

30 de junio de 2003

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

La firma Orillac, Carles & Guardia en representación de **Edificio P.H. Cocos View**, para que se declare nulo, por ilegal, el permiso de construcción de No. 163/99 de 22 de febrero de 1999, dictado por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales de la Alcaldía de Panamá.

**Concepto.**

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

Nos presentamos ante Vuestra Alta Corporación de Justicia, con la finalidad de emitir nuestro concepto en relación con la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la firma Orillac, Carles & Guardia, en representación del Edificio P.H. Cocos View, para que se declare nulo, por ilegal, el permiso de construcción No. 163-99 de 22 de febrero de 1999, dictado por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales de la Alcaldía de Panamá.

Este Despacho, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3, del artículo 5, de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, procede a intervenir en este proceso, en interés de la Ley.

Al efecto exponemos lo siguiente:

**I. Acto acusado de ilegal:**

El apoderado judicial del Edificio P.H. Cocos View solicita a vuestra Honorable Sala que declare nulo, por ilegal el permiso de construcción No. 163-99 de 22 de febrero de 1999, en virtud del cual se le concede a la empresa Vinh y

Asociados, S.A., permiso de construcción de un edificio de dos losas de cemento, de 12 pisos típicos, ubicados en la Urbanización de Coco del Mar, del corregimiento de San Francisco.

**II. Disposiciones legales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante:**

La firma Orillac, Carles & Guardia, en representación del Edificio P.H. Cocos View, afirma que el permiso de construcción No. 163-99 de 22 de febrero de 1999, dictado por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales de la Alcaldía de Panamá, infringe las siguientes disposiciones legales:

1. Acuerdo Municipal No. 116 de 9 de julio de 1996, "Por la cual se dictan disposiciones, sobre la construcción, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimientos de tierra en el Distrito de Panamá":

**"Artículo 12:** Los Permisos de Construcción se expedirán previo el cumplimiento de los procedimientos y requisitos establecidos en los artículos anteriores referentes a los planos. El Permiso de Construcción autoriza al propietario de un predio y al constructor responsable para realizar obras de construcción" (El subrayado es del demandante)

**"Artículo 83:** Cuando la construcción o parte de ella se hubiere ejecutado en contravención a los planos aprobados o anteproyectos para Permiso Preliminares aprobados por las autoridades competentes o en abierta violación a la Normas de Desarrollo urbano o a las disposiciones del presente Acuerdo, el Director de Obras y Construcciones Municipales, previo informe técnico, notificará al Alcalde de esta situación y solicitará la suspensión de la obra, hasta tanto se corrijan las deficiencias o anomalías existentes. Cuando dichas anomalías o deficiencias no se subsanen en el término estipulado o cuando no sean susceptibles de corrección

previa evaluación técnica realizada por la Dirección de Obras y Construcciones municipales, ésta podrá ordenar, a expensas del propietario, la demolición de parte o la totalidad de la obra que no cumpla las reglamentaciones vigentes.

**PARÁGRAFO:** Mediante el presente Acuerdo delega en el Director de Obras y Construcciones Municipales y en su defecto el Jefe del Departamento Técnico Legal de Obras y Construcciones la facultad de suspender las obras que no se ajusten al fiel cumplimiento del presente Acuerdo, de manera que cualquier dirección municipal ejercer las funciones de inspección de las obras señaladas en el presente Acuerdo, cuya competencia es de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales."

2. Decreto N° 456 del 23 de septiembre de 1998 "Por el cual se adoptan medidas de Procedimiento para Expedir los Permisos de Construcción, Demolición, Mejoras, Adición a Estructuras, Movimiento de Tierra, conforme al Acuerdo 116 de 9 de julio de 1996":

**"Artículo 2:** Los Permisos de Construcción se extenderán en un término no mayor de 30 días, conforme al siguiente trámite interno:.....

2. El ARQUITECTO ANALISTA registra y analizará que el anteproyecto cumple con todos los requisitos del Acuerdo N° 116 de 1996 y las Normas de Desarrollo Urbano. En base a ello, dicta una Resolución determinando si el mismo puede ser aprobado o aprobado condicionalmente o improbadado, y la pasará al JEFE DE APROBACIÓN DE PLANOS Y PERMISOS, para su revisión."

3. Código Administrativo:

**"Artículo 752:** Las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar al respeto recíproco de los derechos naturales previniendo y castigando los delitos.

También han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida engrandecimiento de la Nación".

4. Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973:

**"Artículo 3.** Las autoridades municipales tienen deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República, los Decretos y órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa."

**"Artículo 17.** Los Consejos Municipales tendrá competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...  
15. Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, desarrollo urbano y otras..."

Referente a la supuesta infracción al artículo 12 y 83 del Acuerdo Municipal No. 116 de 1996, el demandante asevera que el permiso de construcción debe emitirse en cumplimiento de las normas de desarrollo urbano vigente; sin embargo, en el caso bajo estudio, *"la zonificación de las fincas No. 17386 y 15755 es de R2-A (Mediana Densidad) y el permiso de construcción impugnado es para una zonificación o uso de suelo RM1 (Residencial de Alta Densidad), es decir que este permiso no cumple con el uso correspondiente y en consecuencia se están violando las normas de desarrollo urbano vigentes."* Además, advierte, que el permiso de construcción debió sufrir una suspensión provisional de sus efectos a partir del día 11 de junio de 1999, *"y ahora que se ha dado una declaración final de ilegalidad sobre la resolución que sirvió de base para emitir el impugnado permiso podemos concluir que al no ordenarse la demolición del edificio que se ha construido sobre una zonificación que no le corresponde se esta incumpliendo con esta disposición."*  
(Ver fojas 29 y 30).

En cuanto a la aludida violación al artículo 2 del Decreto No. 456 de 23 de septiembre de 1998, señala que: *"La formalidad antes descrita en lo pertinente al permiso de construcción objeto de impugnación en esta demanda, esta siendo omitida por completo, toda vez que, de hacerse un análisis al que en la norma se alude, indefectiblemente se debe concluir que el edificio a construir era para una zonificación que permite un uso habitacional de 2,800 personas, sobre las fincas con código vigentes en ese momento para tan sólo 300 personas. Esto resulta incompatible con las normas de desarrollo urbano."* (Ver foja 30).

En relación al artículo 752 del Código Administrativo, el demandante asevera que el funcionario responsable de la realización del acto impugnado, *"omitió deliberadamente cumplir con las normas reglamentarias que le facultan, en principio, para suspender la ejecución de obras violatorias de esas normas, omisión que se hizo en franco detrimento de los intereses públicos, cuando se suspendió provisionalmente la Resolución No. 69-97 de 4 de agosto de 1997 y ahora cuando finalmente es declarada ilegal a partir del 3 de mayo de 2002, esta resolución que sirve de sustento para el Permiso de Construcción objeto de esta demanda."* (Ver foja 31).

Finalmente, en cuanto a las normas de la Ley Municipal, el demandante asevera que al expedirse el Permiso de Construcción se han violentado estas normas, toda vez que se ha permitido que exista un edificio con una densidad habitacional de 2,8000 personas en fincas que tienen una restricción para sólo 300 personas.

### **III. Criterio de la Procuraduría de la Administración:**

Efectuada las transcripciones de las disposiciones legales que se estiman violadas, y el concepto en que lo han sido, procedemos a externar nuestro criterio, en los siguientes términos:

En la presente controversia constituye referencia obligada la Sentencia de 3 de mayo de 2002, en virtud de la cual la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declaró nulo, por ilegal, la Resolución No. 69-97 de 4 de agosto de 1997, expedida del Ministerio de Vivienda.

Al respecto, destacamos que mediante la Resolución No. 69-97 de 4 de agosto de 1997, el Ministerio de Vivienda resolvió Aprobar para las fincas No. 15755 y 17386, ubicadas en la Urbanización Coco del Mar, calle 3J Sur Corregimiento de San Francisco, propiedad de Inmobiliaria Rumisa, S.A., el cambio de uso de suelo, solicitado de R2A a RM1 y revocar la Resolución No. 107-97 de 18 de abril de 1998.

Contra este acto administrativo, los Copropietarios de P.H. Cocos View, interpusieron demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, y por la cual se solicitó la suspensión provisional del acto, accediendo la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante el Auto de 11 de junio de 1999. De esta decisión judicial transcribimos las siguientes líneas que, consideramos importantes para el caso, que ahora se examina:

“No obstante esta Superioridad debe aclarar a los petentes, que la suspensión de la resolución que aprobó la rezonificación no conlleva implícita la suspensión de las labores de construcción del proyecto COCO'S PALACE. En primer término, porque el acto acusado es el acto que aprueba la rezonificación, y no el permiso de construcción.

En este sentido es de resaltar, que para realizar dicha obra se requiere del permiso de construcción respectivo, y

nada indica que el mismo haya sido indebidamente otorgado, y que en caso de que así fuese, la consecuencia o sanción prevista en la ley fuese la suspensión o demolición de la obra, según el estado de la misma."

Posteriormente, mediante la Sentencia de 3 de mayo de 2002, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declara nula, por ilegal, la Resolución No. 69-97 de 4 de agosto de 1997, emitida por el Ministerio de la Vivienda, y de los fundamentos de este dictamen, se destacan que la Resolución impugnada debió cumplir con los requisitos enunciados en la Resolución No. 213-93 de 29 de octubre de 1993 "Por la cual se crea el Comité Técnico de Zonificaciones de la Ciudad de Panamá y se establece una Reglamentación para la Tramitación de Cambios de Código de Zonificación", toda vez que a la fecha que se dictó el acto recurrido, el día 4 de agosto de 1997, aún tenía existencia y eficacia jurídica la Resolución No. 213-93 de 29 de octubre de 1993, por lo que: *"la solicitud de cambio de código de zona presentada por INMOBILIARIA RUMISA, S.A. debió tramitarse de conformidad con el procedimiento establecido en esta Resolución No. 213-93, en virtud de lo cual el Ministerio de Vivienda debió programar, publicar y celebrar entre el peticionario y los colindantes de las fincas 17386 y 15755 del Corregimiento de San Francisco, la audiencia prevista en el artículo 13 de la referida resolución No. 213-93 a efectos de que cada una de las partes tuvieran la oportunidad de aducir y demostrar sus respectivos alegatos."*

En relación a este caso, a la impugnación del Permiso de Construcción, es oportuno señalar que los demandantes, de manera coetánea debieron impugnar el Permiso de Construcción, que ahora se debate en el presente proceso, máxime que la

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, lo advirtió al momento de analizar la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. 69-97 de 4 de agosto de 1997, emitida por el Ministerio de Vivienda.

Por otro lado, estimamos que son atendibles las consideraciones expuestas por el Director de Obras y Construcciones Municipales, en el Informe Explicativo de Conducta, ya que al momento de resolver la petición sobre el permiso de Construcción, se encontraba vigente la Resolución No. 69-97 de 4 de agosto de 1997, concedido por el Ministerio de Vivienda, por la cual se otorga el cambio de uso de suelo de R2-A (Residencial de Mediana Densidad) a RM-2, y en atención a la presunción de legalidad, de estas resoluciones se otorgó el Permiso de Construcción respectivo, que ahora se impugna.

Ahora bien, si lo que se pretende es la demolición de la obra, es importante señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo XIV "Permiso de Demolición", del Acuerdo No. 116 de 9 de julio de 1996, no existe causal alguna que establezca la demolición por incumplimiento de las normas de desarrollo urbano; en consecuencia, existe una limitante para el funcionario de ordenar la demolición, toda vez que su actuación esta constreñida al principio de legalidad, y no puede realizar aquello que la ley no contempla de manera detallada, como sucede en el caso subjúdice, en el que se ha declarado la nulidad de acto administrativo de rezonificación efectuado por el Ministerio de Vivienda.

Sobre el principio de legalidad, nos permitimos citar la Sentencia de 16 de mayo de 2003, que señaló:

"Según el principio de legalidad, "...los organismos y funcionarios sólo pueden

hacer lo que la Ley manda u ordena, lo que exige que sus acciones u omisiones deben estar precedidos de una base normativa que la sustente. La télesis incuestionable del apotegma positivizado es someter a la Administración Pública a la observancia de la juricidad que nuclea todo el ordenamiento jurídico, preserva la seguridad jurídica al ser garantía de protección de derechos de los asociados y deberes correlativos exigibles a éstos, y marca las pautas imprescindibles del correcto desenvolvimiento del aparato público, en consonancia con la noción y práctica del Estado Constitucional y Social de Derecho" (Cfr. Sentencia de 16 de abril de 2003. Caso: demanda de Nulidad interpuesta por Agroinvestment Lusel Inc. versus Dirección Nacional de Reforma Agraria. Magdo Ponente: Adán Arnulfo Arjona)."

Referente a la declaratoria de nulidad de los permisos de construcción, resulta oportuno citar la Sentencia de 30 de junio de 1999, emitida por Vuestra Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que señaló lo siguiente:

"No obstante el permiso de construcción N° PPP. F. 459-97 de 4 de diciembre de 1997, fue otorgado para la adición y reforma comercial de una estructura ubicada en una zonificación que no permite actividad comercial de alta intensidad como la de un restaurante, esta violación de las normas de desarrollo urbano no es causal de nulidad del mismo, puesto que la ley establece taxativamente las sanciones aplicables a estos casos.

El Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de julio de 1996 (G. O. N° 23,099 de 12 de agosto de 1996) "Por el cual se dictan disposiciones sobre la construcción adiciones de estructuras, mejoras y demoliciones y movimientos de tierra en el Distrito de Panamá, en su Capítulo XXIII: De las infracciones, sanciones y sus efectos, establece los casos en los que se suspenderá una construcción aprobada mediante permiso de construcción, y también en qué casos **se ordenará la demolición de parte o todo de dicha obra, cuando no cumpla con las reglamentaciones vigentes, entre estas causales no se encuentra la construcción en contravención a las normas de desarrollo urbano.** Sin embargo, el

artículo 90 de dicho acuerdo municipal sí contempla dicha situación, como a continuación se transcribe:

"Artículo 90: Facúltase al Alcalde a ordenar el cese de toda actividad u operación en aquellas edificaciones de carácter comercial o industrial, que se encuentren ocupadas sin el respectivo Permiso de Ocupación o que ejerzan una actividad diferente a las establecidas en las Normas de Desarrollo Urbano que regulan la zonificación y uso de suelo, planos registrados, permisos de construcción, permisos de ocupación, y/o que no reúnan los requisitos mínimos de seguridad exigidos."

El artículo 5 del Código Civil explica los efectos de la ley señalando que los actos prohibidos por ésta son nulos y de ningún valor, salvo en cuanto ella misma disponga otra cosa o designe expresamente otro efecto que el de la nulidad para el caso de contravención.

En el presente caso la contravención de las normas de desarrollo urbano que regulan la zonificación y uso del suelo en el que se ha remodelado y adicionado una estructura para el establecimiento del Restaurante Parrillada Mongolia Bar B. Q. **no tiene como sanción la nulidad del permiso de construcción**, sino que contempla el cese de la actividad u operación del establecimiento en cuestión. Esta sanción es competencia o facultad del Alcalde y es esta autoridad quien debe, una vez que sea de su conocimiento la contravención de las normas de urbanismo, ordenar el cese de actividad u operación del comercio que opere en la edificación respectiva.

Visto lo anterior, no es procedente la declaratoria de ilegalidad del permiso de construcción N° PPP. F. 459-97 de 4 de diciembre de 1997.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES NULO, el Permiso de Construcción N° PPP. F. 459-97 de 4 de diciembre de 1997, expedido por el Director de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, y DISPONE poner en conocimiento del Alcalde del Municipio de Panamá la contravención de las normas de urbanismo, a fin de que ORDENE lo que proceda, dentro de sus facultades

legales, ante la actividad comercial del restaurante denominado "Restaurante Parrillada Mongolia Bar B. Q.", que opera en la finca N° 30397 tomo 755 folio N° 2, Corregimiento de Bella Vista, Urbanización Obarrio, Calle Santo Domingo y Avenida Juan Franco, Lote N° 1 de propiedad de Eneida Tapia."

Por tanto, somos del criterio que de acuerdo a lo dispuesto, en el Parágrafo del Artículo 83, del Acuerdo Municipal No. 116 de 1996, el Director de Obras y Construcciones Municipales, debió ordenar la suspensión de las obras que no se ajustarán al fiel cumplimiento del Acuerdo No. 116 de 1996; sin embargo, no se puede pretender ahora, la demolición de dicho bien inmueble, toda vez que esta acción legal esta vedada para las autoridades municipales. En este sentido, únicamente puede accederse a la imposición de sanciones al tenor de lo dispuesto en el artículo 86 y 88 íbidem, que en lo medular expresan:

**"Artículo 86.** Las infracciones al presente Acuerdo, cuyas penas no estén expresamente determinadas en otros artículos, las sancionará el Alcalde con una multa que no será menor de cincuenta balboas (B/.50.00) ni mayor de diez mil balboas (B/.10,000.00) según la gravedad de la falta, quedando además el interesado obligado a subsanar y restituir a la condición original aprobada o permitida por la Normas de Desarrollo Urbano, Acuerdos o Resoluciones, las infracción en que hubiere incurrido en el término que dicho funcionario exija."

**"Artículo 88.** Cuando no se haya subsanado la falta después de transcurrido un tiempo igual al doble del plazo fijado por el Alcalde, a partir de la fecha del primer aviso, la suma de las multas se convertirá en arresto, en concordancia a lo establecido por el ordenamiento jurídico vigente."

Por lo expuesto, consideramos que no se producen las alegadas violaciones al Acuerdo Municipal No. 116 de 9 de julio de 1996, al Decreto Alcaldicio No. 456 de 23 de septiembre de 1996, al artículo 752 del Código Administrativo, y a la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, y así lo solicitamos, respetuosamente, sea declarado en su oportunidad.

**IV. Pruebas:** Aceptamos los originales y copias debidamente autenticadas que se han presentado con la demanda.

**V. Derecho:** Negamos el invocado por el demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

**Lcda. Linette Landau  
Procuradora de la Administración  
Suplente**

LL/8/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

**Materias:**

Alcalde Municipal

Consejos Municipal

Potestades

Creación y supresión de cargos municipales.