

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 798

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 14 de septiembre de 2015

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

La firma forense Camarena, Morales & Vega, actuando en representación de **Rita Kadock Polo y otros**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Honorable 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 numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Antecedentes

El 15 de julio de 2008, el Arquitecto Cristóbal Jaén Aldeano en nombre de Ezra Ángel Benzion Representante Legal de la sociedad Real Este Corp., solicitó a la Directora de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, entre otras cosas, un cambio de zonificación de RE (Residencial Especial) al código de zona RM3 (Residencial Multifamiliar), para la finca 102956, inscrita en el Registro Público al rollo 5124, documento 1, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, ubicada en Avenida Camino de La Amistad, Lomas del Dorado, Calle Luxemburgo, corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá (Cfr. foja 33 y 37 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial expidió la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, por cuyo conducto resolvió lo que a continuación se transcribe:

“PRIMERO: Aprobar el cambio de código de zona R-E (Residencial de Mediana Densidad Especial), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para la finca 102956, localizada en la Vía de La Amistad, calle Barreduela, sector del Dorado, corregimiento de Bethania, Distrito y Provincia de Panamá.

SEGUNDO: El proyecto debe garantizar el acceso vehicular únicamente a través de la calle Barreduela, localizada entre Banvivienda y Blockbuster.

TERCERO: Deberá resolver el acceso a la Finca N° 102956, de manera tal que no afecte el libre flujo vehicular de las zonas residenciales de mediana densidad.

CUARTO: Deberá someterse a todo el proceso de revisión de planos y cumplir con los requisitos técnicos, ambientales, y de seguridad dispuestos en las leyes y normas vigentes que regulan la materia.

QUINTO: Deberá cumplir con los estacionamientos que por norma se señala para este tipo de desarrollo y no podrá utilizar la servidumbre como área de carga y descarga, ni para estacionamientos de discapacitados, adicionando un 20% de estacionamientos para visitas.

SEXTO: Enviar copia de esta Resolución al Municipio de Panamá para los trámites subsiguientes.” (Cfr. fojas 33 y 34 del expediente judicial).

Al respecto, observa este Despacho que la firma forense Camarena, Morales & Vega, actuando en representación de **Rita Kadoc y otros**, ha interpuesto la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, anteriormente descrita (Cfr. fojas 1 a 32 del expediente judicial).

II. Disposiciones legales que se aducen infringidas.

Los recurrentes estiman que el acto administrativo acusado infringe las siguientes normas:

A. El artículo 3 de la Resolución 204-2003 de 30 de diciembre de 2003, que aprueba el documento gráfico de zonificación para la ciudad de Panamá actualizado hasta junio de 2003, el cual señala que los mapas cartográficos que se presentan con la

mencionada resolución, contienen las normativas y códigos de zona que regirán para los distritos de Panamá y San Miguelito (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial);

B. El artículo décimo segundo (numerales 1, 2, 3 y 4) de la Resolución 169-2004 de 8 de octubre de 2004, por la cual se aprueban los códigos de zonificación residenciales para la ciudad de Panamá, los que entre las regulaciones prediales correspondientes al código de zona RM-3 inherentes a residencial de alta densidad, establecen la denominación, los usos permitidos, la densidad y el área mínima de lote (Cfr. fojas 9-19 del expediente judicial);

C. De la Resolución 213-93 de 29 de octubre de 1993, por el cual se crea el Comité Técnico de Zonificación de la Ciudad de Panamá, los siguientes:

C.1 El artículo 11 (literal e) que, entre los datos que se deben incluir a las solicitudes de cambio de zonificación dirigidas al Comité Técnico de Zonificación, se encuentra una copia del estudio técnico urbanístico que sustente el cambio solicitado, elaborado por un arquitecto con idoneidad reconocida en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial);

C.2 El artículo 13 (literales c, e y f) que, en el marco del procedimiento para tramitar las solicitudes de cambio de código de zonificación, establece que se deberá publicar en tres (3) días distintos un anuncio sobre la celebración de una audiencia; el hecho que el Director General de Desarrollo Urbano expedirá, en un plazo no mayor de tres (3) días, una resolución indicando la decisión final al respecto, la cual deberá ser promulgada en la Gaceta Oficial; y la indicación que el Secretario del Comité notificará a los vecinos inmediatamente adyacentes al predio para el cual se solicitó el cambio de código de zona, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de la resolución (Cfr. fojas 11 a 14 del expediente judicial);

D. Los artículos 34, 46 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; a la indicación que los actos administrativos en firme de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren

contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes; y al señalamiento según el cual cuando se presente una petición cuya decisión pueda afectar derechos de terceros, la autoridad competente deberá correrles traslado de ésta para que, si lo tienen a bien, se presenten al proceso y adquieran la calidad de parte (Cfr. fojas 14 y 21 a 26 del expediente judicial);

E. Los artículos 2, 26 y 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, los que, de manera respectiva, indican: que el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones; que la Junta de Planificación Municipal emitirá la opinión técnica necesaria, para que las autoridades urbanísticas autoricen o niquen los cambios o modificaciones de los planes de su competencia; y que las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos están obligados a permitir su intervención bajo la modalidad de participación ciudadana (Cfr. fojas 16 a 19 y 23 a 25 del expediente judicial); y

F. Los artículos 11 y 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, mediante el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 anteriormente descrita, según estaba vigente al momento en que se emitió el acto acusado, los cuales establecen el procedimiento que deben seguir las solicitudes de cambios de zonificación; y la institución de los mecanismos de participación ciudadana en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano (Cfr. fojas 14 a 16 y 21 a 22 del expediente judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Los cargos de infracción inherentes a las normas antes indicadas serán analizados en forma conjunta por la estrecha relación existente entre los mismos.

En tal sentido, el argumento central de los recurrentes radica en que Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, al emitir la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de

2008, a través de la cual aprobó el cambio de código de zona RE (Residencial Especial) al código de zona RM3 (Residencial Multifamiliar), para la finca 102956 anteriormente descrita; no cumplió con los requisitos y trámites indispensables para proceder a un cambio de zonificación como el indicado.

Los actores sustentan lo anterior destacando que dicho cambio se produjo pese a la existencia de un plano de zonificación urbana para la ciudad de Panamá que establecía que el código de zona vigente para la Urbanización Lomas del Dorado era RE; es decir, la denominada Zona Residencial Especial de Mediana Densidad, por lo que, en su opinión, dicha categoría de zonificación no debía variarse (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial).

De manera general, igualmente cuestionan: **1)** la ausencia de un estudio técnico urbanístico elaborado por un arquitecto idóneo así como de un plan urbanístico que sustentara el cambio; **2)** la falta de publicación del anuncio de convocatoria para una consulta pública en tres (3) diarios de circulación nacional durante tres (3) días, en el cual se describieran todos los datos y detalles de la solicitud presentada; **3)** que dicha convocatoria debía hacerse con un mínimo de treinta (30) días de anticipación, lo que, según expresan, no había ocurrido; **4)** la falta de notificación a los vecinos adyacentes al predio afectado; **5)** el incumplimiento de la exigencia legal de contar, previa a la emisión de la resolución de cambio de zona, con un informe técnico elaborado por la Junta de Planificación Municipal del Distrito de Panamá (Cfr. fojas 9 a 24 del expediente judicial).

Después de analizar los argumentos en los que el apoderado judicial de los recurrentes fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa que **las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso**, entre éstas, algunas actuaciones desarrolladas en el procedimiento administrativo para la emisión de la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, objeto de reparo, así como un informe privado elaborado por el Arquitecto Gerónimo Espitia, relacionado a la temática en estudio, **no permiten determinar de manera clara y objetiva** si, en efecto, al emitir el

mencionado acto administrativo el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial infringió las disposiciones que se aducen en la demanda.

En atención a lo expresado, resulta imprescindible **revisar de manera integral el expediente administrativo relativo a dicho procedimiento de cambio de zonificación**, para poder corroborar el trámite realizado, **expediente que hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso**, así como cualquier otra información que las partes incorporen en el momento procesal correspondiente.

En consecuencia, **el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado**, únicamente, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, a **lo que se establezca en la etapa probatoria**, tanto por el demandante, como por la autoridad demanda y por los terceros interesados.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 115-14