

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 596

Panamá, 18 de junio de 2009

**Proceso contencioso
administrativo de
nulidad.**

El Bufete De Sanctis, en representación de la **Asociación Cívica de Propietarios de la Urbanización Punta Paitilla**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 177-2008 del 21 de julio de 2008 emitida por el **Ministerio de Vivienda**.

Concepto.

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

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

De la lectura de las constancias que reposan en el expediente judicial se advierte que la acción contencioso administrativa de nulidad que nos ocupa, ha sido promovida por la actora con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la resolución 177-2008 de 21 de julio de 2008, mediante la cual el ministro de Vivienda aprobó la adición de código de zona MCU1 (mixto comercial urbano de baja intensidad) al código de zona R-3 (residencial de mediana densidad) para la finca 40520 inscrita en el Registro Público al tomo 990, folio 32, documento 557460, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, ubicada en la calle Gil Colounge del sector Paitilla, corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá, según la solicitud

realizada por el arquitecto Reinier Rodríguez Ferguson en representación de Luis Alberto Salón, S.A., para establecer en este inmueble residencial una sala de belleza. (Cfr. fojas 1 y 2 del expediente judicial).

Se observa igualmente que la actora ha fundamentado su acción de nulidad en el hecho que al emitir el acto acusado el Ministro de Vivienda actuó sin competencia para ello, incurriendo en desviación de poder, ya que, a su juicio, la solicitud formulada por Luis Alberto Salón, S.A., debió ser aprobada por el director general de Desarrollo Urbano, conforme el procedimiento que para ese efecto ha establecido la resolución 08-86 de 28 de julio de 1986.

Al examinar la documentación contenida en el expediente judicial, es posible constatar que el 28 de enero de 2009 el arquitecto Reinier Rodríguez Ferguson presentó ante la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda una solicitud de cambio de código de uso de suelo de R3 a R3-C para la finca antes mencionada, fundamentándose en el hecho de que en este inmueble, de carácter residencial, se adecuaría un salón de belleza, mediante la construcción de una adición en la parte posterior de las mejoras ya existentes en el mismo, sin que ésta se proyectara en ninguno de sus lados hacia alturas superiores a las de la propiedad actual. (Cfr. fojas 30 a 34 del expediente judicial).

Esta petición fue acompañada de las copias de las certificaciones emitidas por el Registro Público de Panamá que daban fe del derecho de propiedad que tiene la sociedad Luis Alberto Salón, S.A., sobre este inmueble, lo que

demuestra que ésta cumplió con lo dispuesto en el punto 1 del acápite B de la resolución 8-86 de 28 de julio de 1986, denominado "documentos requeridos para cambios de uso de suelo o zonificación". (Cfr. fojas 39 a 46 del expediente judicial).

Por otra parte, se observa que el 17 de marzo de 2008 el director general de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, mediante la nota 14,521-412-08 notificó al apoderado general de la sociedad solicitante que conforme lo establece la ley 6 de 2006 era necesaria una consulta ciudadana con los residentes y propietarios del sector de San Francisco, por lo que debía publicar en un periódico de la localidad el aviso de dicha consulta, por tres (3) días consecutivos; publicaciones que fueron hechas el 27, 28 y 29 de marzo de 2008 en el periódico Mi Diario. En esta reunión, la comunidad se opuso a la solicitud, tal como se desprende del contenido del acta de fecha 13 de mayo de 2008. (Cfr. fojas 61 a 67 del expediente judicial).

Una vez finalizada la consulta ciudadana, la institución, a través de la nota 14,505-872-08, entre otros asientos remitió a la Junta de Planificación Municipal del distrito de Panamá la copia del expediente de la solicitud presentada por Luis Alberto Salón, S.A., para que emitiera la correspondiente opinión técnica. Dicha opinión fue rendida el 31 de julio de 2008, mediante nota DOC.P.U.057-2008, en la que se recomendó rechazar dicha petición. (Cfr. fojas 68, 70 y 71 del expediente judicial).

El 17 de junio de 2008, el Departamento de Trámites de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda rindió el informe técnico 17-08, recomendando que se aprobara la adición al código de zona R-3 a MCU1 a Luis Alberto Salón, S.A., (Cfr. foja 69 del expediente judicial).

Finalizado el trámite de esta solicitud, el ministro de Vivienda, expidió la resolución 177-2008 de 21 de julio de 2008, que constituye el acto acusado, por cuyo conducto aprobó la adición de código de zona de R-3 (residencial de mediana densidad) a MCU1 (mixto comercial urbano de baja intensidad) para la finca anteriormente descrita. (Cfr. fojas 1 y 2 del expediente judicial).

II. Las disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

La parte actora alega la supuesta infracción de las siguientes disposiciones legales.

A. El artículo 34, en concordancia con los artículos 36 y 201, el numeral 2 del artículo 52 y el artículo 53, todos de la ley 38 de 2000, cuyos conceptos de violación han sido sustentados por la apoderada judicial de la actora, sobre la base de los criterios visibles de fojas 89 a 106 del expediente judicial.

B. El acápite c.1 del literal c, del numeral 2 de la resolución 8-86 de 28 de julio de 1986 emitida por el Ministerio de Vivienda, en concordancia con el literal d del artículo 11 del decreto ejecutivo 23 de 2007, de acuerdo con el concepto confrontable en las fojas 106 y 107 del expediente judicial.

C. El punto 16 de la resolución 112 de 2003, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 3 de la resolución 13-91 de 1991, ambas emitidas por el Ministerio de Vivienda, según el concepto explicado en las fojas 107 a 109 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

A. Este Despacho considera que los argumentos planteados por la apoderada judicial de la demandante en torno a la supuesta infracción al artículo 34, concordante con los artículos 36 y 201, al numeral 2 del artículo 52 y al artículo 53, de la ley 38 de 2000; así como, al acápite c.1 del literal c, del numeral 2 de la resolución 8-86 de 28 de julio de 1986, emitida por el Ministerio de Vivienda, en concordancia con el literal d del artículo 11 del decreto ejecutivo 23 de 2007, carecen de todo sustento jurídico, toda vez que los acápites k y q del artículo 2 de la ley 9 de 25 de enero de 1973 facultan al titular del Ministerio de Vivienda para establecer las normas sobre zonificación; levantar, regular y dirigir los planes reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones, mapas oficiales, líneas de construcción y todos los demás asuntos que requiera la planificación de las ciudades.

Así mismo, el artículo 11 de este cuerpo normativo también faculta a dicho servidor público para delegar sus atribuciones o funciones en el viceministro, los directores generales y los jefes de departamentos de la institución.

En adición a lo ya indicado, consideramos necesario anotar que el numeral 1 del artículo 7 de la ley 6 de 2006,

le atribuye a este funcionario la competencia necesaria para que formule y ejecute la política nacional del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

Lo anteriormente expuesto demuestra que el hecho que la resolución 60-87 de 25 de agosto de 1987 le haya delegado al director general de Desarrollo Urbano la facultad de aprobar las actualizaciones, modificaciones, cambios de zonificación y ordenanzas técnicas contempladas en los planes normativos, no es razón para que la actora estime que el ejercicio de esta función le está prohibido al ministro de Vivienda, puesto que de la lectura de los acápite k y q de la ley 9 de 1973, antes citados, que son normas de rango superior a esta resolución y que actualmente se encuentran vigentes en todos sus efectos, se infiere con claridad que el ministro de Vivienda tiene plena competencia para aprobar los cambios de uso de suelo o código de zonificación y, por ende, podía asumirla si a bien lo estimaba, de tal suerte que debe concluirse que al emitir la resolución 177-2008, que constituye el acto impugnado, el mencionado servidor público lejos de conculcar las normas que la demandante adujo como infringidas, se ciñó a los parámetros legales que sobre la materia establece la ley 9 de 1973 y sus reglamentos.

B. Respecto a los cargos de infracción al punto 16 de la resolución 112 de 2003, en concordancia con el segundo párrafo del artículo 3 de la resolución 13-91 de 1991, ambas emitidas por el Ministerio de Vivienda, este Despacho estima que la entidad demandada cumplió con el procedimiento de modificación a los planes de ordenamiento para el desarrollo

urbano que, para tales efectos, ha establecido el párrafo segundo del artículo 11 del decreto ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, ya que las constancias del expediente demuestran que una vez recibida la solicitud de modificación del plan de ordenamiento, la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda remitió la misma a la Junta de Planificación del Municipio de Panamá para que ésta, a su vez, emitiera un informe técnico, luego de lo cual, dicha dependencia ministerial procedió a expedir el informe técnico 17-08, el cual sirvió de fundamento para que el ministro de Vivienda, mediante la resolución 177-2008, que es el acto acusado, aprobara la adición de código de zona a Luis Alberto Salón, S.A.

Este y no otro era el procedimiento a seguir en el caso y, siendo así, la entidad demandada no podía aplicar a la petición hecha por Luis Alberto Salón, S.A., el trámite establecido por la resolución 8-86 de 28 de julio de 1986, para cambio de uso de suelo o zonificación, ya que esto no era el objeto de su petición, sino una adición de uso comercial al código de zonificación R3 que mantenía en ese momento.

Por otra parte, se advierte que el código MCU1 (mixto comercial urbano de baja intensidad), aprobado por la entidad demandada mediante la resolución 177-2008, no contradice de manera alguna el uso de suelo que dicha institución le había asignado inicialmente a la residencia ubicada en la finca 40520, propiedad de Luis Alberto Salón, S.A., la cual era para oficinas de profesionales residentes R3 (residencial de

mediana densidad), ya que de acuerdo con el punto 16 de las Normas de Desarrollo Urbano para el corregimiento de San Francisco, aprobado a través de la resolución 112-2003, esta vivienda habitacional también puede ser utilizada para fines comerciales, solamente en la planta baja. Por consiguiente, es evidente que al expedir la resolución acusada de ilegal el Ministerio de Vivienda se limitó a dar cumplimiento a lo establecido en la ley 9 de 1973 y sus reglamentos, de tal suerte que estos cargos de infracción también resultan infundados.

Por las razones antes expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados que integran ese Tribunal de Justicia se sirvan declarar que ES LEGAL, la resolución 177-2008 de 21 de julio de 2008, emitida por el Ministerio de Vivienda.

III. Pruebas: Se solicita al Tribunal se sirva requerir la copia autenticada del expediente administrativo referente a este caso, que reposa en la institución demandada.

IV. Derecho: Se niega el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General