

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1107

Panamá, 28 de junio de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

**Alegatos de conclusión
(Concepto de la Procuraduría
de la Administración).**

Expediente 1405-18.

La firma forense **Camarena, Morales & Vega**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, "*Por el cual se aprueba el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá*", emitido por el **Concejo Municipal del Distrito de Panamá**.

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 artículo 61 de la Ley Número 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley Número 33 de 1946, para presentar, en tiempo oportuno, el concepto de Ley dentro del alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración relacionado con el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

De conformidad con lo que consta en autos, la firma forense **Camarena, Morales & Vega**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, emitido por el **Concejo Municipal del Distrito de Panamá**, "*Por el cual se aprueba el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá*", el cual se encuentra publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 28524-A de 14 de mayo de 2018 (Cfr. fojas 32-84 del expediente judicial).

II. Posición de la demandante respecto a los cargos de infracción.

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones señaladas como infringidas, el recurrente manifiesta que el acto acusado contraviene el **artículo 17**

(numeral 23) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015; los artículos 2 (numerales 12, 19, 24 y 26) y 13 (numeral 1 y 6) de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009; los artículos 34, 35, 36 y 47 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000; los artículos 5 (numeral 12), 7 (numerales 1, 3 y 12) y 8 (numerales 1, 2 y 4) de la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006; los artículos 6 y 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 782 de 22 de diciembre de 2010; el Artículo Primero de la Resolución N° 112-2003 de 22 de julio de 2003, modificada por la Resolución No. 28-2012 de 27 de enero de 2012; el Artículo Primero del Decreto Ejecutivo N° 205 de 28 de diciembre de 2000; el Artículo 1 de la Resolución N° 204-2003 de 30 de septiembre de 2003; y el artículo 3 del Código Civil; en la medida que la entidad demandada: a) desconoció las atribuciones legales del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; b) infringió normativa de superior jerarquía; c) estableció requisitos y trámites no previstos en las disposiciones legales y reglamentarias que rigen en materia de ordenamiento territorial; y d) no cumplió con el proceso de participación ciudadana, entre otros (Cfr. fojas 5-19 del expediente judicial).

III. Argumentos de la Asociación de Residentes de la Urbanización de Altos del Golf Loma Alegre y Áreas Aledañas, en defensa de la legalidad del acto acusado.

De la misma manera, la Asociación de Residentes de la Urbanización de Altos del Golf Loma Alegre y Áreas Aledañas, concurrió al proceso, en calidad de tercero interesado en pro de la legalidad del acto acusado, manifestando, en lo medular, que los hechos y los cargos de infracción invocados por la firma forense **Camarena, Morales & Vega**, carecen de sustento y devienen en meras alegaciones, dado que existen otras autoridades que también tienen competencia en la adopción de disposiciones regulatorias, como es el caso de la Junta de Planificación Municipal del Corregimiento de San Francisco; y que el hecho que el Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, no desarrolle en extremo aspectos que en su opinión son de índole subjetivo, como las modalidades de participación ciudadana y las organizaciones que participaron en el proceso de consulta, no afectan su

validez y eficacia; por el contrario, estima que las actuaciones del **Concejo Municipal del Distrito de Panamá** se llevaron a cabo en el marco de sus atribuciones y en ejercicio de la potestad reglamentaria a éste delegada, con el fin de regular el adecuado ordenamiento y desarrollo urbano dentro un área geográfica sobre la base de los planes y estrategias emitidas por el Gobierno Central (Cfr. fojas 181 y 182-189 del expediente judicial).

IV. Razonamientos de Ran Mendel Cohen, en su condición de tercero coadyuvante de la pretensión de la parte demandante.

Por su parte, **Ran Mendel Cohen**, quien interviene en el presente proceso como coadyuvante de la demanda que se analiza, señaló que el Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, infringió los **artículos 3, 21 y 36 del Código Civil**; los **artículos 34, 35, 36 y 75 de la Ley N° 38 de 21 de julio de 2000**; los **artículos 4, 5 (numeral 12), 7 (numeral 11 y 12), 8 (numerales 1 y 4), 13 (numerales 1 y 6), y 26 de la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006**, modificada por la Ley 14 de 21 de abril de 2015; los **artículos 6 y 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007**, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 371 de 15 de diciembre de 2009; los **artículos 24 y 25 de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002**; el **artículo 1 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009**; y los **artículos 11, 12, 13, 14 y 34 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009**, toda vez que: **a)** se emitió al margen de los principios del debido proceso y estricta legalidad (proceso de participación ciudadana); **b)** dispuso una nueva zonificación, usos de suelo y densidad en el Corregimiento de San Francisco, aunque el área ya contaba con dichas asignaciones; y **c)** no se solicitó la asesoría del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como ente rector en la materia, así como la Junta de Planificación Municipal, entre otros (Cfr. fojas 228-252 del expediente judicial).

V. Consideraciones de la entidad demandada respecto a la pretensión de la activadora judicial.

Por su parte, el **Concejo Municipal del Distrito de Panamá**, a través de la Nota No. CMP/DP/004 de 12 de marzo de 2018, remitió a la Secretaría de la Sala Tercer su informe explicativo de conducta, señalando, en lo medular, que conforme lo establece el

artículo 233 del Texto Constitucional, los Municipios son competentes para ordenar el desarrollo de su territorio, el cual fue desarrollado por la **Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006**, que en su **artículo 6**, dispone que éstos constituyen una autoridad urbanística local y no requieren el reconocimiento de otra institución para poder ejercer sus competencias (Cfr. fojas 117-124 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, el **Concejo Municipal del Distrito de Panamá** apunta que toda vez que la **Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006**, y el **artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007**, permiten que los esquemas para la ejecución de los planes sean elaborados, además de la vía administrativa, a través de la contratación de terceros, se suscribió el Contrato No. 22-2019, entre el Municipio y el Consorcio IDOM, SUMA, COTRANS (GRUPO SUMA, S.A.), para el desarrollo del *“Servicio del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial (PPOT), del Corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá”*, que derivó en un documento técnico, que sirvió de fundamento para aprobar el Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, acusado de ilegal, el cual cumple con los parámetros establecidos, tales como la zonificación y los usos de suelo; así como las fases previas de investigación y formulación; y la aplicación de mecanismos de participación ciudadana, mediante las modalidades de talleres informativos, reuniones con gremios y grupos técnicos interinstitucionales, y consultas públicas (disponible físicamente y publicación de los productos en la página web de la alcaldía), las cuales iniciaron el 26 de octubre de 2016 y concluyeron el 17 de noviembre de 2017, a fin de presentar una propuesta preliminar (Cfr. fojas 121-123 del expediente judicial).

VI. Actividad probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, se observa que la Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas No. 386 de veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019), a través del cual se admitieron los documentos y las pruebas de informe propuestas por la parte actora con su demanda; y se denegó la práctica de otros medios de convicción (documentales, de informe, solicitudes de reconocimiento de contenido y firma,

testimonial), dado que los mismos, en opinión de esa Magistratura, no eran procedentes (Cfr. fojas 166-170 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con la decisión adoptada por el Tribunal, la recurrente interpuso el correspondiente recurso de apelación, mismo que fue decidido a través de la Resolución de diecinueve (19) de mayo de dos mil veintidós (2022), mediante la cual el resto de los Magistrados que integran el Tribunal confirmó la decisión proferida por el Sustanciador respecto a la admisibilidad e inadmisibilidad de las pruebas propuestas por la parte actora (Cfr. fojas 175, 176-179 y 290-292 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, mediante el Oficio No. 1193 de 8 de junio de 2022, y el Oficio No. 1194 de 8 de junio de 2022, la Secretaria de la Sala Tercera le solicitó a la Alcaldía del Distrito de Panamá (Dirección de Planificación Urbana y la Junta de Planificación Municipal), y al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que remitieran o certificaran la información detallada en los mismos; sin embargo, a la fecha de elaboración de la presente Vista, ninguna de las entidades antes descritas había atendido las pruebas de informes requeridas por esa Magistratura (Cfr. fojas 294-295 y 296-297 del expediente judicial).

VII. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Tal como indicamos en nuestra **Vista Número 1006 de 25 de septiembre de 2019**, **el concepto de la Procuraduría de la Administración quedó supeditado**, en lo que respecta a la legalidad del acto impugnado, **a lo que establecieran las partes en la etapa probatoria** (Cfr. fojas 191-193 del expediente judicial).

Ahora bien, una vez examinados los argumentos y los cargos de ilegalidad en los que la firma forense **Camarena, Morales & Vega** fundamenta su pretensión, así como las constancias procesales que obran en autos, este Despacho advierte que, concretamente, la acción de nulidad se centra, en lo medular, en que el **Concejo Municipal del Distrito de Panamá** no tiene competencia para aprobar planes parciales, ya que dicha prerrogativa,

entre otras, relacionadas a las zonificaciones y usos de suelo, a juicio de la parte actora le están adscritas exclusivamente al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Aunado a lo antes dicho, la accionante indica que el acto impugnado contiene vicios de ilegalidad debido a las diversas omisiones en el procedimiento administrativo llevado a cabo para la emisión del mismo, dado que, según indica la recurrente, no consta que se haya sometido el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco a participación ciudadana, ni que el mismo haya sido elaborado bajo la asesoría y en coordinación con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en su calidad de ente rector en esta materia, así como con la colaboración de otras instancias nacionales, provinciales y municipales (Cfr. fojas 5-14 y 19-21 del expediente judicial).

Ante este escenario, corresponde a este Despacho evaluar si en efecto, el **Concejo Municipal del Distrito de Panamá**, al emitir el Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, vulneró o no el ordenamiento legal, para lo cual examinaremos las normas que según afirma la accionante han sido infringidas y los medios probatorios propuestos por ésta y que fueron admitidas por el Tribunal; así como los argumentos expuestos por la entidad demandada en cuanto a la competencia y sus facultades en materia de ordenamiento territorial, conforme lo establece la normativa vigente al tiempo en que se dictó el acto administrativo en cuestión.

A fin de lograr una mejor aproximación al tema objeto de estudio, este Despacho considera oportuno referirnos a las facultades en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, en tal sentido, debemos partir por señalar que por mandato constitucional (**Artículo 233**), *“El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito...”*, y le corresponde, entre otras cosas, **ordenar el desarrollo de su territorio**, en ese sentido, el Órgano Ejecutivo deberá garantizar el cumplimiento de estos fines *“...dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública...”*, que será establecido por la Ley.

Frente a esta formulación, la **Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006**, en su **Capítulo III**, desarrolla lo relativo a las autoridades urbanísticas y su competencia, específicamente, el **artículo 6** de la citada excerpta legal dispone taxativamente que las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y los Municipios, y cito: “...cada uno dentro de la esfera de su competencia, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales...”, para lo cual se establecen las atribuciones que cada una tendrá para llevar a cabo los objetivos de la ley (Cfr. página 6 de la Gaceta Oficial N° 25,478 de 3 de febrero de 2006).

En ese mismo marco, el **artículo 8 (numerales 1, 2, 3 y 4)**, de la norma en referencia señala que los Municipios tendrán competencia para, entre otras cosas: **a)** elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción con la asesoría del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; **b)** cooperar para que los instrumentos de planificación se cumplan dentro de su respectivo ámbito territorial; **c)** gestionar, ejecutar y controlar dichas herramientas, con los profesionales idóneos, en el marco de sus funciones; y **d)** dictar los acuerdos municipales en esta materia con sujeción a las leyes, los reglamentos y los regímenes vigentes (Cfr. página 7 de la Gaceta Oficial N° 25,478 de 3 de febrero de 2006).

En este contexto, es oportuno referirnos a lo dispuesto en la **Ley 37 de 29 de junio de 2009**, “*Que descentraliza la Administración Pública*”, que en su **artículo 2**, preceptúa que: “*Las competencias trasladadas y delegadas a los Municipios estarán regidas obligatoriamente por las políticas públicas y normas nacionales...*”, y para tal efecto, las instituciones respectivas colaborarán con los Gobiernos Locales, quienes desarrollarán a través de los instrumentos jurídicos pertinentes, el ejercicio de sus atribuciones adaptándolas a la realidad del área y en el marco de la estrategia general del Estado (Cfr. página 14 de la Gaceta Oficial Digital No. 26314 de 30 de junio de 2009).

A este tenor, cabe señalar que el **artículo 36** de la Ley antes mencionada, reconoce que los Planes de Ordenamiento Territorial Provincial se integrarán con los instrumentos de

planificación elaborados por los Municipios y aquellos de orden suprarregional y/o nacional que afecten su territorio. En igual sentido, el **artículo 63** establece los temas de competencia que serán objeto de descentralización, entre las cuales se encuentra aquellas en materia de medio ambiente, construcción, desarrollo económico local y productivo (Cfr. páginas 31-32 de la Gaceta Oficial Digital No. 26314 de 30 de junio de 2009).

En concordancia con esta competencia asignada a los Gobiernos Locales, al expedirse la citada ley, el **artículo 17 (numerales 13, 15, 21, 23 y 26) de la Ley Número 106 de 8 de octubre de 1973**, modificada por el artículo 72 de la Ley 66 de 2015, dispone que los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de una serie de funciones, entre las cuales se encuentran: **a)** autorizar y aprobar el desarrollo de distintas obras con base a los planos reguladores; **b)** reglamentar lo relativo a las construcciones que se ejecuten en el distrito; **c)** dictar medidas para proteger y conservar el medio ambiente; **d)** elaborar los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano a nivel local; y **e)** aprobar mediante acuerdo municipal dicho régimen (Cfr. páginas 21-22 de la Gaceta Oficial Digital No. 27901-A 30 de octubre de 2015).

Tratando de profundizar, resulta relevante referirnos a los instrumentos de planificación que contempla la **Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006**, su definición, alcance y las autoridades responsables de su elaboración, aprobación y ejecución. Veamos.

Conforme a lo dispuesto en los **artículos 5 (numerales 10, 11, 12 y 13) y 11** del texto legal previamente citado, la planificación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano se realizará mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes, a saber:

a) **Planes nacionales:** determina las grandes directrices de ordenamiento territorial, considerando la planificación económica y social para mayor bienestar de la población.

b) **Planes regionales:** regirá el desarrollo físico, ambiental, social y económico de un espacio definido como región por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

c) **Planes locales:** instrumento de planificación de alcance municipal que busca un desarrollo equilibrado del territorio, en armonía con los planes nacionales y regionales.

d) **Planes parciales: su objetivo es el ordenamiento, la creación, la defensa o el mejoramiento de algún sector particular de la ciudad** o áreas que ameriten un tratamiento separado dentro del plan de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano local (Cfr. páginas 5 y 8 de la Gaceta Oficial Digital N° 25,478 de 3 de febrero de 2006).

Llama la atención que con arreglo a lo dispuesto en los **artículos 15, 17 y 20 de la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006**, los planes parciales deberán cumplir con los mismos requisitos de contenido que el local; y **serán elaborados y aprobados por cualquiera de las autoridades urbanísticas, es decir, tanto por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial, como por los Municipios, según corresponda** (Cfr. páginas 10-12 de la Gaceta Oficial Digital N° 25,478 de 3 de febrero de 2006).

En relación con este tema, esa Magistratura en la **Resolución de veinticuatro (24) de junio de dos mil dieciséis (2016)**, señaló lo siguiente:

“Posteriormente, la **Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006**, modificada por la Ley No. 61 de 23 de octubre de 2009, que reglamenta el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, contempla en su **artículo 11**, que para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, **la planificación se realizará mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes, entre ellos: Planes Nacionales, Planes Regionales, Planes Locales, y Planes Parciales.**

De igual forma, la referida Ley No. 6 de 2006 establece en el artículo 6 que las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los Municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, en el cual el Ministerio de Vivienda orientará y capacitará a los Municipios, en el marco de sus capacidades técnicas y financieras, para que, de forma ordenada, asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

...

Por otro lado, **se establece en el numeral 3 del artículo 8 de la mencionada Ley No. 6 de 2006 que el Municipio tiene la facultad de elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con los demás entidades competentes.**

El Capítulo VI de la Ley de Ordenamiento Territorial establece en su artículo 17, que los planes nacionales, regionales, y parciales serán preparados por el Ministerio de Vivienda con la

participación de organismos y entidades competentes en la materia, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la presente Ley y otras leyes aplicables. Asimismo, se **indica que el plan local será elaborado por el municipio respectivo como autoridad urbanística local, de acuerdo con las disposiciones establecidas en esta Ley, los planes parciales serán elaborados por el Ministerio de Vivienda o por el municipio según corresponda.**

...” (Lo destacado es nuestro).

De las evidencias anteriores, se desprende que **los Municipios son competentes para elaborar, aprobar y ejecutar los planes parciales, habida cuenta que como autoridad urbanística reconocida por la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006, se le han asignado una serie de funciones en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y en coordinación con las demás autoridades competentes, en ese sentido, deberán dictar los acuerdos municipales que correspondan, con sujeción a la normativa e instrumentos de planificación vigentes;** lo cual denota que las atribuciones conferidas y delegadas por la ley, no son absolutas y se encuentran sujetas a ciertas condiciones.

En esa línea argumental se pronunció la Sala Tercera, a través de la **Resolución de treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020)**, señalando lo que a seguidas se copia:

“Por otro lado, **el artículo 6 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006**, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, **estipula que las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los Municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia**, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

En ese sentido, se advierte que **dicha normativa en los artículos 7 y 8 establece cuáles son las materias de competencia en el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano para el Ministerio de Vivienda y el Municipio;**...

En mérito de lo expuesto, **este Tribunal sostiene, que el Municipio está legalmente facultado como autoridad urbanística local de asumir, gestionar y administrar sus propias necesidades en materia de ordenamiento territorial de acuerdo a las competencias que la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, le asigne, toda vez que, el bloque de legalidad propuesto en las normas urbanísticas imposibilita admitir un urbanismo absolutista y arbitrario, porque**

estipulan la competencia de las autoridades urbanísticas, nacionales y locales con la finalidad de satisfacer el interés general.

Además, cabe subrayar que **las autoridades locales en materia de ordenamiento territorial son un agente clave, tal y como señala el autor Jaime Orlando Santofimio, el ordenamiento del territorial municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.** (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Derecho Urbanístico. Legislación y jurisprudencia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, página 233, 2 edición, 2009)

...” (Lo destacado es nuestro).

Así las cosas, a juicio de esta Procuraduría, el **Concejo Municipal del Distrito de Panamá** no excedió los límites de la potestad reglamentaria, toda vez que era competente para aprobar el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, en ejercicio de las competencias en el ámbito local en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; por consiguiente, el poder reglamentario otorgado a esta autoridad urbanística ha sido ejercido en la esfera de su competencia, subordinándose a lo establecido en la Constitución y la Ley.

En lo que respecta al **artículo 94 del Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018**, objeto de reparo, este Despacho es del criterio que lo preceptuado en cuanto a que “...*quedan derogadas todas aquellas normativas y regulaciones que le sean contrarias...*”, no implica la derogación de textos legales de mayor jerarquía, pues conforme al **artículo 36 del Código Civil**, se estimará “...*insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería*”, lo cual no obsta para que quien estime que se configuren dichos presupuestos, ejerza las acciones que considere conducentes ante las instancias judiciales correspondientes.

En este punto, es oportuno señalar que **recientemente el Concejo Municipal del Distrito de Panamá dictó el Acuerdo N° 61 de 30 de marzo de 2021**, “*Por el cual se aprueba el Primer Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) del Distrito de*

Panamá”, que en su **artículo 89, modifica el Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, objeto de controversia, en cuanto a la equiparación de normas de zonificación del Corregimiento de San Francisco**, las cuales serán reemplazadas por las establecidas en el PLOT (Cfr. página 39 de la Gaceta Oficial Digital No. 29268-A de 21 de abril de 2021).

En torno a los supuestos vicios de ilegalidad en el proceso de participación ciudadana, observamos que luego de culminado el periodo de práctica de pruebas y al momento de elaborar la presente vista fiscal, ni la Alcaldía del Distrito de Panamá (Dirección de Planificación Urbana y la Junta de Planificación Municipal), ni el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial habían remitido a la Secretaría de la Sala Tercera la información solicitada por esa Magistratura; paralelamente, el expediente administrativo que dio origen al acto acusado no fue aportado al proceso; en consecuencia, conforme a las constancias que obran en autos **este Despacho estima que no es posible arribar a la conclusión que el Concejo Municipal del Distrito de Panamá, al emitir el Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, no siguió los procedimientos establecidos en la normativa vigente en cuanto a la publicidad (aviso de convocatoria), y la modalidad de consulta; más aún, tampoco reposan elementos de convicción que demuestren la falta de asesoría, coordinación y participación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de la Junta de Planificación Municipal, del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, u otras entidades competentes en la materia; o el desconocimiento y establecimiento de requisitos y trámites no previstos en las disposiciones legales y reglamentarias que rigen en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.**

En el caso de la participación de la Junta de Planificación Municipal, advertimos que en el expediente judicial consta la nota s/n recibida el 30 de octubre de 2017, presentada por ese comité ante la Dirección de Planificación Urbana del Municipio de Panamá, en donde manifiesta su preocupación y la necesidad de adopción de una serie de acciones, entre las cuales se menciona la discusión de la propuesta del Plan Parcial de

Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco y de la importancia de la convocatoria para la discusión formal del referido documento a fin de integrar sus observaciones; no obstante, frente a lo antes dicho, apreciamos que **en la parte motiva del Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, acusado de ilegal, se indica expresamente que dicha instancia participó en el proceso de elaboración tal como lo señala la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006, por lo que no queda claro si luego que ésta manifestó su disconformidad, el Concejo Municipal del Distrito de Panamá acogió los reparos formulados** (Cfr. fojas 158-165 del expediente judicial y página 39 de la Gaceta Oficial Digital No. 28524-A de 14 de mayo de 2018).

En cuanto a la inquietud manifestada por la Junta de Planificación Municipal respecto a la decisión adoptada por el **Concejo Municipal del Distrito de Panamá**, mediante el Acuerdo N° 137 de 22 de septiembre de 2015, por ser contraria a la Ley; consideramos que es importante señalar, que este tema no es objeto de análisis en la presente causa, por lo que el argumento sobre la contravención de normas de mayor jerarquía no resulta aplicable en este caso (Cfr. fojas 162-163 del expediente judicial).

De ahí a que en el negocio jurídico bajo examen, consideramos que **la actividad probatoria de la accionante no logró relevar la presunción de legalidad que reviste al acto administrativo acusado y acreditar de manera adecuada lo señalado por ésta en sustento de su pretensión; en consecuencia, no cumplió con el principio jurídico consagrado en el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien recurra a cumplir con el deber de aportar los correspondientes elementos probatorios a fin de acreditar los hechos alegados en su demanda.**

A juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran en autos no permiten establecer que **el Concejo Municipal del Distrito de Panamá**, al dictar el Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, objeto de controversia, no observó lo dispuesto en la **Ley 61 de 23 de octubre de 2009, la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006, el Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, la Resolución N° 112-2003 de 22 de julio de 2003, el Decreto**

Ejecutivo N° 205 de 28 de diciembre de 2000, la Resolución N° 204-2003 de 30 de septiembre de 2003, y la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, disposiciones alegadas como infringidas tanto por la accionante, como por el tercero interesado, ya que se trata de una serie de pruebas documentales que no permiten verificar las alegaciones vertidas por las partes (Cfr. fojas 31, 32-84 y 158-165 del expediente judicial).

Sobre este deber de las partes de probar sus alegaciones, se refirió la Sala Tercera, mediante la **Resolución de veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)**, en una demanda de similar naturaleza, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Por otra parte, al verificar el material probatorio incorporado al proceso de marras, con el objeto de constatar las apreciaciones esbozadas por el demandante logramos determinar que existe una total ausencia de pruebas idóneas que permitan a esta Sala llegar a la convicción de la presunta ilegalidad de la resolución acusada, siendo esto un deber inherente de quien demanda en esta jurisdicción contencioso administrativa, al tenor de lo establecido en el artículo 784 del Código Judicial, según el cual ‘incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables.’

Ello es así, toda vez que **para poder determinar la posible vulneración** de los artículos 182, 184, 185 y 197 del Código de Trabajo, que guardan relación con la preservación de derechos consignados en los contratos, convenciones de trabajo y la ley, producto de una modificación al reglamento interno de trabajo por parte del empleador, **el Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá debió aportar los contratos de trabajo suscritos entre los empleados y la empresa Productos Panameños, S.A., así como las convenciones o acuerdos celebrados producto de una convención colectiva de trabajo, y de esta forma hubiésemos podido comprobar si el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al aprobar el Reglamento Interno de Trabajo, dio fiel cumplimiento a su deber de observar lo establecido en las leyes, decretos, convenciones y contratos vigentes, previo a la aprobación de ese estatuto.**

Es oportuno en esta ocasión, comentar lo manifestado por el jurista colombiano Gustavo Penagos, cuando se refiere al tema de la carga de la prueba, al indicar 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 ese mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que: **‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción**

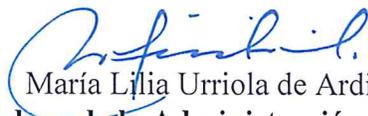
corresponden al actor'. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399).

Como puede observarse de la doctrina antes citada, **la carga de la prueba le correspondía al Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá, no al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, quien debía acreditar a este Tribunal de Justicia la ilegalidad del Reglamento Interno de Trabajo de la empresa Productos Panameños, S.A.**" (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene dentro de una acción contencioso administrativa, que quien concurra cumpla con su responsabilidad de acreditar sus pretensiones ante la Sala Tercera; ya que **la actividad probatoria implica demostrar la verdad de un hecho; sin embargo, ninguna de las pruebas aportadas al proceso por la recurrente con la demanda, contribuyen a desmeritar las actuaciones administrativas adelantadas por el Concejo Municipal del Distrito de Panamá, ni aportan elementos de convicción que corroboren sus argumentos, ni los cargos de infracción alegados, de allí que, estimamos que los mismos deben ser desestimados.**

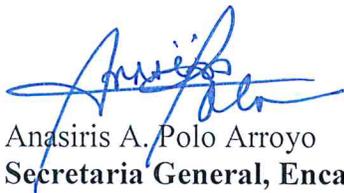
Visto todo lo anterior, y de conformidad con los fundamentos de hecho y de Derecho que hemos analizado, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL el Acuerdo N° 94 de 4 de abril de 2018, "Por el cual se aprueba el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá"**, emitido por el **Concejo Municipal del Distrito de Panamá.**

Del Honorable Magistrado Presidente,



María Lilia Urriola de Ardila

Procuradora de la Administración, Encargada



Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada