

Resolución de 17 de agosto de 2005:

"En ese sentido, quien suscribe observa que el apoderado judicial del demandante equivocó la vía al interponer demanda de nulidad, pues de conformidad con el contenido del acto impugnado, éste afecta derechos subjetivos propios del actor, y en tal caso, lo que cabía era una demanda de plena jurisdicción. Ello es así, pues en una demanda de plena jurisdicción se trata de una situación concreta en donde la persona afectada por el acto puede ejercer la acción; en el caso que nos ocupa, se observa que Pedro Antonio López, es la persona alcanzada en sus derechos subjetivos por el acto administrativo impugnado, dado que de conformidad con lo expresado en la demanda, el señor López se dedica a la prestación de servicios especiales de recolección de desechos, basura y desperdicios, viéndose afectado directamente por el acto administrativo atacado de ilegal.

En relación con lo señalado previamente, la jurisprudencia de esta Sala ha manifestado en numerosas ocasiones que las demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción y de nulidad tienen diferencias tanto en los requisitos exigidos para su presentación, como en los efectos que las mismas producen. (Fallo de 12 de enero de 2000). Dentro de este contexto es preciso destacar que, la acción de plena jurisdicción puede proponerse contra actos administrativos individuales, personales, que afecten derechos subjetivos (acción privada); mientras que la acción de nulidad puede proponerse contra actos generales y puede ejercerse por cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera (acción pública)." (Pedro Antonio López, para que se declaren nulos, por ilegales, los numerales 10 y 12 del artículo segundo, los numerales 10 y 12 del artículo tercero y el artículo cuarto del decreto No. 378 de 24 de febrero de 2005, emitido por el Alcalde del Distrito de Panamá. Ponente: Arturo Hoyos. Resolución de 17 de agosto de 2005.)

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CONFIRMAN la Resolución de 14 de diciembre de 2012, que NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de la demanda contencioso administrativa de nulidad en contra del Acuerdo Municipal N° 32 de 16 de junio de 2009, dictado por el Consejo Municipal de Arraján.

Notifíquese,

VICTOR L. BENAVIDES P.
EFREN C. TELLO C.
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL BUFETE DE SANCTIS EN REPRESENTACIÓN DE PH BRISAS DE OBARRIO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO N° 29 DE 5 DE FEBRERO DE 2007, EMITIDO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA (HOY MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL). PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES P. PANAMA, VEINTIUNO (21) DE JUNIO DE DOS MIL TRECE (2013).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo

Ponente: Víctor L. Benavides P.
Fecha: viernes, 21 de junio de 2013
Materia: Acción contenciosa administrativa
Nulidad
Expediente: 767-08

VISTOS:

El Bufete De Sanctis, actuando en representación de la sociedad denominada PH BRISAS DE OBARRIO, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad, con el fin de que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007, emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial).

Mediante la resolución fechada el día 24 de marzo de 2009 (f.102), se admite la demanda de nulidad en análisis, y se ordena el traslado de ella, por el término de cinco (5) días, al Director General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial), para que rindiese el informe explicativo de conducta contemplado en el artículo 33 de la Ley 135 de 1943. Igualmente, al Procurador de la Administración, para que emitiese los descargos respectivos.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

El acto administrativo que se impugna, lo es el Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007, emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial), mismo que dispone lo siguiente:

"...

- APROBAR EL CAMBIO DE CÓDIGO DE USO DE SUELO DE R1A A RM3C2 SOLICITADO.

LOS PROYECTOS QUE SE DESARROLLEN EN LAS FINCAS SEÑALADAS NO DEBERÁN REPRESENTAR UNA CARGA A LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS INSTALADA NI A LA VIALIDAD DEL SECTOR CUMPLIENDO CON TODAS LAS NORMAS TÉCNICAS, AMBIENTALES Y DE SEGURIDAD ESTABLECIDAS Y EXIGIDAS POR TODAS LAS INSTITUCIONES PERTINENTES TALES COMO: MIVI, MUNICIPIO, ANAM, ATTT, OFICINA DE SEGURIDAD DE LOS BOMBEROS, IDAAN, ENTRE OTRAS.

..."

II. LO QUE DEMANDA LA PARTE ACTORA

La parte actora solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, previo los trámites de este tipo de causas, declarar nulo, por ilegal, el Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007, emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial).

III. LOS HECHOS U OMISIONES EN QUE LA PARTE ACTORA, FUNDA LA DEMANDA

En el memorial contentivo del libelo de demanda, la firma forense De Sanctis, sustenta los siguientes argumentos:

“PRIMERO: Que mediante el Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007, la Dirección General de Desarrollo Urbano resolvió, en clara violación a la Ley, aprobar cambio de código de uso de suelo de R1A a RM3C2 a favor de las fincas N° 27267, inscrita al tomo 659, folio 396, propiedad de Don Ely, S. A. sociedad anónima debidamente inscrita a la ficha 48608, rollo 3164, imagen 130, de la sección de micropelículas (mercantil) del Registro Público; Finca N° 27166, Tomo 650, Folio 492 y Finca N° 33803, Tomo 839, Folio 200, ambas actualmente de propiedad de The Twist Tower Corp. sociedad anónima debidamente inscrita a la ficha 587591, Documento 1226356, de la sección de micropelículas (mercantil) del Registro Público; Finca N° 58649, Tomo 1509, Folio 358, de propiedad de Frida Chren de Harari, mujer, norteamericana, mayor de edad, con cédula N° E-8-28387 y Finca 27078, Tomo 1482, Folio 502 de propiedad de Dabet, S.A., sociedad anónima debidamente inscrita a la ficha 463075, documento 673861, de la sección de micropelículas (mercantil) del Registro Público; todas estas fincas están inscritas en la sección de propiedad, Provincia de Panamá, del Registro Público y situadas en la Calle 54 Este, entre Avenida Samuel Lewis y Ave. Ricardo Arango, Obarrio, ciudad de Panamá.

SEGUNDO: Que la Ley 6 de 2006 en su artículo 31 establece que “la propiedad queda sujeta a las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas en materia urbanística, así como a los reglamentos, a los planes y a las normas complementarias que dicten las autoridades urbanísticas competentes” en concordancia con lo que señala el artículo 337 del Código Civil, que señala que “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la Ley”, siendo por lo tanto, las normativas urbanísticas una de las limitaciones al derecho de la propiedad.

TERCERO: El artículo 2 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973, Orgánica del Ministerio de Vivienda, señala entre las funciones del Ministerio las siguientes:

...

CUARTO: El artículo 7 de la Ley N° 9 del 25 de enero de 1973, Orgánica del Ministerio de Vivienda, señala que corresponde a la Dirección General de Desarrollo Urbano la función de: “...”.

QUINTO: En ejecución de las funciones detalladas en el hecho TERCERO, el Ministerio de Vivienda dictó la Resolución 8-86 de 28 de julio de 1986, en virtud de la cual se establecieron los requisitos para la preparación y tramitación de solicitudes para cambios de zonificación.

SEXTO: La Resolución 8-86 de 28 de julio de 1986 dispone los siguientes requisitos para la tramitación de solicitudes para cambios de uso de suelo o zonificación:

...

SÉPTIMO: Que además de lo anterior y en cumplimiento del artículo 24 de la Ley 6 de 2002 conocida como Ley de Transparencia que indica claramente que "TODOS los actos de la administración pública" que pueden afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, deben ser sometidos a participación ciudadana, por parte de las instituciones del Estado y del artículo 35 de la Ley 6 de 2006 que establece la obligatoriedad de la participación ciudadana, es necesario llevar a cabo una consulta pública.

OCTAVO: Que por otra parte, en la citada Resolución N° 08-86 hay una etapa de trámite para dichas solicitudes, la cual establece lo siguiente:

...

NOVENO: Que la solicitud de cambio de zonificación de las fincas arriba citadas fue ingresada el 14 de diciembre de 2006 por el Arquitecto Alfonso Pinzón mediante nota dirigida al Director General de Desarrollo Urbano del MIVI, es decir, estando la Ley 6 de 2006 vigente y de obligatorio cumplimiento según lo señala el artículo 49 de dicha norma, al señalar que ésta comienza a regir a partir de su promulgación, hecho acaecido el 3 de febrero de 2006 mediante su publicación en la Gaceta Oficial N° 25478 de la misma fecha.

DÉCIMO: En dicha solicitud se cumplió tanto con los requisitos formales señalados en la Resolución 08-86 y con la consulta pública, sin embargo, no se cumplió con el trámite a que obliga la citada resolución 08-86 de 1986, ya que en el expediente, que se adjunta a la presente, no consta el informe técnico ni consta que se haya realizado ninguna inspección ni ninguna valoración en cuanto a uso de suelo, circulación, tendencias de desarrollo del sector, altura de los edificios y colindantes.

DÉCIMO PRIMERO: Que además de lo anterior, la aprobación de este cambio de zonificación, contradice, sin ninguna explicación ni argumento técnico, un informe del 23 de noviembre de 1998, es decir de hace 10 años, elaborado por la misma Dirección General de Desarrollo Urbano, y por una Comisión coordinada por la Arquitecta Melissa de Suárez, en su condición de Jefa del Departamento de Planificación Metropolitana e integrada por otros cinco (5) arquitectos de esa misma Dirección, sobre las solicitudes de cambio de uso de suelo en las urbanizaciones Obarrio y Juan Franco.

DÉCIMO SEGUNDO: Que en su primer párrafo señala que el informe tiene el "...", es decir Obarrio y Juan Franco.

DÉCIMO TERCERO: Que en dicho estudio, se ha tomado en consideración infraestructura tales como acueducto, alcantarillados y vialidad, situaciones que en estos diez años no ha variado en lo absoluto, sino que es un hecho notorio que ha empeorado.

DÉCIMO CUARTO: En dicho estudio se concluyó que los cambios de zonificación a la fecha son bruscos considerando las solicitudes de mediana densidad a alta densidad, "...".

DÉCIMO QUINTO: Las recomendaciones del estudio son además importantes:

...

DÉCIMO SEXTO: Que en el caso que nos ocupa, es evidente que al otorgar el cambio de zonificación solicitado no se tomó en cuenta ninguna de las recomendaciones, que a pesar de que datan de casi una década, siguen igual o más vigente, dado que con el paso del tiempo no ha habido ninguna mejora en este sentido, sino por el contrario, es un hecho notorio la densificación desenfrenada del centro de la ciudad y la falta de infraestructura adecuada.

DÉCIMO SÉPTIMO: Como corolario del rosario de irregularidades producidas en los hechos anteriores, se puede observar lo siguiente:

"..."
..."

IV. LAS NORMAS LEGALES QUE LA PARTE ACTORA ADUCE COMO INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO

Las disposiciones que los recurrentes estiman infringidas, son las siguientes:

Ley N° 38 de 31 de julio de 2000

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

De esta norma, los demandantes aducen su vulneración directa, por omisión, ya que según el criterio por ellos vertido, no se ha respetado lo dispuesto por la Resolución N° 8-86 de 28 de julio de 1986 expedida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, acto reglamentario aplicable a los cambios de código de zona.

Resolución N° 8-86 de 28 de julio de 1986

"Numeral 2, Literal C. Etapas del Trámite.

- a. ...
- b. ...

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.”

Al exponer los demandantes la anterior disposición, en sentido de conculcación directa, por falta de aplicación, estiman que la Dirección General de Desarrollo Urbano expidió el Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007, tomando como referencia el procedimiento consagrado en la Resolución N° 8-86 de 28 de julio de 1986; no obstante, se omite cumplir con lo señalado en el numeral citado, que indica que para que esta Dirección apruebe o niegue una solicitud de cambio de código de zonificación, tomará como referencia el informe técnico realizado. Por lo que, al no existir en este caso dicho Informe, demostrado en las pruebas anexas al proceso, constituye una violación directa de la Ley.

V. EL INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA, POR PARTE DE LA ENTIDAD DEMANDADA

La arquitecta Elizabeth Wolfschoon H., en su condición de Directora General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial), establece en su informe, contenido en la Nota N° 14.500-140-09 de 21 de abril de 2009 (fs.104-105), lo siguiente:

“...

La Dirección de Desarrollo Urbano tiene la prerrogativa de acoger o no, las solicitudes que le hacen de manera individual o colectiva para los cambios de usos de suelo o de códigos de zona, siempre en apego a la Legislación vigente.

En el mismo orden de ideas, la falta de un informe técnico específico, no es óbice para la toma de decisiones, tomando en consideración la cantidad de antecedentes en un sector determinado de la ciudad.

El informe de 1998 que alude el demandante resulta extemporáneo, toda vez que como se explicó en párrafos anteriores, el sector de Obarrio como muchos otros en la ciudad de Panamá, está sujeto a cambios en densidad e intensidad, producto de las políticas de inversiones prohijadas por el Estado, y sometidas al escrutinio urbanístico por parte de nuestra Institución.

La Dirección de Desarrollo Urbano al emitir la Resolución N° 29 de 5 de febrero de 2007 que aprobó el cambio de código de zona solicitado de R1A a RM3C2, lo hizo, contrario a lo afirmado por el demandante, haciendo la respectiva valoración en cuanto a los usos de suelo y códigos de zona y demás aspectos urbanísticos, (altimetría, colindantes) y las tendencias de desarrollo del sector.

...”

VI. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En Vista Fiscal N° 588 de 15 de junio de 2009 (fs.106 a 111), el Procurador de la Administración, anota, entre otras cosas, lo siguiente:

“...

Lo anteriormente expuesto permite anotar que si bien la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda cumplió con el trámite de consulta ciudadana dispuesto en el artículo 24 de la ley 6 de 1 de febrero de 2006, no puede obviarse el hecho que, a pesar de existir antecedentes desde el año 1998 sobre la tendencia de desarrollo que tiene el área de Obarrio y que coadyuva al cambio de densidad e intensidad, la norma es clara al disponer que el criterio de decisión debe estar fundamentado en un informe técnico que debe rendirse después de haberse efectuado la revisión de la documentación presentada por los solicitantes y la inspección al sitio; por lo que consideramos que al emitir el acto acusado, la institución demandada infringió en forma directa, por omisión, lo dispuesto en el artículo 34 de la ley 38 de 2000 y el acápite c del punto 2 de la resolución 8-86 de 1986.

..."

Atendiendo en forma central a estos criterios, la Procuraduría de la Administración, solicita al Pleno de la Sala Tercera, declarar la ilegalidad del Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007, emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

VII. TERCEROS INTERVINIENTES

Joseph Homsany, presidente y representante legal de la sociedad denominada Don Ely, S.A., otorga poder especial a la firma forense Consultorías Legales, Trámites Judiciales y Asociados, a fin de constituirse como terceros litisconsortes (fs.135 a 144), dentro la demanda contencioso administrativa de nulidad, instaurada por la parte actora, para que se declare nulo, por ilegal, el Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007, emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial).

Esta solicitud de intervención de terceros, es acogida por la Sala en resolución de 8 de marzo de 2010 (f.150), notificada en Edicto N° 361 fijado el día 9 de marzo de 2010, por el término de cinco (5) días (f.156).

Al contestar la acción de nulidad incoada, los representantes judiciales de la sociedad interventora, básicamente, manifiestan que la sociedad tercerista cumplió a cabalidad con todas las etapas consignadas en las diferentes normativas, a efectos de ejecutar sus obras, y que la misma fue reconocida por la Entidad demandada, mediante el Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007. Así lo hechos, la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, dictó la Resolución N° R-443-07 de 2 de enero de 2008, ya que se habían cumplido todos los requisitos legales inherentes a este tipo de casos, con la cual se otorga el Permiso de Construcción para el proyecto denominado Atrium Tower.

También, sustenta el contenido de su contestación, en el informe de conducta signado por la Dirección de General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial).

En cuanto a la medida cautelar de suspensión provisional decretada por la Sala Tercera, manifiestan que: "existe un fallo de la Corte donde se ordena la suspensión de un cambio de uso de suelo la cual afecta a varias fincas de la Calle 54 de Obarrio. Y que este fallo, no se puede suponer retroactivo a aquellas fincas que a la fecha, ya tenían un anteproyecto aprobado por Ingeniería Municipal, ya que atentaría contra la seguridad jurídica en el ámbito de la construcción."

Finalizando con el líbello de contestación de demanda, los terceros solicitan que la medida de suspensión cautelar, dictada para la Finca N° 27267 sea levantada.

VIII. DECLARACIONES TESTIMONIALES

Tal como fuese ordenado en Auto de Pruebas N° 179 de 13 de mayo de 2011, se ordenó la toma de testimonios a los señores Manuel Trute y Carlos Alvarado.

Ambas deposiciones, fueron emitidas el día 15 de junio de 2011, a saber:

- Manuel Ramón Trute Medina: manifestó haber formado parte de la Comisión que elaboró el Informe de calidad de Urbanista para el Departamento de Planificación Metropolitana del Ministerio de Vivienda. De profesión, arquitecto y urbanista. Asimismo, dice que el informe fue solicitado por la Dirección de Desarrollo Urbano del MIVI, debido a que se estaban recibiendo varias solicitudes de cambio de uso de suelo en el sector de Juan Franco y Obarrio, puesto que se requería determinar las tendencias del mercado inmobiliario, capacidad o no del sector de absorber dichos cambios, basados en la evaluación de infraestructura existente y la capacidad del sistema vial, además de la vocación urbana del sector. Alude a la evaluación del estado actual del alcantarillado sanitario, agua potable, drenajes pluviales y sistema de circulación vial al momento del estudio, con la finalidad de determinarse si el sector podría acoger más densidad de población o no.

Otra de las declaraciones se basaron en la no prohibición de cambios de uso de suelo, sin embargo, dijo que se recomendó que los cambios de uso de suelo debían estar sustentados por la capacidad de la carga de los sistemas de infraestructura y circulación vial. Esto debía demostrar que no imponía una carga sobre los sistemas actuales. Arguye, en igual medida, la determinación en que sólo aquellas áreas con Códigos R2A y R2B, podían ser susceptibles a cambios de usos de suelo a densidades de población que no sobrepasasen las 750 personas por hectárea (RM1), que en todo proyecto (comercial o residencial), debía ofrecer mayor número de estacionamientos a lo exigido por la norma con la finalidad de evitarse el establecimiento de éstos en la vía pública, lo que disminuye la capacidad del sistema vial. Se recomendó una altura máxima de 15 niveles, incluyendo los niveles de estacionamientos con el objetivo de garantizar iluminación y ventilación natural, entre los volúmenes. Y se recomendó la ubicación de los usos comerciales de alta intensidad, sobre la Avenida Abel Bravo y no sobre vías de carácter local. Igualmente, manifestó que en este estudio se incluyó la Calle 54 o la Calle citada, para la cual se recomendó mantener los códigos de uso de suelos existentes debido al carácter residencial unifamiliar que predomina o predominaba en ese punto de Obarrio.

El testigo, al presentársele la Resolución N° 29 de 5 de febrero de 2007, declara que la misma no incluyó las especificaciones o recomendaciones técnicas descritas en el estudio. También, alude que al momento de expedirse la Resolución en comento, no hubo cambios en la infraestructura ni en el sistema vial, que permitiese el cambio de zonificación concedido de R1A y RM3, C2, de seis (6) fincas en la Calle 54.

- Carlos Alvarado Vargas: En su declaración, el testigo manifestó ser arquitecto urbanista de profesión, y de haber formado parte de la Comisión que elaboró el informe suscrito, debido a la gran cantidad de solicitudes de cambio de uso de suelo en las urbanizaciones Juan Franco y Obarrio. Que tiene conocimiento de que se han realizado algunos estudios preliminares en los cuales se ha analizado el área del sector de Obarrio, tanto gestionado por los moradores de esta área, como por el propio MIVI; pero que fue desestimado posteriormente. Que dichos estudios se realizaron antes del año 2007. Que al realizar este estudio, se tomó en consideración la infraestructura básica del acueducto, alcantarillado, electricidad y vialidad. La recomendación

que se dio en este estudio, acorde a lo declarado por el testigo Alvarado Vargas, fue la de asignar códigos de uso de suelos, con densidades no mayores de 750 habitantes por hectárea (RM1). A su vez, se recomendó restringir la altura de las nuevas estructuras a un máximo de 15 niveles, que éstas incorporen un mayor número de estacionamientos del exigido por las normas, y ubicar los usos de suelo comerciales de alta intensidad, sobre la Avenida Abel Bravo únicamente. Aduce que en el informe, aparece la Calle 54, pues forma parte del polígono de estudio y las recomendaciones se dieron en términos generales para todo el polígono. El declarante, al presentársele la Resolución N° 29 de 5 de febrero de 2007, manifestó que no puede definir si se tomaron en cuenta las recomendaciones técnicas, porque no aparece en la misma.

Al igual que el arquitecto Trute Medina, el arquitecto Alvarado Vargas sostiene que no tiene conocimiento de mejoras en la infraestructura que pudieran justificar un cambio de esta naturaleza, más cuando la misma Ley 6 establece como condición, que debe haber un estudio que justifique la suficiencia de infraestructura, cada vez que va a haber un cambio en los planes de ordenamiento territorial.

IX. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Conforme lo dispone el artículo 61 de la Ley N° 135 de 1943, en su último párrafo: "las partes pueden presentar, dentro de los cinco días siguientes al término fijado para practicar las pruebas, un alegato escrito respecto del litigio": siendo esto así, la firma forense Bufete De Sanctis, apoderados judiciales de la sociedad denominada PH BRISAS DE OBARRIO, S.A., parte impugnante en la presente controversia, incorporan escrito de alegatos visible de fojas 233 a 243 del infolio judicial, en el cual elaboran un resumen de la controversia surtida, en cuanto a la ausencia de la inspección e informe técnico y al informe de la situación del área de Obarrio en 1998.

Además, enfatizan que de una ponderación objetiva del caso en examen, existe mérito para acceder a las pretensiones de la demanda de nulidad ensayada.

VIII. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA

Verificados los trámites establecidos en la Ley, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, procede a resolver la presente causa.

Previo al análisis de rigor, importa subrayar, que con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el texto del artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946, la Sala Tercera es competente para conocer de las acciones de nulidad tales como la ensayada.

Como cuestión previa, la Sala conceptúa que los cambios de zonificación, tienen como fin la división del territorio, tomando en cuenta el desarrollo de cada sector. Este mecanismo del desarrollo urbano, que persigue el crecimiento ordenado o planeamiento de los poblados o ciudades para atender las necesidades materiales de la vida humana, aboga por la mejor calidad de vida de los habitantes.

Es así, ya que "...la presencia del Estado en relación con el asunto urbanístico, se produce de manera integral y progresiva, es decir, a través de todas sus manifestaciones funcionales, cuyas expresiones van apareciendo a partir de los requerimientos provenientes de la dinámica urbanística y sus efectos. ..." (Rodríguez, Armando. "Fundamentos de Derecho Urbanístico: una aproximación jurídica de la Ciudad", Primera Edición, Caracas-Venezuela, 2010. pag. 107).

Esta Corte, en igual sentido, cree menester remitirse a los antecedentes que permitieron se modificaran los cambios de uso de suelo en este sector de la urbe Capitalina, y del cual, según las pruebas contenidas en el expediente, goza también la sociedad demandante PH BRISAS DE OBARRIO.

Siendo así, el informe Final del Plan Metropolitano, fechado 22 de diciembre de 1997, acogido por el Ministerio de Vivienda de la República de Panamá, establece en su Punto 8 del Resumen Ejecutivo, lo siguiente:

“8.3 Carácter de los Nodos Urbanos Principales. A continuación se señala el carácter que se prevé para los principales nodos urbanos propuestos: Central: Este nodo acogerá al Centro Financiero Internacional, que incluirá un Centro de Seguros y Reaseguros. El comercio es otra actividad importante de este nodo, particularmente en el Corregimiento de Bellavista. Los otros corregimientos dentro de este nodo albergarán servicios conexos, como hotelería y restaurantes.”

Observa esta Magistratura, que la Ciudad ya cuenta actualmente con “Polos de Desarrollo” de Uso Mixto, amparados por la zonificación de alta Densidad RM3C2 (Residencial – Comercial), generando variedad de servicios que se benefician entre sí. El sector en estudio, está dentro del área denominada: Centro Financiero y Comercial, combinado con el Uso Residencial de Alta Densidad en nuestra Ciudad, el cual se ha desarrollado y extendido, de manera natural y constante en los Barrios de Campo Alegre, Marbella, El Cangrejo, Juan Franco y Obarrio del Corregimiento de Bella Vista, desde mediados de los años 70 y que continúa en la actualidad haciendo Ciudad, generando fuentes de trabajo, brindando servicios variados como: farmacias, almacenes, cines, instituciones, centros comerciales, hoteles, iglesia, entre otros, facilitando así, un sin número de servicios requeridos a los habitantes del sector, de manera que puedan satisfacer sus necesidades en su entorno más cercano y evitando la movilización a las afueras de la Ciudad.

Igualmente se desprende del Punto 15.0 del mencionado Informe, las Recomendaciones, de las que se puede destacar:

“Promover, orientar y apoyar una creciente participación del sector privado en la implementación del Plan Metropolitano, creando las condiciones necesarias para propiciar las mejores garantías a la inversión y la eliminación de trámites burocráticos innecesarios, la expedición de regulaciones mínimas indispensables y la ayuda que se le pueda proporcionar”.

Este tipo de desarrollo y crecimiento, va ligado a Inversiones de Infraestructura que se han realizado y que están en proceso, entre las que podemos indicar:

- Servidumbres de calles principales, con al menos 15 metros de ancho.
- El nuevo sistema de semaforización que coopera en la fluidez vehicular del sector.
- Ordenamientos en los sentidos de las vías
- La incorporación del nuevo sistema de Transporte Colectivo Metro Bus y Metro (Línea 1 – Vía España) y el transporte Selectivo, mejorarán el acceso y circulación desde y hacia el sector.
- El sistema de alcantarillado, como parte del Programa integral del Saneamiento de la Bahía.

Aprécia la Sala, que la zonificación obtenida para el Código de Uso de Suelo, fue en el año 2007, cuando se daba de manera sostenida la marcada tendencia de crecimiento socioeconómico, que aun hoy se experimenta y en donde secuencialmente, se fueron haciendo los Cambios de Uso de Suelo requeridos desde hace más de una década, más si revisamos hoy día la Asignación de los Códigos de Uso de Suelo en todo el Barrio podemos confirmar que prevalece este Uso comercial y Residencial de Alta Densidad, en todos los lotes circundantes, desapareciendo por completo el Uso de la zonificación de baja densidad (R1A) sobre la Calle 54. Esto es así, pues el sector demuestra el gran nivel de inversión que se ha realizado, dentro de los que podemos mencionar la ampliación y mejoras al Centro Financiero, Edificios-Torres de Oficinas, Edificios Residenciales de alta densidad, Grandes Centros Comerciales, como lo son el Mall Multiplaza Pacific y Multicentro, Hoteles 5 estrellas como por ejemplo Marriott, Dekapolis, Megapolis (Hard Rock Hotel), Riu, Bristol y diversas facilidades de la actividad comercial y servicios comunitarios. No se puede soslayar el hecho que el uso mixto ya se encuentra en el sector, y el combinar equilibradamente todos sus usos, garantizan el desarrollo de una gran Ciudad, haciendo cumplir las conclusiones y recomendaciones (punto 15.1.4), presentadas en el Plan de Desarrollo Urbano – Volumen 2, que indica, entre otros puntos:

“La cercana ubicación de los usos generadores de empleo a las áreas residenciales, para reducir los viajes al trabajo y crear ciudades más eficientes.”

Esta visión urbanística del Estado Panameño, a través de sus Instituciones de Ordenamiento Territorial, encuentra eco en la doctrina de la mano del tratadista venezolano Armando Rodríguez, en cuya obra: “Fundamentos de Derecho Urbanístico: una aproximación jurídica de la Ciudad” (Primera Edición, Caracas-Venezuela, 2010. pags. 50-51), nos dice:

“...la Ciudad es mucho más que un espacio físico caracterizado por un conjunto más o menos extenso y complejo de edificaciones que alojan actividades públicas y privadas, tales como: vivienda, oficinas, hoteles, comercios, teatros, edificaciones para culto religioso, museos, fábricas, escuelas, universidades, hospitales, tribunales, calles, plazas, parques, campos deportivos, infraestructura, instalaciones y equipamientos para servicios diversos, donde habita y despliega su actividad cotidiana un contingente humano numeroso y diverso. Pero lo que realmente caracteriza a la ciudad moderna, es el modo de vida que adopta la población que la habita y se sirve de ella, con lo cual, viene a constituir una expresión de síntesis de la forma de vida social o comunitaria más extendida en todo el mundo.

Es por ello que, al hablarse del proceso de urbanización o de la urbanización a secas, se comprende, no solo, ni primordialmente, el aspecto físico de transformación y adaptación del espacio rústico, natural o rural en espacio urbano, logrando así, un lugar acondicionado para alojar la población bajo un patrón de asentamiento con una intensidad de ocupación mayor que el de los asentamientos rurales.

...

De otra parte, el medio ambiente urbano es, por definición, un producto del hombre, de la Sociedad, que en su componente físico constituye la más formidable concentración de expresiones tecnológicas dispuesta para el montaje de una red de ecosistemas que operan como escenario y soporte para la totalidad de la dinámica social contemporánea. La Ciudad, que en su aspecto físico es un espacio “artificial”, por contraste con el medio ambiente “natural”

o rústico, constituye, sin embargo, el hábitat "natural" para el ser humano, no solo por lo que toca a la protección de la intemperie, sino por ser el escenario más adecuado para la vida comunitaria y la sociabilidad, que son las expresiones esenciales a la condición del ser humano."

Con lo expuesto, procede entonces esta Judicatura a pronunciarse respecto a la acción popular de nulidad interpuesta, contra el Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007, emitido por el Director General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, denominado hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que dispuso:

"...

- APROBAR EL CAMBIO DE CÓDIGO DE USO DE SUELO DE R1A A RM3C2 SOLICITADO.

LOS PROYECTOS QUE SE DESARROLLEN EN LAS FINCAS SEÑALADAS NO DEBERÁN REPRESENTAR UNA CARGA A LA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS INSTALADA NI A LA VIALIDAD DEL SECTOR CUMPLIENDO CON TODAS LAS NORMAS TÉCNICAS, AMBIENTALES Y DE SEGURIDAD ESTABLECIDAS Y EXIGIDAS POR TODAS LAS INSTITUCIONES PERTINENTES TALES COMO: MIVI, MUNICIPIO, ANAM, ATTT, OFICINA DE SEGURIDAD DE LOS BOMBEROS, IDAAN, ENTRE OTRAS.

..."

Tal como se aprecia, por medio del Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007, se aprobó el cambio de código de zona de R1A a RM3C2, que no es más que el cambio de zonificación de uno residencial de baja densidad (R1A) (cien {100} personas por hectárea) a otro residencial de alta densidad (RM3C2) (mil quinientas {1,500} personas por hectárea y comercial de intensidad alta); para las siguientes Fincas:

Finca	Tomo	Folio	Superficie	Propietario
27,267	659	396	1,750.00	Sociedad Don Ely, S.A.
27,166	650	492	1,040.00	Aseguradora Ancón, S.A.
33,803	839	200	200.00	Aseguradora Ancón, S.A.
89-58649	1509	358	560.00	Frida Chreim
27,078	1482	502	560.00	Dabat, S.A.

El lote en estudio está ubicado sobre la Calle 54 Este - Obarrio, la cual conecta con Avenidas de importancia vehicular como son la Ave. Abel Bravo, de la cual es una continuación y las Ave. Samuel Lewis, Ave. Ricardo Arango, que a su vez tienen conexión directa con vías de gran jerarquía Comercial y Económica, como lo son la Ave. Nicanor de Obarrio - Calle 50 y la Vía Brasil, garantizando así su accesibilidad desde diversos puntos del Centro de la ciudad e interconectando el principal Sector Financiero, Comercial y Residencial de alta densidad de la Ciudad de Panamá. El área total es de cuatro mil diez metros cuadrados (0 has + 4,010.00 m²). La petición presentada para promover este cambio de zonificación, fue interpuesta por el arquitecto Alfonso Pinzón Lozano, socio de la firma de arquitectos Pinzón, Lozano & Asociados, en

representación de los propietarios de los Lotes N° 27,267; 27,166; 33,803; 89-58649; y 27,078, fundamentándose en que: "en esta circunscripción existe un gran flujo vehicular, permitiendo a los interesados ofrecer alternativas residenciales y/o comerciales, en beneficio del sector de Obarrio" (fs. 30 a 34). Dicha petición, se hizo acompañar por la documentación exigida en el Punto 1 del Acápito B de la Resolución N° 8-86 de 28 de julio de 1986, que modificó al Resolución N° 2-78 de 28 de agosto de 1978.

Luego de cumplirse con los trámites de petición, para este tipo de decisión de cambio de zonificación, la Entidad demandada expidió la Nota N° 14,521-051-07 de 11 de enero de 2007 (f.56), en donde se establecía que en cumplimiento de la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006, se debía efectuar la respectiva consulta ciudadana, debiéndose publicar a costas de los interesados, en un diario de circulación nacional, por tres (3) días consecutivos, ejercicio que se observa de fojas 51 a 54 del proceso. Así, se perfecciona dicha consulta en Acta de Reunión, suscrita por el coordinador técnico de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, arquitecto Luis Bustos, participando sólo los propietarios de los lotes previamente señalados (Cfr. fs. 57 y 58).

Siendo esto así, la parte actora interpone la presente demanda contencioso administrativa de nulidad argumentando, centralmente, que la Entidad requerida al expedir el acto administrativo censurado, obvió inspeccionar el área cuya solicitud de cambio de zonificación fue pedida, a fin de contar con los elementos técnicos en que los peticionarios basaban su pretensión, vulnerándose con ello, la Resolución N° 8-86 de 28 de julio de 1986.

Observa la Sala, que no existen elementos de prueba que acrediten la existencia de una inspección al área donde se ubican las Fincas 27,267; 27,166; 33,803; 89-58649; y 27,078; para verificarse los fundamentos de la solicitud para el cambio de zonificación peticionado. La inexistencia del Informe Técnico fue motivo de pronunciamiento por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, quienes en su informe de conducta señalan:

"En el mismo orden de ideas, la falta de un informe técnico específico, no es óbice para la toma de decisiones, tomando en consideración la cantidad de antecedentes en un sector determinado de la ciudad." (el subrayado es de esta Sala)

Advierte esta Magistratura, que la solicitud presentada para el cambio de uso de suelo de las diferentes fincas y el trámite que se imprimió a esta solicitud en la Dirección General de Desarrollo Urbano, no presentaban deficiencias formales.

Lo anterior lo advertimos, producto de que consta en el expediente judicial, que se ejercitaron cada uno de los requerimientos inherentes para este tipo de trámites, incluyendo la respectiva consulta ciudadana que contempla la Ley N° 6 de 2002, para este tipo de solicitudes.

Es oportuno reiterar, que los peritos han expuesto sus apreciaciones favoreciendo o contrariando el cambio de zonificación dispuesto por la Entidad requerida, en base a la información y pruebas de campo que manejan, así como a su experiencia.

La Sala precisa que, pese a la inobservancia del Ente aquí demandado, las partes peticionantes han cumplido de buena fe con sus obligaciones, y no puede esta Superioridad desconocer este hecho; en consecuencia, permitir que se vulnere uno de los principios del derecho administrativo, conocido como el principio de confianza legítima.

Este principio, señala la autora María José Viana Cleves, en su obra "El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Administrativo Colombiano" (Universidad Externado de Colombia, 2007, págs.163, 164, 170, 174-188), que:

"En lo que concierne a la aplicación de este principio frente a las conductas de la Administración pública, resultan de particular interés ciertos dictámenes del Consejo de Estado Español, Este Consejo definió la confianza legítima como "un principio de carácter general vinculado a los principios de seguridad jurídica, buena fe, interdicción de la arbitrariedad y otros con los que suele combinarse y (que), por supuesto, no requiere la preexistencia de derechos subjetivos, que tienen otras vías de protección." "Este Consejo, en dictamen de 30 de mayo de 1996, al respecto manifestó que "cuando el proceder de la administración genera una apariencia y, confiado en ella, el ciudadano, de buena fe ajusta su conducta a esa apariencia, pesa sobre la administración la obligación de no defraudar esa confianza, y de estar a las consecuencias de la apariencia por ella creada."

"En relación con la Administración Pública, el principio de confianza legítima constituye un límite al ejercicio de las potestades públicas. Este principio impone a la administración el deber de garantizar a los particulares "el respeto del propio acto", es decir, la proscripción de comportamientos que "aunque tengan algún tipo de fundamento legal formal, sean irracionales, según la máxima latina venire contra factum proprium non valet", "la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable", siempre que sea necesaria la modificación de las condiciones jurídicas preexistentes, "los medios para adaptarse a la nueva situación" jurídica creada por ésta y, finalmente, el deber de no exigir al ciudadano "mas de lo estrictamente necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso persiga".

Así, para la jurista Viana Cleves, la consolidación de este principio se da mediante cuatro (4) elementos a saber:

1. Existencia de una relación jurídica: ninguna relación extrajurídica...puede ser objeto de protección de este principio.
2. Existencia de una palabra dada: la palabra dada es la base sobre la cual se construye la confianza legítima. Esta base no puede obedecer a un criterio subjetivo ni a personales percepciones de determinados individuos, sino a criterios objetivos y racionales. Por esta razón se señalan como características principales de la palabra dada generadora de la confianza legítima, las siguientes: a.) que tenga existencia cierta en el ordenamiento jurídico; b.) que no tenga una vigencia temporal. c.) que exista identidad entre los destinatarios de la palabra previa y la posteriormente emitida.
3. Confirmación de la palabra dada con actos posteriores armónicos y coherentes: la confianza del particular surge con ocasión del nacimiento en el mundo jurídico de una palabra dada o promesa de la

administración, pero se fortalece y arraiga con la cadena de conductas posteriores asumidas por la administración, toda vez que éstas estén orientadas a fortalecer y desarrollar la promesa emitida previamente.

4. Actuación diligente del interesado: tal como se mencionó anteriormente, aun cuando el particular alegue en su defensa la existencia de un error común, si éste no es libre de culpa, la confianza que en virtud de esta situación se consolide no será legítima, y por tanto, tampoco será objeto de protección.

Dentro del Derecho Comparado, se puede apreciar en el Derecho Inglés y de la Comunidad Europea, los fundamentos doctrinales del principio de confianza legítima. Así tenemos que el autor Daniel Sarmiento Ramírez-Escudero, en su ensayo titulado: "El Principio de Confianza Legítima en el Derecho Inglés: La Evolución que Continúa": manifiesta que:

"...

Las razones que justifican la adopción del principio de confianza legítima son idénticas en todos los ordenamientos que lo han asumido. Se trata de una exigencia de la más elemental seguridad jurídica, y, a su vez, derivación del Estado de Derecho. Todo ciudadano tiene derecho a prever y ordenar pro futuro su trayectoria vital; a que el Derecho le garantice un mínimo de estabilidad sobre la cual constituir un proyecto personal o profesional, sin que los cambios del ordenamiento supongan trastornos en las relaciones jurídicas ya entabladas. Se trata de un imperativo jurídico plasmado en el artículo 1.1 y 9.3 del texto constitucional español, una exigencia del rule of law en el ordenamiento jurídico inglés, un elemento del État de droit francés y el Rechtsstaat alemán, y un principio del Derecho comunitario reconocido por el Tribunal de Justicia ... Nos referimos a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Smith y Grady c. Reino Unido, de 27-9-1999, que condena al Reino Unido a considerar que existe una violación a la intimidad y al honor en el despido de los recurrentes de las fuerzas armadas por razón de su homosexualidad. La Cámara de los Lores realizó un juicio de razonabilidad según los parámetros expuestos del *Wednesbury* tradicional y fallaron a favor de la Corona.

Estrasburgo no lo vio así, consideró el juicio *Wednesbury* insuficiente y por consiguientemente ha elevado el standard de control a unos niveles que dejan al planteamiento tradicional en una posición comprometida.

Comunidades Europeas. Puede afirmarse con seguridad que el valor detrás de la confianza legítima es lo suficientemente fuerte como para tener una extensión transnacional, y, a pesar de las diferencias en la articulación concreta del principio en cada ordenamiento, pensamos que la racionalidad interna del mismo es idéntica en el contexto jurídico occidental.

Sin embargo, el debate inglés ha aportado otras propuestas que avalan la adopción del principio de confianza legítima y complementan la anterior. Una valoración finalista del principio nos permitiría pensar que su utilización por los Tribunales tendrá efectos positivos en la gestión de la administración y la percepción ciudadana de aquella. Si el ordenamiento protege las expectativas generadas por los poderes públicos, éstos se preocuparán de cumplir su palabra más a menudo. Al mismo tiempo se generaría una mayor confianza del ciudadano en una

Administración que cumple con sus objetivos y promesas. Se trata de un argumento orientado hacia la eficacia que también ha recibido apoyo desde el análisis económico del Derecho. No obstante, esta opción, que podemos calificar de finalista, es frágil y susceptible de críticas notables. No está claro que la confianza legítima genere esa preocupación por parte de los poderes públicos, e incluso puede producir un bloqueo en el funcionamiento de los mismos. Si cada declaración de voluntad formulada por un representante de la administración vincula jurídicamente a todo el aparato estatal, o la apertura de la institución merced al principio de transparencia genera un mayor contacto con el ciudadano y una pléyade de consecuencias jurídicas, es muy probable que el efecto sea el contrario y disminuya la accesibilidad antes adquirida. A pesar de lo convincente que puede resultar el argumento a primera vista, no existen investigaciones empíricas que lo hagan concluyente.

Asimismo, el principio ha adquirido una legitimidad añadida al tratarse de un principio general del Derecho comunitario. Se ha defendido que la aplicación por órganos nacionales ingleses del principio como norma comunitaria justifica una inserción del mismo por motivos de coherencia.

..." (http://www.danielsarmiento.es/pdf/confianza_legitima.pdf)

Por su parte, en el derecho latinoamericano, destaca el pronunciamiento de la Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-131 de 2004, afirmando que:

"...

El principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica.

No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la Administración Pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático."

En Sentencia T-472/09, el Consejo de Estado de Colombia, dispuso que:

"...

El principio de confianza legítima, manda la modificación paulatina y planificada de las medidas que coarten expectativas.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el principio de la confianza legítima consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado.

Igualmente, ha señalado que este principio propende por la protección de los particulares para que no sean vulneradas las expectativas fundadas que se habían hecho sobre la base de acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, y consentido expresa o tácitamente por la administración ya sea que se trate de comportamientos activos o pasivos, regulación legal o interpretación normativa.

En cuanto a la relación con otros principios, ha dicho la Corte que la confianza legítima debe ponderarse con la salvaguarda del interés general, el principio de buena fe, el principio de proporcionalidad, el principio democrático, el de seguridad jurídica y respeto al acto propio, entre otros.

Este principio ha sido principalmente utilizado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como un mecanismo para armonizar y conciliar casos en que la administración en su condición de autoridad, por acción o por omisión ha creado expectativas favorables a los administrados y de forma abrupta elimina esas condiciones.

..."

La doctrina, de la mano del jurista colombiano Juan Pablo Sarmiento-Eraza en su obra: "La Vulneración a la Confianza Legítima ¿Una Situación Jurídica Generadora de Responsabilidad del Estado Legislador?" (), sostiene que:

"... la sociedad actora de esta forma confió en la estabilidad jurídica que le brindaba la Administración, estableciéndose como "nueva empresa" y cumpliendo los requisitos legalmente establecidos para acceder a dicho beneficio". Con ocasión de dicha derogación, el principio de irretroactividad cobró mayor relevancia, vinculándose por el juez administrativo el principio mencionado con la "situación jurídica consolidada frente a la norma que le concedió el beneficio fiscal", del cual, dedujo el Consejo de Estado, surgieron derechos adquiridos derivados de la confianza legítima del contribuyente en la oferta del Distrito de Barranquilla.

Luego, sostiene el alto Tribunal, la ley nueva no puede desconocer los efectos que la norma derogada o modificada produjo, de forma que, en el caso concreto, se declara la ilegalidad de las Resoluciones 014 de 4 de febrero de 2000 y 013 de 25 de mayo de 2000, como actos administrativos que liquidaban oficialmente el impuesto de Celcaribe S.A.

..."

En conclusión, la confianza legítima es un principio que directa o indirectamente está en cabeza de todos los administrados lo cual obliga al Estado a procurar su garantía y protección. Por ello, no puede pretender la parte actora, que la Sala soslaye este principio, en virtud de que ya los beneficiados con la emisión del acto impugnado, incurrieron en egresos, exponiéndoles a que la seguridad jurídica que esto conlleva, sea desconocida. Siendo la confianza legítima probada en este proceso, por mandato inspirado y retroalimentado por el de la buena fe, no se puede repentinamente cambiar unas condiciones que directa o indirectamente permitía a los peticionados, su actuación.

Este principio de confianza legítima, ha sido objeto de distintas decisiones proferidas por la Sala. Veamos:

" ...

La Administración no puede invocar su propia morosidad reglamentaria para colocar al administrado en una situación de lesividad a sus intereses dado que el administrado cumplió con acogerse en tiempo oportuno a los requisitos de la Ley y luego no le permite tramitar su inscripción invocando reparos de poca entidad y trascendencia y respecto de los cuales podría decirse que aparecían de cierta manera cumplidos en la solicitud que se presentó en enero de 1999." (Sentencia de 18 de enero de 2008)

En cuanto al tema de la seguridad jurídica, inmerso en el principio de "Confianza Legítima", la Sala reitera que, al tenerse todos los antecedentes de uso en el sector de estudio, y continuando con el desarrollo natural que se fue generando en este nodo, el cual combina el Centro Financiero y Comercial con Edificios de Apartamentos de Alta Densidad, se realizaron los trámites requeridos para cumplir con las exigencias de las Normas y Leyes vigentes, y poder así realizar el Desarrollo de los Proyectos.

Como parte de los requerimientos necesarios para obtener la evaluación del Cambio de Uso de Suelo, los Arquitectos encargados de realizar esta Solicitud, incorporan en ella, un Informe Técnico (fs.30 y ss), indicando los antecedentes del sitio de Estudio, el proceso de transformación del sector, diagramas de ubicación y fotografías que reflejan el estado actual del entorno, que unidos sustentan la posibilidad del Cambio de Uso solicitado. Vale indicar, que del estudio del material probatorio allegado al proceso, se puede determinar que los lotes sujetos al Cambio de Uso de Suelo, eran los únicos predios de la manzana que no contaban con la Zonificación de Alta Densidad, el resto ya lo habían adquirido, igualmente por Solicitud de Cambio de Uso de Suelo y cuentan con los beneficios que permite la Norma.

Al obtenerse la Resolución impugnada, los Promotores se encuentran facultados para realizar sus Anuncios Publicitarios de Venta, o utilizar cualquier método de Promoción que considere necesario, y así poder realizar sus contratos de Promesa de Compra-Venta y realizar el Proyecto, tal como se entiende del Artículo 24, Puntos B y C del Decreto Ejecutivo N° 23 del 16 de mayo de 2007: "Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones", publicado en la Gaceta Oficial N° 25,794.

Es por ello que el tema de la seguridad jurídica, adquiere relevancia notoria, pues todos los procedimientos legales realizados y avalados por el Estado desde hace más de cinco (5) años, prevalece en la garantía de los documentos ya aprobados, considerando el nivel de inversión que se ha tenido hasta el momento por parte de los promotores de los proyectos, con actividades ya realizadas, como lo son: la promoción de ventas, financiamientos bancarios, desarrollo del plano de construcción, contratos de promesa de compra-ventas, y obras actualmente en construcción.

Por último, este Tribunal Colegiado, como guardián de la legalidad y control de los actos administrativos dictados por los Entes públicos, hace un llamado de atención al Ente emisor del acto impugnado, con la presente demanda contenciosa administrativa de nulidad, por la inacción de los deberes primordiales de los servidores públicos, el cual se constituye en la actuación diligente y responsable en el desempeño de las funciones administrativas, confiadas al cargo en el que prestan sus servicios.

Por todos estos razonamientos, para este Tribunal confluye la protección del principio de la confianza legítima, pues concurren las certezas en el mantenimiento de determinadas situaciones, tales como: la buena fe, la lealtad y la seguridad jurídica para con los Administrados.

En base a lo antes señalado, lo procedente es declarar legal el acto demandado, y a ello se procede.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, el Resuelto N° 29 de 5 de febrero de 2007, proferido por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

Notifíquese, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL,

VICTOR L. BENAVIDES P.
EFREN C. TELLO C. -- ALEJANDRO MONCADA LUNA
KATIA ROSAS (Secretaría)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA C.F. & CO. ABOGADOS, EN REPRESENTACIÓN DE OBRIGADA PANAMÁ S. A., HABANOS PANAMÁ S.A., PANAMÁ Y G & R INTERNATIONAL, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO NO. 611 DE 3 DE JUNIO DE 2010, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL NO. 26,550 DE 8 DE JUNIO DE 2010. PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA. PANAMA, VEINTICINCO (25) DE JUNIO DE DOS MIL TRECE (2013).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Alejandro Moncada Luna
Fecha:	martes, 25 de junio de 2013
Materia:	Acción contenciosa administrativa
	Nulidad
Expediente:	1013-10

VISTOS:

La firma C.F. & Co. Abogados, en representación de OBRIGADA PANAMÁ S.A., HABANOS PANAMÁ S.A., y G & R INTERNATIONAL, S.A., ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 611 de 3 de junio de 2010, publicado en la Gaceta Oficial No. 26,550 de 8 de junio de 2010.

El Decreto Ejecutivo No. 611 de 3 de junio de 2010, "modifica el artículo 18 del Decreto Ejecutivo No. 230 de 6 de mayo de 2008 que reglamenta la Ley 13 de 24 de enero de 2008, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 18. La Prohibición Total indicada en el artículo 14 de la Ley 13 de 2008, no permite la exhibición de los productos de tabaco y sus derivados en los dispensadores, anaqueles y cualquier otra estantería ubicada en los puntos de venta. No se podrá participar de manera alguna en el mercadeo, la publicidad, o promoción o el patrocinio del tabaco. Esto también incluye aquella que se