

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 510

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 30 de diciembre de 2005

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

El licenciado Samuel Jiménez Vázquez en su propio nombre, para que se declare nulo, por ilegal, el Permiso de Construcción (Rediseño de Edificio) de 22 de febrero de 2005, emitido por la **Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Distrito de Panamá.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

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

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, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000.

I. Acto acusado de ilegal:

El licenciado Samuel Jiménez Vázquez señala que es nulo, por ilegal, el Permiso de Construcción (Rediseño de Edificio) de 22 de febrero de 2005, dictado por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Distrito de Panamá.

A través del Permiso de Construcción demandado, se autoriza el rediseño del Edificio de apartamentos "The Palm Loft", propiedad de la empresa Sifón, S.A., ubicado en el corregimiento de Bella Vista, calle 56 Obarrrio, Lote 13-5, (ver foja 1 del expediente judicial).

II. Expresión de las disposiciones que se estiman violadas y concepto de violación.

El licenciado Samuel Jiménez Vásquez considera que el Permiso de Construcción impugnado (Rediseño de Edificio), infringe las disposiciones legales siguientes:

1. El Artículo Primero de la Resolución 184-2003 de 20 de diciembre de 2003, dictada por el Ministerio de Vivienda, sobre el sistema de cálculo del número de habitantes en edificios de apartamentos y establecimientos de hospedaje público.

El demandante alega que la violación es directa por comisión, porque el Proyecto "The Palm Loft" se promociona como un edificio con 12 pisos y cuatro apartamentos por cada piso. El apartamento consta de una recámara, cuarto de empleada y una sala comedor, lo que a su juicio, equivale a tres personas por apartamento. Por consiguiente, el número de habitantes de este proyecto excede la densidad para una zona clasificada como Residencial de Alta Densidad (RM1), (ver fojas 13 a 15).

2. El artículo 15 de la Ley 78 de 1941, que regula la altura de los edificios de acuerdo con el ancho de las vías.

El demandante expresa que la violación es directa por comisión, porque al otorgar el Permiso de Construcción (originario) y el del rediseño del edificio no se observaron las limitaciones impuestas en esta normativa, (ver fojas 15 a 17).

3. El artículo 83 del Acuerdo Municipal 116 de 9 de junio de 1996 "Por el cual se dictan disposiciones sobre

construcción, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimientos de tierra en el Distrito de Panamá”, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, sobre la suspensión de la construcción que se desarrolle en violación a las Normas de Desarrollo Urbano.

A juicio del demandante la violación es directa por omisión, porque: *"el Constructor no había cumplido con la totalidad de las estipulaciones legales -que en su momento- propiciaron la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de dicha obra, y que en virtud de su engañosa corrección, se procedía -de manera errónea- a autorizar nuevamente."* (Ver foja 19).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración

Antes de emitir nuestro concepto en torno a la legalidad del Permiso de Construcción impugnado, este Despacho estima conveniente exponer algunos antecedentes, necesarios para una mejor comprensión de nuestra posición.

A través del Permiso de Construcción P.P.I. 1532 de 30 de diciembre de 2003, la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, autorizó la construcción del edificio de apartamentos "The Palm Loft", ubicado en Obarrio, calle 56, entre la Avenida Samuel Lewis y la Calle Abel Bravo sobre la Finca 44853. Este proyecto es de propiedad de la sociedad Sifón, S.A.

La construcción de este proyecto fue denunciada por vecinos del lugar, a través de la Junta Directiva del edificio P.H. Fiesta, quienes consideraron que se estaba edificando sin observar las normas sobre densidad y altura del edificio. Además, advirtieron la construcción de muros

atirantados colindantes al edificio P.H. Fiesta, (ver fojas 8 a 11 del expediente administrativo).

La Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Distrito de Panamá inició las investigaciones de rigor y en el Informe Técnico OIT 320-04 de 15 de septiembre de 2004, concluye que se viola el Acuerdo 116 de 9 de julio de 1996 y las normas vigentes en materia de construcción. También, en este informe se indica:

“OBSERVACIONES: El proyecto sobrepasa la densidad permitida para la Norma RM-1 (No se presentó permiso de construcción al momento de la inspección, por lo que se desconoce el valor real de la obra. Se estima un 60% en la etapa de excavación y estabilización del terreno (10% del total de la obra).” (Ver foja 2 del expediente administrativo).

Con fundamento en lo expuesto, la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá dictó la Resolución 46 STL de 16 de septiembre de 2004, por la cual ordena la suspensión inmediata de toda obra realizada en esta propiedad, hasta tanto se corrijan las deficiencias o anomalías existentes, (ver foja 3 del expediente judicial).

Mediante la Resolución 08-STL de 5 de enero de 2005, la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá sancionó a la empresa propietaria del proyecto, Sifón, S.A., al pago de una multa de B/.3,000.00.

Posteriormente, la apoderada judicial de la empresa dueña del proyecto, Sifón, S.A., solicitó el levantamiento de la suspensión de la obra y la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, dictó la

Resolución 126-DOYCM de 15 de marzo de 2005, en virtud de la cual levanta la suspensión de la obra decretada mediante la Resolución 46 STL de 16 de septiembre de 2004, (ver fojas 53 y 54 del expediente administrativo).

Expuestos los antecedentes del acto administrativo impugnado, examinaremos a continuación los cargos de ilegalidad, invocados:

En cuanto al Artículo Primero de la Resolución 184-2003 de 20 de diciembre de 2003, dictada por el Ministerio de Vivienda, este Despacho estima que el Permiso de Construcción (Rediseño de edificio) de 22 de febrero de 2005, dictado por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, no infringe esta disposición legal, toda vez que la habitación destinada para el uso del servicio doméstico, no es un ambiente computable para el cálculo del número de personas por apartamento. La disposición legal que se cita señala:

"ARTÍCULO PRIMERO: Aprobar el siguiente sistema de cálculo del número de habitantes para los edificios de departamentos y establecimientos de hospedaje público, que se construyan en el territorio de la República de Panamá.

- Apartamentos eficientes, de un solo ambiente para sala-comedor y recámara: 2 personas.
- Apartamentos de una (1) recámara, sin estudio ni sala familiar: 2 personas.
- Apartamentos de una (1) recámara, con estudio y/o sala familiar: 3 personas.
- Apartamentos de dos (2) recámaras, sin estudio ni sala familiar: 4 personas.
- Apartamentos de dos (2) recámaras, con estudio y/o sala familiar: 5 personas.

- Apartamentos de tres (3) o más recámaras: 5 personas.

Parágrafo: Se considerarán ambientes computables en el cálculo del número de personas por apartamento, aquellos espacios adicionales habitables, como los cuartos o sala de estudio, sala-familiar, den o todo ambiente que se preste al esparcimiento familiar.”

El cuarto de empleada no es ambiente computable en el cálculo del número de personas por apartamento, ya que de conformidad con el Parágrafo del Artículo Primero de la Resolución 184-2003 de 20 de noviembre de 2003, únicamente serán considerados: “aquellos espacios adicionales habitables, como los cuartos o sala de estudio, sala-familiar, den o todo ambiente que se preste al esparcimiento familiar.”

El cuarto de empleada es el espacio dentro de la unidad departamental destinado para el uso de la persona que presta el servicio doméstico; sin embargo, no es un ambiente computable en el cálculo de las personas ya que de acuerdo con las necesidades del empleador, este servicio puede ser esporádico u ocasional.

En relación con la Densidad, el Director de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, señala en su Informe Explicativo de Conducta lo siguiente:

“Entorno (sic) al tema de la Densidad, deseamos aclarar que el lote sobre el cual se construirá el Edificio de apartamentos, mantiene dos elementos importantes para el análisis de la densidad, el primero es el área del lote, que para estos efectos, cuenta con 945.00 metros cuadrados y el segundo es la zonificación, que para el caso que nos ocupa es RM-1 (Residencial

de Alta Densidad) emitido por el Ministerio de Vivienda, a través del Resuelto No. 331 de 15 de diciembre de 1998." (Ver foja 43).

En este sentido, la Resolución 56-90 de 26 de octubre de 1990, "Por la cual se aprueba la modificación y actualización realizada a algunas Normas de Desarrollo Urbano para la ciudad de Panamá", establece que en el residencial de alta densidad se permiten los siguientes usos:

"Artículo Décimo Primero:
Residencial de Alta Densidad RM-1
 Usos permitidos: construcción, reconstrucción o modificación de edificios multifamiliares, viviendas bifamiliares, casas en hilera y sus usos complementarios (Ejemplos: Bohíos, pequeños depósitos, casetas, piscinas) edificios docentes religiosos, institucionales, culturales, filantrópicos, asistenciales, oficinas, siempre que dichos usos y estructuras no constituyan perjuicios a los vecinos o afecten en forma adversa el carácter residencial multifamiliar de la zona. Se permiten locales comerciales en la Planta Baja de los edificios para el expendio de artículos de consumo general.
 Densidad Neta: Hasta 750 personas/hectárea (150 unidades de vivienda/hectárea).

La densidad propuesta en la Resolución 56-90 de 26 de octubre de 1990, puede incrementarse en virtud de la aplicación de la Resolución 41-92 de 18 de mayo de 1992, "Por la cual se modifica la Resolución N° 1 de 23 de enero de 1973, mediante la cual se establece un Sistema de Bonificación para edificios residenciales de alta densidad de población", que en el artículo segundo dispone:

"Artículo Segundo: Permitir un aumento en las densidades de población

actualmente establecidas en zonas residenciales de 750 P/Ha. o más en la Ciudad de Panamá, en proporción al espacio libre que se provea en los proyectos, y de acuerdo a los lineamientos que se establecen...”

En relación con el artículo 15 de la Ley 78 de 1941, afirmamos que no se configura la aludida infracción, toda vez que esta disposición legal no estaba vigente cuando se dictó el acto administrativo impugnado, porque fue derogada expresamente en virtud del artículo 1 de la Ley 49 de 30 de septiembre de 2004.

Referente al artículo 83 del Acuerdo Municipal 116 de 9 de junio de 1996, consideramos que no se produce las violaciones que alega el demandante, porque el Permiso de Construcción (Rediseño de Edificio) de 22 de febrero de 2005, se sustenta en las autorizaciones dadas por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda.

En este sentido, la Resolución 331 de 15 de diciembre de 1998 dictada por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, autoriza para la construcción de este edificio, el cambio de código de zona a RM1 y más tarde, esta misma Dirección, mediante la Resolución 322 de 18 de noviembre de 2004, aprueba la construcción de tres pisos adicionales para estacionamientos y área social, (ver fojas 36 y 37).

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Permiso de Construcción (Rediseño del Edificio), de 22 de febrero de 2005, dictado

por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Distrito de Panamá.

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

Adjuntamos copia autenticada del expediente administrativo del Permiso de Construcción (Rediseño de edificio), elaborado por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá.

V. Derecho: Niego el invocado por el demandante.

Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/8/mcs

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, a.i.