

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 804

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de septiembre de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

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

La firma forense Camarena, Morales & Vega, actuando en representación de **Rita Kadock Polo y otros**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, 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 16 de julio de 2008, el arquitecto Cristóbal Jaén Aldeano solicitó a la Directora de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial un cambio de zonificación de RE (Residencial Especial) al código de zona RM3 (Residencial Multifamiliar), para la finca 102956, inscrita en el Registro Público al rollo 5124, documento 1, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, ubicada en Avenida Camino de La Amistad, Lomas del Dorado, Calle Luxemburgo, corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá; y, además, un cambio de zonificación de RM3 (Residencial Multifamiliar) al código de zona RM3 C2 (Residencial Multifamiliar Comercial de intensidad alta), para la finca 92455, inscrita en el Registro Público al rollo 2513, documento 2, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, ubicada en el corregimiento de Bethania,

distrito y provincia de Panamá, ambas pertenecientes a la sociedad Solitario Real Estate Corp. (Cfr. foja 34 del expediente judicial).

Consta igualmente, que mediante la nota de fecha 2 de marzo de 2009, el arquitecto Cristóbal Jaén Aldeano, en esta ocasión petitionó a la entidad demandada lo siguiente, cito, *“el uso complementario de la norma RM3 (Residencial de alta densidad) de la unificación de las Finca N°102956, Rollo: 5124, Documento: 1, Lote K-B-2, y la Finca N° 92455, Rollo: 2513, Documento 2, Lote 3-R, con un área total de 3,795.3745m<sup>2</sup>, propiedad de SOLITARIO REAL ESTATE CORP., ubicado en el Dorado, corregimiento de Bethania, distrito de Panamá, provincia de Panamá, a la norma de Residencial Turístico Urbano (RTU) de aplicación en el territorio de la REPÚBLICA DE PANAMÁ. Con el fin de crear un complejo multifamiliar hotelero de propiedad horizontal, ya que cumplimos con todos los requisitos de la resolución N°09-06 del 18 de enero de 2008”* (Cfr. foja 35 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial expidió la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, por cuyo conducto resolvió lo que a continuación se transcribe:

**PRIMERO:** Autorizar el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU), al código de zona RM3 (Residencial de Alta Densidad), para las fincas 102956 y 92455, localizadas en la Vía de La Amistad, calle Barreduela, sector del Dorado, corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá.

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

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

**CUARTO:** Deberá someterse a todo el proceso de revisión de planos y cumplir con los requisitos

técnicos, ambientales, y de seguridad dispuestos en las leyes y normas vigentes que regulan la mataría.

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

**SEXTO:** Enviar copia de esta Resolución al Municipio de Panamá para los trámites subsiguientes.” (Cfr. fojas 31-32 del expediente judicial).

Al respecto, observa este Despacho que la firma forense Camarena, Morales & Vega, actuando en representación de **Rita Kadock Polo y otros**, ha interpuesto la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, anteriormente descrita; igualmente solicitó que se decretara la suspensión provisional de los efectos de dicha resolución (Cfr. fojas 1 a 30 del expediente judicial).

Por otra parte, a través del Auto de 31 de octubre de 2014, corregido a través del Auto de 20 de febrero de 2015, el Tribunal suspendió provisionalmente los efectos de la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009 (Cfr. foja 66-73 y reverso; 78-80 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que mediante la Resolución de 8 de julio de 2015, fue admitida como tercera interesada la empresa **Solitario Real Estate Corp.**, debidamente representada por el Licenciado Roy Arosemena; quienes al contestar la demanda niegan algunos hechos de la misma y rechazan los conceptos de infracción invocados por los accionantes (Cfr. fojas 93 y 94-121 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones legales que se aducen infringidas.**

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

**A.** El artículo 3 de la Resolución 204-2003 de 30 de diciembre de 2003, que aprueba el documento gráfico de zonificación para la ciudad de Panamá, el cual señala que los mapas cartográficos que se presentan con la mencionada resolución contienen las normativas y códigos de zona que regirán para los distritos de Panamá y San Miguelito (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

**B.** El artículo primero de la Resolución 09-06 de 18 de enero de 2006, que establece como uso complementario a la norma de alta densidad RM3, MCU3 y C2, el código de zona residencial turístico urbano (RTU) de aplicación en el territorio de la República de Panamá (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial);

**C.** El artículo 40 del Decreto Ejecutivo 106 de 30 de agosto de 1999, el cual señala que cuando se incorpore una finca a otra para formar una sola, se hará constar tal circunstancia en la finca que desaparece señalándose la inscripción de la finca a la que se incorpora (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial);

**D.** Los artículos 3 (numerales 1 y 1.1), 4 y 5 (numerales 1, 1.1, 1.2 y 1.3) de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, emitida por el Ministerio de Vivienda, que establecen las etapas para el trámite de las solicitudes de cambios de zonificación; que una vez presentada la solicitud en la Dirección de Desarrollo Urbano se procederá a verificar y comprobar la información suministrada; y una vez verificado que se han cumplido con los requisitos, se procederá a registrar el cambio de zona e iniciar la tramitación del caso, que para tal efecto requiere contar con la celebración del acto de participación ciudadana y la evaluación de la Junta de Planificación Municipal (Cfr. fojas 13-16 del expediente judicial)

**E.** Los artículos 34, 46 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales guardan relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general; los actos administrativos en firme, de las entidades de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras

sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes; y cuando se presente una petición cuya decisión pueda afectar derechos de terceros, la autoridad competente deberá correrles traslado de ésta para que, si lo tienen a bien, se presenten al proceso y adquieran la calidad de parte (Cfr. fojas 16-17 y 19-22 del expediente judicial);

**F.** Los artículos 2 y 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 que, de manera respectiva, indican que el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones; y que las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos están obligados a permitir su intervención bajo la modalidad de participación ciudadana (Cfr. fojas 17-18 y 22-23 del expediente judicial); y

**G.** El artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 782 de 22 de diciembre de 2010, mediante el cual se instituye el mecanismo de participación ciudadana como una modalidad para que la población y las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad den su opinión en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano; así como el procedimiento que debe seguir la autoridad urbanística para que esta forma de participación ciudadana sea efectiva (Cfr. fojas 18-19 del expediente judicial).

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

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

En tal sentido, el argumento central de los recurrentes radica en que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, al emitir la Resolución 119-2009

de 16 de marzo de 2009, a través de la cual autorizó el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU), al código de zona RM3 (Residencial de Alta Densidad), para las fincas 102956 y 92455 antes descritas, localizadas en la Vía de La Amistad, calle Barreduela, sector del Dorado, corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá; no cumplió con los requisitos y trámites indispensables para proceder a un cambio de zonificación como el indicado (Cfr. fojas 10 a 11 del expediente judicial).

Los actores sustentan lo anterior destacando que dicho cambio se produjo pese a la existencia de un plano de zonificación urbana para la ciudad de Panamá que establecía que el código de zona vigente para la Urbanización Lomas del Dorado era RE, es decir, Zona Residencial Especial de Mediana Densidad, por lo que, en su opinión, el mismo no debía variarse (Cfr. fojas 8 a 10 del expediente judicial).

De manera general, igualmente cuestionan: **1)** que no se contaba con ningún plano de zonificación que reordenara ni modificara el código de zona o uso de suelo asignado a la Calle el Trebol, Luxemburgo o Rumania de la Urbanización Lomas del Dorado, ni de la Finca 102956 con el que pudieran sustentar el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU) para desarrollar proyectos hoteleros; **2)** obviaron el procedimiento establecido para realizar la incorporación de una finca a otra para formar una sola; **3)** el incumplimiento de las exigencias legales que deben acompañar a la solicitud, previo a la autorización de uso complementario de suelo, entre éstas, estudios técnicos, ubicación de la propiedad, localización general que indicara los accesos públicos; **4)** el deber que tiene la autoridad administrativa de verificar que la solicitud cumpliera con los requisitos legales, y en el caso de incumplimientos ordenar su corrección; **5)** la inobservancia de la exigencia legal, al no contar, previa a la emisión de la resolución que autorizó el uso complementario, con un informe técnico elaborado

por la Junta de Planificación Municipal del Distrito de Panamá; **6**) que se obvió la publicación en la Gaceta Oficial de la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, a través de la cual se autorizó el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU); y **7**) la falta de publicación del anuncio de convocatoria para una consulta pública en tres (3) diarios de circulación nacional durante tres (3) días, en el cual se describieran todos los datos y detalles de la solicitud presentada; que dicha convocatoria debía hacerse con un mínimo de treinta (30) días de anticipación, lo que, según expresan no había ocurrido; la falta de notificación a los vecinos adyacentes al predio afectado (Cfr. fojas 8 a 23 del expediente judicial).

Después de analizar los argumentos en los que la apoderada judicial de los recurrentes fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, este Despacho observa **las pruebas incorporadas hasta ahora al proceso**, entre éstas, una copia autenticada del acto administrativo cuya declaratoria de nulidad se solicita; una certificación original de la finca 102956, código de ubicación 8705, inscrita en el Registro Público al rollo 5124, documento 1, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá; así como algunas actuaciones desarrolladas en el procedimiento administrativo para la emisión de la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009 objeto de reparo, **no permiten determinar de manera clara y objetiva** si, en efecto, al emitir el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial el mencionado acto administrativo, infringió las disposiciones que se aducen en la demanda (Cfr. fojas 31-32, 33-48 y 49-50 del expediente judicial).

Consta igualmente en autos, que los accionantes aportaron un informe privado elaborado por el Arquitecto Gerónimo Espitia Subía, relacionado a la temática en estudio, sin embargo, tal documento no cumplen con los artículos 469 y 792 del Código Judicial, por tratarse de una prueba pericial técnica en materia

urbanística que ha sido presentada de manera preconstituida, en cuya formación y elaboración esta Procuraduría, ni el tercero interesado tuvieron la oportunidad de participar; situación que resulta violatoria a los principios del debido proceso legal y de igualdad procesal de las partes (Cfr. fojas 51-60 del expediente judicial).

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

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado, únicamente, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, como por la entidad demandada y los terceros interesados.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 151-14