

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 587

Panamá, 6 de junio de 2019.

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

La firma Morgan & Morgan, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Residentes de la urbanización Altos del Golf, Loma Alegre y áreas aledañas**, solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución 389-2014 de 23 de julio de 2014, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, así como el Permiso de Construcción P.P.I. 697-2015 TPCI -211 de 21 de julio de 2015, el Permiso de Construcción P.P.F. 697-15 TPCF-152 de 9 de octubre de 2015 y el Permiso de Ocupación 2222-16 de 14 de octubre de 2016, emitidos por la **Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá** y para que se hagan otras declaraciones.

**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 reiterar nuestro criterio en **interés de la ley** en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Cuestión Previa.**

La firma Morgan & Morgan, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Residentes de la urbanización Altos del Golf, Loma Alegre y áreas aledañas**, ha promovido ante la Sala Tercera, varias demandas contencioso administrativas de nulidad, para que se declaren nulos, por ilegales, los actos administrativos que se detallan a continuación:

“1. La Resolución 389-2014 de 23 de junio de 2014, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT); impugnada mediante la acción de nulidad contenida en el expediente número 914-15.

2. El Permiso de Construcción P.P.I. 697-2015 TPCI -211 de 21 de julio de 2015, expedido por la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá; impugnado mediante la acción de nulidad contenida en el expediente número 142-16.

3. El Permiso de Construcción P.P.F. 697-15 TPCF-152 de 9 de octubre de 2015, expedido por la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá; impugnado mediante la acción de nulidad contenida en el expediente número 548-16.

4. El Permiso de Ocupación 2222-16 de 14 de octubre de 2016, expedido por la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá; impugnado mediante la acción de nulidad contenida en el expediente número 791-16.” (Cfr. fojas 2 a 27, 209 a 222, 452 a 465 y 615 a 625 del expediente judicial).

Sobre el particular, estimamos oportuno señalar el análisis que realizó la Sala Tercera, mediante la Resolución de 8 de marzo de 2018, en la que aclaró lo siguiente:

“Ante este escenario, amerita señalar que mediante la Resolución fechada seis (6) de enero de 2017, se admitieron y acumularon las Entradas 914-15 y 142-16; posteriormente a través de la Resolución de tres (3) de febrero de 2017, se acumuló la Entrada 548-16 (la cual se encontraba admitida con antelación); y finalmente, al dictarse la Resolución de veinticuatro (24) de agosto de 2017, se admitió y acumuló la Entrada 791-16; procediéndose también a admitir como terceros interesados, a las sociedades MIDA CORPORATION, S. A., y DESARROLLO KADIMA, S.A., las cuales a través de su representación judicial, solicitaron formalmente que se levanten las suspensiones provisionales que se encuentran restringiendo los efectos de los actos administrativos que fueron tachados de ilegales por la parte actora, con sus correspondientes demandas de nulidad (sic).

Por tanto, habiéndose admitido las precitadas demandas de nulidad, y encontrándose acumuladas al proceso más antiguo (Entrada N° 914-15), se precisa en virtud del Principio de Economía Procesal, efectuar un examen unificado respecto a las solicitudes de levantamiento de medida cautelar, promovidas por las mencionadas sociedades que figuran como terceros interesados en los procesos descritos con antelación; considerando que dichas peticiones están sustentadas con los argumentos resumidos a continuación (sic)” (Cfr. fojas 206 a 207, 499, 756 a 757 y 777 a 797 del expediente judicial).

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

Los demandantes manifiestan que los actos acusados, vulneran las siguientes disposiciones:

**A.** Los artículos 3 (numerales 1 y 2), 4 y 5 (numerales 1.2 y 3.2) de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, “Por la cual se establece el Procedimiento y los requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano”, los cuales en su orden, establecen los requisitos para la formalización de las solicitudes; los presupuestos jurídicos en cuanto a la revisión de la documentación presentada; y la tramitación siguiente a la presentación y evaluación de los requisitos (Cfr. fojas 14 a 19 del expediente judicial);

**B.** El numeral 16 de la Resolución 112-2003 de 22 de julio de 2003 “Por la cual se aprueba el Plano de Zonificación de los usos del suelo y las normas de desarrollo urbano para el corregimiento de San Francisco”, la cual establece las características del Código de Zona denominado Mixto Comercial Urbano de Baja Intensidad (MCUI) (Cfr. foja 20 y 216 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 34, 36 y 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto establece los principios que informan al procedimiento administrativo general; que ningún acto podrá emitirse si se realiza mediante la infracción de una norma jurídica; y que será meramente anulable todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (Cfr. fojas 13 a 20, 20 a 23 y 621 a 622 del expediente judicial);

**D.** La Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014, “Por la cual se suspenden provisionalmente los Códigos de Zona MCU3 (Mixto Comercial Urbano de Alta Intensidad), MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Intensidad), MCU1 (Mixto Comercial Urbano de Baja Intensidad); RM (Residencial de Mediana Densidad), RM1 (Residencial de Alta Densidad), RM2 (Residencial de Alta Densidad), RM3 (Residencial de Alta Densidad), en las comunidades de Altos del Golf y Villa Lilla y el Código de Zona SIV (Servicio Institucional Vecinal), en la comunidad de Villa Lilla, del corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá” (Cfr. fojas 213 a 216 y 457 a 459 del expediente judicial); y

**E.** El artículo 752 de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, mediante la cual se aprobó el Código Administrativo, el cual dispone que las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en su vida honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos (Cfr. fojas 621 a 622 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Luego de expuestos los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión del recurrente, esta Procuraduría procede a emitir su concepto jurídico haciendo las siguientes consideraciones.

Según consta en Autos, el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** emitió la Resolución 389-2014 de 23 de julio de 2014, mediante la cual aprobó el cambio de Código de Zona R1-B (Residencial de Baja Densidad) al Código de Zona MCUI con tolerancia de 1 alto (PB+1) para una edificación a desarrollarse en la finca 14754, ubicada entre la avenida Santa Elena y la calle Gil Blas Tejeira, en el corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá (Cfr. fojas 86 a 89 del expediente administrativo).

Sobre el particular, el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** manifestó en su informe de conducta, lo que nos permitimos transcribir para una mejor aproximación de sus planteamientos:

“ ...

- El 12 de diciembre de 2013, el Arquitecto David Bettis, en representación de la sociedad INVERSIONES LA VISITACIÓN, S.A., cuyo representante legal es Eduardo Spiegel, presenta solicitud ante la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo, (sic) de Anexo de Código de Zona MCUI (Mixto Comercial Urbano de Intensidad Baja) al Código de Zona R1-B Residencial de Baja Densidad) del Plan Normativo de San Francisco, para la Finca 14754, inscrita al Tomo 392, Folio 236, actualizada con código de ubicación 8708 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, con una superficie de 2,263 m<sup>2</sup>; ubicada en el sector El Golf, esquina con Avenida Santa Elena y la Calle Gil Blas Tejeira, Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá (Foja 2-3) (sic).

...

- Se cumple con la publicación en los periódicos nacionales de la Convocatoria mediante la modalidad de participación Consulta Pública 'solicitud de Cambio de Código de Zona R1-B (Residencial de Baja Densidad) al Código de Zona MCUI (Mixto Comercial Urbano de Intensidad Baja) del Plan Normativo de San Francisco, y Tolerancia de uso comercial en el primer nivel, para la edificación a construirse en la Finca 14754, inscrita al Tomo 392, Folio 236, actualizada con código de ubicación 8708 de la Sección de Propiedad, Provincia de Panamá, con una superficie de 2,263 m<sup>2</sup>; ubicada en el sector El Golf, esquina con Avenida Santa Elena y la Calle Gil Blas Tejeira, Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá, donde se confirma que hubo la no estar de acuerdo con la solicitud de cambio de uso comercial de baja intensidad (Foja 30) (sic).

...

- Mediante nota fechada el 11 de febrero de 2014, se recibe en la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, nota aclaratoria donde el arquitecto David Bettis detalla sobre el cambio de diseño en cuanto a la cantidad de locales comerciales. En la consulta ciudadana efectuada el 17 de enero de 2014, el arquitecto responsable del proyecto se refiere a un proyecto (sic) comercial de una plaza donde se

contemplan (12) locales comerciales (seis (6) en planta baja y seis (6) en planta alta) con un metraje aproximado de 95 m2 cada uno, más su bodega y área de servicio. Contamos con treinta y nueve (39) plazas de estacionamiento'. Sin embargo, en la nota aclaratoria se adiciona (sic) cuatro locales comerciales, dando un total de dieciséis (16) locales comerciales (ocho (8) en planta baja y ocho (8) en planta alta). En ésta (sic) solicitud de modificación de diseño se adjuntan las consideraciones urbanísticas del proyecto donde se identifica como propietario a MIDA CORPORATION, S.A. La misma se adjunta al esquema del proyecto con sus respectivos cambios. (Foja 65 a 77) (sic).

...

- El 28 de mayo se recibe en la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento, la opinión de la Junta de Planificación mediante nota No.P.V.176-2014 (sic), donde rechazan (sic) la solicitud de Cambio de Código de Zona R1-B (Residencial de Baja Densidad) al Código de Zona MCUI (Mixto Comercial Urbano de Intensidad Baja) del Plan Normativo de San Francisco, y Tolerancia de uso comercial en el primer nivel, para la edificación a construirse en la Finca 14754, inscrita al Tomo 392, Folio 236, actualizada con código de ubicación 8708 de la Sección de Propiedad, Provincia de Panamá, con una superficie de 2,263 m2; ubicada en el sector El Golf, esquina con Avenida Santa Elena y la Calle Gil Blas Tejeira, Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá. La Junta de Planificación de Panamá rechaza la solicitud ya que: 'el código de zona solicitado, impactará significativamente de forma negativa añadiendo actividades comerciales, lo cual desmejoraría tanto la calidad del carácter residencial que se mantiene en la actualidad del sector'. (Foja 80-81) (sic).

- Que el Informe Técnico No. 158-14 de 3 de junio de 2014, con fundamento en la Consulta, contenido del expediente y basándose en el Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, contenido del expediente y basándose en el Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, recomienda Aprobar el Cambio de Código de Zona R1-B (Residencial de Baja Densidad) al Código de Zona MCUI (Mixto Comercial Urbano de Intensidad Baja) del Plan Normativo de San Francisco, y Tolerancia de uso comercial en el primer nivel, para la edificación a construirse en la Finca 14754, inscrita al Tomo 392, Folio 236, actualizada con código de ubicación 8708 de la Sección de Propiedad, Provincia de Panamá, con una superficie de 2,263 m2; ubicada en el sector El Golf, esquina con Avenida Santa Elena y la Calle Gil Blas Tejeira, Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá. (Fojas 84-85) (sic).

- Mediante la Resolución N°389-2014 de 23 de junio de 2014 (sic), se aprueba Cambio de Código de Zona R1-B (Residencial de Baja Densidad) al Código de Zona MCUI (Mixto Comercial Urbano de Intensidad Baja) del Plan Normativo de San Francisco, y Tolerancia de uso comercial en el primer nivel, para la edificación a construirse en la Finca 14754, inscrita al Tomo 392, Folio 236, actualizada con código de ubicación 8708 de la Sección de Propiedad, Provincia de Panamá, con una superficie de 2,263 m2; ubicada en el sector El Golf, esquina con Avenida Santa Elena y la Calle Gil Blas Tejeira, Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá (sic).

Donde la aprobación es condicionada:

1. Restricción de altura, al no poder exceder de doce (12) metros.

2. Guardar una franja arborizada de por lo menos 1.80 metros a lo largo del retiro de 2.70 metros con respecto a sus colindantes laterales, la cual deberá mantener en constante vigilancia y limpieza. (Foja 86-89) (sic).

- Que en virtud de las quejas presentadas por los residentes que se sienten afectados por los cambios de zonificación que ha tenido el corregimiento de San Francisco, la institución procede a emitir la Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014, que resuelve: suspender provisionalmente los Códigos de Zona MCU3 (Mixto Comercial Urbano de Alta Intensidad), MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Intensidad), MCU1 (Mixto Comercial Urbano de Baja Intensidad); RM (Residencial de Mediana Densidad), RM1 (Residencial de Alta Densidad), RM2 (Residencial de Alta Densidad), RM3 (Residencial de Alta Densidad), en las comunidades de Altos del Golf y Villa Lilla y el Código de Zona SIV (Servicio Institucional Vecinal), en la comunidad de Villa Lilla, del corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá. (Foja 90-93) (sic).

...” (Cfr. fojas 446 a 449 del expediente judicial).

Que la **disconformidad de los demandantes radica en que, según éstos, la Resolución 389-2014 de 23 de julio de 2014, fue emitida sin realizar adecuadamente la participación ciudadana, y con la carencia de otros requisitos necesarios para la evaluación y posterior aprobación del cambio de zonificación; así mismo, advierten que los permisos de construcción y de ocupación fueron emitidos durante la suspensión de los código de zona establecida mediante la Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014, por lo que, deben ser declarados nulos por ilegales** (Cfr. fojas 14 a 23, 213 a 217, 453 a 463 y 621 a 623 del expediente judicial).

Partiendo de la premisa anterior, nos corresponde **analizar si los actos acusados de ilegales fueron emitidos conforme al procedimiento establecido en las normas de ordenamiento territorial que señalaremos a continuación, a fin de determinar si se configuró algún vicio de nulidad.**

Sobre el particular, la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, “Por la cual se establece el Procedimiento y los requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano”, dispone en el artículo 2 del Capítulo I, las materias que reglamenta dicha norma, veamos:

“ ...

## CAPÍTULO I

### MATERIAS QUE SE REGALAMENTAN

**Artículo 2:** El procedimiento y los requisitos señalados en la presente Resolución se aplicarán en las siguientes materias:

**1. Asignaciones o adiciones o cambios de usos de suelo o códigos de zona y autorización de usos complementarios.**

2. Asignaciones o cambios o desafectaciones de servidumbres viales y asignaciones o cambios de líneas de construcción.

3. Tolerancias o excepciones en las normas de desarrollo urbano (No aplica a líneas de construcción ni servidumbres viales).

4. Certificaciones de usos de suelo o códigos de zona u otros aspectos de las normas de Desarrollo Urbano.

5. Certificaciones de servidumbres viales y líneas de construcción.

6. Esquemas de Ordenamiento Territorial para toda propuesta mayor de 10 has, o en áreas menores cuya intensidad de uso sea alta, en los casos de Ordenamiento Territorial.

PARÁGRAFO: Para los efectos de las Consultas Técnicas referentes a las materias señaladas, sólo las podrán hacer el arquitecto(a) responsable de la sustentación técnica y la tramitación, u otro arquitecto(a) a quien él designe, por el dueño (a), ó representante legal, ó por el abogado (a), con debido poder otorgado” (sic) (El resaltado es nuestro).

Dicho lo anterior, es oportuno aclarar que el análisis de la causa que ocupa nuestra atención, versa sobre **el cambio de código de zona o cambio de zonificación**, emitido por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, mediante la Resolución 389-2014 de 23 de julio de 2014, en tal sentido, pasamos al examen de los presupuestos jurídicos contenidos de los artículos 3, 4 y 5 del Capítulo II de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, cuyos textos disponen lo siguiente:

## “CAPÍTULO II

### FORMALIZACIÓN DE LAS SOLICITUDES

**Artículo 3:** Para formalizar cualquier solicitud relativa a las materias descritas en el artículo precedente, deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

**1. ASIGNACIONES O ADICIONES O CAMBIOS DE USOS DE SUELO O CÓDIGOS DE ZONA Y AUTORIZACIÓN DE USOS COMPLEMENTARIOS.**

**En cumplimiento de la Ley No. 6 de 1º de febrero de 2006, y su Decreto Reglamentario No. 23 del 16 de mayo de 2007, la tramitación de este tipo de solicitud requiere la Participación Ciudadana, de acuerdo al procedimiento establecido (sic).**

**1.1 DOCUMENTOS REQUERIDOS EN ORIGINAL Y DOS (2) COPIAS:**

- Solicitud formal en papel habilitado tamaño 8 ½ x 13 con B/.4.00 en timbres o franqueado, dirigida al Director(a) de Desarrollo Urbano, firmada por el propietario (a) actual del lote o finca y el arquitecto(a) responsable de la sustentación técnica y de la tramitación que contenga lo siguiente:

- Razones que justifican la solicitud (sustentación técnica) por parte del arquitecto(a) responsable que incluya además los estudios técnicos pertinentes que se requieran (usos de suelo, zonificación vialidad infraestructura de servicios y vulnerabilidad, entre otros), que se consideren necesarios para el proyecto que se va a realizar;

- Datos generales de la propiedad: número de finca, tomo (rollo), folio (documento), número de lote, superficie, propietario y ubicación (lugar, corregimiento, distrito y provincia);

- Nombre, firma, número de cédula y número de teléfono del propietario actual o representante legal;

- Nombre, firma, número de cédula, número de teléfono y Licencia de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (sello y firma) del arquitecto(a) responsable.

- Certificado del Registro Público con no más de tres (3) meses de expedido, donde conste el número de finca, tomo (rollo), folio (documento), y/o demás generales que contengan de la propiedad tales como ubicación, corregimiento, superficie, medidas, colindantes, propietario(s) y número de lote.

- Cuando el propietario sea una persona jurídica, presentar Certificado del Registro Público con no más de tres (3) meses de expedición, donde conste la vigencia de la personería jurídica y su representante legal.

- Cuando un (a) abogado(a) firme la solicitud en representación del propietario(a) actual de la(s) finca(s), deberá presentar un poder notariado.

- Cuando el solicitante sea una empresa constructora, deberá presentar Registro de Inscripción Vigente expedido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

- Tres (3) copias de la cédula del propietario(a) o del representante legal. Localización regional georeferenciada que

cubra 500.00 metros a la redonda, a escala 1:5,000. (Presentación digitalizada opcional).

- Localización general donde se indique los accesos públicos (calles, veredas, etc.) y los colindantes, a escala legible. (Presentación digitalizada opcional). **Esquema del proyecto que se pretenda desarrollar en hojas 11"x17". (Presentación digitalizada opcional).**

## 2. TOLERANCIAS O EXCEPCIONES A LAS NORMAS DE DESARROLLO URBANO

### 2.1 DOCUMENTOS REQUERIDOS:

- Solicitud formal en papel habilitado tamaño 8 ½"x13", con B/4.00 en timbres o franqueado, dirigida al Director(a) de Desarrollo Urbano, firmada por el propietario(a) actual del lote y el arquitecto(a) responsable de la sustentación técnica y de la tramitación, que contenga lo siguiente:
  - Razones que justifican la solicitud (sustentación técnica) por parte del arquitecto (a) responsable.
  - Datos generales de la propiedad así como: finca, tomo (rollo), folio (documento), número de lote, superficie, propietario y ubicación lugar, corregimiento, distrito y provincia.
  - Nombre, firma, número de cédula y número de teléfono del propietario actual o representante legal.
  - Nombre, firma, número de cédula, número de teléfono y Licencia de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (Sello y Firma) del arquitecto responsable.
- Certificado de Registro Público con no más de tres (3) meses de expedido, donde conste los datos generales del inmueble así como: número de finca, tomo (rollo), folio (documento), ubicación, corregimiento, superficie, medidas, colindantes, propietario(s), y número de lote.
- Cuando el propietario sea una sociedad, presentar original y una (1) copia del Certificado del Registro Público con no más de tres (3) meses de expedido, donde conste la vigencia de la sociedad y su representante legal. No 26221 Gaceta Oficial Digital, miércoles 11 de febrero de 2009 2 (sic).
- Cuando un (1) abogado (a) firme la solicitud en representación del propietario (a) actual de la finca, deberá presentar un poder notariado.
- Cuando el solicitante sea una empresa constructora, deberá presentar Registro de Inscripción vigente expedido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

- Una (1) copia de la cédula del propietario(a) ó del representante legal. Localización regional exacta a escala 1:5,000.
- Localización general georeferenciada donde se indique los accesos públicos, veredas, etc.) y los colindantes, a escala legible. Esquema del proyecto en hojas 11"x17" que se pretenda desarrollar.

..." (El resaltado es nuestro).

**"Artículo 4:** Una vez presentada la solicitud en la Dirección de Desarrollo Urbano, se procederá a verificar y comprobar la información suministrada. En caso de estar incompleta, la misma será devuelta al interesado para que subsane lo pertinente."

**"Artículo 5: Verificado que la solicitud ha cumplido con los requisitos se procederá a registrarla e iniciar la tramitación del caso,** como sigue:

1. Asignaciones, adiciones o **cambios de usos de suelo o códigos de zona** y autorización de usos complementarios:

**1.1 Celebrar el acto de participación ciudadana;**

**1.2 Transcribir el acto de participación ciudadana, por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano que será remitido a la Junta de Planificación Municipal correspondiente conjuntamente con toda la documentación presentada por el interesado(s);**

**1.3 La Junta de Planificación Municipal correspondiente evaluará la documentación recibida y posteriormente elaborará un informe técnico con sus recomendaciones en un término no mayor de treinta (30) días calendario que será remitido a la Dirección de Desarrollo Urbano para su evaluación, aprobación ó rechazo.**

(\*) Mientras no existan Juntas de Planificación Municipal en los Distritos esta labor la seguirá ejerciendo el Ministerio de Vivienda. Igualmente, de no cumplir la Junta de Planificación Municipal con el término de treinta (30) días establecido, el Ministerio de Vivienda podrá resolver de manera autónoma la solicitud.

2. Asignaciones o cambios o desafectaciones de servidumbres viales y asignaciones o cambios de líneas de construcción:

**2.1 Evaluar la solicitud por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano;**

**2.2 Realizar inspección de campo, investigación de oficina y elaborar de informe técnico;**

**2.3 Decidir del caso, a través del instrumento legal pertinente;**

**3. Tolerancias o excepciones en las normas de desarrollo urbano;**

**3.1 Evaluar la solicitud por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano;**

3.2 Realizar inspección de campo, investigación de oficina y elaboración de informe técnico;

3.3 Decisión del caso a través del instrumento legal pertinente;

4. Certificaciones de usos de suelo, códigos de zona, servidumbres viales y líneas de construcción;

4.1 Evaluar la solicitud por parte de la Dirección de Desarrollo de Urbano;

4.2 Realizar investigación de oficina y de ser necesario inspección de campo;

4.3 Certificar el caso a través del instrumento legal pertinente;

5. Esquema de Ordenamiento Territorial;

5.1 Evaluar el Documento por parte de la Dirección de Desarrollo de Urbano;

5.2 Realizar investigación de oficina y de ser necesario inspección de campo; y

5.3 Certificar el caso a través del instrumento legal pertinente.” (El resaltado es nuestro).

Luego de una revisión prolija de las constancias que reposan en el expediente administrativo, **observamos que de la documentación presentada no consta el número de teléfono del representante legal de la sociedad Inversiones la Visitación S.A.; no obstante, el resto de la documentación si fue aportada por el administrado** (Cfr. fojas 1 a 20 del expediente administrativo).

Sobre el particular, debemos aclarar que la inspección de campo a que se refieren los demandantes, está ubicada en el **apartado 3.1 del numeral 3 de la norma trascrita el cual obedece a los trámites de “Tolerancia o excepciones en las normas de desarrollo urbano”, es decir, que este procedimiento se aplica sobre un trámite distinto al de cambio de zonificación, por lo que no correspondía su realización** (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Ahora bien, continuando con el estudio de las piezas procesales, debemos recordar que de conformidad con el artículo 5 de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, una vez que se haya verificado que la solicitud ha cumplido con los requisitos, se procederá a registrarla e iniciar la tramitación, en este caso, de cambios de usos de suelo o códigos de zona, de la siguiente manera:

### 1.1 Celebrar el acto de participación ciudadana;

1.2 Transcribir el acto de participación ciudadana, por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano que será remitido a la Junta de Planificación Municipal correspondiente conjuntamente con toda la documentación presentada por el interesado(s);

1.3 La Junta de Planificación Municipal correspondiente evaluará la documentación recibida y posteriormente elaborará un informe técnico con sus recomendaciones en un término no mayor de treinta (30) días calendario que será remitido a la Dirección de Desarrollo Urbano para su evaluación, aprobación ó rechazo.”

Con la finalidad de realizar un análisis detallado del procedimiento que llevó a cabo el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, conforme a la norma antes señalada, explicaremos las fases cumplidas en concordancia con el orden cronológico que consta en el expediente administrativo.

#### 1.1 Participación Ciudadana.

En cuanto a la participación ciudadana este Despacho advirtió los avisos de la consulta ciudadana, publicados en dos (2) periódicos de la localidad, a saber, El Siglo y La Estrella de Panamá, los días 21, 22 y 23 de diciembre de 2013 (Cfr. fojas 25 a 28 del expediente administrativo).

En ese mismo contexto, consta el documento denominado “Lista de Asistencia - Consulta Ciudadana, Corregimiento: San Francisco”, con fecha 17 de enero de 2014, en la que se advierten las firmas de ocho (8) personas en total, siete (7) de ellas residentes de áreas aledañas (Cfr. foja 29 del expediente administrativo).

#### 1.2 Informe de Consulta Ciudadana.

Otro de los documentos observados, es el Informe de Consulta Ciudadana 1394-13, fechado 17 de enero de 2017, en el cual se señala la participación del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** y seis (6) participantes de la comunidad, con relación a la solicitud de cambio de RIB3 (Residencial de Baja Densidad) al código de zona MCUI (Residencial de Alta Densidad - Mixto Comercial Urbano de Alta Intensidad) para la finca 14754, ubicada en el sector de San Francisco, esquina con calle 78 A Este (calle Gil Blas Tejeira) y la Avenida Santa Elena,

corregimiento de san Francisco, distrito y provincia de Panamá (Cfr. foja 30 del expediente administrativo).

En este punto, es importante resaltar que en el apartado denominado “OBSERVACIONES”, del Informe de Consulta Ciudadana, referido en el párrafo anterior, se advierte lo siguiente:

“El profesional idóneo refiere técnicamente que se trata de un desarrollo comercial, desarrollado con accesos y salidas eficientes, con su dotación de estacionamientos **(37 espacios y 2 para discapacitados) (sic)**. **Dicho desarrollo involucra seis (6) locales en planta baja y seis (6) en planta alta.** Además mencionó, ‘que el sector mantiene una tendencia de uso mixto: desde la esquina con la Vía Porras, la estación de gasolina, escuela y lavandería sobre la Avenida Santa Elena, lo cual pudiese considerarse como un sector con una vocación residencial y comercial en aquellos lotes con acceso desde la Avenida Santa Elena.’

...” (Cfr. foja 30 del expediente administrativo) (El resaltado es nuestro).

Ahora bien, se advierte de las piezas procesales que constan en el expediente, el documento denominado “Oposición de propietarios colindantes al cambio de código de uso de suelo de la finca 14754 – Código de ubicación 8707”, firmado por ciento ochenta (180) personas (Cfr. 33 a 62 del expediente judicial).

Continuando con el análisis del procedimiento llevado a cabo por la entidad demandada, observamos la Nota de 10 de febrero de 2014, a través de la cual el Arquitecto David Bettis señala lo siguiente:

“Quisiéramos **‘actualizar la descripción del proyecto’** por cambios de rediseño interno de plantas con el mismo metraje y redistribuyendo los espacios a.

- **Planta baja con 8 locales comerciales, los cuales contarán con su área de servicio y baño (con sanitario y lavamano).**

- **Planta Alta con 8 depósitos comerciales cada uno con su sanitario y lavamanos.”** (sic) (Cfr. fojas 65 del expediente administrativo).

### **1.3 Opinión de la Junta de Planificación Municipal.**

Mediante la Nota P.U.176-2014 de 25 de marzo de 2014, la Dirección de Planificación Urbana de la Alcaldía de Panamá, rechazó el cambio de código de zona, advirtiendo lo siguiente:

“EL CÓDIGO DE ZONA SOLICITADO, IMPACTARÁ SIGNIFICATIVAMENTE DE FORMA NEGATIVA AÑADIENDO ACTIVIDADES COMERCIALES, LO CUAL DESMEJORARÍA TANTO LA CALIDAD DEL

CARÁCTER RESIDENCIAL QUE SE MANTIENE EN LA ACTUALIDAD EN EL SECTOR.” (Cfr. fojas 80 a 81 del expediente administrativo).

En ese mismo contexto, observamos que el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** emitió el Informe Técnico 158-14, control número 1394-13 de 3 de junio de 2014, a través del cual señaló lo siguiente:

“ ...

- En cumplimiento de la Ley N°6 de 01 de febrero de 2006, reglamentada mediante Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, se efectuó la Consulta Ciudadana el día 17 de enero de 2014, (sic) en donde se nos refiere técnicamente el proyecto se desarrollará en planta baja y un alto. En la planta baja el proyecto contendrá estacionamientos regulares y de discapacitados. **En la planta baja contará con 8 locales comerciales con áreas de depósito y terraza. En la planta alta se pretende edificar una planta similar a la proyectada en la planta baja con 8 locales y depósitos. La plaza contará con elevador y cuartos técnicos. El desarrollador indica que la plaza está orientada al desarrollo comercial de baja intensidad y que no excederá la altura total de doce (12) metros;**

...

- El proyecto cuenta con revisión y aprobación de plano por parte del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (I.D.A.A.N.), mediante Nota N°1169 DNING, expedida el 20 de diciembre de 2013, (sic) que señala la disposición de una línea de distribución de agua de 12” de diámetro y conexión directa hacia el alcantarillado sanitario del sector que tiene una tubería de 8” de diámetro, con aprobación para interconexión y el Visto bueno del plano con fecha 12 de marzo de 2014.

- El proyecto cuenta con el Visto Bueno por el Departamento de Diseño y Aprobación de Planos de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (A.T.T.T), en cuanto a la interconexión de infraestructura. De igual manera la avenida Santa Elena posee servicios públicos menores complementarios a la actividad comercial como lo son voz, data y energía.

- la (sic) Oficina de Planificación del Municipio de Panamá señala lo siguiente: ‘El Código de Zona solicitado, impactará significativamente de forma negativa añadiendo actividades comerciales, lo cual desmejoraría tanto la calidad del carácter residencial que se mantiene en la actualidad en el sector’. La Junta **rechaza** la solicitud;

...

#### **Con respecto a la tolerancia de un (1) piso adicional**

La tolerancia en altura, de un (1) piso adicional, es viable en la medida en la que no vulnere las alturas prevalentes en el sector, de forma que los 12 metros planteados en la solicitud deberán incluir el tejado y/o componentes usualmente localizados en la parte superior de la estructura a ser edificada.

En virtud de lo anterior, **consideramos viable otorgar** lo solicitado, tomando en cuenta la posibilidad de desarrollo que ofrece el área, cumpliendo con el área mínima que esboza la regulación predial del código solicitado, el cual desde el punto de vista de planificación urbana, consideramos que no riñe con la actividad residencial de baja densidad colindante, toda vez que el desarrollo propuesto mantenga el parámetro de baja intensidad comercial, y en virtud de ello, estimamos conveniente tomar algunas medidas en el emplazamiento del proyecto en el sector, que coadyuven en el correcto funcionamiento y seguridad del mismo, garantizando que no afecte de forma adversa al sector.

...

### **RECOMENDACIÓN Y CONCLUSIONES**

**Aprobar, el cambio de Código de zona R1-B (Residencial de Baja Densidad) al código de zona MCUI con tolerancia de 1alto (PB+1) para una edificación a desarrollarse en la Finca N°14754, ubicada en lote de esquina con la Avenida Santa Elena y la Calle Gil Blas Tejeira, en el Corregimiento de san Francisco, distrito y provincia de Panamá.** Esta aprobación está condicionada de manera especial con respecto a los siguientes temas:

- 1. Restricción de altura, al no poder exceder de doce (12) metros;**
- 2. Guardar una franja arborizada de por lo menos 1.80 metros a lo largo del retiro de 2.70 metros con respecto a sus colindantes laterales, la cual deberá mantener en constante vigilancia y limpieza.**

...” (Cfr. fojas 84 a 85 del expediente administrativo) (El resaltado es nuestro).

Ante el escenario anterior, se desprende con meridiana claridad que el **Ministerio de Ordenamiento Territorial** emitió la resolución impugnada al margen de los procedimientos exigidos para la aprobación del cambio de zonificación, principalmente en lo que respecta a la participación ciudadana, ello es así, toda vez que, aquella se llevó a cabo explicando a los ciudadanos un proyecto distinto al aprobado.

Lo anterior cobra relevancia, puesto que en la Consulta Pública celebrada el día 17 de enero de 2014, se planteó la viabilidad del cambio de zonificación, en virtud de la construcción de seis (6) locales en planta baja y seis (6) en planta alta, no obstante, la entidad demandada aprobó mediante la Resolución 389-2014 de 23 de julio de 2014, un proyecto de ocho (8) locales comerciales con áreas de depósito y terraza en planta alta y ocho (8) locales y depósitos en planta baja; **variación sobre la cual era necesaria convocar una nueva participación ciudadana, ya que esta figura jurídica obedece al principio de acceso a la información y al Derecho de libertad de**

información, que según el artículo 1 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, es: *“aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en trámites, en curso, en archivos, en expedientes, documentos, registros, decisión administrativa o constancias de cualquier naturaleza en poder de las instituciones”* (Cfr. fojas 33 a 62 y 84 a 85 del expediente administrativo).

En ese orden de ideas, también es oportuno destacar el texto de los artículos 24 y 25 contenidos en el Capítulo VII denominado **“Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades”**, el cual dice lo siguiente:

**“Artículo 24:** Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, **tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos**, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a **construcción de infraestructuras**, tasas de valorización, **zonificación** y fijación de tarifas y tasas por servicios.” (Lo resaltado es nuestro).

**“Artículo 25:** Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

**1. Consulta pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.**

2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.

3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.

4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo. Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo” (Lo destacado es nuestro).

En la Sentencia de 28 de septiembre de 2017, el Magistrado Abel Zamorano, mediante salvamento de voto, explicó lo siguiente:

“Además de lo explicado, el Procurador de la Administración señala en su Vista Fiscal que la inexactitud de los precitados contenidos mínimos podrían influir indirectamente en otro elemento establecido en los mismos, que es también exigible a los EsIA categoría I, en este caso el contemplado en el: 5.6.1 Necesidades de servicios básicos (agua, energía, aguas servidas, vías de acceso, transporte público, otros), situación que debió ser evaluada de acuerdo lo dispuesto en el EsIA y esto precisamente es una de las quejas de las comunidades antes las autoridades competentes.

De allí, la importancia de los Estudios de Impacto Ambiental que indistintamente a su categoría deben proporcionar antecedentes fundados para la identificación, interpretación y proyección de los impactos ambientales, y describir las medidas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos. Esto quiere decir que es obligación que todo promotor del proyecto suministrar para la evaluación de su estudio, la información correcta acerca de los impactos que provoca, y de los contenidos mínimos.

Igualmente, **debe ser involucrada la comunidad y como lo indica el autor el autor John Jairo Morales Alzate en su obra ‘Consulta Previa: Un derecho fundamental’, ‘las consultas deben hacerse de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo, las partes involucradas deben buscar establecer un diálogo que le permita encontrar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y participación plena. La consulta efectiva es aquella en que los interesados tienen la oportunidad de influir la decisión adoptada. Esto significa una consulta real y oportuna’.** (Morales Alzate, Jhon Jairo, La Consulta Previa: Un derecho fundamental, Segunda Edición Doctrina y Ley Ltda, Bogotá, Colombia, pág. 49).

Aún más, cuando los EsIA categoría I generan impactos ambientales negativos no significativos, y no conllevan riesgos ambientales negativos significativos, por tal razón, **la información debe ser presentada de forma exacta, lo que permite además a la sociedad identificar dichos elementos y asegurarse que la actividad cumple con la normativa ambiental para su ejecución, este es precisamente la misión de la Sala Tercera de corregir mediante estas acciones, los defectos de construcción que no cumplen con los Estudios de Impacto Ambiental o con lo ofertado por los promotores.**

En consecuencia, en virtud que las demandas contencioso administrativas de nulidad, tienen como finalidad preservar el orden jurídico abstracto, es decir que cuestiona la legalidad del acto administrativo impugnado, la Resolución ARAP-IA-454-13 de 23 de diciembre de 2013, y sus actos posteriores, consideramos que son nulos, por ilegales...” (sic) (Lo destacado es nuestro).

En cuanto a lo referido por el autor John Jairo Morales Alzate, respecto a que la Consulta Pública es un Derecho fundamental, tenemos que: *“La Consulta Pública es un derecho de participación especial exclusivo para sus titulares-sujetos colectivos de protección especial. Es considerado un derecho fundamental, en el sentido de no requerirse ser individualizado por su carácter colectivo, generador de deberes y obligaciones para los sujetos colectivos.”*

(Morales Alzate, Jhon Jairo, 'La Consulta Previa. Un derecho fundamental', Segunda Edición, Ediciones Doctrina y ley Ltda, Bogotá, Colombia, pág. 112).

Aunado a lo anterior, cabe destacar lo señalado por la Sala Tercera en la Sentencia de 25 de mayo de 2016, a través de la cual manifestó lo siguiente:

“A continuación el examen de legalidad del acto administrativo acusado de cara a la normativa que se estima vulnerada, se procederá a desarrollar de manera conjunta por motivo de la correlación de normas y argumentos.

**En este orden de ideas, la participación ciudadana, es un asunto correlativo al tema del derecho humano de acceso a la información o libertad de información en poder de la Administración Pública u otros organismos privados que brinden un servicio público. La información a recibir no sólo va referida a su gestión, sino también a la conducta de los servidores públicos, al sustento de los criterio y decisiones de forma clara y oportuna, al manejo de los recursos que forman parte del patrimonio del Estado cuya administración es confiada a los gobernantes, y a que se de a conocer en forma clara y oportuna el sustento de los criterios que motivan sus decisiones, así como la decisión misma (sic).**

Dentro del acceso a la información, la comunidad o ciudadanía tiene derecho a integrarse a las decisiones que adoptan quienes lo representan o gobiernan, a través de la Administración Pública, e incorporarse a las decisiones que como gestión de la cosa pública se adoptan en interés general.

**La Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, en su artículo 23 literal a), al efecto del tema de la participación ciudadana dispone que:**

**'Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos'.**

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que **'el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención)' (Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. párr. 156).**

**Y es que la participación ciudadana, no tiene como finalidad única informar al ciudadano de una gestión pública o saber su opinión en la adopción, sino que constituye un mecanismo de integración en los asuntos que les afectan como ciudadanos y como comunidad; un método de concienciación y evaluación de las opciones y decisiones que se pretenden adoptar; una forma de apoyo y seguimiento en la ejecución de la decisión y**

**su efectivo cumplimiento; un medio para la educación sobre un tema en particular de interés general y sus distintas afectaciones; un espacio para que el ciudadano exprese y adopte su visión, lográndose niveles consenso, compromiso y aceptación; y también lograr el objetivo de la transparencia en las decisiones que se adopten en un gobierno, facilitándose en cierta forma el desarrollo y una democracia participativa.**

De acuerdo a estos fines, en nuestro ordenamiento positivo, el derecho a la participación ciudadana y al acceso y libertad de información se encuentra garantizado con la promulgación de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones, cuya objetivo es hacer eficaz la transparencia en la gestión pública. En dicho cuerpo normativo, en su Capítulo VII, denominado '*Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades*', artículo 24, se decreta la obligación de las instituciones estatales de incluir en el procedimiento de toma de decisión que afecten intereses y derecho de grupos de ciudadanos, la participación ciudadana, mediante alguna de las modalidades que para esos efectos la ley dispone. La norma es del tenor siguiente:

**Artículo 24.** Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasa por servicios'

**Entre los actos de la Administración que la norma dispone la obligatoriedad de la participación ciudadana se mencionan los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.** No obstante, es importante resaltar que los temas mencionados no son los únicos que requerirán dicha obligatoriedad, ya que debe observarse que la norma incluye la frase 'entre otros', que deja un amplio margen para que la Administración y la ciudadanía evalúen y precisen, al momento de la realización de su gestión, cuáles otros actos de debe imprimirsele este trámite de forma obligante, contando como parámetro que la temática supongan una posible afectación a los intereses y derechos de la colectividad.

Para la efectividad de dicha obligación del Estado y derecho de los ciudadanos, el artículo 25 de la Ley en comento, dispone y define cuatro modalidades de participación ciudadana que pueden ser utilizados en el procedimiento seguido para adoptar un decisión de la administración pública, requiriéndose que la institución una vez determine la obligación de incorporar la participación y su modalidad, que previamente comunique la modalidad que utilizará. Estas modalidades son: consulta pública, audiencia pública, foros y talleres y participación directa en instancias institucionales. No obstante, no constituyen los únicos medios establecidos, ya que a norma deja abierta la posibilidad de que otros mecanismos puedan ser fijados en nuestro ordenamiento positivo, al indicar la norma que dichas modalidades se instauran sin perjuicios de las contempladas en otras leyes.

**Se convierte entonces, en una tarea relevante del Estado Social de Derecho facilitar el acceso de la sociedad en las decisiones que puedan afectar de una manera u otra; por tanto, la dotará de precisos mecanismos legales para que esta participación sea inmediata, concreta y eficaz” (El resaltado es de esta Procuraduría de la Administración).**

Hasta este punto, vemos con claridad que **la Resolución 389-2014 de 23 de julio de 2014, fue emitida con prescindencia de la adecuada consulta pública, toda vez que el proyecto fue actualizado, lo que conllevó cambios estructurales que debieron ser puestos en conocimiento de la comunidad directamente afectada, ello es así, toda vez que la participación ciudadana adecuada además de ser un Derecho, en el marco de la aprobación de los cambios de zonificación, constituye un procedimiento indispensable, tal como se dispone en el artículos 3 (numerales 1) y 5 (numerales 1.1 y 1.2) de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009.**

En tal sentido, al emitirse el acto impugnado con tales omisiones procedimentales se configura el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto dice: *“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 acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”*

De igual forma, debemos advertir que **dentro de los requerimientos a evaluar establecidos en el numeral 1 del artículo 3 de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, se encuentra la presentación del esquema del proyecto que se pretenda desarrollar, de manera que la modificación del proyecto también, compromete de manera negativa la valoración previa realizada por la entidad demandada, respecto a los requisitos necesarios para el inicio del procedimiento de cambio de zonificación, tal como ha ocurrido en el caso bajo análisis.**

Así mismo, es importante indicar que posterior a la emisión de la resolución acusada de ilegal, consta en el expediente administrativo, el Informe Técnico 203-14 de 4 de agosto de 2014, emitido por la **Dirección de Control y Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, el cual nos permitimos transcribir de manera para una mejor aproximación de los hechos, veamos:

### “CONCLUSIONES:

...

- Las áreas comerciales se encuentran bien definidas en sectores fuera de la urbanización Altos del Golf.

- En la actualidad dentro del corazón de la Urbanización Altos del Golf, especialmente los residentes de las fincas que están sobre la Avenida Santa Elena, han sido parcialmente afectados por el incremento de tráfico vehicular, producto del horario de doble vía en un solo sentido en horario de 7:00 a.m. a 9:00a.m. y de 4:00 a.m. a 7:00 a.m. (sic)

Con la aprobación del Código de Zona MCUI (Mixto Comercial Urbano de Baja Intensidad) a la finca en referencia, se acrecentaría esta afectación del tráfico vehicular y además se produciría a toda hora.

- Introducir un uso comercial dentro de la Urbanización Altos del Golf **impactaría negativamente** el carácter netamente residencial ... (sic)

### RECOMENDACIONES:

En base a lo expuesto anteriormente, a nuestro juicio el **cambio** de código de zona **R1-B** (Residencial de Baja Densidad) al código de zona **MCUI** (Mixto Comercial de Baja Intensidad); no se debió otorgar ya que es **contraproducente**; el uso comercial **no es compatible** con el uso puramente residencial de baja densidad predominante en toda la Urbanización de Altos del Golf. Y estamos completamente de acuerdo con la opinión expuesta por la Junta Técnica de Planificación del Municipio quien recomendó negar el cambio de zonificación.” (Cfr. foja 97 del expediente administrativo).

Ahora bien, en relación con los permisos de construcción, tenemos a bien señalar que como quiera que la Resolución 389-2014 de 23 de julio de 2014, fue emitida incumpliendo con los requisitos y el procedimiento establecido en la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, la posterior aprobación de los permisos de construcción se entienden nulos en virtud de que aquéllos corren la suerte de acto principal.

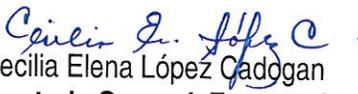
Antes de concluir, cobra importancia resaltar, la teoría sobre la eficacia y la validez de los actos administrativos, según anota el jurista Jaime Orlando Santofimio, cito: **“El fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación sumisión y cumplimiento de la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagradas en las normas superiores. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que éste se adecúa perfectamente al molde de las exigencias abstractas del**

ordenamiento jurídico y del derecho." (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo - Procedimiento, eficacia y validez, 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 233).

De lo antes expuesto y, a juicio de las consideraciones previas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución 389-2014 de 23 de julio de 2014**, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, así como **el Permiso de Construcción P.P.I. 697-2015 TPCI -211 de 21 de julio de 2015**, **el Permiso de Construcción P.P.F. 697-15 TPCF-152 de 9 de octubre de 2015** y **el Permiso de Ocupación 2222-16 de 14 de octubre de 2016**, emitidos por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Cecilia Elena López Cadogan  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 914-15