

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 831

Panamá, 8 de agosto de 2016

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Nulidad.**

**Alegato de Conclusión  
(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 363-08 de 16 de diciembre de 2008, emitida por la **Dirección de Desarrollo Urbano, del Ministerio de Vivienda, hoy 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior, cuya finalidad es que se declare nula, por ilegal, la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, emitida por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de la cual dicha entidad resolvió aprobar el cambio de código de zona R-E (Residencial de Mediana Densidad Especial), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para la finca 102956, localizada en la Vía de La Amistad, calle Barreduela, sector del Dorado, corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá.

En tal contexto, en nuestra Vista número 798 de 14 de septiembre de 2015, a través de la cual debíamos emitir nuestro concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, tuvimos que señalar que debido al escaso caudal probatorio aportado tanto por los recurrentes como por la tercera interesada, a fin de verificar

la certeza de sus alegaciones, nuestra opinión quedaría supeditada a los elementos de convicción que fueran aportados en la etapa probatoria.

Antes de emitir nuestro concepto, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

#### **I. Antecedentes.**

Tal como lo dijimos en aquella oportunidad, según consta en autos el 15 de julio de 2008, el Arquitecto Cristóbal Jaén Aldeano en nombre de Ezra Ángel Benzion Representante Legal de la sociedad Solitario Real Este Corp., solicitó a la Directora de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, entre otras cosas, 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 (Cfr. foja 33 y 37 del expediente judicial).

Con motivo de lo anterior, la Dirección de Desarrollo Urbano, del Ministerio de Vivienda, hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, expidió la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, por cuyo conducto resolvió lo que a continuación se transcribe:

**“PRIMERO:** Aprobar el cambio de código de zona R-E (Residencial de Mediana Densidad Especial), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para la finca 102956, localizada 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 Finca 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 materia.

**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 visitas.

**SEXTO:** Enviar copia de esta Resolución al Municipio de Panamá para los trámites subsiguientes.” (Cfr. fojas 33 y 34 del expediente judicial).

## **II. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad.**

Debido a su inconformidad con lo resuelto en la decisión anterior, la firma forense Camarena, Morales & Vega, actuando en representación de **Rita Kadock Polo y otros**, interpuso la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, anteriormente descrita; **igualmente solicitó que se decretara la suspensión provisional de los efectos de dicha resolución** (Cfr. fojas 1 a 32 del expediente judicial).

Tal como lo dijimos en la Vista 798 de 14 de septiembre de 2015, dicha demanda se sustentó en la infracción del 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 actualizado hasta junio de 2003; el artículo décimo segundo (numerales 1, 2, 3 y 4) de la Resolución 169-2004 de 8 de octubre de 2004, por la cual se aprueban los códigos de zonificación residenciales para la ciudad de Panamá; los artículos 11 (literal e) y artículo 13 (literales c, e y f) de la Resolución 213-93 de 29 de octubre de 1993, por el cual se crea el Comité Técnico de Zonificación de la Ciudad de Panamá; los artículos 34, 46 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los artículos 2, 26 y 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; y los artículos 11 y 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, mediante el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006.

### **III. Suspensión provisional.**

Por otra parte, a través del Auto de 24 de febrero de 2015, la Sala Tercera suspendió provisionalmente los efectos de la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, acusada de ilegal (Cfr. foja 71 a 78 del expediente judicial).

### **IV. Intervención de la tercera interesada.**

Mediante la Providencia de 12 de marzo de 2015, por medio de la cual se admitió la demanda de nulidad en estudio, el Tribunal corrió traslado a la sociedad Solitario Real Estate Corp., quien compareció al proceso por conducto de su apoderado especial, Licenciado Roy Arosemena; quien al contestar la acción en referencia niega algunos hechos de la misma y rechaza los conceptos de infracción invocados por los accionantes (Cfr. fojas 90 a 119 del expediente judicial).

### **V. Actividad Probatoria.**

Mediante el **Auto de Pruebas 485 de 9 de noviembre de 2015**, modificado por el **Auto de 20 de junio de 2016**, se admitieron como **pruebas de los demandantes**, las denominadas **pruebas de informes**, dirigidas al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en particular, a la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo y a la Dirección Nacional de Ventanilla Única (Cfr. fojas 137 y 138 del expediente judicial).

También se admitió una prueba de informe dirigida a la Dirección de Obras y Construcciones Municipales de Panamá; una prueba de Reconocimiento del Informe Técnico Urbanístico elaborado por el Arquitecto Gerónimo Espitia Subía; y las pruebas testimoniales de María Rosalba Franceschi de Lombana; Juan José Karamañites, Gisela Esther Gallardo de Rodríguez y de Dagoberto Ulloa (Cfr. fojas 137 a 139 del expediente judicial).

Igualmente, se admitió una Prueba Pericial con asistencia de peritos urbanísticos, con el propósito de determinar si la finca 102956 reúne las características y condiciones urbanísticas (densidad, infraestructura, accesibilidad, viabilidad, transporte, de servicios públicos, físicas y ambientales), y si cumple con todas las exigencias legales, para mantener

un código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad) (Cfr. fojas 139 y 140 del expediente judicial).

La Sala también dio viabilidad a las **copias autenticadas de los siguientes documentos**: de la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, emitida por la Directora de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, acusada de ilegal; la Certificación de Registro Público sobre la finca 102956; el original de la Nota 14.1304-0178-2014 de 10 de febrero de 2014, suscrita por la Directora Nacional de Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; la copia de la Nota de 17 de abril de 2013, suscrita por los residentes de la Urbanización Lomas del Dorado, Rita Kadock Polo y Doralía de Karamañites; la copia de la solicitud de 15 de julio de 2008, suscrita por el Arquitecto Cristóbal Jaén, mediante la cual se peticiona el cambio de zonificación de uso de suelo para las fincas 102956 y 92455; la copia de la Nota 175-DING de 12 de abril de 2007, suscrita por el Jefe de Ingeniería del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales; y otras copias inherentes a informes de consulta ciudadana (Cfr. fojas 135 a 136 del expediente judicial).

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

En este punto debemos recordar que el argumento central de los recurrentes radica en que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, al emitir la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, a través de la cual aprobó el cambio de código de zona RE (Residencial Especial) al código de zona RM3 (Residencial Multifamiliar), para la finca 102956 anteriormente descrita; no cumplió con los requisitos y los trámites indispensables para proceder a un cambio de zonificación como el indicado.

En efecto, 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, la denominada Zona Residencial Especial de Mediana Densidad, por lo que, en su



opinión, dicha categoría de zonificación no debía variarse (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial).

De manera general, igualmente cuestionan: **1)** la ausencia de un estudio técnico urbanístico elaborado por un arquitecto idóneo así como de un plan urbanístico que sustentara el cambio; **2)** 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;** **3)** que dicha convocatoria debía hacerse con un mínimo de treinta (30) días de anticipación, lo que, según expresan, no había ocurrido; **4)** la falta de notificación a los vecinos adyacentes al predio afectado; **5)** el incumplimiento de la exigencia legal de contar, previa a la emisión de la resolución de cambio de zona, con un informe técnico elaborado por la Junta de Planificación Municipal del distrito de Panamá (Cfr. fojas 9 a 24 del expediente judicial).

Después de analizar los argumentos en los que el apoderado judicial de los recurrentes fundamenta su pretensión, y luego de examinar **las pruebas que fueron admitidas, este Despacho puede precisar lo siguiente.**

Advertimos que los medios de convicción aportados y aducidos por los recurrentes tenían como finalidad acreditar las supuestas irregularidades en las que incurrió la entidad demandada al emitir la resolución objeto de reparo; en tal sentido, **de los mismos, cobra notable relevancia para el presente proceso el informe pericial** elaborado por el perito de los demandantes, en el cual se señala que del análisis técnico urbanístico de la finca 102956 y de la urbanización Lomas del Dorado, **se desprende que las mismas no reúnen las características y las condiciones urbanísticas para mantener un código RM3**, en tal sentido, agrega que el predio objeto de impugnación: *“...no cumple con densidad poblacional por hectárea que regula la normativa, toda vez que sobrepasa tres (3) veces la densidad establecida para la Comunidad de Lomas del Dorado que es de 100 pers/has y este hecho se puede corroborar con la tipología residencial construida sobre esta comunidad, en particular en la calle Trébol...”* (Cfr. foja 253 del expediente judicial).

Se añade que: *“Por jerarquización y sección de la calle Trébol es calle sin salida y sección de 10.80, que fue diseñada para servir lotes residenciales de baja densidad. De acuerdo a esta jerarquización la calle Trébol no tiene la capacidad de manejar el flujo vehicular que genera la acción urbanística de RM3 asignada al MIVIOT, para este tipo de código se demanda una sección vial o servidumbre de 10.80.”* (Cfr. foja 255 del expediente judicial).

Por otra parte, en su informe el perito sostiene que el procedimiento para el cambio de zonificación de la finca 102956 **no cumplió con las exigencias legales para que le fuera autorizado el código de zona RM-3**, mediante la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008 (Cfr. foja 256 del expediente judicial).

Al respecto, advierte que la primera deficiencia que observó y que es de carácter fundamental, fue que la solicitud de uso complementario del código RM-3 presentada por el Arquitecto Cristóbal Jaén el 16 de julio de 2008, **no cumplió adecuadamente con el requisito legal de la participación ciudadana** (Cfr. foja 256 del expediente judicial).

En efecto, el perito manifiesta que: *“... cabe anotar que para cumplir con el requisito de consulta ciudadana el MIVIOT profirió un aviso en el que sólo comunicó de una solicitud de cambio de código de zona para la finca 102956 ubicada en el Corregimiento de Bethania, Distrito y Provincia de Panamá. Este tipo de aviso de la manera genérica como se hizo, sin precisar el lugar exacto de ubicación de la finca, claramente incumple con el objetivo legal de promover la participación ciudadana. Si el aviso de comunicación de solicitud de cambio de código de zona para la finca 102956, no definió el sitio específico de ubicación de ese predio, lógicamente jamás iba a ser posible a los moradores o a la comunidad afectada se enteraran del mismo, como en efecto aconteció, pues el día previsto para la reunión ciudadana absolutamente ningún morador afectado, colindante con la finca 102956, acudió...”* (Cfr. foja 256 del expediente judicial).

Sobre el particular, debemos tener en cuenta que el requisito de participación ciudadana para proceder a un cambio de zonificación como el dispuesto en la resolución

objeto de reparo **resulta imprescindible**, de conformidad con lo establecido en los artículos **3 y 5 de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009**, del ministerio de Vivienda “*Por lo cual se establece el procedimiento y los requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano*”. De igual manera, ese requisito de participación ciudadana también resulta aplicable según lo estipula el **artículo 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006**, “*Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones*”, al igual que el **artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007**, que reglamenta esa Ley.

En el informe pericial en referencia igualmente se expresa que la solicitud efectuada por el Arquitecto Cristóbal Jaén, para el cambio de zonificación cuestionado fue presentada de manera insuficiente, pues, omitió incluir una serie de documentos necesarios; además, se **indica que el código RM-3 no es apropiado para la finca 102956, ya que, la urbanización Lomas del Dorado, donde la misma se encuentra, no está diseñada para la construcción de edificios o construcciones multifamiliares o de usos comerciales** (Cfr. fojas 256 y 257 del expediente judicial).

Por otra parte, también consta en autos las declaraciones de Gisela Esther Gallardo Araúz de Rodríguez y de Juan José Karamañites López, ambos residentes en la Urbanización Lomas del Dorado, quienes destacaron, entre otras cosas, **que nunca se enteraron de la existencia de una solicitud de cambio de código de zona sobre la finca 102956, con lo que se confirma las deficiencias en la comunicación de los mecanismos de participación ciudadana aplicados en la situación en estudio** (Cfr. fojas 229 a 234 del expediente judicial).

En atención a las consideraciones precedentes, estimamos que la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, acusada de ilegal, no cumplió con una serie de requisitos necesarios para proceder a autorizar el cambio de código de zona R-E (Residencial de Mediana Densidad Especial), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para la finca 102956;




entre éstos, el de una adecuada divulgación de los mecanismos de participación ciudadana que se realizarían para tramitar dicha solicitud, puesto que, como lo ha manifestado el perito y tal como consta en los recortes de periódicos en los que se plasman los avisos publicados acerca de la convocatoria a la consulta ciudadana para tal fin, **dichos avisos no fueron explícitos puesto que no se describió a cabalidad la zona geográfica en la cual se encontraba la finca cuyo cambio de zonificación se estaba solicitando, pues, solo se indicó que se encontraba en Bethania, sin ninguna otra precisión** (Cfr. fojas 56 a 58 del expediente judicial).

Lo anterior, nos lleva a solicitar a la Sala Tercera que **se declare nula, por ilegal, la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda** (actualmente Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial).

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 115-14