

Asimismo se hace imperioso enfatizar que, la esencia de la acción contenciosa de nulidad – como la que tenemos en estudio – es la declaratoria de nulidad de un acto administrativo que ha conculcado una norma superior, en tutela del ordenamiento jurídico en abstracto.

El jurista García de Enterría define el acto administrativo como “cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un órgano de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa”.

Para comprender mejor el concepto, el jurista Lino Fernández dice: “La expresión actos administrativos esta referida a la actividad del Estado que ejerce una de las funciones fundamentales como es la función administrativa, cuya manifestación de voluntad se traduce a través de un conjunto de actos de administración, para alcanzar sus fines políticos jurídicos, económicos y sociales.” (Derecho Administrativo Fernández, Lido, editorial "G.H", 1989, La Paz Bolivia)

Nuestro ordenamiento jurídico, específicamente la Ley 38 de 31 de julio de 2000 define por su parte el acto administrativo como la “Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.”

Que de las definiciones dadas previamente, se colige que el acto impugnado por medio de ésta demanda no constituye un acto administrativo, pues no fue celebrado por una autoridad u organismo público ni constituye una manifestación de la función administrativa.

Siendo así, coincide ésta Superioridad con lo esgrimido por el apelante, pues, efectivamente, el Licenciado Gómez ha utilizado de manera incorrecta el recurso contencioso administrativo de nulidad, toda vez que no nos encontramos frente a un ACTO ADMINISTRATIVO, pues, mal podría considerarse que el Reglamento de Copropiedad de un P.H. constituye tal.

Siendo así, ésta Sala considera conforme a derecho revocar el auto apelado.

En consecuencia, el resto de la Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, REVOCA la Resolución del siete (07) de agosto de 2009 y en consecuencia NO ADMITE la presente demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por FERNANDO ALFONSO GÓMEZ, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 60 del Reglamento de Copropiedad del Edificio PH Vista Marina, aprobado mediante Resolución No.05-2003 de 20 de enero de 2003, emitida por el MINISTERIO DE VIVIENDA.

Notifíquese.

VICTOR L. BENAVIDES P.  
ALEJANDRO MONCADA LUNA  
KATIA ROSAS (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA ARJONA, FIGUEROA, ARROCHA Y DÍAZ, EN REPRESENTACIÓN DE ARMATI INVESTMENT, S. A., PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N 122 DE 17 DE MARZO DE 2009, PROFERIDA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA. PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA. - PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE ABRIL DE DOS MIL DIEZ (2010).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Alejandro Moncada Luna
Fecha:	lunes, 26 de abril de 2010
Materia:	Acción contenciosa administrativa Nulidad
Expediente:	907-09

VISTOS:

La firma forense Arjona, Figueroa, Arrocha y Díaz, actuando en nombre y representación de la sociedad ARMATI INVESTMENT, S.A., ha presentado demanda contenciosa administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 122 de 17 de marzo de 2009, proferida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, mediante la cual se resuelve revocar la resolución N°21-2009 de 15 de enero de 2009 y se aprueba el cambio de código de zona R1-A (Residencial de baja Densidad), al código de zona C" (Comercial de Intensidad Alta o Central, para la finca 15524, tomo 400, folio 292, propiedad de Inmobiliaria Débora cuyo representante legal es la Señora Irene Btsh y para la Finca 15526, Tomo 400, folio 294, propiedad de Jeste S.A, cuyo representante legal es el señor Abghan Btsh, localizadas en el sector de Obarrio, Corregimiento de Bella Vista, Distrito y Provincia de Panamá y establece ciertas condiciones para el desarrollo del área.

La Sala se percata que en la demanda se ha incluido una petición a fin de que se suspendan provisionalmente los efectos del acto demandado, fundamentada en los siguientes términos:

"Como cuestión previa, y con fundamento en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, PEDIMOS RESPETUOSAMENTE que se manera provisional , mientras se decida el fondo del asunto jurídico propuesto, se suspendan los efectos de la resolución N°122 de 17 de marzo de 2009. Esto es, pedimos se suspenda, cautelarmente, los efectos del cambio de uso de suelo aprobado en la resolución impugnada y se comunique urgentemente lo conducente tanto a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda como a la Dirección de Construcciones y Obras Municipales del Municipio de Panamá, conminando a este Despacho para que no otorgue permiso de construcción alguno sobre la base del resuelto suspendido, evitando así los perjuicios que podrían causarse como derivación de mejoras contrarias al esquema urbanístico, con todas las consecuencias para la calidad de vida de los residentes de dicho sector y que se mencionan en detalle en el estudio técnico elaborado el 23 de noviembre de 1998, al cual nos hemos referido. Ello, además de los perjuicios que podían derivarse para los propios promotores o constructores del proyecto, de situaciones como, por ejemplo, el levantamiento de mejoras cuya demolición posterior, por incongruentes con las normas urbanísticas, pueda ordenarse por las autoridades correspondientes.

...

Es evidente que de no suspenderse el acto impugnado podrían sobrevenir graves perjuicios patrimoniales para los residentes del sector al que tendrían que soportar todos los problemas que pueden causar una estructura como la planificada en cuanto al servicios de infraestructura tales como el suministro de agua potable, alcantarillado, sistema vial y obviamente contravendría los mismos planes de desarrollo elaborados por el MIVI para este sector. Para los promotores de proyectos urbanísticos, también sería perjudicial, ya que luego de intervenir sobre la base de un código de zonificación ilegal, se verían afectados financieramente con su anulación. En ambos casos se trata de intereses económicos particulares que, como señala Jorge Vedel, pueden por referencia a los intereses económicos de la nación, tomar un matiz de interés general, perfectamente atendible por ésta superioridad.

...

En el caso presente destaca la presentación de pruebas documentales de una flagrante desviación de poder, que vulnera normas jurídicas de rango superior al a Resolución N° 122 de 17 de marzo de 2009, de manera manifiesta. Estas normas son de jerarquía diversa, como ha podido constatar la Sala: Normas reglamentarias, como la Resolución 8-86 de 28 de julio de 1986 y la No. 213-93 de 29 de octubre de 1993, normas legales, como el Artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Ley 15 de 1977 y el Artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos , ley 14 de 1976.

Por tal motivo, solicitamos con todo respeto a la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, previo análisis de los expresado en nuestra acción se sirva decretar la nulidad o revocatoria de la Resolución N°122 de 17 de marzo de 2009, suscrito por la Directora de Urbanismo del Ministerio de Vivienda de la República de Panamá, por ser a nuestro humilde criterio ilegal. "

#### EXAMEN DE LA SALA

Conforme a lo previsto en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943 y la línea jurisprudencial sistemática de la Sala Tercera de la Corte, la suspensión provisional del acto administrativo es una medida discrecional que puede adoptar el Tribunal, si a su juicio ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave o una infracción manifiesta al ordenamiento legal.

En las acciones contencioso administrativas de nulidad, la Sala ha sentado la orientación jurisprudencial según la cual es factible que se decrete la suspensión provisional cuando el acto, resolución o disposición administrativa o reglamentaria, desconozca los principios de separación de los poderes públicos o normas legales de

superior jerarquía que den lugar a violaciones ostensibles al ordenamiento jurídico en abstracto, o, cuando el acto represente la producción de un perjuicio notoriamente grave.

En el caso que nos ocupa, la solicitud de suspensión provisional se sustenta en dos aspectos: el primero en la violación ostensible de la norma que establece los requisitos y procedimiento para la tramitación de las solicitudes de cambio de uso de suelo, Resolución N°08-86 de 28 de julio de 1986; y el perjuicio notoriamente grave que puede sufrir el entorno urbano del área donde se pretende el cambio de uso de suelo y su estructura planificada, los residentes del sector en cuanto a su calidad de vida y por los problemas de infraestructuras de servicios, y finalmente el perjuicio económico que podría surtir la propia promotora que está solicitando el cambio de uso de suelo y pretende realizar un proyecto, en tanto que si se declara nulo el acto, podría perder las inversiones realizadas.

Una vez ponderados los argumentos planteados por el recurrente, así como el texto legal cuya nulidad se solicita, el Tribunal estima que resulta procedente la adopción de la medida cautelar, ya que, de la norma reglamentaria se desprende a simple vista que la decisión que adopte el Ministerio de Vivienda relacionada con el cambio de uso de suelo debe basarse en el informe técnico realizado, y tal como se observa en este informe técnico, de fecha 31 de diciembre de 2008, lo procedente era el rechazo de el cambio de zona.

En un examen preliminar, el actor ostenta apariencia de buen derecho, toda vez que, no se observa ningún otro informe que sustente el cambio de la decisión adoptada originariamente por la autoridad administrativa. Con esto queda planteado con claridad la existencia de un vicio manifiesto y ostensible de la ilegalidad del acto administrativo demandado, que hace necesaria la intervención del Tribunal como guardián de la legalidad, para preservar el ordenamiento jurídico.

Con respecto al perjuicio notoriamente grave, es importante no perder de vista que la irreparabilidad del daño a evitar con la medida cautelar, y en este caso, el cambio de uso de suelo no se limita a este mero hecho, sino que como consecuencia de este se tienen las pretensiones de los solicitantes de dicho cambio, y es la construcción de un proyecto de construcción, que implica el levantamiento de estructuras e infraestructuras, que una vez levantada, será irreparable el daño causado para los residentes del área, ya que el entorno urbano no puede volver a restaurarse a su estado original.

Sin que lo anotado implique un adelanto de la decisión de fondo, que tendrá que analizar los demás elementos probatorios que se anexen al expediente, así, como los descargos de la institución y del tercero interesado, lo procedente es conceder la solicitud impetrada por la parte demandante.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, SUSPENDE PROVISIONALMENTE los efectos de la Resolución N°122 de 17 de marzo de 2009, proferida por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda.

Notifíquese,

ALEJANDRO MONCADA LUNA  
WINSTON SPADAFORA FRANCO -- VICTOR L. BENAVIDES P.  
KATIA ROSAS (Secretaria)

---

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DIMAS ENRIQUE PÉREZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLAREN NULAS, POR ILEGALES, LAS CASILLAS 126, 127, 128, 129 Y 130 INCLUIDAS EN LA RESOLUCIÓN N 201-2969 DEL 15 DE AGOSTO DE 2007, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE INGRESOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (M.E.F.), PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL N 25,919 DEL 14 DE NOVIEMBRE DE 2007. - MAGISTRADO PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. - PANAMÁ, VEINTISIETE (27) DE ABRIL DE DOS MIL DIEZ (2010).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Victor L. Benavides P.
Fecha:	martes, 27 de abril de 2010
Materia:	Acción contenciosa administrativa Nulidad
Expediente:	221-08