

elevar las cuencas de los ríos mencionados a la categoría de manejo del Patrimonio Natural Hidrológico del Distrito de Chepo.

No puede soslayarse además el hecho que la propia comunidad ha sido consiente de la importancia de proteger las fuentes de obtención de agua potable. Ello se evidencia del hecho que desde el año 2000, han venido haciendo estudios sobre los ríos de donde extraen el agua para su consumo, y han visto como acertada la decisión de los Comités de Salud de indemnizar a los moradores que mantenían predios en la riveras o áreas cercanas a dichas cuencas.

Por las consideraciones anteriores, soy del criterio que lo procedente es declarar legal el acto impugnado.

No obstante, como quiera que la posición expuesta no fue compartida por el resto de los Magistrados que conforma la Sala, procedo a SALVAR MI VOTO.

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
KATIA ROSAS (SECRETARIA)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL BUFETE DE SANCTIS EN REPRESENTACIÓN DE FERNANDO ELETA CASANOVA, PHILLIP VON FEIGENBLATT ROJAS, ROSSANA ARIAS DE ALEMÁN Y RAÚL BARRAZA, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL PERMISO DE CONSTRUCCIÓN ING-NO. 224-05 DEL 13 DE JULIO DE 2005, EMITIDO POR EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA MUNICIPAL DE ANTÓN. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE MARZO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal:	Corte Suprema de Justicia, Panamá
Sala:	Tercera de lo Contencioso Administrativo
Ponente:	Abel Augusto Zamorano
Fecha:	24 de Marzo de 2015
Materia:	Acción contenciosa administrativa
	Nulidad
Expediente:	7-2006

Vistos:

El bufete De Sanctis en representación de Fernando Eleta Casanova, Phillip Von Feigenblatt Rojas, Rossana Arias de Alemán y Raúl Barraza, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es nulo, por ilegal, el Permiso de Construcción Ing-No. 224-05 del 13 de julio de 2005, emitido por el Jefe del Departamento de Ingeniería Municipal de Antón.

I. Antecedentes

1. Los hechos y la demanda

Según se sigue de las constancias que integran el presente expediente, los hechos que dan origen a la controversia pueden sintetizarse así:

10. Mediante Resolución Ing-224-05 de 13 de julio de 2005, el Departamento de Ingeniería Municipal del Distrito de Antón, provincia de Coclé otorgó permiso de construcción para el proyecto Condominio Playa Blanca, sobre la Finca No. 9357, el cual fue solicitado por la Corporación Isla Pino S. A.
11. La pretensión formulada por la parte actora consiste en que se declare nulo por ilegal el Permiso de Construcción Ing. No. 224-05 de 13 de julio de 2005, emitido por el departamento de ingeniería municipal del distrito de Antón.

II. Normas que se estiman infringidas

El representante legal de la parte actora señala que el acto impugnado viola las sucesivas disposiciones legales, por los siguientes motivos:

13. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 36 de la ley en mención, y el Resuelto No. 151 de 20 de junio de 2001, en virtud que el acto impugnado fue emitido a pesar que la reasignación de código de zona fue autorizado para la finca No. 8812, y no así para la finca No. 9357. Reasignación que igualmente establecía restricciones que tuvieron que haber sido tomadas en cuenta por la Administración; sin embargo, no lo hizo, porque autorizó la construcción de un edificio con una altimetría superior a cuatro pisos.
14. Los literales a y k del artículo 2 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973, en concordancia con el artículo 15 de la ley 9 en referencia, porque la Administración no es el ente autorizado para determinar parámetros de zonificación, sino seguir los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, para otorgar permisos de construcción.
15. El numeral 1 del artículo 4 del Acuerdo No. 35 del 14 de diciembre de 2004, en concordancia con el numeral 11 del artículo 8, y los artículos 10, 16, 19 del referido acuerdo, toda vez que el anteproyecto de toda edificación que requiera una alteración de cambio de uso de suelo, debe contar con una consulta previa ante el Ministerio de Vivienda. Es decir, el Ingeniero Municipal no podía otorgar el permiso de construcción impugnado, hasta tanto se acreditara que la Finca No. 9357 poseía código de uso de suelo.
16. El artículo 26 de la Ley 135 de 1943, porque el funcionario público, en ejercicio de la potestad de su cargo persiguió fines distintos a los establecidos en la Ley, es decir actuó con desviación de poder, porque otorgó el permiso de construcción impugnado, sin ceñirse al uso de suelo, densidad, límites de altura contempladas en las normas de Desarrollo Urbano determinadas por el Ministerio de Vivienda.

III. Posición de la Entidad Demandada

De la demanda instaurada se corrió traslado al Departamento de Ingeniería Municipal del Municipio de Antón, para que rindiera su informe explicativo de conducta, el cual fue aportado mediante Nota No. s/n de 17 de febrero de 2006, que consta a fojas 211 a 213, en el cual indica que la entidad recibió la solicitud del permiso de construcción para la edificación del Condominio Playa Blanca, siendo analizada de conformidad con el Acuerdo No. 29 de 23 de noviembre de 2004, y el Acuerdo No. 35 de 14 de diciembre de 2004.

Continúa indicando que posterior al otorgamiento del permiso de construcción, el Bufete de Santics, en representación de Brooke Alfaro y Otros presentó una denuncia para que no emitiera el proyecto de construcción; sin embargo, fue contestada por la representante general de la Corporación Isla de Pino S.A.

Termina señalando la entidad que la concesión del permiso de construcción se emitió porque el proyecto cumplía con los requisitos exigidos en la Ley, las normas Municipales vigentes, y porque no afectaba a la comunidad, más bien la beneficiaba.

10. Opinión de la Procuraduría de la Administración

Mediante Vista No. 243 de 2 de mayo de 2007, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que se sirva declarar que es ilegal el Permiso de Construcción Ing-224-05 de 13 de julio de 2005, emitido por el ingeniero municipal del distrito de Antón.

V. Consideraciones de la Sala

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por el Bufete De Sanctis, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42A de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante como persona natural que comparece en defensa de la legalidad del acto -Permiso de Construcción Ing -224-05 de 13 de julio de 2005-, emitido por el Ingeniero Municipal del Distrito de Antón, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, el acto demandado fue emitido por el Departamento de Ingeniería Municipal del Distrito de Antón, entidad estatal, con fundamento en los Acuerdos No. 29 de 23 de noviembre de 2004, y No. 35 de 14 de diciembre de 2004, como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de nulidad.

DECISIÓN DE LA SALA:

Ahora bien, el acto cuya ilegalidad se solicita, es el Permiso de Construcción, emitido a favor de la Corporación Isla Pino S.A., cuyo representante legal es María Amelia Pella, para la construcción del Condominio Playa Blanca dentro de la Finca 9357, Folio 268, Tomo 1120, ubicado en Farallón, Corregimiento de Río Hato, Distrito de Antón, provincia de Coclé.

A juicio del actor, el precitado permiso fue expedido de forma ilegal, toda vez que la construcción del proyecto no solo comprendía la finca 9357, sino también la finca 8812, inscrita en el tomo 1032, folio 132 de la Sección de Propiedad, provincia de Coclé, sobre la cual las autoridades no han expedido permiso alguno de construcción.

Aunado al hecho, que sobre la finca 9357, tampoco consta que se haya solicitado la asignación de uso de suelo, por lo cual carecía de código de zonificación, requisito necesario para emitir el permiso de construcción, no obstante fue emitido a favor de Corporación Isla del Pino S.A.

Bajo ese marco de ideas, del examen de los elementos probatorios aportados en el proceso, se aprecia que el proyecto que se propone desarrollar la sociedad Corporación Isla del Pino S.A., no sólo comprende la finca 9357 sobre la cual se solicitó el permiso de construcción, sino también la finca 8812, inscrita al tomo 1032, folio 132 de la Sección de Propiedad, Provincia de Coclé, ubicada en la calle principal de Playa Blanca, corregimiento de Río Hato, distrito de Antón, propiedad de Corporación Isla del Pino S.A. (Visible a fojas 169)

A la par, sobre la finca 8812 las autoridades no han expedido permiso de construcción; sin embargo, la Sociedad Corporación Isla Pino S.A., solicitó al Ministerio de Vivienda, la reasignación de Código de zona R3BD de ésta. La cual fue expedida por el Departamento de Trámites de la Dirección de Desarrollo Urbano, a través del Resuelto 151 de 20 de junio de 2001, que resolvió aprobar el cambio de zonificación de la finca 8812, de R3-BD al código RM; estableciendo una altimetría de planta baja más cuatro altos.

Por otro lado, consta a fojas 150, que mediante nota de 14 de septiembre de 2005, el Director General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, le notificó a la parte actora que sobre la finca 9357, no se había solicitado asignación de uso de suelo.

De lo anterior se desprende que el proyecto Condominio Playa Blanca, sería construido sobre dos fincas colindantes, la finca No. 9357 y No. 8812, no obstante el permiso de construcción impugnado fue otorgado solamente sobre la finca 9357, la cual no tenía asignado uso de suelo, por lo cual carecía de código de zonificación, elemento necesario para que la Administración pudiese otorgar ese permiso de construcción.

En ese sentido, la Sala considera que el trámite de integración de las fincas sobre las cuales se construye el condominio playa blanca, que alega la Administración, no implica de manera alguna el cambio de zonificación de la finca 9357, sobre el cual fue emitido el permiso de construcción.

De allí entonces, que este Tribunal Colegiado comparte el criterio de la Procuraduría de la Administración, que la Corporación Isla del Pino S.A., tenía que solicitar el cambio de zonificación de la finca resultante de la unificación de éstas, o en su defecto solicitar la asignación de zonificación sobre el área del terreno que comprendía la finca 9357, sobre el cual fue emitido el permiso de construcción impugnado.

En consecuencia, los literales a y k del artículo 2 de la Ley 9 de 1973, modificado por la Ley 6 de 2006, fueron infringidos por el Municipio de Antón, toda vez que el permiso de construcción objeto de impugnación fue emitido sobre la finca 9357, sin que la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda le hubiese asignado el uso de suelo de conformidad con las atribuciones de la Ley.

Ahora bien, resulta pertinente hacer referencia a los efectos de la declaratoria de ilegalidad del permiso de construcción demandado. En ese sentido, advierte, la Sala que los efectos de la declaratoria de

nulidad del acto en la presente demanda, se encuentra limitada porque éste ha producido efectos jurídicos en el patrimonio de terceros de buena fe, toda vez que en su momento no se resolvió la solicitud de medida cautelar de suspensión de la construcción del Condominio Playa Blanca.

En ese sentido, somos del criterio que pese a haber sido otorgados los permisos de construcción en contravención a las normas legales, el Condominio Playa Blanca no debe ser demolido, toda vez que se han producido los efectos jurídicos del acto, en el sentido que ha sido construida la obra, y cuyo dominio ha sido transferido a terceros amparados por la presunción de buena fe.

Por tales motivos, cuando el acto administrativo ilegal, atenta contra los principios de seguridad jurídica y buena fe de los terceros involucrados, como lo es en el presente caso, se limita los efectos de la ilegalidad del acto.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Sala Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL, el Permiso de Construcción Ing-224-05 de 13 de julio de 2005, emitido por el Jefe del Departamento de Ingeniería Municipal de Antón.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ -(Con Voto Razonado)
KATIA ROSAS (Secretaria)

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

Con el respeto acostumbrado, debo manifestar que atendiendo a lo expuesto en la resolución precedente, estimo pertinente razonar mi voto, en el sentido de plasmar los efectos jurídicos que produce la decisión tornada por esta Sala de la Corte, al ser dictada dentro de una demanda contenciosa administrativa de nulidad.

Con la Sentencia que antecede se está declarando nulo por ilegal, el permiso de construcción Ing-N° 224- 05 de 13 de julio de 2005, emitido por el Jefe del Departamento de Ingeniería Municipal de Antón.

Ese permiso de construcción amparaba el proyecto denominado Condominio Playa Blanca, cuya promotora es la Corporación Isla del Pino, S.A.

En vista que el permiso de construcción se expidió en el año 2005, y como quiera que en ningún momento se suspendió, por autoridad judicial, los efectos de dicho acto administrativo, la lógica indica que a la fecha la obra ya fue construida, lo cual se puede constatar incluso con las vistas fotográficas que fueron corporadas al expediente a fojas 507-508.