

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO AGAPITO GONZÁLEZ GÓMEZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE JOSÉ BLANDÓN FIGUEROA, EN SU CONDICIÓN DE ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMÁ, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No.123-2016 DE 29 DE MARZO DE 2016, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Panamá, veinticinco (25) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

**VISTOS:**

El Licenciado Agapito González Gómez, actuando en nombre y representación del señor JOSÉ BLANDÓN FIGUEROA, Alcalde del Distrito de Panamá y representante legal del Municipio de Panamá, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 123-2016 de 29 de marzo de 2016, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Aprecia la Sala, a foja 20 del expediente, que el actor ha presentado solicitud de suspensión provisional en los siguientes términos:

"...solicito que al momento de resolver la admisibilidad de la presente acción de nulidad, ordenen la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 123-2016 de 29 de marzo de 2016, con la finalidad de evitar perjuicios notoriamente graves a la población que habita en el distrito de Panamá.

Esta solicitud de suspensión de los efectos jurídicos del acto administrativo se fundamenta en los siguientes motivos:

1. El acto administrativo impugnado infringe, de manera manifiesta y notoria, el ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición. Como ha quedado demostrado, el MIVIOT aprobó las solicitudes de cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local produce una afectación directa a un sector específico del distrito de Panamá, cuando era sabedor de que la aprobación de este tipo de cambios, que impactan el ordenamiento territorial local, es competencia exclusiva del Municipio de Panamá.
2. El Municipio de Panamá, como parte accionante, es la entidad afectada directamente por el acto administrativo acusado, en virtud de ser la entidad que tiene la responsabilidad de velar por el ordenamiento territorial dentro del ámbito distrital, cuyo ejercicio ha sido seriamente comprometido, porque una entidad con competencia a nivel nacional y regional, se ha abrogado de manera ilegal, la competencia del Municipio... El perjuicio ocasionado al Municipio de Panamá surge, a prima facie, por

haber sido ignorado inexcusablemente al momento de la expedición del acto administrativo denunciado. De haber sido tomado en cuenta, la entidad emisora no habría podido dictar la resolución recurrida y habría tenido que declinar el conocimiento de las solicitudes de cambios de uso de suelo dentro del distrito de Panamá.

3. El perjuicio generado por el acto administrativo es muy grave. No solo para la entidad accionante, sino para toda la población que habita en el distrito de Panamá y para todas las personas que transitan por la ciudad de Panamá. La aprobación de los cambios de uso de suelo en la urbanización Obarrio (entre la avenida Abel Bravo, la avenida Nicanor de Obarrio y la vía Brasil y la calle 56 Este), corregimiento de Bella Vista, distrito de Panamá; conlleva un incremento directo e inmediato de la capacidad de carga de las fincas, en virtud de la cual los propietarios de los inmuebles han quedado en condiciones de obtener permisos de construcción basados en mayor carga urbana y capacidad de edificabilidad. Esto se traduce, además, en una alteración directa al ordenamiento territorial y la planificación urbana en el mencionado sector del distrito de Panamá...".

El Magistrado Sustanciador advierte que la demanda presentada persigue la declaratoria de nulidad de la Resolución emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial para modificar usos de suelo en la zonificación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial para el sector de Obarrio aprobado por la Resolución No. 172-2012 de 3 de abril de 2012, corregimiento de Bella Vista, distrito de Panamá.

Nótese que el hecho demandado se trata de una situación concreta, en donde la resolución demandada y cuya suspensión se solicita, permite que se construyan nuevas edificaciones con códigos de zonas RM3/MCU3 (residencial de alta densidad/mixto comercial urbano de alta densidad) en un área dentro del distrito de Panamá que antes de su expedición era de baja y mediana densidad.

Del contenido del libelo se observa que el licenciado Agapito González Gómez, actuando en nombre y representación de JOSÉ BLANDÓN FIGUEROA, Alcalde del distrito de Panamá y representante legal del Municipio de Panamá,

encaminó la pretensión hacia una demanda contenciosa de nulidad, manifestando la defensa del ordenamiento jurídico, al considerar que los cambios de zonificación o uso de suelo, que impactan el ordenamiento territorial local, son competencia exclusiva del Municipio de Panamá en atención a las modificaciones realizadas a la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, por cuanto, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial ignoró la normativa aprobada por el Consejo Municipal para regular y establecer el procedimiento aplicable a las solicitudes de cambios de zonificación o uso de suelo a nivel dentro del distrito de Panamá y ha dado un nuevo uso de suelo en el sector de Obarrio, para permitir edificaciones con mayores tolerancias a las existentes, careciendo de competencia funcional para ello.

En este orden de ideas, se hace necesario señalar que el acto impugnado conlleva la supuesta defensa de los derechos de una localidad, en virtud de la afectación que el nuevo uso de suelo genera a los residentes del distrito de Panamá, toda vez que permite a los titulares de los derechos reales constituidos sobre las fincas beneficiadas presentar solicitudes de permisos de construcción al Municipio de Panamá y obliga a esta entidad a concederlos, a pesar de no haber intervenido en la aprobación de los cambios ni que la nueva zonificación se vincule con la planificación urbana diseñada por la Alcaldía de Panamá.

Como ha expresado esta Sala en oportunidades anteriores, la existencia de un perjuicio notoriamente grave (*periculum in mora*) de difícil o imposible reparación, como también la apariencia de buen derecho (*fumus bonus iuris*), constituyen los requisitos para la suspensión de los efectos del acto que se acusa a favor del demandante. Se trata sin duda de requisitos evidentemente vinculados, porque aun cuando del acto o resolución acusada puedan derivarse determinados perjuicios en detrimento del demandante, la suspensión provisional de sus efectos

es admisible sólo, cuando el demandante demuestre la existencia de una infracción manifiesta de los preceptos que cita como violados.

Si bien la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, en su artículo 2, numeral 19, establece que:

*"Artículo 2. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tendrá las siguientes funciones:*

...

*19. Levantar, regular y dirigir los planos reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones, mapas oficiales, líneas de construcción y todos los demás que requiera la planificación de las ciudades, con la cooperación de los municipios y otras entidades públicas..."*

Lo cierto es que las argumentaciones de la parte actora sostienen que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, con la expedición de la Resolución No. 123-2016 de 29 de marzo de 2016 ha vulnerado la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 modificada por la Ley 14 de 2015, pues antes de la entrada en vigencia de la Ley 14 de 2015, los cambios de zonificación o de uso de suelo debían someterse a la aprobación exclusiva del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, porque así lo permitía el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, hasta tanto los municipios contaran con una oficina de planificación urbana; no obstante, en el Municipio de Panamá funciona la Dirección de Planificación Urbana, que ha asumido todas las funciones atribuidas por la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificada por la Ley 14 de 21 de abril de 2015.

Por ello, los planteamientos generales vertidos por el demandante encausan la acción hacia la vía contencioso administrativa de nulidad, sobre un argumento dirigido a demostrar la existencia de un interés encaminado a la salvaguarda de los derechos locales amparados por el ordenamiento jurídico que se estima vulnerado, pues con la demanda de nulidad presentada, *"se busca que la SCA anule un acto administrativo, no porque afecte a alguien en particular sino*

*porque viola el ordenamiento jurídico*". (ARAÚZ, Heriberto. Curso de Derecho Procesal Administrativo. La Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá, página 125, Universal Books. 2004). La convocatoria realizada por la autoridad en este caso supone un acto general que pudiese afectar a terceros, y dicha afectación a juicio de esta Corporación resulta notoria, por lo que "... 3. *Para que proceda la suspensión del acto la violación debe ser clara, manifiesta o notoria.*", orientaciones de las demandas de nulidad. (ARAÚZ, Heriberto. Op. cit. Página, 239).

Por otro lado vemos que la demanda de nulidad mantiene piezas procesales en las que se evidencia, sin entrar a conocer el fondo de la demanda, que la pretensión de ilegalidad reúne una apariencia razonable de fundamento legal, que permite la apreciación del derecho invocado como lesionado, lo que implica el aseguramiento de la tutela judicial efectiva de la pretensión en cuanto al derecho resguardado. Respecto de este *fumus bonus iuris*, el autor Luis Vaca García, en su obra el Derecho a la Tutela Judicial Efectiva en lo Contencioso Administrativo, Doctrina y Jurisprudencia, se refiere señalando lo siguiente:

*"Es el derecho que ostenta toda persona a que se le haga justicia, esto es, a que su pretensión sea atendida por un órgano jurisdiccional mediante un proceso con unas mínimas garantías... consiste en que el derecho de acceso al proceso sea un proceso no desnaturalizado, que pueda cumplir su misión de satisfacer pretensiones que se formulen lo que no significa un derecho a obtener una sentencia favorable ni una sentencia en cuanto al fondo (GONZÁLEZ PÉREZ).*

*Es un derecho de aplicación inmediata, que constituye un instrumento para obtener la protección del resto de derechos y tiene carácter de derecho fundamental. De aquí que sea un medio para robustecer la potestad jurisdiccional de control de revisión de la actuación de las Administraciones Públicas, ampliando el ámbito de protección desde el triple punto de vista de la legitimación procesal, de la materia objeto del recurso contencioso administrativo e intereses que pueden residenciarse ante los Tribunales (RODRÍGUEZ OLIVER)."*

Y es que declarar la viabilidad de la medida solicitada conlleva el reconocimiento de la tutela judicial efectiva, encaminado a garantizar que el

proceso no resulte ilusorio en sus efectos, frente a una posible vulneración de los derechos e intereses ciudadanos.

Ante este panorama resulta notoriamente procedente suspender provisionalmente los efectos de la Resolución No. 123-2016 de 29 de marzo de 2016, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en virtud que la finalidad de la acción está dirigida a obtener la ilegalidad del acto, por considerarse violatoria de las disposiciones legales vigentes en la materia, que repercute en una afectación de los derechos de una colectividad, por cuanto, de no decretarse dicha cautelación, puede producirse una lesión potencial al ordenamiento jurídico, y una afectación grave de los intereses generales; no obstante, la decisión de acceder a la medida cautelar no puede considerarse como un pronunciamiento de mérito sobre el fondo del presente negocio, decisión que será realizada en la etapa correspondiente.

En consecuencia, la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **SUSPENDE PROVISIONALMENTE** los efectos de la Resolución No.123-2016 de 29 de marzo de 2016, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

**NOTIFÍQUESE,**

**EFRÉN C. TELLO C.  
MAGISTRADO**

**GISELA AGURTO AYALA  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LCDA. KATIA ROSAS  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**