

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 757

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 22 de septiembre de 2008

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

Concepto

La firma Infante & Pérez Almillano, en representación de **la Asociación de Residentes de la Urbanización Altos del Golf, Loma Alegre y áreas aledañas**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 235-2005 del 16 de agosto de 2005, emitida por el **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. Acto acusado de ilegal.

La firma forense Infante & Pérez Almillano, en representación de la Asociación de Residentes de la Urbanización Altos Del Golf, Loma Alegre y áreas aledañas, demanda la nulidad de la resolución 235-2005 del 16 de agosto de 2005, emitida por el Ministerio de Vivienda, por la cual se modifican algunas normas de la resolución 112-2003 de 22 de julio de 2003, emitida por el mismo ministerio, indicando que la entidad demandada desatendió el procedimiento establecido por la ley 6 de 2002 para realizar los cambios en

materia de zonificación, como lo es permitir la participación ciudadana. (Cfr. Fojas 29 a 41 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen violadas y los conceptos de violación.

La parte actora aduce que la resolución cuya declaratoria de nulidad se demanda, viola las siguientes normas legales:

1. Los artículos 34 y 36 de la ley 38 de 2000 por la cual se regula el procedimiento administrativo general, de forma directa, por omisión, conforme se indica a fojas 32 y 36 del expediente judicial.

2. Los artículos 24 y 25 de la ley 6 de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones, de forma directa, por omisión, por las razones visibles a fojas 34 y 35 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como se desprende de las constancias procesales, a través de la resolución 235-2005 de 16 de agosto de 2005, acto administrativo impugnado, el Ministerio de Vivienda procedió a modificar algunas normas de la resolución 112-2003 de 22 de julio de 2003, por la cual se aprobó el plano de zonificación de los usos del suelo y las normas de desarrollo urbano para el corregimiento de San Francisco.

Tomando en consideración que la materia aprobada a través de la resolución 112-2003 de 22 de julio de 2003 afectaba intereses y derechos de los ciudadanos residentes de algunas áreas del corregimiento de San Francisco, en su

oportunidad la misma fue sometida al respectivo proceso de consulta pública (Cfr. expediente judicial 642-03 el cual reposa en la Sala Tercera), con lo cual se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de hábeas data y dicta otras disposiciones, siendo aprobada luego de cumplir con el trámite en mención, pese a que diversos sectores se oponían a los cambios que se generarían producto de la nueva zonificación. Dicho texto legal es del siguiente tenor:

“Artículo 24. Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas, de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.”

Conforme puede interpretarse de la lectura del texto citado, el acto administrativo impugnado, es decir, la resolución mediante la cual se aprobó el cambio de algunas disposiciones adoptadas en el año 2003, también debió someterse a la participación ciudadana a través de alguno de los procedimientos establecidos mediante la citada ley, en virtud del principio general de Derecho que señala que lo accesorio sigue la suerte o naturaleza de lo principal, al cual se refirió el distinguido jurista Ricardo J. Alfaro (q.e.p.d.) en el artículo denominado “Reglas generales del

Derecho", publicado en Anuario N°1 de el Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, páginas 23 a 31.

Dicho principio general de Derecho ha sido aplicado por ese Tribunal en las sentencias de 28 de abril de 1995 y de 10 de septiembre de 2004, en los siguientes términos:

"A juicio del Magistrado Sustanciador la circunstancia antes anotada consistente en la impugnación de dos acuerdos municipales distintos en una misma demanda de plena jurisdicción, es motivo suficiente para inadmitir la misma, en virtud de que al tenor del artículo 43 a) de la Ley 135 de 1943 plasma como uno de los requisitos indispensables que rige las formalidades inherentes a este recurso en particular, la individualización de las pretensiones por parte del demandante. En otras palabras, los interesados o afectados únicamente pueden recurrir un acto administrativo en cada libelo encausado ante esta jurisdicción de lo Contencioso de la Corte Suprema, salvo aquellos casos en los cuales se intenten enervar los actos confirmatorios. Sin embargo, por mandato de la excerta legal antes citada, ello no es necesario dado que **las resoluciones confirmatorias sufrirán la misma suerte que la principal.** Similar criterio ha sostenido esta Corporación en Autos de 23 de octubre de 1980 y 29 de abril de 1976." (El resaltado es nuestro).

- o - o -

"Como corolario de lo expuesto, la Sala considera que la solicitud de intervención de los licenciados Castillo Ríos y Manuel Bermúdez M. como terceros coadyuvantes de la demanda es inadmisibile, entendiéndose, por tanto, en atención al **principio de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal**, que no es viable examinar la procedencia de la advertencia de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley 12 de 3 de enero de 1996,

que dicho sea de paso, ha sido objeto de impugnación ante el Pleno de la Corte a través de una acción de inconstitucionalidad (Ver Entrada 845-02).

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NIEGA la intervención de los licenciados Héctor Castillo Ríos y Manuel Bermúdez M., como terceros coadyuvantes de la demanda contenciosa-administrativa de nulidad promovida por el Lcdo. Raúl Ossa, en representación de Teresita Y. de Arias, Aníbal Culiolis, Pedro González y otros, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 14 de 13 de mayo de 2002, dictada por el Ministerio de Comercio e Industrias." (El resaltado es nuestro).

Por otra parte, en su informe de conducta, el Ministerio de Vivienda manifiesta en defensa del acto administrativo impugnado, que las modificaciones aprobadas a través del acto demandado, no implican un cambio de zonificación ni de uso de suelo, por lo que éste no infringe de manera alguna los artículos 24 y 25 de la ley 6 de 2002. También sustenta tal razonamiento en la definición dada por la ley 6 de 2006 del término "zonificación", con el propósito de demostrar que este concepto no contempla el elemento de la "densidad" a que se refiere la resolución 235-2005 de 16 de agosto de 2005; sin embargo, esta ley no se encontraba vigente a la fecha de la emisión de la resolución impugnada, por lo que no es aplicable a la misma. (Cfr. fojas 59 a 62 del expediente judicial).

En todo caso, cabe aclarar que la definición del concepto en referencia tampoco constituye un elemento

decisivo en el presente proceso, puesto que el decreto ejecutivo 36 de 1998 define el término “zonificación” como: “la división territorial de un centro urbano o un área virgen, con el fin de regular, en forma ordenada los usos a que se destine el suelo, las características urbanísticas de las edificaciones y de procurar un equilibrio en las densidades de población para lograr su mejor utilización en beneficio de las familias”. Conforme puede observarse, tal definición contempla el elemento “densidad” como factor importante en el proceso de la zonificación, razón por la que, a nuestro juicio, la modificación de la densidad en determinada área conlleva en sí un cambio de la zonificación, situación que efectivamente se presenta en el caso que nos ocupa.

Esta Procuraduría es del criterio que los argumentos de la entidad demandada carecen de asidero jurídico; opinión que sustentamos en lo dispuesto por el ya citado artículo 24 de la ley 6 de 2002, el cual establece claramente la obligación de las instituciones del Estado de permitir la participación de los ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece dicha ley, en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, entre los cuales menciona los relativos a **zonificación**.

En razón de lo anterior, siendo el acto administrativo cuestionado de aquellos señalados en la referida excerpta legal, entre los que requieren ser sometidos a consulta popular y por la evidente afectación de los residentes de las

áreas en las cuales fueron aprobados los cambios de zonificación contenidos en el mismo, estimamos que el trámite para su aprobación debió igualmente cumplir con dicho requisito, en cualquiera de las modalidades contenidas en el artículo 25 de la ley 6 de 2002.

Luego de efectuar un juicio valorativo de los argumentos de la parte actora, así como de las normas que regulan la materia, este Despacho es del criterio que la resolución 235-2005 de 16 de agosto de 2005, emitida por el Ministerio de Vivienda, al haber sido emitida sin cumplir con el requisito contemplado en los artículos 24 y 25 de la ley 6 de 2002 infringió dichas disposiciones y, por consiguiente, también desconoció lo dispuesto por los artículos 34 y 36 de la ley 38 de 2000; razón por la que se solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que dicho acto ES ILEGAL.

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

V. Pruebas: Se aduce el expediente judicial con número de entrada 642 de 19 de septiembre de 2003, bajo la ponencia del Magistrado Winston Spadafora, el cual reposa en ese Tribunal.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/1085/mcs