



MINISTERIO PÚBLICO

PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, ..2..... de Octubre..... de 20..06..

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

**Concepto.**

El licenciado Carlos E. Varela Cardenal, en representación de la **Alianza para la Conservación y el Desarrollo**, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 8 de la resolución 09-2000 de 31 de mayo de 2000, dictada por la **Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda.**

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

Acudo ante su Despacho de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración en relación con la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad descrita en el margen superior.

**I. Acto acusado de ilegal.**

El licenciado Carlos E. Varela Cardenal, quien actúa en nombre y representación de la Alianza para la Conservación y el Desarrollo, demanda la nulidad del artículo 8 de la Resolución 09-2000 del 31 de mayo de 2000, dictada por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, por medio del cual, entre otras cosas, se aprueba

el Código Mediana Densidad - Conjunto (R2c) para el polígono CL-43, como parte de las normas de desarrollo urbano de aplicación en el Sector de Fuerte Clayton.

**II. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.**

La parte actora aduce la infracción de las siguientes disposiciones jurídicas:

**A.** El punto I (Introducción) del Anexo I (Plan Regional) contenido en la Ley 21 de 2 de junio de 1997 "Por la cual se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal", que contiene la normativa de ordenamiento territorial para los usos de los suelos y de los recursos naturales de la Región Interoceánica.

El apoderado judicial de la demandante manifiesta que la norma invocada fue violada de manera directa, por omisión, por las razones explicadas en las fojas 90 a 92 del expediente judicial.

**B.** El Anexo II (Plan General) de la Ley 21 de 1997, que contiene la normativa sobre los usos de suelo en el área del Canal y que al igual que el Plan Regional, establece categorías de ordenamiento territorial que incluyen a las Áreas verdes-urbanas y les asignan como uso, "permitir disfrutar de la naturaleza y la realización de actividades de recreación activa y pasiva".

A criterio del apoderado judicial de la demandante, se ha violado la norma indicada de manera directa, por omisión,

en la forma como se explica en las fojas 93 y 94 del expediente judicial.

C. El artículo 13 de la Ley 21 de 1997 que se refiere a la facultad de la Autoridad de la Región Interoceánica (actual Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas) de variar conjuntamente con el Ministerio de Vivienda 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 la Ley que al efecto se dicte.

A juicio del apoderado judicial de la parte actora, el artículo 13 en referencia fue infringido de manera directa, por omisión, según se indica en las fojas 95 a 98 del expediente judicial.

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

La parte actora, en esencia señala que al aprobar en el artículo 8 de la Resolución 09-2000 de 31 de mayo de 2000, el código de mediana densidad conjunto R2c para el Lote CL-43 de Fuerte Clayton, el Director General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, varía, sin cumplir con los mecanismos establecidos para ello en la Ley 21 de 1997, el uso de suelo establecido para esta área en el Plan Regional y en el Plan General de uso de suelos, incluidos como Anexos I y II de dicha ley.

Según afirma el actor, la Ley 21 de 1997 y los planos incluidos como anexo a la misma, asignan al lote LC-43 la

categoría de "Área Verde Urbana", que la propia ley define como "...destinada al goce de la naturaleza y realización de actividades de recreación activa y pasiva... Este uso se encuentra asociado al de Ciudad Jardín. En el caso de áreas cubiertas de bosques, esta categoría permite el desarrollo de infraestructuras de recreación y esparcimiento bajo un enfoque sostenible del recurso natural existente".

Por su parte, el código de mediana densidad conjunto R2c, que el artículo 8 de la Resolución 09-2000 de 31 de mayo de 2000 aprueba para el Lote LC-43 es definido como "Conjuntos residenciales de viviendas de diversos tipos bajo el régimen de Propiedad Horizontal, con un mediano impacto visual y ambiental y ambiental; donde los espacios abiertos comunes sean mayormente predominantes con relación a las edificaciones, conservando el carácter de Ciudad Jardín".

Una vez realizado el análisis de la resolución que se acusa de ilegal y de las disposiciones jurídicas que se aducen infringidas, la Procuraduría de la Administración considera necesario precisar que:

- La Ley 21 de 1997, establece que tanto el Plan Regional como el Plan General, que se incluyen como anexos a la misma, sientan las bases normativas para el ordenamiento de los usos del suelo, delimitan los espacios geográficos sobre los cuales se aplican y son la base para establecer la zonificación detallada que deben realizar las autoridades competentes, en particular el Ministerio de Vivienda, en lo concerniente al desarrollo urbano. (Cfr. Artículo 5).

- El anexo I de la Ley 21 de 1997, que define el Plan Regional de ordenamiento territorial, incluye **al área boscosa de Clayton**, que incorpora al Parque Nacional Camino de Cruces, entre las áreas silvestres protegidas, que de acuerdo al Plan General deben ser utilizadas como parques nacionales, reservas científicas, bosques de protección o paisajes protegidos.
- Por su parte, los mapas 1 y 5, anexos de la Ley 21 de 1997, incluyen el área de Fuerte Clayton entre las denominadas Áreas Urbanas, que se subdividen en áreas verdes urbanas y áreas de desarrollo urbano, estableciendo que estas últimas pueden ser utilizadas como áreas de generación de empleo, de uso mixto y residencial.

Lo anterior nos indica que la Ley 21 de 1997, asigna diferentes usos de suelo al área conocida como Fuerte Clayton y que esta misma Ley atribuye al Ministerio de Vivienda la facultad de realizar una zonificación detallada del área, por lo que, a juicio de esta Procuraduría, para determinar la legalidad o no del artículo 8 de la Resolución 09-2000, es necesario determinar la ubicación exacta del Lote identificado como LC-43.

Por otra parte, la Procuraduría de la Administración observa que la actora aporta como pruebas los siguientes documentos:

1. La resolución DINEORA IA-010-05 de 3 de marzo de 2005, que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental Categoría

II para la ejecución del Proyecto denominado "Urbanización las Haciendas de Camino de Cruces", a desarrollarse en el polígono CL-43 en referencia, cuyo representante legal es la empresa Inmobiliaria P & P, S.A. (Cfr. fojas 60 a 65 del expediente judicial);

2. Una "Certificación Técnica" que establece la ubicación geográfica del polígono CL-43 de Clayton, preparada por el doctor Alexis Baules Aguilar, especialista en Teledetección y Sistemas de Información Geográfica. (Cfr. fojas 68 a 81 del expediente judicial).

En relación a la certificación técnica aportada, esta Procuraduría considera que la misma no es el medio de prueba idóneo para determinar si el polígono CL-43 se encuentra o no dentro de las áreas protegidas o boscosas de Clayton, ya que, a su juicio, la ubicación de dicho polígono debe ser el resultado de una inspección judicial con la participación de peritos expertos en la materia.

Esta prueba permitirá establecer si los criterios utilizados por los funcionarios del Ministerio de Vivienda y de la Autoridad de la Región Interoceánica (actual Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas), al fundamentar su decisión de "flexibilizar los usos de suelo" en la Sección IV del Anexo II de la Ley 21 de 1997, fueron acertados y si dicha actuación sustenta lo dispuesto en el artículo 8 de la Resolución 09-2000, acusado de ilegal. (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

Por las razones expuestas, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda sujeto a la valorización que se haga de las pruebas que se practiquen en la etapa probatoria.

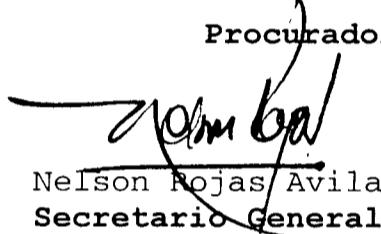
**Pruebas:**

Se objetan las pruebas visibles de fojas 59 a 66 y de fojas 69 a 77 del expediente judicial, por tratarse de fotocopias simples que no cumplen con las formalidades exigidas por el artículo 833 del Código Judicial.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Oscar Ceville  
Procurador de la Administración



Nelson Rojas Avila  
Secretario General

OC/iv.