

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 875

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de noviembre de 2007

**Proceso contencioso  
administrativo de  
nulidad.**

El bufete De Sanctis, en representación de **Fernando Aramburú Porras y otros**, para que se declare nula, por ilegal, la resolución 26-2006 de 22 de mayo de 2006, dictada por el director general de Desarrollo Urbano del **Ministerio de Vivienda**.

**Concepto.**

**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 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

**I. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las infracciones.**

Los demandantes aducen que se han infringido las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 34, 36, 62 y 201 (numeral 1) de la ley 38 de 2000. (Cfr. fojas 147 a 154 del expediente judicial).

**B.** Los literales B1 y C2 de la resolución 8-86 de 28 de julio de 1986 de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, por medio de la cual se modifican los requisitos para la preparación y transmisión de las

solicitudes para cambios de usos de suelo y líneas de construcción, según la resolución 2-78 de 28 de agosto de 1978. (Cfr. fojas 154 a 158 del expediente judicial).

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

La parte actora considera que se ha infringido el artículo 34 de la ley 38 de 2000, que se refiere a los principios que deben regir en toda actuación administrativa, entre ellos, el principio de legalidad; el artículo 36 de la misma excerpta legal que señala que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente; el artículo 53 de la mencionada ley, relativo a la nulidad relativa de los actos administrativos; el artículo 62 que regula la revocación o anulación de oficio de una resolución en firme; y el artículo 201 de la citada ley que señala que todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales. (Cfr. fojas 147 a 154 del expediente judicial).

Por otra parte, el apoderado de los demandantes manifiesta que se han infringido los literales B1 y C2 de la resolución 8-86 de 28 de julio de 1986, emitida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda. (Cfr. fojas 154 a 158 del expediente judicial).

A juicio de los demandantes, la resolución 26-2006 de 22 de mayo de 2006, el acto impugnado, carece de imparcialidad, motivación o causa, porque en la misma se indica que el acercamiento positivo entre las partes dio lugar a la decisión de variar la zonificación de las fincas 51141 y 56385, propiedad de la empresa Lumimax, S.A., identificada

con el número 3 en el libelo de la demanda, sirve para acreditar la existencia de la denuncia de los vecinos que se oponen al uso de suelo propuesto, por impactar negativamente su calidad de vida, lo mismo que el hecho de que, además, al emitirse la resolución bajo examen se desconocieron las alternativas propuestas para llegar a un acuerdo entre éstos y la empresa promotora del proyecto, de manera tal, que consideran que se infringió el interés general. (Cfr. fojas 148 a 151 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, la parte actora señala que al emitirse el acto administrativo demandado se desconoció que la resolución 8-86 de 1986 de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, exige que en los casos en los que haya un cambio de zonificación se realice un informe técnico que lo sustente, mismo que no se ha elaborado en el proceso bajo análisis. (Cfr. fojas 150, 151 y 206 del expediente judicial).

También indican que la Dirección de Desarrollo Urbano consintió en la revocatoria del resuelto 110 de 5 de abril de 2000 y de la resolución 22-2000 de 17 de julio de 2000, ambos emitidos por dicha dependencia del Ministerio de Vivienda, sin contar con el concepto previo de la Procuraduría de la Administración. (Cfr. foja 152 del expediente judicial).

Este Despacho concuerda con el criterio expresado por la parte actora, toda vez que la Dirección General de Desarrollo Urbano al expedir la resolución 26-2006 de 22 de mayo de 2006, acusada de ilegal, aceptó la incorporación por absorción de la finca **51141**, inscrita en el Registro Público

al tomo 1189, folio 400, actualizada en el documento 16244; la finca **56385** actualizada en el documento 119924; la finca 57968 inscrita en el tomo 1358, folio 2, actualizada en el documento 304721; inscripciones correspondientes a la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, para hacer viable la formación de la finca 95359, inscrita en el rollo 3144 complementario, documento 2, sin cumplir para ello con los requisitos establecidos en las normas reglamentarias.

En efecto, la denominada incorporación por absorción trajo como consecuencia un cambio en el uso de suelo de las fincas **51141** y **56385**, transformándolo de **R2-A (residencial de mediana densidad)** a **C2 (comercial de alta densidad)**, omitiéndose al autorizarse tal incorporación lo dispuesto en la resolución 08-86 de 28 de julio de 1986 que establece los nuevos requisitos para la preparación y tramitación de solicitudes para cambio de suelo, que exige, entre otras cosas, la presentación de un informe técnico que sustente el cambio de zonificación solicitado. (Cfr. foja 127 del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias procesales, se evidencia que mediante el resuelto 110 de 5 de abril de 2000, la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda había negado previamente el cambio de uso de suelo de R2-A a C2 para las fincas **51141** y **56385**, ubicadas en la Calle Santa Cecilia, urbanización Obarrio, corregimiento de Bella Vista, ciudad de Panamá; decisión que fue confirmada mediante la resolución 22-2000 de 17 de julio de 2000, en la que, entre otras razones para sustentar tal decisión, se

señaló que el cambio de la norma R2-A a C2 no era factible por encontrarse ambos inmuebles dentro de un sector residencial, cuyo código de zona vigente era residencial de mediana densidad, mientras que las zonas comerciales se encuentran bien definidas para vías principales y colaterales, como lo son la calle 50, la vía España, la vía Brasil y la vía Israel. (Cfr. fojas 91, 92 y 98 del expediente administrativo).

Es importante destacar que el director de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá, le comunicó a P.L.M. Construcciones, S.A., a cargo del proyecto Lumimax, que mediante la nota 14521-37-06 de 10 de enero de 2006 el Ministerio de Vivienda había indicado que: "Como quiera que con dicha certificación se dio de manera equivocada que las fincas No. 51141 y No. 56385, tenían uso de suelo RM3C2, cuando en realidad es R2-A, hemos procedido a dictar la correspondiente Providencia dejándola sin efecto." (Cfr. fojas 32, 33, 102, 103 y 104 del expediente administrativo).

Por consiguiente, en la nota 1210-11-06 de 13 de enero de 2006, el director de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá le indicó a la empresa que el proyecto Lumimax había perdido la sustentación normativa (cambio en el uso de suelo) para las fincas antes mencionadas, por lo que debía presentar ante esa dirección una reconsideración que involucraba un rediseño en el área de dichas fincas, incluyendo las condiciones exigidas en la resolución 22-2000, de 17 de julio de 2000, que mantiene la zonificación R2-A

para las 2 fincas. (Cfr. foja 104 del expediente administrativo).

Según se desprende de las evidencias procesales, en su oportunidad vecinos de la calle 61 de la urbanización Obarrio hicieron patente su preocupación porque, a su juicio, los encargados de la construcción del proyecto Lumimax no estaban tomando en consideración lo dispuesto en la resolución 22-2000 de 17 de julio de 2000, emitida por Ministerio de Vivienda, que mantuvo en todas sus partes el resuelto 110 de 5 de abril de 2000, mediante el cual se negó el cambio en el uso de suelo en las fincas en referencia de R2-A a C2, y habida cuenta que se estaba procediendo a la apertura de un acceso por la calle Santa Cecilia para la circulación de camiones y contenedores en el área de carga y descarga de los depósitos de los locales comerciales diseñados para dicho proyecto. Cfr. fojas 84, 85, 100 y 101 del expediente administrativo).

No obstante lo anterior, este Despacho observa que algunos de los residentes de la calle 61 (Santa Cecilia), ya mencionada, dieron su anuencia para la construcción del proyecto que se estaba desarrollando en las fincas 51141, 57968, 56385 y 95359 (Cfr. fojas 123 y 124 del expediente administrativo); pero que la mayoría de los residentes de las casas y apartamentos de la citada calle, del edificio Don Camilo y de la Manzana de Obarrio, se opusieron a cualquier cambio en el uso de suelo o zonificación, manteniéndose a favor del uso de suelo R2-A (residencial de mediana densidad)

ya establecido en el resuelto 110 de 5 de abril de 2000 y confirmado mediante la resolución 22-2000 de 17 de julio de 2000, abriendo la posibilidad a aceptar la propuesta de la empresa Lumimax, S.A., sólo si se cumplieran las modificaciones indicadas. (Cfr. fojas 118 y 119 del expediente administrativo).

Pese a ello, el "Acuerdo de Buena Vecindad" por medio del cual se establecieron aspectos puntuales para llegar a un entendimiento final entre los vecinos y la empresa constructora encargada del proyecto Lumimax no pasó de ser un borrador puesto que no llegó a ser firmado por ninguna de las partes. (Cfr. fojas 121, 122, 125 a 128 del expediente administrativo).

Finalmente, este Despacho observa que la resolución acusada dejó sin efecto o revocó lo dispuesto en el resuelto 110 de 5 de abril de 2000 y en la resolución 22-2000 de 17 de julio de 2000, ambas emitidas por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, sin contar con el concepto previo de la Procuraduría de la Administración, según lo exige el artículo 62 de la ley 38 de 2000, razón por la que considera que la resolución 26-2006 de 22 de mayo de 2006, dictada por el director general de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, infringe todas las normas invocadas por la parte actora en la demanda.

Por las razones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que ES ILEGAL la resolución 26-2006 de 22 de mayo de 2006, dictada

por el director general de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda.

**Pruebas:**

Se aduce como prueba la copia autenticada del expediente administrativo que ya reposa en la Secretaría de ese Tribunal.

**Derecho:**

Se acepta el invocado en la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/5/mcs