

8 de Noviembre de 2001

Queja por Desacato	Queja por Desacato contra el Director de Obras y Construcciones Municipales, dentro del Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad promovido por Diana Boyd de Morgan contra el Permiso de Construcción #1064 del 10 de noviembre de 1999, expedido por la misma autoridad administrativa.
Concepto	

HONORABLE MAGISTRADA PRESIDENTA DE LA SALA TERCERA, CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

Acudimos ante Vuestro Tribunal para emitir concepto respecto a la Queja Por Desacato descrita en el margen superior del presente escrito, con fundamento en el numeral 3, articulo 5, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, aprobatoria del Estatuto Org~nico de la Procuraduri a de la Administraci6n.

I. Antecedentes.

La firma forense Morgan y Morgan, actuando en nombre y representaci6n de Diana Boyd de Morgan y otros, present6 Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declare nula, por ilegal, la Resoluci6n #209-98 del 19 de octubre de 1998, por medio de la cual el Ministerio de Vivienda autoriz6 el cambio de uso de suelo del C6digo R2-A al RM3, sobre las fincas 32965 y 29164, en las que se construye el Edificio

2

'The Millenium Tower", en la Calle 54 o Santa Ana de la Urbanizaci6n Obarrio, incluyendo una Solicitud de Suspensi6n de los efectos del acto administrativo demandado. La Sala Tercera accedi6 a esta Solicitud y orden6, mediante Resoluci6n del 22 de octubre de 1999, suspender provisionalmente los efectos de la Resoluci6n # 209-98 del 19 de octubre de 1998. No obstante, dicha Suspensi6n fue levantada por el mismo Tribunal, a trav6s de su Resoluci6n, calendada veintid6s (22) de diciembre de dos mil (2000) .

Posteriormente, la firma Morgan y Morgan, representando a las mismas personas mencionadas, present6 una segunda Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, contra el Permiso de Construcci6n No 1064-99 de 10 de noviembre de 1999, con verificaci6n t~cnica No 5588, expedido por la Direcci6n de Obras y Construcciones Municipales, el cual se ~undament6 en la Resoluci6n #209-98 del 19 de octubre de 1998, a que se hizo referencia atr~s. Aquf tambi~n se incluy6 una Solicitud de Suspensi6n Provisional de los efectos del acto impugnado, tal como consta a fojas 64 a 91 del expediente principal, identificado por el Tribunal con el No 471 del 10 de septiembre de 2000. Mediante Auto del veinticuatro (24) de octubre de dos mil (2000), los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, resolvieron "SUSPENDER PROVISIONALMENTE los efectos del Permiso de Construcci6n No 1064-99, emitida por el Director de Obras y Construcciones Municipales." (fs. 98-101 expediente principal), decisi6n que fue comunicada a ese

'P

3

funcionario mediante Oficio No 1319, del 30 de octubre de 2000, visible a foja 103 del cuaderno principal.

Consta a foja 107 del expediente principal, el Informe T~cnico No 710 del 10 de noviembre de 2000, elaborado por la Direcci6n de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panama, que recomendaba al despacho alcaldicia correspondiente, la "SUSPENSION DE LA OBRA EN VIRTUD DE QUE LOS EFECTOS DEL PERMISO DE CONSTRUCCI6N No 1064-99, HAN SIDO SUSPENDIDOS PROVISIONALMENTE, MEDIANTE LA RESOLUCI6N CALENDADA 24 DE OCTUBRE DE 2000, EMITIDA POR LA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO". En tanto que a foja 108, aparece la ORDEN del Director de Obras y Construcciones Municipales, DE SUSPENSI6N INMEDIATA Y CON CAPACTER PRIVISIONAL de la obra en referencia.

II. Queja par Desacato

Ahora la firma Morgan y Morgan en representaci6n de sus poderdantes, promueve Queja par Desacato contra el Director

de Obras y Construcciones Municipales, par haber expedida el Permiso de Ocupaci6n No 1032 (Formularia 8850) del 26 de abril de 2001, al constructor Estructuras Transnacionales, S.A., sobre la abra ubicada en calle 54 este, Avenida Samuel Lewis, propiedad de Millenium Tawer Carp.; par considerar que can ella se ha incumplida la Orden de la Carte Suprema de Justicia de Suspensi6n del Permiso de Construcci6n No 1064-99, del 10 de novieznbre de 1999, emitida dentra del pracesa contenciosa administrativa de nulidad pramavida para abtener su declaratoria de nulidad, par ilegalidad.

4

Par otra lado, de fojas 34 a 36 del Cuaderno correspondiente al Incidente de Desacato que nos ocupa, reposa la contestaci6n del Director de Obras y Construcciones ~unicipales del Municipia de Panam.~, en la cual expresa que "los permisos de ConstrucciOn y de Ocupaci6n fueron otorgados en cumplimiento a las disposiciones que rigen la materia de construcci6n, asf coma las Normas de Desarrollo Urbana Vigentes", y salicita a la Sala Tercera, desestimar la Queja por Desacato incoada en su contra par la firma de Abogados r'iorgan y Morgan. M~s cancretamente, sustenta su actuaci6n dicienda que el Ministeria de Vivienda mediante Resuelto 379 del 15 de novierabre de 2000, resolvi6 aprobar cambia de C6diga de Zona de R2-A a RM-3 (en las fincas respectivas al litigia), y que mediante el enunciado Resuelto, se subsanan todos los defectos formales que dieron lugar a que la Sala Tercera decretara la medida cautelar sobre la Resoluci6n No 209 del 19 de octubre de 1998, trat~ndose de un nuevo acto administrativo. Agrega, que la Direcci6n de Obras y Construcciones Municipales, consideranda que se habia cumplido con tados las tr~mites legales para la abtenci6n del Permiso de Canstrucci6n, y que al haber aprabada el Ministeria de Vivienda un nueva Resuelta de cambia de zonificaci6n, estim0 que era viable aprobar un nueva Permisa distinto al Permisa de Canstrucci6n que la Carte Suprema de Justicia previamente habf a suspendida. Finaliza dicienda el funcionaria municipal que, luego del an~lisis exhaustiva de

coda la documentaciOn y previa inspecci6n al area se otorg6

5

el Permiso de Ocupaci6n Na 1032 (Formularia 8850) de fecha 26 de abril de 2001.

III. Concepto de la Procuradurfa de la Adxministraci6n:

Observa este Despacho que si bien el dia 22 de octubre de 1999, la Sala Tercera de la Carte Suprema de Justicia Drdeno la Suspensi6n Provisional de los efectos de la Resoluci6n #209-98 del 19 de octubre de 1998, par media de la cual el Ministeria de Vivienda autoriz6 el cambia de usa de suelo del C6digo R2-A al RM3, sobre las fincas 32965 y 29164, en las que se construye el Edificia "The Millenium Tower", en la Calle 54 a Santa Ana de la Urbanizaci6n Obarria; can Dosteriaridad, resolvi6 levantar esa medida provisional, tomando en consideraciOn que han desaparecido las razones juridicas que llevaran a ese Tribunal a decretarla. La Carte

habia ordenado la Suspensi6n Provisional de la ResoluciOn # 209-98, par ser violatoria de las normas cantenidas en la Resoluci6n 213-93, que exigf an el requisito de publicar en tres diarios de amplia circulaciOn durante una semana y en tres dias distintas un anuncia de notificaci6n de la celebraci6n de la audiencia a las vecinas inmediatamente adyacentes a las fincas afectadas par el cambia de c6diga de zanificaci6n. Sin embargo, tal dispasici6n reglamentaria fue derogada mediante la Resoluci6n 171-94 del 28 de diciembre de 1994, publicada en la Gaceta Oficial No 23,872 del 26 de agosto de 1999.

Para mayor ilustraci6n citaremas las consideraciones principales expresadas par la Carte en su Resoluci6n del

6

veintid6s (22) de diciembre de dos mil (2000) , para acceder a levantar la Suspensi6n Provisional:

A

*1

I~.

"Tal coma cansta de la foja 75 a la 79, mediante Auto de 22 de actubre de 1999 esta Sala decret0 la suspensi6n provisional de las efectas de la ResoluciOn Na 213-98, de 19 de octubre de 1998, fundament~ndose en el hecha de que

este acta vialaba astensiblemente los literales c) y d) del artículo 13 de la Resolución No 213-93 de 29 de octubre de 1993, que regulaba el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de cambios de códigos de zona. Sin embargo, como se comprueba en autos, la Resolución No 213-93 ibidem, fue derogada por la resolución Na 171-94 de 28 de diciembre de 1994 (Cfr. Gaceta Oficial No 23,872 de 26 de agosto de 1999, pág. 42), dictada por el Ministro de Vivienda en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 2 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973. Siendo ella así, la Sala coincide con lo expresado por la apoderada judicial de la parte impugnante de la demanda, en el sentido de que los vicios de ilegalidad que se endilgaban al acto impugnado con relación a los literales c) y d) de la Resolución No 213-93 de 1993, han sido saneados por efectos de la expedición de la Resolución No 171-94 ibidem, que eliminó los requisitos que esos dos preceptos exigían para el cambio de código de zona. En consecuencia, procede levantar la medida cautelar decretada, habida cuenta de que se ha comprobado que la violación ostensible que emanaba del acta acusada ya no existe, por razón de la deragatoria de los preceptos literales del artículo 13 de la Resolución Na 213-93 ibidem." (Auto de veintidós 22 de diciembre de dos mil (2000) .Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad)

Luego entonces, al desaparecer las razones jurídicas que llevaron a la Corte a decretar la Suspensión Provisional de los efectos de la Resolución # 209-98, es evidente que

7

también han desaparecido las razones para la Suspensión Provisional ordenada mediante Auto del veinticuatro (24) de octubre de dos mil (2000), sobre los efectos del acta administrativo que de esa Resolución se derivó, es decir, el Permiso de Construcción No 1064-99 de 10 de noviembre de 1999, expedido por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales. Esta última Suspensión Provisional, la fundamentó la Corte en lo siguiente:

"Una vez efectuado un estudio preliminar de los cargos de violación de las disposiciones legales y reglamentarias citadas como infringidas, la Sala considera que el acto impugnado infringe lo dispuesto en el artículo 83 del Acuerdo Municipal 116 de 9 de julio de 1996, que indica que la Dirección de Obras y Construcciones Municipales está facultada para suspender la construcción de obras ejecutadas a que se estén ejecutando en contravención de las

reglamentaciones vigentes sobre desarrollo urbana. En este orden de ideas, el Director de Obras Municipales expidió el permiso de construcción impugnado en abierta contravención con lo dispuesto en las normas de Desarrollo Urbano vigentes cada vez que autorizó la construcción de la tercera etapa del edificio MILLENIUM de acuerdo al código de uso de suelos RM3, siendo que esta Sala mediante auto de 22 de octubre de 1999, suspendió provisionalmente los efectos de la Resolución No 209-98 de 19 de octubre de 1998, por medio de la cual el Ministro de Vivienda aprobó el cambio de código de zona de R2A a RM3, para las fincas 32965 y 29164 sobre las cuales se erige el mencionada edificio." (negritas de la Procuraduría)

Dicho de otra forma, la Suspensión Provisional de las efectos del Permiso de Construcción No 1064, decretada por la

8

Corte el 24 de octubre de 2000, obedeció al incumplimiento de la primera Suspensión Provisional de los efectos de la Resolución No 209-98, decretada el día 22 de octubre de 1999, que a su vez tenía como sustento la falta de publicación del anuncio de celebración de la audiencia vecinal para el cambio de código de zonificación. No obstante, es un hecho que tal requerimiento fue suprimido del ordenamiento jurídico "vigente, con la Resolución 171-94 del 28 de diciembre de 1994, publicada en la Gaceta Oficial No 23,872 del 26 de agosto de 1999, lo que sirvió de base para el levantamiento de la medida cautelar mediante el Auto de 22 de diciembre de 2000, ya citada.

A.

Adicionalmente, tal como sostiene el funcionario municipal querrelado al contestar la Queja por Desacato que nos acusa, mediante Resuelto 379 del 15 de noviembre de 2000, el Ministerio de Vivienda resolvió hacer el cambio de código de zonificación de R2-A a RM3, en el área donde se construye el edificio "The Millennium Tower". Obsérvese que se trata esta vez de un nuevo acta que se presume ajustado a la reglamentación contenida en la Resolución 171-94 del 28 de diciembre de 1994, publicada en la Gaceta Oficial No 23,872 del 26 de agosto de 1999, la cual no contempla el requisito de publicación del anuncio de audiencia vecinal. Y es can fundamenta en estas últimas actas que el Director de Obras y

Construcciones Municipales procedió a expedir el Permiso de Ocupación No 1032 (Formulario 8850) del 26 de abril de 2001, a solicitud de la empresa constructora Estructuras

9

Transnacionales, S.A., par cuya expedición la firma Morgan y Morgan considera que ha incurrido en Desacato a la Carte.

Está clara que ni la Resolución 171-94 del 28 de diciembre de 1994, publicada en la Gaceta Oficial No 23,872 del 26 de agosto de 1999, por medio de la cual se dejó sin efecto la Resolución No 213-93 de 29 de octubre de 1993, "Por la cual se crea el Comité Técnico de Zonificaciones de la Ciudad de Panamá y se establece una Reglamentación para la Tramitación de Cambios de Código de Zonificación"; ni el Resuelto 379 del 15 de noviembre de 2000, por medio del cual se aprueba el Cambio de Código de Zona de R2-A a RM3 de la finca 32965"; han sido suspendidos en sus efectos por la Corte Suprema de Justicia, ni son objeto de impugnación en ningún proceso judicial, por lo cual tienen plena eficacia jurídica.

Por tanto, somos del criterio que el Director de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá NO HA INCURRIDO EN DESACATO a la orden de Suspensión decretada por la Corte Suprema de Justicia, mediante Auto del veinticuatro (24) de octubre de dos mil (2000), al expedir el Permiso de Ocupación No 1032 (Formulario 8850) del 26 de abril de 2001, toda vez que con la Resolución 171-94 del 28 de diciembre de 1994, han desaparecido las razones jurídicas que tuvo en su momento la Corte para decretar la Suspensión Provisional; y en todo caso, el Permiso de Ocupación No. 1032 (Formulario 8850) del 26 de abril de 2001, encuentra fundamento en un nuevo acto administrativo, a saber: el Resuelto No. 379 del 15 de noviembre de 2000, mediante el cual el Ministerio de

10

Urbanismo resolvió hacer el cambio de código de zonificación de R2-A a RM3, en la finca donde se construye el edificio "The Millennium Tower", y así solicitamos sea declarada por esa Augusta Cámara.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

hello. JOSE JUAN CEBALLOS A.
Procurador de la Administraci6n
Flnripdo
(Suplente)

Dr. Jos4 Juan Ceballos
Procurador de la Administraci6n
(Suplente)

2JC/10/bdec.

Victor L. Benavides P.
Secretaria General