

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1210

Panamá, 1 de noviembre de 2010

**Proceso contencioso
administrativo de
nulidad**

Concepto

La firma forense Arjona, Figueroa, Arrocha & Díaz, en representación de **Armati Investment, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 122-2009 de 17 de marzo de 2009, emitida por la **directora general de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda**.

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 31 de julio 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. Antecedentes.

Mediante nota de 27 de mayo de 2008, Ignacio Mallol T., de Mallol & Mallol Arquitectos, S.A., e Irene de Betsch, de Inmobiliaria Débora, S.A., solicitaron a la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda un cambio de la normativa de suelo de R1-A, correspondiente al código residencial de baja densidad, a C2, relativo a la nomenclatura comercial de intensidad alta o central, con una restricción de altura a 25 pisos, sobre la finca 15524, inscrita en el Registro Público en el tomo 400, folio 292, de la sección de la propiedad, provincia de Panamá con superficie de 1750 m², perteneciente a Inmobiliaria Débora, S.A., y sobre la finca 15526, inscrita en el tomo 400, folio 294, con superficie de 1600 m², cuya propietaria es la empresa Jeste, S.A.; ambas ubicadas entre la calle 58

Este y la avenida Ricardo Arango, urbanización Obarrio, corregimiento de Bella Vista, con el objeto de desarrollar un edificio para hotel y oficinas. (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

En atención a dicha solicitud, la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda emitió el oficio número 14.505-889-08 de 18 de junio de 2008, por medio del cual le comunicó al arquitecto Ignacio Mallo T., que en cumplimiento a lo establecido en la ley 6 de 1 de febrero de 2006, se citó para el 1 de agosto de 2008, a una reunión de participación ciudadana, en la que fueron convocados los propietarios de los inmuebles y los residentes del área antes indicada. El aviso correspondiente fue publicado del 19 al 21 de junio de 2008 en el diario La Estrella de Panamá. (Cfr. fojas 11 a 16 del expediente administrativo).

Conforme advierte este Despacho, el informe de la consulta ciudadana llevada a efecto el 1 de agosto de 2008 concluyó que la comunidad se opuso al cambio de densidad solicitado por Ignacio Mallo e Irene de Betsh. (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente administrativo).

En relación con lo anterior, también se observa que el Departamento de Planificación Urbana de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del distrito de Panamá, por medio de la nota número DOC.P.U-142-2008 de 31 de diciembre de 2008, expresó su rechazo a la solicitud de cambio de uso de suelo de R1-A a C2 para las fincas 15524 y 15526, antes descritas. Esta decisión, según se señala en la mencionada nota, obedece a que el impacto urbanístico que iba a causar el cambio requerido no resultaba compatible con el entorno, por razón que los predios que circundan las mencionadas fincas son residencias unifamiliares de baja densidad. (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente administrativo).

Como consecuencia de lo indicado en dicho informe técnico y con fundamento en la normativa que regía en ese momento, la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda emitió la resolución número 21-2009 de 15 de

enero de 2009, por medio de la cual resolvió negar la solicitud de cambio de código de zona vigente R1-A, residencial de baja densidad, a C2, comercial de intensidad alta o central, para las fincas 15524 y 15526, antes descritas. (Cfr. fojas 26 y 27 del expediente administrativo).

Dicha resolución fue impugnada por el arquitecto Ignacio Mallol mediante recurso de reconsideración, el cual fue resuelto por medio de la resolución 122-2009 de 17 de mayo de 2009, que revocó en todas sus partes la resolución 21-2009 de 15 de enero de 2009 y aprobó el cambio del código de zona de R1-A a C2 para las fincas ya descritas. (Cfr. fojas 1 y 2 del expediente judicial).

Producto de esta última decisión, la firma forense Arjona, Figueroa, Arrocha & Díaz, actuando en representación de Armati Investment, S.A., ha interpuesto ante esa Sala una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la resolución modificatoria número 122-2009 de 17 de marzo de 2009, emitida por la directora de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda. (Cfr. fojas 8 a 20 del expediente judicial).

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

La parte actora aduce que la resolución cuya declaratoria de nulidad se demanda ha infringido las siguientes disposiciones:

A. El artículo 34 de la ley 38 de 2000 que describe los principios que informan al procedimiento administrativo general. (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

B. El acápite c.1 del numeral 2 del literal C de la resolución 8-86 de 28 de julio de 1986, emitida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, “por la cual se modifican los requisitos para la preparación y tramitación de solicitudes para cambios de usos de suelo y líneas de

construcción, según la resolución número 2-78 de agosto de 1978". (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La apoderada judicial de la sociedad recurrente manifiesta que la resolución 122-2009 de 17 de marzo de 2009, que constituye el acto administrativo demandado, desconoció los principios que deben aplicarse a todas las actuaciones administrativas que adelanten las entidades públicas, por consiguiente, debió respetarse lo dispuesto en el acápite c.1 del numeral 2 del literal C de la resolución número 8-86 de 28 de julio de 1986, dictada por el Ministerio de Vivienda, norma vigente al momento de la presentación de la solicitud de cambio de zonificación presentada por Mallol & Mallol Arquitectos, S.A., e Inmobiliaria Débora, S.A., el cual exigía que la Dirección General de Desarrollo Urbano debía tomar en consideración lo indicado en el informe técnico correspondiente para aprobar o negar, entre otros, los cambios de zonificación. (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial).

Este Despacho concuerda con el criterio expresado por la sociedad demandante, debido a que las constancias documentales que forman parte del proceso demuestran que al dictar la resolución modificatoria identificada con el número 122-2009 de 17 de mayo de 2009, que aprobó el cambio del código de zona de R1-A a C2 para las fincas 15524 y 15526, la institución incumplió los parámetros normativos vigentes a la fecha en que se interpuso la petición antes mencionada, ya que omitió acatar lo dispuesto en el acápite c1 del numeral 2 del literal C de la resolución número 8-86 de 28 de julio de 1986, que indicaba lo siguiente:

“C. TRAMITACIÓN DE SOLICITUDES PARA CAMBIOS DE USO DE SUELO, LÍNEAS DE CONSTRUCCIÓN, RETIRO LATERAL O POSTERIOR, ADOSAMIENTO A LÍNEA DE PROPIEDAD, TOLERANCIA EN LA DENSIDAD O ALTURA DE LOS EDIFICIOS DENTRO DE LA NORMA VIGENTE.

1. TEMPORALIDAD ...
2. ETAPAS DEL TRÁMITE
 - a. ...
 - b. ...
 - c. Criterios de decisión:

c.1 Para cambios de zonificación, retiro lateral o posterior, adosamiento a línea de propiedad, tolerancia en la densidad o altura de los edificios dentro de la norma vigente.

En base al informe técnico realizado, la Dirección General de Desarrollo Urbano promulgará una NOTIFICACIÓN aprobando o negando el cambio solicitado.

...” (Lo subrayado es nuestro).

Nuestro concepto se fundamenta en la omisión en la que incurrió la entidad al no tomar en consideración el informe técnico emitido por el Departamento de Planificación Urbana de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del distrito de Panamá, que rechazó el cambio de uso de suelo de R1-A a C2 para las fincas antes descritas, debido a que los predios que las circundan son residencias unifamiliares de baja densidad. (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente administrativo).

También es importante destacar para efectos de la posición de este Despacho, que mediante la nota 469-DING de 20 de mayo de 2008, el jefe de Ingeniería del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales informó a los responsables de la obra que el sistema no tenía la capacidad para recibir las aguas residuales de ese proyecto. (Cfr. foja 9 del expediente administrativo).

Igualmente consta en autos el informe de la consulta ciudadana realizada el 1 de agosto de 2008, en el corregimiento de Bella Vista, en el que se concluyó que la comunidad se oponía al cambio de densidad solicitado. (Cfr. fojas 18 y 19 del expediente administrativo).

En virtud de las consideraciones antes expuestas, esta Procuraduría es de la opinión que la directora de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda desconoció el principio de legalidad contenido en el artículo 34 de la ley 38 de

2000, incurriendo con ello en la violación del acápite c.1 del numeral 2 del literal C de la resolución 8-86 de 28 de julio de 1986, “por la cual se modifican los requisitos para la preparación y tramitación de solicitudes para cambios de usos de suelo y líneas de construcción, según la resolución número 2-78 de agosto de 1978”.

En el marco de los hechos antes descritos, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que ES ILEGAL la resolución 122-2009 de 17 de marzo de 2009, emitida por la directora general de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda.

IV. Pruebas: Se aceptan las presentadas.

V. Derecho: Se acepta el invocado en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 907-09