

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1518

Panamá, 19 de diciembre de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.**

La firma forense Argon Law, actuando en representación de la **Inmobiliaria Center Plaza, S.A.**, solicita se declare nula, por ilegal, la Resolución 373-STL-2017 de 6 de junio de 2017, emitida por la **Alcaldía de Panamá**, sus actos confirmatorios, y que se hagan otras declaraciones.

Alegato de conclusión.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste la razón a la recurrente en cuanto a su pretensión que se declare nula, por ilegal, la Resolución 373-STL-2017 de 6 de junio de 2017, emitida por la Alcaldía de Panamá.

Tal y como indicamos en nuestra Vista de contestación, procedente de la **Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá**, ingresó al Despacho del Alcalde del Municipio de Panamá, el Informe Técnico OIT 0473 del Corregimiento de Parque Lefevre, fechado de 3 de octubre de 2016, suscrito por el Director de Obras y Construcciones Municipales y por el Jefe del Departamento de Inspecciones Técnicas, levantado en contra de la obra,

propiedad de **Inmobiliaria Center Plaza, S.A.**, que consiste en *Construcción de Muro Pantalla* común entre polígonos de Complejo Center Plaza, **por incumplimiento al Acuerdo Municipal 148 de 1 de diciembre de 2006**, artículo décimo quinto, ubicado en calle transversal, esquina y Avenida Paseo del Mar, Urbanización Costa del Este, Corregimiento de Parque Lefevre, Distrito de Panamá, **con un avance de ciento por ciento (100%)**, valorada en doce millones cuatrocientos sesenta y cinco mil novecientos noventa y dos balboas con noventa y seis centésimos (B/.12,465,992.96) (Cfr. foja 28 – 31 del expediente judicial).

Así las cosas, y una vez agotados los trámites de rigor, se emitió la Resolución 373-STL-2017 de 6 de junio de 2017, a través de la cual se resolvió, entre otras cosas, lo siguiente:

“PRIMERO: SANCIONAR CON MULTA DE CIEN MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.100,000.00), a la persona jurídica **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A. ...**, específicamente por el colapso de la parte interna del muro pantalla a consecuencia de la saturación de agua de lluvia por debido a una ineficiente sistema de drenaje del terreno sometido a contención, ocurrido el 30 de septiembre de 2016, obra que debió cumplir con el estudio de suelo por parte de un especialista geotécnico, conforme establece el Acuerdo 148 de 2006, en su artículo décimo quinto” (Cfr. fojas 28 – 31 del expediente judicial).

Cabe mencionar que producto de la decisión arriba adoptada, la demandante presentó un recurso de reconsideración, el cual, a su vez, dio lugar a que la Alcaldía de Panamá emitiera la Resolución Reconsideración 302-STL-2017 de 27 de noviembre de 2017, que confirmó la referida actuación anterior (Cfr. fojas 46 - 49 del expediente judicial).

Producto de su inconformidad con lo resuelto por la Alcaldía de Panamá, la hoy actora interpuso un recurso de apelación ante la Gobernación de la Provincia de Panamá, al cual se le dio respuesta mediante la **Resolución C.Co.162-18 de 1 de noviembre de 2018**, estableciéndose en dicha oportunidad, entre otros elementos, lo siguiente:

“**PRIMERO: CONFIRMAR**, en todas sus partes, la Resolución Reconsideración 302-STL-2017 de 27 de noviembre de 2017, la cual confirma la Resolución 373-STL-2017 de 6 de junio de 2017, proferida por la Alcaldía Municipal del Distrito de Panamá, dentro del Proceso Correccional Administrativo por Violación a la Legislación de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano en donde son partes el **MUNICIPIO DE PANAMA** y la sociedad anónima **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.**” (Cfr. fojas 50 – 58 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 14 de enero de 2019, la sociedad **Inmobiliaria Center Plaza, S.A.**, a través de su apoderado judicial, interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, la cual sustentó, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

“**CUARTO:** A pesar de que nuestra representada contaba con todos los requisitos técnicos y legales para la edificación del muro colapsado, el **MUNICIPIO DE PANAMA** inició de oficio un proceso administrativo sancionador en contra de nuestra representada identificado como expediente 473-2016 que concluyó con la Resolución 373-STL-2017 de 06 de junio de 2017, que **IMPUSO** una multa de B/.100,000.00 a nuestra representada por supuestamente violar el artículo 15 del Acuerdo Municipal 148 de 01 de diciembre de 2006” (Cfr. fojas 5 – 7 del expediente judicial).

Siendo que la acción contencioso administrativa interpuesta por la actora fue admitida por la Sala Tercera, se le corrió traslado al Alcalde del Distrito de Panamá, a fin que, dentro del término de ley, rindiera su informe de conducta, el cual, al ser recibido por insistencia por el Tribunal, y sin que el mismo hubiera sido rechazado al tenor del artículo 481 del Código Judicial, indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Como funciones y responsabilidades en la ejecución de las tareas diarias, la Dirección de Obras y Construcciones, realiza inspecciones regulares o acude a la verificación de obras y/o proyectos cuando ocurre algún caso que requiera de nuestra intervención, como es el caso el proyecto Inmobiliaria Center Plaza, S.A., ubicado en calle Transversal esquina y Avenida Paseo del Mar, Urbanización Costa del Este, Corregimiento de Parque Lefevre, Distrito de Panamá, producto del colapso de una sección interna del muro pantalla del proyecto en mención.” (Cfr. fojas 82 – 94 del expediente judicial).

Atendiendo al estadio procesal en el que nos encontramos, esta Procuraduría aprovecha para reiterar, que **no le asiste la razón a la recurrente**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por la **Alcaldía de Panamá** al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho.

Lo indicado en el párrafo que antecede, obedece a las razones que a continuación pasaremos a repasar.

La defensa técnica de la sociedad actora, sustentó los supuestos cargos de ilegalidad, básicamente en que, siendo que contaba con el *permiso de construcción* para la edificación del muro en cuestión, resultaba jurídicamente improcedente que le fuera impuesta una sanción por los hechos ocurridos; **lo cual simplemente resulta alejado de la realidad.**

Lo anterior es así, puesto que, si bien la Dirección de Obras y Construcciones es la competente para la emisión de los *permisos de construcción*, las autorizaciones que ella pueda llegar a emitir se sustentarán siempre **en la información suministrada por el profesional idóneo o responsable del proyecto**, tomándose en ese sentido, como **válida, fidedigna y completa**, la **información que él presente.**

En ese sentido, debemos tener presente, que el proceso de aprobación de planos, no sólo en el Municipio de Panamá; sino en todas las demás autoridades urbanísticas a nivel nacional, se realizan bajo la presunción de **veracidad y buena fe** de quienes presentan la documentación supuesta a ser analizada, y a la postre aprobada o rechazada.

Lo arriba indicado se encuentra en perfecta sintonía con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, el cual, al momento de definir las conductas que constituyen una infracción en materia urbanística, **contempla de número uno, la presentación de información falsa.**

Ahora bien, la falsedad de la información a la que hace referencia el artículo antes mencionado, no se limita a la presentación en sí de una realidad distinta a la que existe en campo; **sino también, a la omisión de elementos físicos, geológicos, morfológicos, por solo mencionar algunos, que podrían incidir en el proceso de aprobación ante la autoridad urbanística correspondiente;** situación que nos permite que indicar que, si por alguna razón, un administrado **omite** hacer referencia a elementos de suelo que hagan indispensable la exigencia de una determinada certificación, la Autoridad Competente, como hemos indicado en párrafos que anteceden, **realizará el análisis al que haya lugar, tomando como válida, veraz y completa la información que ese profesional idóneo, con su firma e idoneidad haya acreditado como válida en los planos y documentación suministrada.**

En ese mismo orden de ideas, y para enmarcar el desarrollo de las ideas antes expresadas en una disposición legal, deseamos hacer referencia al artículo 9 de la Ley 15 de 1959, la cual establece lo siguiente:

“Artículo 9: Toda obra de Ingeniería y Arquitectura que se ejecute en el país, deberá estar, según su naturaleza, **bajo la responsabilidad** técnica de un Ingeniero o un Arquitecto o de una Empresa que tenga a sus servicios profesionales idóneos.

...” (El resaltado es nuestro).

Como se observa, la responsabilidad, ya sea del Ingeniero, Arquitecto o Empresa, proviene de la propia Ley; motivo por el cual, la misma no puede ser refutada, ni tampoco pretender que se desconozca, dentro de la relación de sucesos que tuvo como consecuencia el colapso del *muro pantalla* común entre los polígonos del complejo Center Plaza.

Aclaro lo anterior, y refiriéndonos ahora al acto objeto de reparo, debemos iniciar por indicar que el mismo, surge como consecuencia de la emisión del **Informe Técnico OIT 0473-16**, suscrito por el Departamento de Inspecciones

Técnicas, a través del cual, se pudo constatar, el colapso de una sección interna del muro pantalla, dentro del complejo multiuso de cinco edificios residenciales y comerciales en construcción, por etapas, en la mejora denominada Torre Center Point (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

En ese sentido, entre los hallazgos que se pudieron encontrar tenemos:

“Los hallazgos en el ‘Muro Pantalla’ consisten en: Colapso de una sección interna del muro, **condición de suelo inestable, saturación de agua en el terreno y sistema de drenaje ineficiente.**”

Resulta importante hacer alusión al fragmento transcrito; puesto que, el proceso sancionatorio llevado a cabo por la Dirección de Obras y Construcciones, contrario a lo indicado por la actora, **sí se fundamentó en un informe técnico**, el cual reveló situaciones que podrían enmarcarse en violaciones a normas de ordenamiento territorial, tal y como en su momento se indicó, a saber:

“Lo antes señalado son claros **indicios de posible incumplimiento** del Acuerdo Municipal 148 de 1 de diciembre de 2006, en sus artículos décimo cuarto y décimo quinto” (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Es precisamente, en atención a esos posibles incumplimientos, que se inició en su momento, el proceso sancionatorio en contra de la hoy actora, la cual, en la vía gubernativa, se limitó a sustentar su defensa, en que la misma cumplió con las exigencias relacionadas a la estabilidad de los muros mediante el sistema de apuntalamientos, cuyos planos fueron refrendados por el Arquitecto Eric Aicardi, y diseñados y levantados por el Ingeniero Eduardo Briceño, aprobados mediante el Permiso de Construcción 671-2014 PCE-36 de 16 de julio de 2014; que la causa provocó el colapso del muro fue la intensa lluvia de ese día; que lo anterior se enmarca en lo que la doctrina y jurisprudencia denomina caso fortuito; que en ningún momento se puso en riesgo la vida humana; y que los acontecimientos no produjeron daños en bienes de terceros (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

En relación a lo que fue la defensa de la actora en vía gubernativa, debemos resaltar que en el curso de la misma **no se incorporó prueba alguna tendiente a acreditar que el colapso del muro pantalla se debió a un hecho fortuito** y no a fallos de diseño o construcción, o como indicó el informe técnico, por un sistema de drenaje deficiente.

En ese orden de ideas, debemos tener presente que si bien, Panamá no es un país que se caracterice por experimentar catástrofes naturales; lo que no podemos negar es que es un país en donde los niveles pluviales son considerablemente más altos que en otros lugares, los cuales a su vez podrán ir variando dependiendo del lugar en el que nos encontremos.

En ese sentido, si analizamos la ubicación el proyecto dentro del cual se dio el colapso del muro, podremos percatarnos que el mismo se encuentra a pocos metros del Humedal Bahía de Panamá, concretamente a los ubicados en el sector de Juan Díaz.

Lo anterior nos lleva a reflexionar brevemente sobre lo que debe entenderse por humedal, así tenemos que:

“Un humedal es una zona de tierra, generalmente plana, **cuya superficie se inunda de manera permanente o intermitente. Al cubrirse regularmente de agua, el suelo se satura**, quedando desprovisto de oxígeno y dando lugar a un ecosistema híbrido entre los puramente acuáticos y los terrestres.

Considerando que el concepto fundamental de un humedal o zona húmeda no es el agua como tal sino la ‘humedad’, se puede hablar de ‘ecosistemas húmedos’ interdependientes de las aguas, **ya sean superficiales o subterráneas.**

La categoría biológica de humedal comprende zonas de propiedades geológicas diversas: ciénagas, esteros, marismas, pantanos, turberas, así como las zonas de costa marítima **que presentan anegación periódica** por el régimen de mareas (manglares).

Definición de ‘humedal’ según el Convenio de Ramsar:

'Un humedal es una zona de la superficie terrestre **que está temporal o permanentemente inundada**, regulada por factores climáticos y en constante interrelación con los seres vivos que la habitan'

(Cfr. <https://es.wikipedia.org/wiki/Humedal>). (El resaltado es nuestro).

Así las cosas, resultaría un error, hacer el análisis del caso que nos ocupa, sin situarnos en la ubicación física en donde el mismo se dio, el cual es una zona que, de por sí, mantiene condiciones húmedas, así como grandes concentraciones de aguas, tanto superficiales como subterráneas.

Tomando en cuenta lo anterior, cobra vigencia el artículo décimo quinto del Acuerdo 148 de 1 de diciembre de 2006, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo Décimo Quinto: En toda construcción en que se realicen excavaciones **en las cuales el suelo pudiese ser inestable, se debe proteger las paredes verticales, según el tipo de suelo, con estructuras o conformar taludes con un ángulo de reposo para evitar el desplome del material y por consiguiente pérdida de vidas.** En los casos que las obras en construcción colinden con taludes y seguidamente a estos haya edificaciones, los responsables de las obras deben conformar dichos taludes mediante el sistema más apropiado, **que garantice la estabilidad** utilizando un sistema de apuntalamiento diseñado por un especialista geotécnico **y presentado para su debida aprobación en la Dirección de Obras y Construcciones Municipales** (colocar barreras de protección en los bordes de los taludes, mesas volantes, tabla estaca, a fin de evitar la caída de materiales).” (Cfr. foja, 30 del expediente judicial).

En ese sentido, y tomando en consideración la magnitud del “muro pantalla”, y el terreno a contener por éste, **era necesario un estudio minucioso del terreno, conforme establece la normativa antes transcrita**, a fin de implementar un sistema de aseguramiento que **garantizara** estabilidad del muro; así como **un sistema de drenaje eficiente para evitar la saturación de agua.**

Así las cosas, debemos resaltar que en el caso que nos ocupa, **no se aportó al expediente en sede administrativa certificación alguna de un especialista geotécnico, con recomendaciones al respecto para su análisis y**

aprobación por parte de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, lo que denota una omisión, no solo grave de los requisitos establecidos en la legislación vigente al momento de la tramitación de los permisos respectivos; sino que a la postre incidió de manera directa en la ocurrencia del hecho que nos encontramos analizando. (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

En ese contexto, si bien el caso objeto de estudio no versa sobre la legalidad, o no, de la emisión del permiso de construcción de la obra en cuestión, no podemos pasar por alto lo indicado por la demandada; puesto que, en el caso que nos ocupa, **fue precisamente la omisión del especialista geotécnico, la que trajo como consecuencia el colapso del muro.**

De lo anterior, se desprende una serie de actuaciones negligentes, tanto por parte de la sociedad dueña de proyecto, así como del ingeniero encargado de la obra, los cuales, **a través de la desatención de las normas a las que hemos venido haciendo referencia, colocaron en peligro, no solo la integridad de la obra; sino también de todos los trabajadores que se encontraban en ella, así como la de sus colindantes.**

En otro sentido, la actora alega, a manera de defensa, que el colapso del muro en ningún momento puso en riesgo la vida humana y que los únicos daños experimentados fueron los de su propio haber; a lo que debemos indicar que es falso que las vidas de propios trabajadores no se hayan puesto en riesgo por dicho acontecimiento.

El hecho que tal vez, ninguna persona haya resultado herida, **no desdibuja la magnitud del evento, así como tampoco los potenciales peligros que resultan intrínsecos al mismo.**

En ese contexto, si bien se debe ser agradecido porque no se experimentaron pérdidas humanas el día del suceso, consideramos una

irresponsabilidad, que ante el desplome de una estructura de la magnitud del “*muro pantalla*” que nos encontramos analizando, se pretenda indicar que **“en ningún momento existió riesgo para la vida humana o de daños materiales de propiedad de terceras personas...”**, puesto que sí lo hubo (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

Por último, y en concordancia con todo lo arriba indicado, debemos resaltar el contenido del artículo 101 del Acuerdo 281 de 6 de diciembre de 2016, el cual al referirse a la responsabilidad de la Dirección de Obras y Construcciones lo que respecta a los planos que este haya podido aprobar, establece lo siguiente:

“Artículo 101. La DOYC no será responsable de la información que suministre el profesional idóneo o empresa constructora en la presentación de anteproyectos, planos, solicitudes de permisos preliminares y de permisos de construcción.

La responsabilidad por la información suministrada por el profesional idóneo o empresa recaerá sobre el profesional idóneo o empresa constructora, la cual constituirá una falta administrativa que será investigada por la autoridad administrativa correspondiente.” (El resaltado es nuestro).

De lo hasta ahora expuesto, debemos reiterar que la causa del colapso del “*muro pantalla*”, **no fue la lluvia** como pretende hacer ver la demandante; **sino más bien lo fue la deficiente técnica utilizada**, puesto que, como se puede comprobar de la lectura del expediente administrativo, **la hoy demandante en ningún momento contó, con la certificación, con el estudio del geotécnico, que acreditara la viabilidad técnica, ni del diseño, de la técnica, ni de los materiales utilizados**; lo cual tuvo como resultado desplome de la edificación a la que nos hemos estado refiriendo.

Actividad Probatoria.

Con el objeto de acreditar las razones de hecho sobre las cuales descansa su demanda, la recurrente adujo durante la etapa correspondiente, entre otras pruebas, la copia autenticada de la Resolución 373-STL-2017 de 6 de junio de

2017, y la Resolución C.Co.162-18 de 1 de noviembre de 2018.

Producto de lo antes indicado, y en consecuencia del material probatorio aportado, y no sustentatorio de la pretensión de la accionante, este Despacho estima que en el presente proceso la recurrente **no cumplió con su obligación de probar los datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas en la que sustenta su pretensión, tal como lo exige el artículo 784 del Código Judicial**; deber al que se refirió la Sala Tercera en su Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. **Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...**’
(La negrita corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es **la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *‘en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-

Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...”

En razón de lo antes expuesto, reiteramos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 373-STL-2017 de 6 de junio de 2017**, emitida por la Alcaldía de Panamá, y en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la empresa demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 34-19