

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 134

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 29 de febrero de 2008

**Proceso contencioso
administrativo de
nulidad.**

La firma forense Rosas y Rosas, en representación de la **Asociación de Propietarios de Viviendas de Ciudad Jardín Albbrook**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución 204-2003 del 30 de septiembre de 2003, dictada por el **Ministerio de Vivienda**.

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

**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 emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración en torno a la demanda contencioso administrativa de nulidad descrita en el margen superior.

I. Antecedentes.

La Asociación de Propietarios de Viviendas de Ciudad Jardín Albbrook le otorgó poder a la firma forense Rosas y Rosas para que, en su nombre y representación, interpusiera una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la resolución 204-2003 del 30 de septiembre de 2003 emitida por el Ministerio de Vivienda, porque inicialmente los lotes 655, 860-A y 899-A correspondían a la categoría de viviendas de baja densidad y, posteriormente, quedaron integrados en el mosaico 5-D relativo al uso mixto comercial

urbano de alta densidad, lo que, a su juicio, modifica lo dispuesto en el Plan Regional para el desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de uso, conservación y desarrollo del Área del Canal.

II. Disposiciones que se dicen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

La Asociación demandante señala que se han infringido las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 5 y 13 de la ley 21 de 1997 que aprueba el Plan Regional y el Plan General, que define los planes de usos del suelo y autoriza las variaciones de las categorías del ordenamiento territorial contenidas en dichos planes de usos de suelo.

B. Los numerales 10 y 11 del artículo 21 de la resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002 emitida por el Ministerio de Vivienda, por la cual se crean los códigos de zona y las normas de desarrollo urbano en el área del Canal de Panamá, y que establecen las condiciones de zona Mcv, Mcu, Mrul y Mru2.

C. Los artículos 1 y 15 del Código Civil que se refieren a la aplicación de la ley y a la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo.

Los conceptos de las supuestas infracciones se leen en las fojas 152 a 157 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La parte actora manifiesta que la resolución impugnada infringe el artículo 5 de la ley 21 de 1997 que dispone que los planes de usos de suelo constituyen el compendio de

información ordenada, coherente y científica, mediante la cual se determinan las diferentes categorías de usos de suelo de la Región Interoceánica; que dichos planes establecen los fundamentos normativos para efectuar el ordenamiento correspondiente y delimitan los espacios geográficos sobre los cuales se aplican; los cuales servirán de base para establecer la zonificación detallada que realicen las autoridades competentes, en particular el Ministerio de Vivienda, en lo concerniente al desarrollo urbano.

La firma forense que representa los intereses de la asociación demandante, señala que la resolución 204-2003 de 30 de septiembre de 2003 emitida por el Ministerio de Vivienda infringe la norma legal invocada, ya que desconoció las categorías establecidas en la citada ley para determinar los usos de suelo en el área de la Ciudad Jardín de Albroom, lo que trajo como consecuencia que los lotes 655, 860-A y 899-A que estaban ubicados en la categoría de vivienda de baja densidad, pasaran a formar parte del mosaico 5-D relativo al uso mixto comercial urbano de alta densidad. (Cfr. fojas 153 y 154 del expediente judicial).

Por otra parte, la demandante sostiene que la resolución 204-2003 de 30 de septiembre de 2003 infringe el artículo 13 de la ley 21 de 1997, debido a que la Autoridad de la Región Interoceánica, conjuntamente con el Ministerio de Vivienda, en atención a la evolución social y económica del país, y en particular de la Región Interoceánica, podía variar las categorías del ordenamiento territorial contenidas en el plan regional y en el plan general, previa consulta con la

Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte; sin embargo, según afirma la parte demandante, dicha consulta fue omitida, por lo que estima que los cambios de zonificación que se efectuaron sobre los lotes 655, 860-A y 899-A, son ilegales. (Cfr. fojas 153 a 155 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, la recurrente manifiesta que la resolución acusada infringe los numerales 10 y 11 del artículo 21 de la resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002, que reglamenta la ley 79 de 23 de diciembre de 2003; los cuales establecen entre los requisitos generales para aprobar los códigos de zona para actividades mixtas, que las edificaciones ubicadas dentro de los códigos Mcv sólo puedan tener acceso de las vías colectoras; las correspondientes a los códigos Mcu lo tengan de las vías secundarias y/o primarias; aquéllas en los códigos Mrul y Mru2 únicamente de las vías colectoras y/o secundarias; y que las edificaciones relativas al código Mru3 sólo tengan acceso a las vías secundarias, debido a que tales normas no fueron aplicadas por la entidad demandada al momento de efectuar los cambios de zonificación ya citados. (cfr. fojas 155 y 156 del expediente judicial).

Finalmente, la parte actora considera que se ha violado el artículo 1 del Código Civil que establece que la ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros residentes o transeúntes en el territorio de la República y, una vez promulgada, la ignorancia no sirve de excusa. También se señala la infracción del artículo 15 del Código Civil que

establece que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes.

Según el criterio de la demandante, ambas normas fueron desconocidas por la institución demandada, por cuanto que los numerales 10 y 11 de la resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002 no fueron tomados en consideración al momento de emitirse la resolución 204-2003 de 30 de septiembre de 2003 por parte del Ministerio de Vivienda, a pesar que en ellos se señalan los elementos y las condiciones necesarias para la codificación de los lotes, los que no fueron incluidos en los contenidos del mosaico 5-D del documento gráfico aplicado a los lotes 655, 860-A y 899-A. Añade la recurrente, que tales disposiciones reglamentarias debieron ser aplicadas porque establecen una serie de requisitos que la ley 21 de 1997 considera necesarios para la modificación de los códigos de zonificación. (Cfr. fojas 156 y 157 del expediente judicial).

Este Despacho considera que le asiste la razón a la Asociación recurrente, debido a que el Ministerio de Vivienda no demostró haber consultado de manera previa el criterio de la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional para efectuar los cambios en los códigos de zonificación contenidos en la resolución 204-2003 de 30 de septiembre de 2003, emitida por el Ministerio de Vivienda, cuya nulidad se demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 21 de 1997, ya citado.

El desconocimiento de los requisitos establecidos en la Ley, viola el principio de legalidad aplicable a todo procedimiento administrativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la ley 38 de 2000 y el artículo 1 del Código Civil.

En ese mismo sentido se pronunció la Sala Tercera mediante sentencia de fecha 24 de junio de 2003 en la que expresó lo siguiente:

“Importa anotar que en Derecho Público rige el principio de estricta legalidad que emana del artículo 18 constitucional, -hoy potenciado y reforzado específicamente por el 34 de la ley 38 de 2000, cuyo libro segundo regula el procedimiento administrativo general B. Según este principio, los organismos y funcionarios sólo pueden hacer lo que la Ley manda u ordena. La finalidad incuestionable del principio positivizado es someter a la Administración Pública a la observancia de la juridicidad que nuclea todo el ordenamiento, preserva la seguridad jurídica al ser garantía de protección de derechos de los asociados y deberes correlativos exigibles a éstos, y marca las pautas imprescindibles del correcto desenvolvimiento del aparato público, en consonancia con la noción y práctica del Estado Constitucional y Social de Derecho.” (Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licdo. Carlos Herrera Morán, en representación del Movimiento de Contadores Públicos Independientes, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 3 de 30 de agosto de 2000, dictada por la Junta Técnica de Contabilidad).

Con relación a los demás cargos de ilegalidad, este Despacho observa que la parte actora solicitó un peritaje con la finalidad de determinar la clasificación de las vías de acceso a la parcela 5D que contiene los lotes 655, 860-A y

899-A en el documento gráfico de zonificación para la ciudad de Panamá, así como el tipo de construcción que corresponde al código de zonificación Mcu3 (Cfr. fojas 158 y 159 del expediente judicial), elementos éstos indispensables para determinar la infracción del artículo 5 de la ley 21 de 1997, los numerales 10 y 11 del artículo 21 de la resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002 y el artículo 15 del Código Civil.

No obstante, a juicio de esta Procuraduría, las infracciones de los artículo 34 de la ley 38 de 2000 y 1 del Código Civil son suficientes para solicitar a ese Tribunal que se sirva declarar que **ES ILEGAL** la resolución 204-2003 del 30 de septiembre de 2003, dictada por el Ministerio de Vivienda.

IV. Pruebas: Se objetan las pruebas identificadas en la demanda con los números 3, 8, 9, 10 y 11, así como las nuevas pruebas indicadas en la aclaración (Cfr. fojas 159 y 160), por no cumplir con el requisito de autenticidad exigido por el artículo 833 del Código Judicial.

V. Derecho: Se acepta el derecho invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/5/iv