

8 de noviembre de 2005

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración**

El licenciado Simón A. Tejeira Q., en representación de **Norita Díaz Villalaz**, para que se declare nula por ilegal, la Resolución DGV-001-2005 de 14 de enero de 2005, dictada por la **Comisión de Valorización del Ministerio de Obras Públicas.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, acudo ante su Despacho, con la finalidad de emitir concepto en relación con la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, enunciada en el margen superior del presente escrito.

**I. Acto acusado de ilegal:**

El licenciado Simón A. Tejeira Q., demanda la ilegalidad de la Resolución DGV-001-2005 de 14 de enero de 2005, "Por la cual se declara de interés público la construcción de varias obras y se ordena a proceder (sic) a realizar los estudios correspondientes que servirán de base para la asignación de la Contribución de Mejoras por Valorización", dictada por la Comisión de Valorización del Ministerio de Obras Públicas, cuyo texto se lee en fojas 1 y 2 del expediente judicial.

**II. Disposiciones legales infringidas y los conceptos de violación expuestos por la demandante:**

El apoderado judicial de la señora Norita Díaz Villalaz considera que la Resolución impugnada infringe el artículo 17 (distribución del valor entre las propiedades beneficiadas por la ejecución de obras a través del sistema de Contribución de Mejoras por Valorización) y el artículo 19 (importe de la contribución) de la Ley 94 de 4 de octubre de 1973 "Por medio de la cual se establece y reglamenta la Contribución de Mejoras por Valorización", modificada por la Ley 51 de 27 de noviembre de 1979 y la Ley 18 de 26 de junio de 1980.

En cuanto al concepto de la violación la demandante indica que estas normas legales establecen como requisito para la contribución por valorización, que las propiedades registren un beneficio como resultado de la realización de una obra a través del sistema de Contribución de Mejoras por Valorización; sin embargo, afirma que de la canalización de la Quebrada La Iguana, las propiedades adyacentes a ésta no han experimentado incremento de los valores que se deriven directa o indirectamente de la construcción de esta obra. (cfr. fojas 8 y 9).

**III. Criterio de la Procuraduría de la Administración:**

En el caso bajo estudio es necesario partir de las razones de hecho por las cuales el Ministerio de Obras Públicas decide la canalización de la Quebrada La Iguana, en la provincia de Panamá.

En este sentido, se advierte que en 1993 los residentes de las barriadas de El Cangrejo y El Carmen solicitaron formalmente la canalización de la Quebrada La Iguana, debido a que representaba un peligro para la salud de los residentes y para los bienes adyacentes a dicha quebrada.

En 1996 se celebró el Contrato 32-96 entre el Ministerio de Obras Públicas e Ingeniería Delcom de Panamá, S.A., cuya finalidad fue: "la canalización de las Quebradas La Iguana y La Entrada, en la provincia de Panamá, de acuerdo en todo con el Pliego de Cargos y demás documentos preparados para ello e incluye sin limitarse a: Construcción de colchón, demolición y remoción de estructuras y cajones pluviales, remoción de tuberías, construcción de cajones pluviales, etc." (Ver fojas 14 a 18 del expediente judicial), obra que cerró el 19 de febrero de 1999.

Mediante el Acta 1 de 14 de diciembre de 2004, la Comisión de Valorización del Ministerio de Obras Públicas declaró de interés público diferentes obras que fueron construidas a través del sistema de Contribución de Mejoras por Valorización, entre éstas, la canalización de la Quebrada La Iguana.

Posteriormente, la Comisión de Valorización del Ministerio de Obras Públicas dictó la Resolución DGV-001-2005 de 14 de enero de 2005, acto acusado como ilegal.

Luego del examen de las normas legales sobre la Contribución de Mejoras por Valorización, este Despacho debe oponerse a la pretensión de la demandante, toda vez que la Resolución impugnada ha sido dictada de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 2 y el literal a del artículo 4 de la Ley 94 de 1973, modificada por la Ley 51 de 1979 y por la Ley 18 de 1980, que a la letra dicen:

**“Artículo 2:** La Contribución por Valorización recaerá sobre las propiedades inmuebles que se beneficien con y por la ejecución de obras de interés público construidas por la Nación, los Municipios, las entidades descentralizadas o la empresa privada, de conformidad con esta Ley; entre las que se encuentran: construcción, apertura, ensanche, pavimentación y rectificación de avenidas, calles y carreteras; construcción, reconstrucción o mejoramiento de plazas públicas; **limpieza y canalización de quebradas y ríos**; construcción de obras de desagüe pluvial; construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas; construcción de obras de riego y construcción de obras de renovación o rehabilitación urbana.”  
(El énfasis es suplido).

**“Artículo 4:** Créase dentro del Ministerio de Obras Públicas, la Comisión de Valorización que tendrá las siguientes atribuciones:  
a) Determinar las obras de interés público, por las cuales se establecerá contribución por Valorización y aprobar el plan de la obra...”

Por otra parte, la Resolución DGV-001-2005 de 14 de enero de 2005, en relación con la canalización de la Quebrada La Iguana contiene dos aspectos: 1) Declara que es una obra de interés público; y, 2) Ordena que se proceda a efectuar los estudios técnicos, económicos y registrales correspondientes, que contribuirán a determinar el importe que han de pagar los inmuebles adyacentes por la realización de esta obra.

En relación con el interés público, el artículo 50 de la Constitución Política establece su primacía sobre el interés privado o particular. La tutela del interés público se encuentra encomendada a los distintos Órganos del Estado, cuya finalidad es satisfacer o beneficiar una necesidad de la comunidad, y en el caso bajo estudio, la canalización de la Quebrada La Iguana es una obra de interés público gestionada por la Comisión de Valorización del Ministerio de Obras Públicas para satisfacer una necesidad colectiva de los moradores de los barrios de El Cangrejo y El Carmen, del corregimiento de Bella Vista.

En este sentido, el Informe Explicativo de Conducta rendido por el Ministerio de Obras Públicas, afirma:

“En relación al ‘no beneficio’ manifestado en la demanda con la ejecución del proyecto tenemos que, además del valor catastral de la propiedad, la cual aumenta con la Canalización de la Quebrada la Iguana, obra ésta que impide futuras inundaciones y consiguientes perjuicios, en documentación que reposa en esta institución emitida por el Departamento Técnico y la Dirección de Inspección al igual que la Subdirección Ejecutiva de Estudios y Diseños establecieron que la precitada finca con el nuevo alineamiento de la quebrada gana 25.058 metros cuadrados adicionales al área original de la misma.

Aunado a lo antes expuesto, en abril de 1993, los residentes de las barriadas El Cangrejo y El Carmen, de manera formal solicitaron por escrito al Ministro de esa época la Canalización de ésta Quebrada, motivados por la preocupación en cuanto al peligro que representaba para la salud y bienes dicha quebrada.” (Ver foja 29 del expediente judicial).

Con relación al concepto de interés público, conviene citar la sentencia de 8 de enero de 2003 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que en el tema pertinente expresa:

“El Estado tiene como finalidad principal, conforme a la Ley, establecer las pautas que procuren el prevailecimiento del interés público, sobre el interés privado, es decir, ‘el estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política, entendiéndose que los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.’ (MORA CAICEDO, Esteban y RIVERA MARTÍNEZ, Alfonso. Derecho Administrativo y Procesal Administrativo. Teórico y Práctico. Tercera Edición. Grupo Editorial LEYER. Bogotá Colombia 2001. Pág.71)” (El subrayado es de la Sala). (Partes: Kamajan Internacional, S.A. contra el Ministerio de Obras Públicas. Mgdo. Ponente: Adán Arnulfo Arjona).

La Contribución de Mejoras por Valorización es un gravamen real que afecta a aquellos bienes inmuebles que se beneficien con y por la ejecución de obras de interés público realizadas por entidades del Estado, entre las cuales se incluye la limpieza y canalización de quebradas y ríos; por consiguiente, el importe de esta contribución se debatirá cuando se dicte la Resolución que contempla el artículo 27 de la Ley 94 de 1973, modificada por la Ley 51 de 1979 y la Ley 18 de 1980, por lo que a los propietarios de los bienes

inmuebles le quedan resguardados los remedios legales expresados en el artículo 29 del mismo instrumento normativo.

Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar QUE NO ES ILEGAL la Resolución DGV-001-2005 de 14 de enero de 2005, dictada por la Comisión de Valorización del Ministerio de Obras Públicas.

**IV. Pruebas:** Acepto las presentadas por ser documentos originales y copias debidamente autenticadas.

Aduzco el expediente administrativo el cual debe reposar en los archivos de la Comisión de Valorización del Ministerio de Obras Públicas.

**V. Derecho:** Niego el derecho invocado por la demandante.

**Señor Magistrado Presidente,**

**Oscar Ceville**  
**Procurador de la Administración**

OC/8/mcs

Alina Vergara de Chérigo  
Secretaria General, a.i.