adecuada utilización de la tierra de conformidad con su uso Potencial y los programas nacionales de desarrollo, con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo”.

Normas del Código Civil.

“**Artículo 329.** Son bienes de dominio público:

1. Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construídos (sic) por el Estado, las tiberas, playas, radas y otros análogos;
2. Los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras no se otorgue su concesión;
3. El aire”.

“**Artículo 531.** Las servidumbres impuestas por la ley tienen por objeto la utilidad pública o el interés de los particulares”.

“**Artículo 532.** Todo lo concerniente a las servidumbres establecidas para utilidad pública o comunal se regirá por las leyes y reglamentos especiales que las determinan, y, en su defecto, por las disposiciones del presente Título”.

Normas de la Ley 38 de 2000

“**Artículo 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, 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”.

“**Artículo 62.** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Cuando fuese emitida sin competencia para ello; Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerlas;
2. Cuando el afectado consienta en la revocatoria; y,
3. Cuando así lo disponga una norma especial.

En todo caso, antes de la adopción de la medida a que se refiere este artículo, la entidad administrativa correspondiente solicitará opinión del Personero

Municipal, si aquélla es de carácter municipal, del Fiscal de Circuito, si es de carácter provincial, y del Procurador de la Administración, si es de carácter nacional. Para ello se remitirán todos los elementos de juicio que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos pertinentes.

En contra de la decisión de revocatoria o anulación puede el interesado interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconoce la Ley.

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo, no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho”.

Normas del Código Civil.

Artículo 1107. La validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes.

Artículo 1108. Los contratos sólo producen efecto entre las partes que los otorgan y sus herederos, salvo, en cuanto a éstos el caso en que los derechos y obligaciones que proceden del contrato no sean trasmisibles, o por su naturaleza, o por pacto, o por disposición de la ley.

Si el contrato contuviere alguna estipulación en favor de un tercero, éste podrá exigir su cumplimiento, siempre que hubiese hecho saber su aceptación al obligado antes de que haya sido aquélla revocada.

Este Artículo fue Modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 43 de 39 de marzo de 1925, publicada en la Gaceta Oficial N° 4.622 de 25 de abril de 1925.

Normas de la Ley 56 de 1995.

“Artículo 18. Principio de responsabilidad.

Los servidores públicos velarán por el cumplimiento de los siguientes puntos:

1. Los servidores públicos están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.

2. Los servidores públicos serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.

...

4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán regidas por conducta ajustada al ordenamiento jurídico (sic), y son responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o la ley, y por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de estas.

...”

Normas de la Ley 106 de 1973.

“Artículo 14. Los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito”.

“Artículo 15. Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales y 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”.

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

1. Formular, con la participación del Alcalde y la colaboración y asesoría del Ministerio de Planificación y Política Económica, la política de desarrollo del Distrito y de los Corregimientos,

...

7. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la Ley;

...

9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales;

...

15. Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, desarrollo urbano y otras;

...

23. Todas las demás señaladas por la Constitución, las leyes y su Reglamento”.

Normas del Decreto 687 de 11 de octubre de 1944¹

“Artículo 2. De acuerdo con su situación, las carreteras nacionales se dividen en grupos: centrales, transístmica y vecinales.

a) Se consideran carreteras centrales: el tramo construido actualmente de la carretera Panamericana, entre Chepo y Volcán; y los que falten por construir, de la misma carretera, entre Volcán y la República de Costa Rica, y entre Chepo y la República de Colombia; y la carretera de Divisa a Pedasí. ...

¹ Publicado en la Gaceta Oficial 9, 543 de 31 de octubre de 1944.

- b) ...
- c) Se consideran carreteras vecinales todos los ramales que se desprendan de las carreteras centrales o los que se desprendan de éstos, sin llegar a transformarse en carreteras transístmicas”.

“**Artículo 4.** En las carreteras centrales, la línea de construcción estará a una distancia no menor de veinticinco (25) metros a ambos lados del eje de la carretera”.

“**Artículo 6.** La línea de construcción en las carreteras vecinales estará a una distancia no menor de quince (15) metros a ambos lados del eje de la carretera”.

Normas del Acuerdo 11-A de 1969².

“**Artículo 10.** Son inadjudicable: Las Plazas, paseos, Parque, sitios públicos y los lotes destinados a servicios públicos mediante acuerdos municipales anteriores, así como los que se destinen para calles, parques y avenidas, según acuerdo de la Junta Municipal de planificación o el departamento de Ingeniería Municipal o la Junta o Comisión encargada de determinar las zonas y reglamentos de construcciones”.

“**Artículo 11.** Toda persona que desee ocupar un lote de terreno municipal, mediante arrendamiento o compra, hará solicitud por escrito y en papel sellado ante el Alcalde del Distrito. Dicha solicitud contestará formulario que suministrará el Departamento de Ingeniería Municipal”.

“**Artículo 34.** Los agrimensores que rindan informes falsos, sobre las tierras cuyos planos hayan levantado, ya con malicia o negligencia inexcusable, serán sancionados con destitución si es empleado del municipio y con multa de B/.10.00 a B/.100.00, si es agrimensor público autorizado”.

² Publicado en la Gaceta Oficial número 16,318 de 39 de marzo de 1969 y modificado por el Acuerdo 17 de 1992 Publicado en la Gaceta Oficial 22,058 de 17 de junio de 1992.

“**Artículo 37.** Todo contrato de venta, escritura pública o resolución llevará la condición de que el municipio se reserva el derecho al terreno necesario para la construcción de calles, parques, y avenidas, así como edificios públicos y , mejoras comunales, **previo pago al precio de la venta original y el pago de mejoras.** Igualmente la condición de que la adjudicación se hace sin perjuicio de terceros y que el Municipio no sume el pago de saneamiento”. (la negrita es nuestra)

Normas del Acuerdo 39 de 1993.

“**ARTÍCULO PRIMERO.** Prohibir la venta de tierras, en Lotes colindantes con la Avenida de Las Américas y Carretera Interamericana en todo el Distrito de la Chorrera, hasta una distancia de 25 Mts, medidos desde el Centro de la Vía”.

INTERPRETACIÓN DEL DERECHO APLICABLE, EN RELACIÓN CON LA CONSULTA.

- **Fines o cometidos perseguidos por la ordenación urbanística.**

Generalidades.

La norma jurídica (constituida por la Constitución, la ley formal y los Acuerdos 11-A de 1969 y 39 de 1993) contienen un régimen propio de garantía y protección de la ordenación urbanística local. Esta regulación es consciente de la importancia de esta materia, en la efectiva consecución de los fines y objetivos establecidos por la ley hacia los municipios, a la vez que considera que las medidas de garantía y protección no deben perder de vista su carácter instrumental al servicio de la satisfacción de los fines y objetivos públicos.

Por ello, la regulación atiende simultáneamente a la eficacia y la salvaguarda de los derechos e intereses en presencia, evitando en todo caso un incremento injustificado de mecanismos de control del poder

central, que a la postre impliquen una obstaculización de la actividad administrativa.

Para ello, la Ley resalta el carácter de función pública de las actuaciones relativas a la garantía y protección de la ordenación municipal y urbanística, de lo que resalta su naturaleza pública y el carácter obligatorio de su ejercicio. No obstante, las medidas que componen este haz de funciones municipales se agrupan en actividades de control, protección y disciplina.

Un aspecto al que se dedica especial atención por su trascendencia jurídica y social es al acceso por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías que lo circunden, a saber: Acceso peatonal por las aceras y caminos laterales.

Es decir, que se exige como mínimo que el suelo tenga la característica de ser dotacional. Se entiende por esta expresión que el suelo por su calificación, deba servir de soporte a usos y servicios públicos, colectivos o comunitarios, tales como infraestructuras viales, plazas y espacios libres, parques y libre lado de calles y avenidas municipales.

Actividad de ordenación.

La actividad de ordenación territorial y urbanística es una función pública de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su transformación mediante la urbanización y la edificación, que corresponde, en sus respectivas esferas de competencia, a la Administración Nacional y a los Municipios y se rige por los principios establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución.

Así la ordenación territorial y urbanística implica el ejercicio de los siguientes principios:

1. El principio de desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio municipal, que, en todo caso, garantice su diversidad y

complementariedad y asegure el óptimo aprovechamiento del suelo en cuanto al acceso y transitabilidad.

2. La armonización de los requerimientos del desarrollo económico y social con los de la preservación de las leyes que aseguran el dominio público.

Los fines de toda actuación pública de regulación del uso y aprovechamiento del suelo son:

- a) Defender y proteger los espacios, recursos y elementos naturales, así como proporcionar vías de acceso y comunicación y promoverlas.
- b) Riquezas con usos adecuados de las vías públicas y los bienes de uso colectivo.
- c) Contribuir al uso y distribución racionales de recursos de suelo urbanizable.

Estudio concreto del derecho.

De las normas especialmente aplicables en materia de reglamentación urbanística: los dos Acuerdos de la Municipalidad de La Chorrera, se dejan ver con toda claridad que la ordenación urbanística de esa ciudad, establece que no se permite que se construyan, a los lados de las vías principales, edificaciones que no guarden una distancia mínima de 25 metros.

En consecuencia, se puede decir que la construcción de casas o mejoras más allá de los 25 metros de distancia del centro de las avenidas principales de La Chorrera, es un "estándar urbanístico". Estos "estándares" son reglas directamente establecidas en la ley, con la finalidad de establecer criterios de fondo, a observar obligatoriamente por las personas que pretendan construir o edificar una determinada obra.

En el caso bajo estudio los "estándares urbanísticos" son mandatos legales que reducen la discrecionalidad de los Ingenieros Municipales, los Alcaldes o cualquier otra autoridad local, dictando un verdadero mandato a estos para no fijar u otorgar los permisos de construcción o venta de lotes, que no cumplan ese parámetro urbanístico. Lo que significa que las ventas de lotes o los permisos de construcción, sólo serán legítimos si se adecuan a los estándares de construcción en el área urbana.

Ellos, los estándares se fundan en los principios de:

1. Cumplimiento de las disposiciones que establecen las servidumbres en vías públicas (de tráfico y peatonales) que establece la Constitución Política y la Ley Nacional.
2. El principio de armonía de la ordenación física de las edificaciones urbanas, conforme al cual las determinaciones operativas de las construcciones y edificaciones, deben ser coherentes con las del entorno.

En el caso en estudio el incumplimiento de estos principios y del "estándar", obliga a que las nuevas ventas y construcciones se dan o se adapten a las reglas de no edificación o demolición de lo construido, cuando se haya incumplido con dejar libre la servidumbre vial o peatonal.

Así pues, en principio, y en una primera interpretación literal de la legislación directa y especialmente aplicable, parece claro que la Municipalidad de La Chorrera, no podría otorgar títulos definitivos de propiedad ni permisos de construcción para que se hagan edificaciones dentro de los espacios de servidumbre legal. Lo que significa que no le está permitido a la discrecionalidad administrativa de ningún funcionario municipal, otorgar permisos para construcciones que se hagan sobre terrenos destinados a vías públicas tan importantes.

Conclusión particular.

El Consejo Municipal de La Chorrera ha aprobado el Acuerdo 39 de 1993 que instituye una importante norma de Ordenación Urbanística, norma que refuerza el urbanismo como función pública e introduce, la prohibición apenas lógica de vender lotes en el entorno interno de las carreteras principales de La Chorrera.

En cuanto a la ordenación establecida en el Decreto 687 de 1944, para el caso bajo estudio, nos parece que responden al objetivo de ofrecer a los ayuntamientos pautas de ordenación supramunicipales.

Si bien en el Decreto no se desconoce a los municipios la iniciativa de elaboración de planes generales de ordenación del suelo, sería un despropósito intentar dinamizar el mercado del suelo, a costa del incumplimiento de las normas jurídicas que prohíben el uso de servidumbres como los bordes de las carreteras.

En efecto, si bien es cierto que el derecho a edificar (y rehabilitar) es, en el modelo definido por la Ley, una facultad del propietario, no lo es menos que el contenido de dicho derecho viene determinado por la ordenación urbanística según su lógica propia. Conforme a la Constitución (artículos 44, 45 y 284) esa determinación del contenido —edificabilidad, usos, plazos y demás condiciones— se plasman en el establecimiento de facultades y deberes, que definen el derecho, es decir, en la caracterización de éste como una verdadera función, que es, al mismo tiempo, habilitación para y obligación de actuar.

- **La revocación de los actos administrativa sólo opera como excepción y por la propia entidad que emitió el acto.**

En un primer vistazo a la cuestión estudiada, parece ser que la localidad de La Chorrera, en una primera instancia adjudicó provisionalmente a algunas personas lotes ubicados en los alrededores de la avenida Las Américas y la carretera Interamericana (en lo

sucesivo las avenidas o simplemente los bienes demaniales³). Esta actuación se sustentó en la regulación jurídica que se encontraba vigente a esa fecha, es decir el Acuerdo 11-A de 6 de marzo de 1969. Por lo tanto, las personas que han acordado comprar un lote, que era propiedad de la municipalidad, lo han hecho creyendo cumplir con las normas legales y además, de buen fe⁴.

Sobre este punto conceptuamos que, a partir del artículo 15 de la Ley 106 de 1973, el Consejo Municipal de la Chorrera es la institución que tiene la competencia para definir, modifica o **revocar** los actos ya cumplidos, en los que, de cumplirse, se podrían violar las condiciones de los permisos de zonificación; aunque sobre los cuales existe una presunción legal de validez.

Ahora bien, si la municipalidad presume la invalidez de los actos de adjudicación provisional, y procede a revocarlos, sin que medie una mínima conversación, estaría desconociendo que dichos actos han producido expectativas legítimas de derechos. Amén de que, si no se reconoce el pago de la porción de lotes ya pagados, podría incurrir en extralimitación de competencias o atribuciones, sancionado por la ley general. Es más, aunque la municipalidad chorrerana decida revocar sus propios actos de permiso provisional de venta lotes en terrenos, por estar fuera del comercio al ser de dominio público (pertenecientes a servidumbres públicas), y no concede la debida indemnización, estaría alterando la seguridad jurídica de actos principales expedidos por ella misma y daría margen a su demanda y posible indemnización.

En este sentido es importante recordar que, en el ámbito local, la policía urbanística está en primera instancia en manos de las autoridades del Municipio y, dentro de éstas, le está conferida al Consejo Municipal la atribución para reglamentar la competencia en torno de medidas de tipo urbanísticas.

³ Es decir de dominio público.

⁴ Esta es una presunción que podría ser desvirtuada si al momento de la contratación, el comprador sabía que se estaba comprando un bienes que jamás podría ser de su propiedad, por ser de dominio público. Otra forma de desvirtuar esta presunción de buena fe sería si se hubieran realizado los tramites de compra, luego de la reglamentación del Acuerdo 39 de 1993.

Así, se puede decir que en esta materia, la competencia de las autoridades administrativas (de la Alcaldía) locales es delegada del poder Parlamentario Municipal. Solamente ante hechos y actos emanados de las propias ordenanzas urbanísticas locales, es que los funcionarios administrativos de los municipios pueden intervenir y adquieren la competencia para resolver este tipo especial de problemas.

- Los actos contractuales deben ser respetados por la administración.

Una justa compensación.

Dentro de la regulación urbanística los sistemas de actuación, respecto de la potencial revisión y revocación de los actos administrativos que permiten incumplir con la regulación urbana, son la compensación, cooperación y la expropiación.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, el artículo 37 del Acuerdo 39 de 1993, obliga a que la Municipalidad de La Chorrera reconozca, una justa compensación a favor de los que han pretendido adquirir de buena fe, sin saber que no podría comprar los bienes demaniales que la localidad les prometió vender.

Por otro lado no olvidemos que, en aquella promesa de venta, la localidad de La Chorrera estaba comprometiendo la buena palabra de la municipalidad, lo cual significa que hoy en día, le cabe algún tipo de responsabilidad, si es que no puede, por imperativo legal; cumplir con lo prometido.

Reiteramos, aquella promesa de venta es un convenio o acuerdo, en el que por ser emitida por un ente público, se cumplen o deben cumplir las reglas propias de la contratación oficial.

En nuestro derecho público, existe una importante noción legal de responsabilidad que nos brinda, de manera supletoria y referente, la ley de contratos públicos, la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, "por la cual se regula la contratación pública".

Y de esa ley se deduce que al ser un acuerdo de voluntades público-privadas, origina derechos y obligaciones que deben ser respetados. Es decir que el contrato público es fuente de derecho y obligaciones, y por ello debe ser respetado y resguardado de posibles frustraciones e incumplimiento. En este sentido la Ley 56 de 1995 señala que es contrato público, el "acuerdo de voluntades, celebrado conforme a derecho, entre un ente estatal o local en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica, nacional o extranjera, de la cual surgen derechos y obligaciones y cuya finalidad es de carácter público"⁵.

Y por tanto con razón suficiente, la Municipalidad de La Chorrera podría ser demandada por extralimitación de funciones y por alterar la seguridad jurídica del contrato de compraventa. Así las cosas no creemos que sería prudente exponer a ese Municipio a una demanda fundada en la alteración de los efectos de un contrato presumiblemente válido y que las propias personas contratantes no han demandado.

De las anteriores reflexiones le recomendamos a las autoridades del Municipio de La Chorrera que, antes de someterse a una demanda, que podrían perder; procedan a hacer la respectiva compensación por los metros que han vendido de más, y que no pueden ser adquiridos por nadie, por tanto tampoco debieron ser vendidos, por ser parte de una servidumbre pública.

Conclusión General.

Hoy en día la legislación estatal relativa al régimen local garantiza a los municipios competencias de ejecución en materia urbanística. En consecuencia los municipios son los protagonistas autorizados de la gestión urbana, sobre todo en los municipios no metropolitanos (Panamá y San Miguelito), desde la planificación hasta la ejecución de planes urbanísticos, desde la autorización y vigilancia de las construcciones hasta la imposición de sanciones y multas de policía

⁵ Ver el artículo 3 de la Ley 56 de 1995, en cuanto a la definición de contrato público.

urbana. La ley futura podría cambiar dicho elenco de competencias, pero hasta que esto ocurra, se mantienen las competencias de los municipios en esta materia.

En el caso bajo estudio, la legislación nacional y local prohíbe de manera tajante, la venta de lotes ubicados dentro de los 25 metros a la redonda de una carretera principal, por lo tanto, toda promesa de venta de un terreno dentro de esa zona, es ilegal, y por tanto debe declararse insubsistente.

Ahora bien, si la administración municipal ha propiciado o permitido que se vendan terrenos que desde 1944, por medio del Decreto 687 de ese año, tenían la característica de ser inadjudicables, será ella, la Municipalidad de la Chorrera, la que deba devolver el importe pagado por los ciudadanos, que con la pretensión de comprar esas tierras no pueden titularse, por ser de uso general. En consecuencia, si bien deben revertir al dominio público aquellas tierras, la localidad de la Chorrera deberá devolver la parte del dinero pagada por esos terrenos (metros aledaños a las vías principales), y de ser posible, iniciar investigaciones tendientes a la delimitación de las respectivas responsabilidades administrativas de aquellos funcionarios que, por desconocimiento, han vendido lo que nunca debió ser vendido.

Contestación concreta.

Desde nuestro punto de vista, la Alcaldesa no debe firmar las Resoluciones de adjudicación definitiva de los lotes en las referidas circunstancias y la posterior Escritura Pública de compra y venta; dado que ello podría violentar la prohibición establecida en el Artículo Primero del Acuerdo No.39 de 25 de noviembre de 1993.

Ahora bien, como quiera que las personas que han comprado de buena fe, no tienen porqué ser perjudicadas por actos de la administración, ésta debe compensar a esas personas con la devolución del importe de los tramos de tierra que jamás podrán comprar: los metros que se encuentren dentro de los 25 metros colindantes al eje de las carreteras principales, de terrenos de dominio público.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho quedo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/15/hf.