

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Vista Número 1160

Panamá, 24 de octubre de 2016

El Licenciado **Rolando Candanedo N.**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010, por medio de la cual se resuelve aprobar el cambio de zona R2D1 (Residencial de Mediana Densidad-Baja Densidad) al código de zona MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Intensidad), emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**.

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 Arquitecto Ildefonso Arias, en nombre de Haralambos Tzanetatos representante legal de Inmobiliaria Armonía, S.A., **solicitó el 26 de agosto de 2009**, a la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial un cambio de zonificación de R2D1 (Residencial de Mediana Densidad-Baja Intensidad) al código de zona MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Intensidad), para la finca 239750, inscrita en el documento redi 681745, código de ubicación 8720 de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, ubicada frente a la Avenida Santos Jorge, comunidad de Albrook, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá (Cfr. fojas 15 y 32 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial expidió la Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010, por cuyo conducto resolvió lo que a continuación se transcribe:

“PRIMERO: Aprobar el cambio del código de zona R2D1 (Residencial de Mediana Densidad- Baja Intensidad) al código de zona MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Densidad), para la finca 239750 localizada frente a la Avenida Santos Jorge, comunidad de Albrook, Corregimiento de Ancón, Distrito y Provincia de Panamá.

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

TERCERO: Deberá cumplir con los estacionamientos que por norma se señala para este tipo de desarrollo y no podrá usar la servidumbre como área de carga y descarga, ni para estacionamientos de discapacitados.

CUARTO: Enviar copia de esta Resolución al Municipio de Panamá para los trámites subsiguientes.

QUINTO: Contra esta Resolución cabe el recurso de reconsideración ante el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, dentro de los términos de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de esta Resolución...” (Cfr. fojas 15 a 17 del expediente judicial).

Al respecto, observa este Despacho que el Licenciado Rolando Candanedo Navarro, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010; igualmente solicitó que se decretara la suspensión provisional de los efectos de dicha resolución (Cfr. fojas 1 a 12 del expediente judicial).

En tal sentido, observa este Despacho que la Sala Tercera, a través del Auto de 30 de marzo de 2015, suspendió provisionalmente los efectos de dichas resoluciones (Cfr. fojas 23 a 27 del expediente judicial).

En este contexto, conviene indicar que posteriormente, la referida empresa confiere poder especial a la firma forense Icaza, González-Ruiz & Alemán y éstos, a su vez, otorgan poder en los Licenciados Carlos Vaccaro y Aristevia Lamboglia, como apoderados judicial sustituto (Cfr. foja 48 y 53 del expediente judicial).

De igual manera, la apoderada judicial sustituta, Aristevia Lamboglia G., presenta contestación al Traslado de la Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad interpuesta por el

Licenciado Candanedo y señala básicamente que el cambio de zonificación del código de zona de R2D1 al código de zona MCU2 para la finca 239750 se basa en que la misma se hizo con observancia de la legalidad y el ordenamiento jurídico aplicable. Que no se está alterando el carácter de Ciudad Jardín de dicha finca, concepto que no constituye una limitante o prohibición al desarrollo de actividades, sino que dicta la forma como deben desarrollarse tales actividades. Al mismo tiempo la apoderada judicial sustituta del Tercero, Inmobiliaria Armonía, S.A., presenta escrito de notificación de la Resolución del 30 de marzo de 2015, por la cual se decreta la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010, a la vez que anuncia recurso de apelación, **la cual fue recibido bajo el artículo 481 del Código Judicial** (Cfr. fojas 54 a 63 del expediente judicial).

En igual sentido, el Licenciado Carlos F. Vaccaro, apoderado judicial por sustitución de poder del Tercero, Inmobiliaria Armonía, S.A., **presenta desistimiento del recurso de apelación** que fue anunciado contra la Resolución del 30 de marzo de 2015, por la cual se declara la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010, el cual fue admitido a través de la Resolución del 10 de marzo de 2016 (Cfr. fojas 77 y 78 del expediente judicial).

Según consta en el expediente judicial, Haralambos Tzanetatos, como Representante Legal de la sociedad **Inmobiliaria Armonía, S.A.**, otorga **poder especial a la firma forense Weeden & Asociados**, representada por el Licenciado Edgardo Iván Santamaría Araúz, para que represente a la mencionada empresa dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad en comento. En ese sentido, la apodera especial indicó que las resoluciones acusadas de ilegales no infringían el artículo 13 de la Ley 21 de 1997, puesto que dijo, entre otras cosas, cito: "No debemos perder de vista, que la consulta a la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, de que trata el Artículo 13 de la Ley 21 de 1997 con sus reformas, no puede generarse; ya que dicha consulta depende de la expedición de una ley formal, tal y como se establece en la última parte del artículo en cita. Es decir, que hasta tanto no se dicte la ley que regule los parámetros que deben utilizarse para la consulta en referencia, no debe exigirse este requisito, ya que sería someter

el asunto a una consulta sin que la ley haya establecido los parámetros que deben consultarse...” (Cfr. fojas 79-86 del expediente judicial).

Mediante la Resolución de 16 de junio de 2016, fueron admitidas como terceras coadyuvantes en el proceso contencioso administrativo de nulidad a la Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA) y la Asociación de Propietarios de Viviendas de Ciudad Jardín Albrook (APROJAL), mismas que al contestar la demanda en comento señalan, básicamente, que las comunidades localizadas en áreas revertidas, reguladas por la Ley 21 de 2 de julio de 1997, que aprobó el Plan Regional para el Desarrollo del Área del Canal, se sienten afectadas con el cambio de zonificación realizado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de los actos acusados de ilegales, puesto que fueron dictados en inobservancia del artículo 13 de la Ley 21 de 1997 y el Plan General de la Región Interoceánica (Cfr. foja 93-102; 106-110 y 112 del expediente).

II. Disposiciones legales que se aducen infringidas.

El recurrente estima que el acto administrativo acusado de ilegal infringe las siguientes normas:

A. El artículo 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, reformado por la Ley 28 de 17 de abril de 2013, por el cual se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, el cual: *“En atención a la evolución social y económica del país, particularmente, de la región interoceánica, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional del Medio Ambiente, podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, previa consulta con la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que se dicte al respecto”* (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

B. La Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones, sin precisar alguna norma en particular (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial); y

C. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativa al procedimiento administrativo general; según el cual: *"Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos"* (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

III. Concepto de la Sociedad Inmobiliaria Armonía, S.A.

Como ya se ha expuesto en párrafos anteriores, el Representante Legal de la sociedad Inmobiliaria Armonía, S.A., le otorgó poder especial a la firma forense Icaza, González-Ruiz & Alemán; y ésta, a su vez, sustituye el poder especial en los Licenciados Carlos Vaccaro y Aristevia Lamboglia, quienes, al contestar la demanda, señalan lo siguiente, cito: *"La Resolución N°204-2003 de 30 de diciembre de 2003, "Por la cual se aprueba el documento gráfico de zonificación para la ciudad de Panamá elaborado por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, contiene normas y códigos de zona del Distrito de Panamá, en sus corregimientos, entre ellos, el Corregimiento de Ancón. Este documento gráfico se utiliza para que la autoridad competente (MIVIOT y municipios), efectúen los cambios necesarios de acuerdo a lo estatuido en la Ley 21 de 1997 y la Ley 6 de 2006."* (Cfr. fojas 54-62 del expediente judicial).

En adición, la apoderada judicial de la sociedad Inmobiliaria Armonía, S.A., sostiene que, cito: *"La Resolución N°160-2002 de 22 de julio de 2002, modificada por la Resolución N°237-2005 de 16 de agosto de 2005, está vigente y es la que permite el desarrollo, control y gestión de los proyectos a ejecutarse en el área del Canal del sector Pacífico, corregimiento de Ancón. A partir de ella el MIVIOT procede con la ejecución de los cambios de códigos y usos, siempre velando que no afecten el plan regional o el plan general (que incluyen el carácter de ciudad jardín que no constituye, per se, una limitante al desarrollo de estas áreas."* (Cfr. foja 60 del expediente judicial).

Según consta en el expediente judicial, Haralambos Tzanetatos, como Representante Legal de la sociedad **Inmobiliaria Armonía, S.A.**, otorga **poder especial a la firma forense Weeden & Asociados**, representada por el Licenciado Edgardo Iván Santamaría Araúz, para que represente a la mencionada empresa dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad en comento. En

ese sentido, la apodera especial indicó que las resoluciones acusadas de ilegales no infringían el artículo 13 de la Ley 21 de 1997, puesto que dijo, entre otras cosas, cito: “No debemos perder de vista, que la consulta a la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, de que trata el Artículo 13 de la Ley 21 de 1997 con sus reformas, no puede generarse; ya que dicha consulta depende de la expedición de una ley formal, tal y como se establece en la última parte del artículo en cita. Es decir, que hasta tanto no se dicte la ley que regule los parámetros que deben utilizarse para la consulta en referencia, no debe exigirse este requisito, ya que sería someter el asunto a una consulta sin que la ley haya establecido los parámetros que deben consultarse...” (Cfr. fojas 82-86 del expediente judicial).

IV. Intervención de Tercera Coadyuvante.

Mediante la Resolución de 7 de junio de 2016, fueron admitidas como terceras coadyuvantes en el proceso contencioso administrativo de nulidad a la Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA) y la Asociación de Propietarios de Viviendas de Ciudad Jardín Albrook (APROJAL), mismas que al contestar la demanda en comento señalan, básicamente, que las comunidades localizadas en áreas revertidas, reguladas por la Ley 21 de 2 de julio de 1997, que aprobó el Plan Regional para el Desarrollo del Área del Canal, se sienten afectadas con el cambio de zonificación realizado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de los actos acusados de ilegales, puesto que fueron dictados en inobservancia del artículo 13 de la Ley 21 de 1997 y el Plan General de la Región Interoceánica (Cfr. foja 99-102 y 106-110 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que el Licenciado **Rolando Candanedo Navarro**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por cuyo conducto resolvió lo que a continuación se transcribe:

Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010.

“PRIMERO: Aprobar el código de zona MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Densidad), para la finca 239750, localizada frente a

la Avenida Santos Jorge, comunidad de Albrook, Corregimiento de Ancón, Distrito y Provincia de Panamá.

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

TERCERO: Deberá cumplir con los estacionamientos que por norma se señala para este tipo de desarrollo y no podrá usar la servidumbre como área de carga y descarga, ni para estacionamientos de discapacitados.

CUARTO: Enviar copia de esta Resolución al Municipio de Panamá para los trámites subsiguientes.

QUINTO: Contra esta Resolución cabe el recurso de reconsideración ante el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, dentro de los términos de cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de esta Resolución..." (Cfr. fojas 15-17 del expediente judicial).

Del contenido de las resoluciones citadas, este Despacho advierte que el objeto del proceso guarda relación directa con la **aprobación del cambio de código de zona** de R2D1 (Residencial de Mediana Densidad – Baja Intensidad) al código de zona MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Intensidad), para la finca 239750, localizada frente a la Avenida Santos Jorge, comunidad de Albrook, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá; decisiones que emitió el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como resultado de la solicitud formulada, el **día 26 de agosto de 2009**, por el Arquitecto Idelfonso C. Arias Pons, y Haralambos Tzanetatos, Representante Legal de Inmobiliaria Armonía, S.A. (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Respecto de la Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010, emitida por la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, el Licenciado **Rolando Candanedo N.**, sustenta su acción de nulidad, en lo medular, en la infracción del artículo 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, que fue modificada por la Ley 12 de 12 de febrero de 2007, la Ley 29 de 2 de junio de 2008 y por la Ley 28 de 17 de abril de 2013.

En atención a lo indicado en el párrafo anterior, procedemos a citar el texto del artículo 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, tal como fue modificado por la Ley 29 de 2 de junio de 2008, vigentes a la fecha de la solicitud, que establecía lo siguiente:

“Artículo 13. En atención a la evolución social y económica del país, particularmente de la región interoceánica, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional del Ambiente, **podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General**, previa consulta con la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte.

Parágrafo. Se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica y del área del Canal, en el período comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la ley que modifica este parágrafo.

Este parágrafo es de interés social y tiene efectos retroactivos.”
(Cfr. Gaceta Oficial número 23,323 de 3 de julio de 1997 y la Gaceta Oficial 26,053 de 3 de junio de 2008).

Del contenido de la norma citada, es fácil advertir que la misma se refiere a la potestad de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional del Ambiente, **para variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General**, previa consulta con la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte.

Al respecto, se observa que la infracción del artículo 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, tal como fue modificado por la Ley 29 de 2 de junio de 2008, vigentes a la fecha de la solicitud, según lo manifiesta el demandante, consistió en que el cambio del código de zona al que hemos hecho referencia fue emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial sin consultarle a los otros entes administrativos que se señalan en la norma, en especial, la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional.

Con base en lo anterior, esta **Procuraduría comparte el planteamiento efectuado por el recurrente**, puesto que el artículo 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, tal como fue modificado por la Ley 29 de 2 de junio de 2008, vigentes a la fecha de la solicitud, regula lo concerniente a **las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General**, que se encuentran descritas en los anexos de esa misma ley.

Al efecto, debemos tomar en consideración que **el artículo 1 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, define los propósitos de esa legislación**, y señala que **su finalidad es adoptar el Plan Regional para el desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de uso, conservación y desarrollo del área del Canal de Panamá, como instrumentos de ordenamiento territorial de la Autoridad Territorial de la Región Interoceánica**, para que sirvan de marco normativo a la incorporación de bienes revertidos al desarrollo nacional, de acuerdo con la Ley 5 de 1993, modificada por la Ley 7 de 1995. Nótese que **esa norma también hace especial hincapié en que esa excerpta legal servirá de marco normativo para las zonificaciones y usos de suelo en la región interoceánica que realicen los entes gubernamentales y los particulares** (Cfr. páginas 1 y 2 de la Gaceta Oficial 23,323 de 3 de julio de 1997).

Lo anterior, nos permite colegir que dada la existencia de un Plan General y un Plan Regional de uso de suelo, **no es factible que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como ente gubernamental, autorice de manera individual cambios de código de zona sin consultar**, de manera previa, con la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante la ley que al efecto se dicte.

Respalda nuestro criterio, lo dispuesto en el Anexo I, que regula el Plan Regional, en su Introducción, indica:

"I. INTRODUCCIÓN.

El Plan Regional que se presenta en este Anexo I es la síntesis de estudios técnicos sobre este tema y contiene la normativa de ordenamiento territorial para los usos de los suelos y los recursos naturales de la Región Interoceánica." (Cfr. página 8 de la Gaceta Oficial 23,323 de 3 de julio de 1997).

También fundamenta nuestro criterio, lo señalado en el Anexo II, que contiene el Plan General, cuya Introducción dice lo siguiente:

"I. INTRODUCCIÓN.

El Plan General que se presenta en este Anexo II resume los resultados de estudios técnicos realizados sobre el tema y contiene la normativa sobre los usos de suelo en el Área del Canal, lo mismo que el ordenamiento del espacio u ordenamiento territorial." (Cfr. página 14 de la Gaceta Oficial 23,323 de 3 de julio de 1997).

Si se analiza el acápite I del **Plan Regional**, observamos las Categorías de Ordenamiento Territorial que son las siguientes:

- I. Áreas silvestres protegidas.
- II. Áreas de producción rural.
- III. Áreas urbanas.
- IV. Áreas de compatibilidad con la operación del Canal.
- V. Áreas con limitaciones y restricciones de uso.
- VI. Otros usos.

Al analizar el acápite II del **Plan General**, nos encontramos con las Categorías de Ordenamiento Territorial que se regulan así:

- I. Áreas silvestres protegidas.
- II. Áreas de producción rural.
- III. Áreas verdes – urbanas.
- IV. Áreas de generación de empleo.
- V. Áreas de uso mixto.
- VI. Áreas residenciales.
- VII. Área de compatibilidad con la operación del Canal.
- VIII. Otras áreas.

Para los efectos de nuestro análisis, **debemos enfocarnos en el Plan General**, concretamente en el **punto V. Áreas de uso Mixto**, porque éste contiene la subcategoría de **Centro Urbano**; y en el **punto VI. Áreas Residenciales**; ya que en ellas se definen las viviendas de **baja densidad, mediana densidad y de alta densidad**, en las que se ubican los cambios de códigos de zona R2D1 (Residencial de Mediana Densidad – Baja Intensidad) y MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Intensidad) que fueron contemplados para la finca en estudio.

Debemos llamar la atención sobre el hecho que el artículo 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, tal como fue modificado por la Ley 29 de 2 de junio de 2008, esta última **vigente a la fecha de la solicitud**, contenía un Parágrafo que decía: “*Se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en*

este artículo las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica y del área del Canal, en el período comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la ley que modifica este párrafo." (Lo subrayado es nuestro).

Es importante mencionar que la Ley 29 de 2 de junio de 2008, estaba vigente a la fecha, **26 de agosto de 2009**, en la que el Arquitecto Idelfonso C. Arias Pons, en nombre de Haralambos Tzanetatos, Representante Legal de Inmobiliaria Armonía, S.A., formuló su solicitud.

También es oportuno acotar que, a pesar **la resolución acusada fue emitida en el año 2014, lo cierto es que la Ley 28 de 17 de abril de 2013, no modificó el párrafo del artículo 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997.**

La excepción a la que alude el mencionado Párrafo, nos lleva a advertir que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional del Ambiente, **podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General**, previa consulta con la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte, **salvo que hubiesen resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica y del área del Canal que se hubiesen emitido en el período comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la ley que modificó ese párrafo.**

Por consiguiente, en el caso en estudio, las **resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica y del área del Canal que se hubiesen emitido en el período comprendido desde el mes de julio de 1997, hasta la fecha de promulgación de la ley que modificó ese párrafo;** es decir, al **3 de junio de 2008**, eran las únicas que podían variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, sin tener que

consultar, de manera previa con la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dictara.

Comoquiera que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial expidió la Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010, ésta **no podía variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General**, previa consulta con la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dictara.

Obsérvese que el demandante no precisó en su demanda el artículo específico de **la Ley 6 de 1 de febrero de 2006**, que estima infringido, debido que, a su juicio, dicha norma no resulta aplicable al proceso en estudio, por ser una norma general; y, en este caso, debe tomarse como base la Ley Especial; es decir, la Ley 21 de 2 de julio de 1997, tal como fue modificado por la Ley 29 de 2 de junio de 2008.

Las infracciones al ordenamiento jurídico a los que ya nos hemos referido, no dejan duda del hecho que la Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, también infringe lo establecido en el **artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, alegado por el recurrente en su demanda, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un actor para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

En otro orden de ideas, deseamos referirnos a los argumentos de la apoderada especial de la sociedad Inmobiliaria Armonía, S.A., cuando señala lo siguiente, cito: *“La Resolución N°204-2003 de 30 de diciembre de 2003, “Por la cual se aprueba el documento gráfico de zonificación para la ciudad de Panamá elaborado por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, contiene normas y códigos de zona del Distrito de Panamá, en sus corregimientos, entre ellos, el Corregimiento de Ancón. Este documento gráfico se utiliza para que la autoridad competente (MIVIOT y municipios), efectúen los cambios necesarios de acuerdo a lo estatuido en la Ley 21 de 1997 y la Ley 6 de 2006.”* (Cfr. fojas 60-62 del expediente judicial).

Vale acotar que la Resolución 204-2003 de 30 de diciembre de 2003, en su parte motiva se refiere al **artículo 2, numeral 19, de la Ley 61 del 23 de octubre de 2009**, cuyo contenido expresa:

“Artículo 2. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tendrá las siguientes funciones:

...
19. Levantar, **regular** y dirigir los planos reguladores, lotificaciones, **zonificaciones**, urbanizaciones, mapas oficiales, líneas de construcción y todos los demás asuntos que requieran la planificación de las ciudades, **con la cooperación de los municipios y otras entidades públicas.**

...” (Lo resaltado es nuestro).

Tal como se observa en el texto citado, hemos resaltado el hecho que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial puede, entre otras cosas, regular lo relativo a las zonificaciones, con la cooperación de los municipios y de otras entidades públicas; por consiguiente, debió cooperar con la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con la Autoridad Nacional del Ambiente, **para variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General**, previa consulta con la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte, según lo exige el artículo 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, tal como fue modificado por la Ley 29 de 2 de junio de 2008, esta última **vigente a la fecha de la solicitud.**

En adición, la apoderada judicial de la sociedad Inmobiliaria Armonía, S.A., sostiene que, cito: *“La Resolución N°160-2002 de 22 de julio de 2002, modificada por la Resolución N°237-2005 de 16 de agosto de 2005, está vigente y es la que permite el desarrollo, control y gestión de los proyectos a ejecutarse en el área del Canal del sector Pacífico, corregimiento de Ancón. A partir de ella el MIVIOT procede con la ejecución de los cambios de códigos y usos, siempre velando que no afecten el plan regional o el plan general (que incluyen el carácter de ciudad jardín que no constituye, per se, una limitante al desarrollo de estas áreas.”*, criterio que compartimos, debido a que esa resolución desarrolla lo dispuesto en la Ley 21 de 2 de julio de 1997, que aprueba el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, que hemos utilizado como fundamento de Derecho de nuestro concepto (Cfr. foja 61 del expediente judicial).

Según consta en el expediente judicial, Haralambos Tzanetatos, como Representante Legal de la sociedad **Inmobiliaria Armonía, S.A.**, otorga **poder especial a la firma forense Weeden & Asociados**, representada por el Licenciado Edgardo Iván Santamaría Araúz, para que represente a la mencionada empresa dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad en comento. En ese sentido, la apodera especial indicó que las resoluciones acusadas de ilegales no infringían el artículo 13 de la Ley 21 de 1997, puesto que dijo, entre otras cosas, cito: *“No debemos perder de vista, que la consulta a la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, de que trata el Artículo 13 de la Ley 21 de 1997 con sus reformas, no puede generarse; ya que dicha consulta depende de la expedición de una ley formal, tal y como se establece en la última parte del artículo en cita. Es decir, que hasta tanto no se dicte la ley que regule los parámetros que deben utilizarse para la consulta en referencia, no debe exigirse este requisito, ya que sería someter el asunto a una consulta sin que la ley haya establecido los parámetros que deben consultarse...”* (Cfr. fojas 85 y 86 del expediente judicial).

Este Despacho se aparta de esa opinión, por razón que el artículo 13 de la Ley 21 de 1997, modificado por la Ley 29 de 2 de junio de 2008, vigentes a la fecha de la solicitud, es claro al indicar que, cito: *“...la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional del Ambiente, podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, previa consulta con la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte.”*, por lo que es evidente que la entidad ministerial no estaba autorizada para expedir la resolución objeto de reparo sin haberse ceñido al texto legal citado en este párrafo.

En todo caso, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial debió lograr que se promoviera una ley, según los parámetros del artículo 13 de la Ley 21 de 1997, modificado por la Ley 28 de 17 de abril de 2013, para poder proceder un cambio del código de zona de R2D1 (Residencial de Mediana Densidad-Baja Intensidad) al código de zona MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Intensidad), para la finca 239750, inscrita en Registro Público en el documento redi 681745,

código de ubicación 8720 de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, ubicada frente a la Avenida Santos Jorge, comunidad de Albrook, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, con la finalidad de desarrollar una plaza comercial, como no lo hizo de esa manera, infringió la ley.

De conformidad con los fundamentos de hecho y de Derecho que hemos analizado, la Procuraduría de la Administración es del concepto que **ES ILEGAL** la **Resolución 322-2010 de 24 de mayo de 2010**, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), por lo que le solicita respetuosamente al Tribunal así sea declarado.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 46-15