

18 de julio de 2005

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

**Concepto sobre la solicitud
de suspensión provisional
del acto demandado.**

El licenciado Carlos Varela, en representación de la **Alianza para la Conservación y el Desarrollo**, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 8 de la Resolución No. 09-2000 de 31 de mayo de 2000, emitida por el Director General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, en lo referente a la zonificación del polígono CL-43.

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

Acudo ante usted con la finalidad de emitir el criterio de la Procuraduría de la Administración en relación con la solicitud presentada por el representante judicial de la Alianza para la Conservación y el Desarrollo, en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad enunciado en el margen superior del presente escrito.

Mediante la Resolución No.09-2000 de 31 de mayo de 2000, emitida por el Director General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, se aprobaron las normas de desarrollo urbano de aplicación en el sector de Fuerte Clayton, ubicado en la Sub Región del Pacífico Este, de la ciudad de Panamá. Dicha Resolución, entre otros aspectos, confiere en su artículo 8 el Código de Mediana Densidad-Conjunto (R2c) al polígono **CL-43**, descrito en el Anexo 2, plano #5, de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, "Por la cual se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal."

El apoderado judicial de la demandante, aduce como razón fundamental para impugnar el acto administrativo emitido por el Ministerio de Vivienda que “la Dirección General de Desarrollo Urbano clasificó de manera ilegal el lote CL-43 como un área desarrollable, contraviniendo lo expresado en la Ley 21 de 1997, cuyo Anexo (plano N°5) designa dicha área como ‘Área Verde Urbana’ ”, (cfr. fojas 87 y 88).

Solicita además, con fundamento en el artículo 73 de la Ley No.135 de 30 de abril de 1943 “Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, la suspensión provisional de los efectos del artículo 8 de la Resolución No. 09-2000 de 31 de mayo de 2000, en lo que respecta al Lote CL-43, a efecto de evitar un perjuicio notoriamente grave, de difícil o imposible reparación, basado en el hecho de que concurren los requisitos, que en forma reiterada ha exigido la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo para decretar ese tipo de medida cautelar, a saber: 1) la apariencia de buen derecho o “fumus boni iuris”, y 2) la existencia de un perjuicio notoriamente grave o “periculum in mora”.

Según el apoderado legal de la demandante, la apariencia de buen derecho se sustenta en que el artículo 8 de la Resolución impugnada, confiere al Lote CL-43 el carácter de área desarrollable, bajo el Código Mediana Densidad-Conjunto (R2c), en clara violación de la Ley 21 de 1997, instrumento de mayor jerarquía normativa, que le asigna a dicho espacio territorial un uso de suelo no desarrollable, bajo la categoría de Área Verde Urbana.

En la opinión de la parte actora, el contenido de la Resolución impugnada colisiona con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 21 de 1997, que dispone la obligatoriedad de efectuar dichos cambios mediante Ley.

En cuanto al perjuicio notoriamente grave, aduce que el área del Lote CL-43 es un Área Verde Urbana compuesta por un bosque de rica biodiversidad, el cual sería devastado de no suspenderse los efectos de la Resolución y mantenerse

dicho lote bajo el Código Mediana Densidad-Conjunto (R2c). Igualmente señala, que los cambios en los usos de suelo regulados por la Ley 21 de 1997 afectarían la integridad de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá y, por ende, el funcionamiento de la vía acuática, (cfr. foja 103).

Concepto de la Procuraduría de la Administración:

Al tenor del artículo 73 de la Ley 135 de 1943, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en Pleno puede suspender los efectos de los actos administrativos demandados por ilegales, cuando ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave.

En relación con la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados en los procesos contencioso administrativos de nulidad, la jurisprudencia nacional ha indicado que es procedente si el actor prueba a la Sala que con el acto administrativo se pueden causar perjuicios notoriamente graves y de difícil o imposible reparación, si el acto administrativo infringe palmariamente el principio de separación de poderes o si puede entrañar un perjuicio a la integridad del ordenamiento jurídico por violarse en forma manifiesta una norma jurídica de rango superior.

Consta de la foja 2 a la 25 del expediente, copia auténtica de la Resolución N°09-2000 de 31 de mayo de 2000, de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, cuyo Artículo 8 aprueba el Código Mediana Densidad-Conjunto (R2c) para el polígono CL-43, Anexo 2-plano #5, de la Ley 21 de 2 de julio de 1997.

De igual manera, de la foja 27 a la 58, consta copia auténtica de la Gaceta Oficial # 23,323 de 3 de julio de 1997, contentiva de Ley 21 de 2 de julio de 1997. Al tenor del artículo 4 de dicha Ley, forman parte de la misma el Plan Regional, contenido en el Anexo 1; el Plan General, contenido en el Anexo II y sus expresiones cartográficas (mapas).

A foja 80 del expediente, consta ejemplar del Mapa #5 del Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, a escala 1:35,000, preparado por la empresa Intercarib, S.A./Nathan Associates Inc., para la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), en Diciembre de 1996. Previa comparación de este ejemplar con la copia auténtica que reposa en la Autoridad de la Región Interoceánica, conforme al mandato establecido en el parágrafo del artículo 4 de la ley 21 de 1997, hemos podido constatar la concordancia de ambos ejemplares en lo referente a la delimitación de los espacios geográficos sobre los cuales se aplican las diferentes categorías de usos del suelo establecidas en los Anexos I y II de la citada Ley. Según se puede apreciar a simple vista en este mapa, ciertas áreas del sector de Fuerte Clayton (cuya lotificación no se especifica) están delimitadas como Áreas Verdes Urbanas.

A foja 67 consta original de la Nota ARI/SAG/DBI/0477-2005, de fecha 8 de marzo de 2005, por la cual, el Subadministrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), contesta una petición de aclaración del por qué existen mapas de la misma área con zonificaciones distintas, e indica que **la Ley 21 de 1997 asigna el uso de área verde urbana, al terreno que comprende el lote CL-43, localizado en el sector de Clayton.**

Igualmente señala que el M.I.V.I. modificó el ordenamiento territorial del lote CL-43, dándole zonificación R2c (Residencial Mediana Densidad-Conjunto), basándose en la Sección IV del Anexo II de la Ley N° 21, "Área de Tratamiento Especial Sobrepuesto".

Sin embargo el examen preliminar del caso, que hemos efectuado en esta etapa procesal, refleja una aparente incongruencia entre la zonificación "Mediana Densidad-Conjunto" (R2c) (desarrollable) otorgada al lote CL-43 por el artículo 8 de la Resolución No. 9-2000 de 31 de mayo de 2000, y la categoría de uso de suelo "Área Verde Urbana" (no desarrollable) establecida en el Plano No 5 Anexo

2 del Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal (Ley 21 de 2 de julio de 1997), lo que conduce a establecer la posible infracción del artículo 5 de dicha excerta, que es del tenor literal siguiente:

“Artículo 5. Los planes de usos del suelo constituyen el compendio de información ordenada, coherente y científica, mediante los cuales se **determinan las diferentes categorías de usos del suelo** de la región interoceánica. Dichos planes sientan las bases normativas para el ordenamiento de los usos del suelo **y delimitan los espacios geográficos sobre los cuales se aplican.** En consecuencia, **servirán de base para establecer la zonificación detallada que realicen las autoridades competentes,** en particular el Ministerio de Vivienda, en lo concerniente al desarrollo urbano.” (negrilla nuestra).

La Sala Tercera ha señalado, repetidamente, que en las acciones de nulidad el "perjuicio notoriamente grave" consiste principalmente, en la lesión evidente o palmaria del ordenamiento jurídico, que ocasiona el acto demandado. (Cfr. Fallo de 29 de octubre de 2004).

Apreciamos que de no suspenderse los efectos de la zonificación del polígono CL-43 bajo el Código de Mediana Densidad-Conjunto (R2c), conforme está establecida en el artículo 8 de la Resolución No. 9-2000 de 31 de mayo de 2000, se mantendrían las condiciones que han hecho posible el inicio de los trámites para la expedición de las autorizaciones necesarias para la ejecución del proyecto; procedimientos éstos que de continuar, devendrían en la incursión de maquinarias y equipos destinados a remover parte de la vegetación de dicho Lote, lo que podría ocasionar daños graves al ecosistema vital (factores ambientales y ecológicos) que garantiza la biodiversidad del área boscosa que comprende el Lote CL-43, y demás bosques cercanos.

La Corte ha señalado que la protección del medio ambiente y de los recursos naturales constituyen intereses de tipo difuso (colectivos) que pueden dar lugar al reconocimiento de derechos de la misma índole que merecen ser tutelados judicialmente. De allí que en el presente caso, sea recomendable suspender los efectos del artículo 8 del Acto acusado, en lo referente a la

zonificación del polígono CL-43, a fin de evitar que los intereses colectivos sufran daños graves, de imposible reparación.

En apoyo a la recomendación expresada en el párrafo anterior, se acompaña copia auténtica de la Nota N° 14.506-111-2005, de fecha 25 de enero de 2005, por la cual, la Directora Nacional de Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda notifica al arquitecto Ignacio MalloI, la aprobación del Proyecto "Las Haciendas de Camino de Cruces", en etapa de Anteproyecto.

Igualmente se aduce la Resolución DINEORA IA-010-05 de 3 de marzo de 2005, (que consta a fojas 60 a 66), por la cual se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II, para la ejecución del Proyecto "Urbanización Las Haciendas de Camino de Cruces".

Por las consideraciones expuestas, estimamos que debe ser concedida la medida cautelar solicitada por el apoderado judicial de la Alianza para la Conservación y el Desarrollo y así solicitamos respetuosamente sea declarado por ese Tribunal.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

OC/1031/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General