

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 553

Panamá, 14 de abril de 2025

**Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.**

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

Expediente 771482024.

El Licenciado Héctor Joaquín Prieto, actuando en nombre y representación de **Dalila del Carmen Urriola, Kevin Eduardo Escobar Jayes y Elsie Johanna Barraza**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 707-2020 de 11 de noviembre de 2020, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)**.

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 N° 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. La pretensión.

El Licenciado Héctor Joaquín Prieto, actuando en nombre y representación de **Dalila del Carmen Urriola, Kevin Eduardo Escobar Jayes y Elsie Johanna Barraza**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución N° 707-2020 de 11 de noviembre de 2020**, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, "Por la cual se aprueba la propuesta de uso de suelo, zonificación y se da concepto favorable al plan vial, contenidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial denominado **VILLA ANTIGUA**, ubicado en el corregimiento de Juan Demóstenes Arosemena, distrito de Arraiján, provincia de Panamá Oeste." (Cfr. fojas 3-24 y 57-60 del expediente judicial).

II. Las disposiciones que se aducen infringidas.

El abogado de la parte actora considera que la resolución cuya declaratoria de nulidad se demanda, lesiona las siguientes disposiciones jurídicas:

A. El artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que contiene los principios que conforman el procedimiento administrativo general, particularmente, el debido proceso legal (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

B. El artículo 2 del Reglamento para Calles Privadas en las Urbanizaciones y Lotificaciones ubicadas en el Territorio Nacional, el que fue aprobado por medio de la Resolución N° 28-2003 de 21 de febrero de 2003, dictada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que establece el concepto de calle privada, el cual no podrá ser aplicado en proyectos de interés social, dado que sólo se utilizará para proyectos de vivienda que sean de mediano y alto costo y en proyectos industriales o comerciales (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

C. Los artículos 24 y 25 de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, que señala la obligación a las entidades estatales de permitir la participación ciudadana en aquellos actos de la Administración Pública que puedan afectar los intereses y los derechos de grupos de ciudadanos; y, que desarrolla las modalidades de aquéllas (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

D. El artículo 11 del Decreto Ejecutivo N° 23 de 16 de mayo de 2007, cuya vigencia está suspendida temporalmente en sus numerales 1, 2 y 3, así como en su último párrafo, por el Decreto Ejecutivo N° 179 de 26 de febrero de 2010; sobre la competencia y la tramitación de las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo, en lo que respecta a la modificación a los Planes de Ordenamiento para el Desarrollo Urbano, manteniendo su vigencia los literales a, b, c y d de esa disposición (Cfr. fojas 17-18 del expediente judicial).

Este Despacho estima oportuno destacar, que la suspensión temporal fue revocada, aunque no de manera expresa mediante un decreto ejecutivo que dispusiera su levantamiento, sino a través de una reforma legislativa y su correspondiente reglamentación.

E. El artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 782 de 22 de diciembre de 2010, que dispone que, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, se adoptan los mecanismos de participación ciudadana en los proyectos de desarrollo urbano, así como aquellos previstos en los numerales 1, 2, 3, 4 y el párrafo del artículo 25 de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002 (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

F. El artículo 01 de la Ley N° 106 de 08 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, que indica que el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito (Cfr. las fojas 18-19 del expediente judicial).

G. El artículo 08 de la Ley N° 14 de 21 de abril de 2015, el cual señala que, las solicitudes de cambios de zonificaciones o de usos de suelos serán aprobadas o negadas por la autoridad urbanística local, según el procedimiento que establezca el respectivo municipio (Cfr. fojas 19-20 del expediente judicial).

H. El artículo 23 de la Ley N° 61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que puntualiza que, las disposiciones de esa legislación se aplicarán sin perjuicio de lo previsto en la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, en lo referente a la competencia municipal en los planes locales de ordenamiento territorial (Cfr. fojas 20-22 del expediente judicial).

III. Concepto de la violación por parte de los demandantes.

En opinión del apoderado de los activadores judiciales, la sociedad anónima que es la propietaria de la finca en estudio y quien solicitó a la Dirección de Ordenamiento Territorial del MIVIOT la revisión y la aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, **no cumplió, dentro del término de tres (3) meses, con todos los requerimientos que le fueron exigidos en la Nota N° 14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019**, de esa misma Unidad Administrativa, debido a que, aun después de

emitida la resolución bajo examen, **la empresa no había aportado los planos y la documentación que le fue requerida** (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, el abogado de los accionantes sostiene que, copiamos: “Las constancias procesales de este caso evidencian que la resolución demandada por ilegal en su **página No. 2** establece que el acceso al proyecto es a través de la urbanización Villas de Antigua lo que significa que aprobaron que el proyecto que es de interés social se interconecte como vía de salida y entrada al mismo con las calles privadas de la barriada antes indicada donde viven mis mandantes y cientos de propietarios más sin embargo la norma en mención no permite que se interconecten calles privadas con calles de interés social como ocurre en este caso...” (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

La representación judicial de quienes demandan, manifiesta que en el expediente se advierte que la parte demandada **no permitió de manera adecuada y amplia la participación ciudadana que ordena la legislación** (Cfr. fojas 13-16 del expediente judicial).

En adición, el abogado de los actores indica que la resolución acusada vulneró el procedimiento que regula los cambios de zonificación o de uso de suelo; y, **que no se tomó en consideración al Municipio de Arraiján** (Cfr. fojas 17-22 del expediente judicial).

IV. Intervención del tercero interesado.

El señor José Serfaty, en su condición de Representante Legal de la sociedad Inmobiliaria Villas de Antigua, S.A., otorgó poder especial al Licenciado Jorge I. Ceballos Rodríguez, para que en su nombre y representación formulara la solicitud de admisión como tercero interesado en interés de la ley, por ser parte afectada, de declararse la nulidad de **la Resolución N° 707-2020 de 11 de noviembre de 2020, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, objeto de este proceso (Cfr. foja 52 del expediente judicial).

El Licenciado Jorge I. Ceballos Rodríguez, en el ejercicio del poder que le fue conferido, interpuso el escrito señalado, en el que hizo referencia a que su representada es

una sociedad promotora de proyectos inmobiliarios en el distrito de Arraiján, provincia de Panamá Oeste, específicamente, en la urbanización Villa Antigua, localizada en el corregimiento de Juan Demóstenes Arosemena (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

En el mencionado escrito, el apoderado de la tercera interesada señala que en el desarrollo de la etapa 2 de la urbanización Villa Antigua, los actuales demandantes y otro grupo minúsculo de personas, se han dado a la tarea, a través de medidas de hecho, de cerrar calles y rutas de acceso al proyecto, además, de la presentación de acciones judiciales tendientes a impedir el normal desarrollo del mismo, pese a que, según lo asevera el abogado de la tercera interesada, la construcción cumple con todos los permisos expedidos por las instituciones competentes, y que encuentra fundamento, específicamente, en la resolución que se acusa de ilegal, que, de ser declarada nula por la Sala Tercera, afectaría los derechos de su mandante, así como de las demás promotoras que edifican en la zona (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

El proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención está dirigido a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la **Resolución N° 707-2020 de 11 de noviembre de 2020, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT)** (Cfr. fojas 3-24 y 57-60 del expediente judicial).

A continuación, procederemos a analizar los argumentos expresados por los demandantes.

5.1. Se incumplieron los requerimientos establecidos en la Nota N° 14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019, emitida por el MIVIOT.

Este Despacho estima oportuno revisar el antecedente N° 473-2019 (tomos N° 1 y N° 2), acopiado y autenticado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en el que se observa la **Nota N° 14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019, suscrita por la Jefa de Planificación Territorial y la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial del**

MIVIOT, que está dirigida al Arquitecto que presentó la Solicitud de revisión y aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, en la que se señala que se procedió a la revisión de los documentos presentados; y, posteriormente, se hicieron observaciones en los aspectos que debían ser subsanados, tal como se copia a continuación:

“En virtud de lo anterior, le informamos que después de analizados los documentos presentados, le emitimos las siguientes observaciones:

1. Certificación de Vulnerabilidad y Riesgo, emitida por SINAPROC, y el desarrollo de la Resolución 732-2015, sobre riesgos y desastres. Y haciendo énfasis en el río Palomo con quien colinda, en base al plano catastral suministrado.
 2. El Certificado de Registro público (sic) del Folio Real N° 2942, con Código de Ubicación 8001, propiedad de ..., no establece cual es la superficie; corregir.
 3. Presentar Plano Catastral del Folio Real N° 2942 debidamente sellados por ANATI.
 4. Presentar en digital el polígono georreferenciado con coordenadas WGS84.
- En el memorial y en el documento describe el fundamento legal de la ciudad de Panamá y San Miguelito, siendo que debe aplicar las normas de La Chorrera; corregir.
 - El índice carece de números de páginas.
 - La introducción y el diagnóstico, en el primer párrafo es exactamente igual.
 - **Página 7**, no se comprende lo que trata de describir en el primer párrafo posterior al cuadro de hectáreas. Cabe señalar que la superficie establecida en esta misma página no coincide ni se comprende la relación con el EOT, debido que en el memorial el EOT consta de 8 has + 8819 m², en el Certificado de Registro Público no lo establecer y el documento escrito hace referencia a 15 has + 7059.67 m²; **aclarar** (sic). Además, arreglar los párrafos ya que la información esta desplazada, específicamente segundo y tercer párrafo (sic).
 - Debe referirse y utilizar el anexo de la Resolución 732-2015 de 13 de noviembre de 2015, para elaborar el estudio en cuestión, debido que faltan sub-puntos por completar (sic).
 - **Dentro de su documento escrito utiliza información del Plan Metropolitano, sin embargo, deberá efectuar el diagnóstico y análisis personal del área de estudio.**
 - Los Planos deben ser a colores dentro del documento escrito, para su comprensión, además la macro zonificación no corresponde a este tipo de estudio, donde el objetivo es analizar puntualmente la situación del área para ver la aplicación de su propuesta y funcionalidad.
 - Verificar documentos en general por: ortografía, redacción y colores en sus párrafos (texto), debido que no se explica, ni se comprende. A menos que sea documento sin edición (sic).

- La información gráfica debe concretar lo que ocurre en el área de estudio y no sólo hacer referencia a nivel nacional, debido a que no refleja el comportamiento del sector.

- ...

- Al carecer del plano catastral y de la poca descripción de la infraestructura – vialidad en el sector del EOT, se requiere mayor información y la anuencia del proyecto contiguo, debido que según lo que se muestra en su propuesta para ingresar al polígono se accede a través de una vía de interconexión de otro proyecto; de no ser así, ampliar la información.

- ...

- **Todas las observaciones efectuadas en los planos de uso de suelo y vialidad deberán ser corregidos en el documento y viceversa.** Cabe señalar que el estudio se enfoca más hacia La Chorrera, que para Arraiján motivo de interés por ser donde se ubica el EOT y no deberá ser tratado como una macro zonificación (sic).

- ...

- **Plano de vialidad,**
 - Debe tener la anuencia del proyecto contiguo para ingresar al polígono debido que el plano de propuesta suministrado, el EOT carece de una servidumbre de ingreso directo.
 - El cuadro de vialidad debe ser cónsono con la propuesta del plano. La Calle principal y la interconexión (señalada en su propuesta) que corre entre los macro lotes ML1 – ML2 y C2, se puede dar el mismo tratamiento (como una sola), al tener iguales características, solo que quede identificado hacia dónde va la interconexión futura.

Conclusión:

- Luego del análisis del Esquema de Ordenamiento Territorial VILLA ANTIGUA, emitimos las observaciones al mismo para su subsanación.

Nota: Se le advierte al interesado, que de no cumplir en el término de tres (3) meses, con las observaciones indicadas anteriormente, se procederá a declarar la caducidad de la instancia, con el correspondiente archivo de las actuaciones realizadas, las cuales podrán ser reabiertas transcurrido un (1) año, contado a partir de la fecha en que se declaró la caducidad, de conformidad con el artículo 161 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Cabe mencionar que en caso de demora en trámites con otras instituciones del Estado, para la presentación de documentos requeridos, podrá mantenerse la validez del estudio, solicitando su extensión mediante nota explicativa de las causas del atraso.

Atentamente,

...

Jefa de Planificación Territorial

...

Directora Nacional de Ordenamiento Territorial

...” (Lo destacado es de la fuente y lo subrayado es de este Despacho) (Cfr. fojas 97-99 del Antecedente, Tomo I).

Seguidamente, la Jefa de Planificación Territorial con el Visto Bueno de la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial del MIVIOT, expidieron el Informe Técnico N° 123-19 de 23 de septiembre de 2019, cuyo propósito era la Revisión del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, en el que prácticamente se reiteraron las mismas observaciones consignadas en la Nota N° 14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019. En esta oportunidad, la conclusión señala que, una vez que se hubiese realizado el análisis de la modificación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, se emitirían las observaciones pertinentes para su subsanación (Cfr. fojas 100-102 del Antecedente, Tomo I).

A continuación, en autos, se observa la Nota de 16 de agosto de 2019, dictada por el Arquitecto a cargo del proyecto en referencia, dirigida a la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial del MIVIOT, en la que nuevamente solicita la revisión y la aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, el cual, según la certificación del Registro Público, está en el anterior corregimiento y distrito de Arraiján, provincia de Panamá Oeste, pero, cuya posición geográfica real está situada en el corregimiento de Juan Demóstenes Arosemena, a desarrollarse sobre la finca con Folio Real N° 2942, con código de ubicación N° 8001, con una superficie de “8 has + 8,819.00 m2 propiedad de ... INC”, y, en la que se explica que el área donde se encuentra establecido el proyecto, está en crecimiento, por lo que podría necesitar más tierra de la que se encuentra disponible para la compra. Se añade que, el residencial se construye bajo la norma: Residencial de Mediana Densidad Especial (RE) y Comercial Urbano (C-2) del Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico (Resolución N° 15-86 de 24 de febrero de 1986); y, que esos usos de suelos propuestos, son complementados con SIV (Servicio Institucional Vecinal), PRV (Parque Recreativo Vecinal)

y Equipamiento de Servicio Básico Vecinal (ESV) que permitirían en conjunto satisfacer las necesidades de los futuros proyectos habitacionales del proyecto (Cfr. fojas 104 y 105-181 del Antecedente, Tomo I).

Para este Despacho, resulta importante destacar, la Nota de 16 de agosto de 2019, emitida por el Representante Legal de la empresa promotora, en la que indica, copiamos:

“Estimada Arquitecta:

Reciba un cordial saludo, y permítame desearle mucho éxito en sus delicadas funciones, con relación a la solicitud de revisión y aprobación del **Esquema de Ordenamiento Territorial Villa Antigua**, control N° 473-19, ubicado en el Corregimiento Juan Demóstenes Arosemena, Distrito de Arraiján, desarrollado sobre **Folio Real N° 2942**, que tiene una superficie de 8 Has + 8,819.00 m², propiedad de ... INC. Para el cual se ha solicitado en su nota N°14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019, la anuencia del proyecto contiguo (Villas de Antigua), debido a el (sic) nuevo proyecto en este EOT tendrá acceso a través de esta, no es necesario ya que a que (sic) ambos proyectos; Villas de Antigua (Construido) y Villa Antigua (EOT Propuesto) son de la misma Sociedad Propietaria ... INC. Cuyo representante legal es mi persona; ...

Sin más que agregar, agradeciendo de antemano su colaboración,
Atentamente,
...” (Cfr. fojas 187 y 188-204 del Antecedente, Tomo II).

Consecutivamente, mediante la Nota de 22 de octubre de 2019, firmada por el Arquitecto a cargo del proyecto en referencia, dirigida a la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial de la institución, hizo entrega de las correcciones efectuadas a partir de las observaciones consignadas en el Informe Técnico N° 123-19 de 23 de septiembre de 2019, que fuera recibido mediante la Nota N° 14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019, suscrita por la Jefa de Planificación Territorial y la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial del MIVIOT. En esa misiva, también se comunicó que se estaba tramitando la Certificación de Vulnerabilidad y Riesgos por parte del Servicio Nacional de Protección Civil (SINAPROC), de manera que pueda ser facilitada una vez la obtenga; aunado al señalamiento que, en los próximos meses se estarían entregando los documentos solicitados; además, de la entrega de un disco compacto con el polígono georreferenciado (Cfr. foja 103 del Antecedente, Tomo I).

Seguidamente, nos encontramos con la Nota N° 14.1002-956-2019 de 21 de noviembre de 2019, firmada por la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial y la Jefa de Planificación Territorial del MIVIOT, que fue remitida al Arquitecto que presentó la Solicitud de revisión y aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, en la que se establecieron observaciones. Al final, se colocó una nota en la que se le reiteró al interesado que, de no cumplir en el término de tres (3) meses, con las observaciones indicadas anteriormente, se procedería a declarar la caducidad de la instancia, con el correspondiente archivo de las actuaciones realizadas, las cuales podrían ser reabiertas transcurrido un (1) año, contado a partir de la fecha en que se declaró la caducidad, de conformidad con el artículo 161 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000. Aunado a que, en caso de demora en trámites con otras instituciones del Estado, para la presentación de los documentos requeridos, podía mantenerse la validez del estudio, solicitando su extensión mediante nota explicativa de las causas del atraso (Cfr. fojas 182-184 del Antecedente, Tomo II).

El Arquitecto interesado, expidió la Nota de 30 de diciembre de 2019, por medio de la que dio respuesta a la Nota N° 14.1002-956-2019 de 21 de noviembre de 2019, firmada por la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial y la Jefa de Planificación Territorial del MIVIOT (Cfr. fojas 185-186 del Antecedente, Tomo II).

A continuación, el Arquitecto solicitante emitió la Nota de 15 de enero de 2020, remitida a la institución el 17 de enero de 2020, en la que hizo entrega de las correcciones realizadas a partir de las observaciones de la entidad consignadas en la Nota N° 14.1002-956-2019 de 21 de noviembre de 2019, firmada por la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial y la Jefa de Planificación Territorial del MIVIOT, así como en la consulta de 10 de enero de 2020, con la Arquitecta a cargo de la revisión del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua. Se añade que, se entregó un disco compacto con el polígono georreferenciado actualizado con las correcciones. Se indica que, se adjuntó la

carta de consentimiento y/o anuencia del proyecto contiguo para el acceso al polígono, debido a que la anterior estaba errada en la fecha. Se menciona que, se entregaron los planos de usos de suelos y de vialidad corregidos, de acuerdo con las observaciones recibidas (Cfr. fojas 205-206 y 207-286 del Antecedente, Tomo II).

Bajo ese escenario, la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial y la Jefa de Planificación Territorial del MIVIOT, dictaron la Nota N° 14.1002-075-2020 de 21 de enero de 2020, por medio de la cual, la entidad reiteró las observaciones relativas al Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, que fueron incumplidas; a saber:

- **“Reiteramos, aportar el Certificado de Registro Público del Folio Real N° 2942, Código de Ubicación 8001, propiedad de ... Inc., deben actualizar el corregimiento, provincia e indicar la superficie actual.**
- **Reiteramos, aportar Plano Catastral del Folio Real N° 2942, debidamente sellados por ANATI.**
- **Reiteramos, en base a información suministrada SINAPROC, las áreas de protección de los ríos – quebradas - cursos de agua, que pasen o colinden con los polígonos debe ser del mismo ancho del cauce (a cada lado) y en su propuesta no está indicado de dicha manera (sic).” (Cfr. foja 287 del Antecedente, Tomo II).**

En la Nota N° 14.1002-075-2020 de 21 de enero de 2020, la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial y la Jefa de Planificación Territorial del MIVIOT, le hicieron saber al interesado, que de no cumplir en el término de tres (3) meses, con las observaciones previamente indicadas, se procedería con la declaración de la caducidad de la instancia, con el consiguiente archivo de las actuaciones realizadas, de conformidad con lo regulado en el artículo 161 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. foja 287 del Antecedente, Tomo II).

En la Nota de 10 de febrero de 2020, el Arquitecto interesado presentó a la institución correcciones por las observaciones efectuadas al Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, y además, entregó la Certificación corregida del Registro Público sobre la superficie de la finca descrita en el Folio Real N° 2942, con código de ubicación N° 8001, **con una superficie de ocho (8) hectáreas más ocho mil ochocientos**

diecinueve metros cuadrados (8,819.00 m²) (Cfr. fojas 288 y 289-291 del Antecedente, Tomo II).

En el correo electrónico de fecha 28 de julio de 2020, remitido por la empresa promotora a la entidad, se envió la propuesta del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, y, además, se indicó **que se decidió cambiar los usos de suelos de RE (Zona Residencial Especial) por RBS (Residencial Bono Solidario)**; correo éste en el que se adjuntaron los planos correspondientes y la vialidad (Cfr. fojas 292 y 293 del Antecedente, Tomo II).

En la Nota de 28 de agosto de 2020, el Arquitecto solicitante le manifiesta a la institución que, se considera el proyecto Villa Antigua como un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) debido a que el área donde se encuentra ubicado está en desarrollo creciente, por lo que el proyecto residencial se construye bajo la norma **Residencial Bono Solidario (RBS)** correspondiente a la Resolución N° 366-2020 de 05 de agosto de 2020. Añade la comunicación, que los usos de suelos propuestos son complementarios con **PRV (Parque Recreativo Vecinal)** y **ESV (Equipamiento de Servicio Básico Vecinal)**, que permitirán, en conjunto, satisfacer las necesidades de los futuros habitantes del proyecto (Cfr. fojas 294-295 del Antecedente, Tomo II).

En otra Nota de 28 de agosto de 2020, el Arquitecto interesado, entrega a las autoridades ministeriales: los planos de usos de suelos y vialidad; las páginas de la propuesta del documento corregido; y, el memorial corregido de la solicitud (Cfr. fojas 296 y 297-310 del Antecedente, Tomo II).

En un correo de 11 de septiembre de 2020, una Arquitecta de Ordenamiento Territorial del MIVIOT, le indica a personal de la empresa desarrolladora, que, **deben corregir el plano de usos de suelos**; ya que han de colocar las normas como están establecidas en cada Resolución, así como en el documento escrito (Cfr. foja 311 del Antecedente, Tomo II).

El Arquitecto expidió la Nota de 7 de octubre de 2020, en la que dio respuesta a lo requerido en la Nota N° 14.1002-075-2020 de 21 de enero de 2020, antes descrita, en la que formuló la Solicitud de revisión y de aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, y además, explicó respecto del **agotamiento de todas las opciones de búsqueda de un plano catastral aprobado para la finca identificada con el Folio Real N° 2942, con código de ubicación N° 8001**, con una superficie de ocho (8) hectáreas más ocho mil ochocientos diecinueve metros cuadrados (8,819.00 m²), en **diversas instituciones del Estado** (ANATI, Registro Público y Ventanilla Única del MIVIOT) **sin resultado positivo, por lo que concluyó que no existía un plano aprobado por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) para ese terreno, por lo que se aportó un Plano Demostrativo contentivo de la localización regional**, el polígono georreferenciado, las curvas de nivel, las coordenadas de referencia, los caminos existentes que colindan con la finca, el levantamiento de la quebrada Polonia colindante, y, las fotografías del polígono presentadas en imágenes de Google Earth de referencia (Cfr. foja 313 del Antecedente, Tomo II).

Después, el mencionado Arquitecto expidió la Nota de 12 de octubre de 2020, a través de la que **remitió a la entidad los planos de usos de suelos y vialidad corregidos**; así como las páginas corregidas de la propuesta (Cfr. fojas 315 y 316-328 del Antecedente, Tomo II).

Luego de la revisión de la documentación acopiada en el Antecedente, este Despacho puede señalar que observa que, ciertamente, **el Arquitecto que formuló la Solicitud de revisión y de aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, no entregó, dentro del término de tres (3) meses, todos los requerimientos que le fueron exigidos en la Nota N° 14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019**, de esa misma Unidad Administrativa, **habida cuenta que, en este caso, se aplicó la previsión señalada por la propia institución en esa comunicación**, que dice: “Cabe mencionar que

en caso de demora en trámites con otras instituciones del Estado, para la presentación de documentos requeridos, podrá mantenerse la validez del estudio, solicitando su extensión mediante nota explicativa de las causas del atraso.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 97-99 del Antecedente, Tomo I).

A seguidas, se observa que, la **entidad demandada evaluó**, si el Arquitecto que formuló la Solicitud de revisión y de aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, **le había dado cumplimiento a los requisitos que se le habían exigido en la Nota N° 14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019, suscrita por la Jefa de Planificación Territorial y la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial del MIVIOT**, por lo que, el Departamento de Planificación Territorial, la Subdirección Nacional de Ordenamiento Territorial y la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MIVIOT expedieron el **Informe Técnico N° 123-2020 de 14 de octubre de 2020**, que concluyó lo que a seguidas copiamos:

“Conclusión:

Luego del análisis del esquema antes mencionado y emitir las observaciones al mismo, las cuales fueron acogidas por el promotor, concluimos que el Esquema de Ordenamiento Territorial denominado **VILLA ANTIGUA**, se desarrolla acorde al objetivo señalado en el mismo.

Por lo antes expuesto, consideramos **técnicamente viable** la aprobación de la solicitud presentada toda vez que se respeten los señalamientos indicados (sic).” (Lo resaltado es de la fuente) (Cfr. foja 330 del Antecedente, Tomo II).

En este contexto, esta Procuraduría, en un análisis objetivo, actuando en interés de la Ley, como lo mandata el artículo 5 (numeral 3) de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en la revisión de las piezas procesales, observa que en la **Nota N° 14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019**, suscrita por la Jefa de Planificación Territorial y la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial del MIVIOT, se le requirió al interesado, **que corrigiera el Certificado de Registro Público del Folio Real N° 2942, con Código de Ubicación N° 8001, porque no establecía la superficie**; aspecto éste que fue corregido en la Nota de 10 de

febrero de 2020, del Arquitecto, en la que entregó a las autoridades la Certificación corregida del Registro Público respecto de la finca descrita en el Folio Real N° 2942, con código de ubicación N° 8001, **la que tiene una superficie de ocho (8) hectáreas más ocho mil ochocientos diecinueve metros cuadrados (8,819.00 m²)** (Cfr. foja 97 del Antecedente, Tomo I; y, las fojas 288 y 289-291 del Antecedente, Tomo II).

Este Despacho también advierte que, fue en la Nota N° 14.1002-075-2020 de 21 de enero de 2020, expedida por la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial y la Jefa de Planificación Territorial del MIVIOT, en la que se le pidió al Arquitecto interesado, lo siguiente, citamos: **“Reiteramos, aportar el Certificado de Registro Público del Folio Real N° 2942, Código de Ubicación 8001, propiedad de ... Inc., deben actualizar el corregimiento, provincia e indicar la superficie actual (sic)”** (Cfr. foja 287 del Antecedente, Tomo II).

Además, observamos que, en el **Informe Técnico N° 123-2020 de 14 de octubre de 2020**, se consideró **“técnicamente viable** la aprobación de la solicitud presentada”, pese a que en ese mismo documento se evidencia lo siguiente, copiamos: “Para futuros trámites deberá actualizar la ubicación correcta de la finca dentro del corregimiento Juan Demóstenes Arosemena en el Registro Público” (Cfr. foja 330 del Antecedente, Tomo II).

Desde nuestra perspectiva objetiva, **el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no debió expedir el Informe Técnico N° 123-2020 de 14 de octubre de 2020, otorgándole al interesado la aprobación o viabilidad técnica**, porque el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua **incumple** con los requisitos exigidos en la Resolución N° 732-2015 de 13 de noviembre de 2015, que fue uno de los requerimientos contemplados en la Nota N° 14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019, suscrita por la Jefa de Planificación Territorial y la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial del MIVIOT (Cfr. fojas 97-99 del Antecedente, Tomo I; y, las fojas 331-334 del Antecedente, Tomo II; así como la Gaceta Oficial 27910 de 18 de noviembre de 2015).

Además de lo expresado, este Despacho es del concepto que, **la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tampoco debió concluir que el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua cumple con todos los requisitos exigidos en la Resolución N° 732-2015 de 13 de noviembre de 2015**, porque ese instrumento jurídico es el que, citamos: “establece los requisitos y procedimientos para la elaboración y tramitación de los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo urbano y rural, a nivel local y parcial...”, entre estos, los indicados en el **artículo sexto**, que dice, copiamos: “Datos generales de la propiedad como: número de la finca, tomo (rollo) folio (documento), número de lote, superficie, propietario y **ubicación** (lugar, **corregimiento**, distrito y provincia)” y “Original, y una (1) copia del Certificado de Registro Público con no más de tres (3) meses de expedido, donde conste el número de finca, tomo (rollo), folio (documento), **ubicación**, superficie, medidas, colindantes, propietario, gravámenes y número de lote”; **requerimientos éstos que fueron incumplidos por el solicitante** porque su acatamiento quedó establecido en la **Nota N° 14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019**, **suscrita por la Jefa de Planificación Territorial y la Directora Nacional de Ordenamiento Territorial del MIVIOT** (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 97-99 del Antecedente, Tomo I; y, las fojas 331-334 del Antecedente, Tomo II; así como la Gaceta Oficial 27910 de 18 de noviembre de 2015).

De lo planteado, se tiene que la **Resolución N° 707-2020 de 11 de noviembre de 2020, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, que se analiza, vulnera el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, particularmente, en el principio del debido proceso invocado en el libelo, habida cuenta que la misma no se dictó “conforme a los trámites legales”, entendiendo que ese concepto también comprende la ley material, como es el caso de la Resolución N° 732-2015 de 13 de noviembre de 2015, del MIVIOT, previamente descrita.

5.2. Se aprobó un proyecto de interés social que interconecta con las calles privadas de la barriada donde viven los recurrentes y otros propietarios adicionales.

Estimamos que, para el análisis de este apartado, es necesario hacer referencia a algunos de los documentos que ya hemos mencionado, como lo son:

➤ El correo electrónico de fecha 28 de julio de 2020, remitido por la promotora al MIVIOT, en el que manifiesta que se decidió cambiar los usos de suelos de RE (Zona Residencial Especial), por RBS (Residencial Bono Solidario). Acotamos que, la Zona Residencial Especial, es un tipo de uso de suelo que permite la construcción de viviendas unifamiliares, dúplex, viviendas en filas y apartamentos en lotes de terreno de un mínimo de ciento sesenta metros cuadrados (160 m²), para viviendas unifamiliares; ciento cincuenta metros cuadrados (150 m²), para dúplex; ciento veinte metros cuadrados (120 m²), para viviendas en filas; y, cuatrocientos metros cuadrados (400 m²), para apartamentos. La densidad neta permitida es de quinientas (500) personas por hectárea, según la definición que se ofrece en el Anexo 2 del Modelo Territorial Consensuado del Municipio de Panamá. También colegimos, que la Zona Residencial Bono Solidario, es la que se refiere a la utilización de lotes para construir viviendas de interés social, cuyo objetivo es mejorar la situación habitacional del país). Según evidenciamos, esta última, está regulada por la Resolución N° 366-2020 de 05 de agosto de 2020 (Cfr. fojas 292 y 293 del Antecedente, Tomo II; y, la Gaceta Oficial 29087-A de 10 de agosto de 2020) (<https://dpu.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2024/03/3-ANEXO-2-TOMO-1-Anexos-MTC-marzo-2021.pdf>).

➤ La Nota de 28 de agosto de 2020, en la que el Arquitecto solicitante le manifiesta a la institución que, el proyecto residencial mencionado, se construye bajo la norma **Residencial Bono Solidario (RBS)** correspondiente a la Resolución N° 366-2020 de 05 de agosto de 2020. Añade la comunicación, que el uso de suelo propuesto es complementario con **PRV (Parque Recreativo Vecinal)** y **ESV (Equipamiento de Servicio**

Básico Vecinal), que permitirán, en conjunto, satisfacer las necesidades de los futuros habitantes del proyecto (Cfr. fojas 294-295 del Antecedente, Tomo II) (Cfr. la Gaceta Oficial 29087-A de 10 de agosto de 2020).

➤ La Nota de 16 de agosto de 2019, emitida por el Representante Legal de la empresa promotora, en la que indica, copiamos: "... se ha solicitado en su nota N°14.1002-745-2019 de 20 de septiembre de 2019, la anuencia del proyecto contiguo (Villas de Antigua), debido a el (sic) nuevo proyecto en este EOT tendrá acceso a través de esta, no es necesario ya que a ambos proyectos; Villas de Antigua (Construido) y Villa Antigua (EOT Propuesto) son de la misma Sociedad Propietaria ... INC. Cuyo representante legal es mi persona; ..." (Cfr. fojas 187 y 188-204 del Antecedente, Tomo II).

De los elementos previamente descritos en las comunicaciones citadas, se tiene que **la barriada Villas de Antigua, ya construida, en la que habitan los demandantes y otro grupo de personas, logra su vialidad a través de calles que el promotor alega que aún le pertenecen**, por lo que, ciertamente, **éstas tienen la connotación de calles privadas**, debido a que se adecúan a esa definición, establecida en el **artículo 1** del Reglamento para Calles Privadas en las Urbanizaciones y Lotificaciones ubicadas en el Territorio Nacional, que fue aprobado por medio de la Resolución N° 28-2003 de 21 de febrero de 2003, expedida por el MIVIOT, según el cual, **se denominan calles privadas a las vías construidas en terrenos particulares que no son traspasados al Estado y sirven de acceso a varias fincas o lotes, cuya responsabilidad de construcción recae en el promotor de una urbanización** (Cfr. la Gaceta Oficial 24757 de 11 de marzo de 2003).

Según observa este Despacho, el **artículo 2** del Reglamento aprobado por medio de la Resolución N° 28-2003 de 21 de febrero de 2003, dictada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, señala que **el concepto de calle privada no podrá ser aplicado en proyectos de interés social**, por lo que sólo se utilizará para proyectos de vivienda que

sean de mediano y alto costo y en proyectos industriales o comerciales (Cfr. la Gaceta Oficial 24757 de 11 de marzo de 2003).

En adición, nos remitimos al **artículo 7** del Reglamento aprobado por medio de la Resolución N° 28-2003 de 21 de febrero de 2003, dictada por el MIVIOT, el cual dispone, entre los requisitos para considerar la aprobación de una calle privada, que ésta tenga acceso a una vía pública; que el polígono de la urbanización o la lotificación donde se utilicen calles privadas, deberá tener una cerca perimetral; que aquellas urbanizaciones o lotificaciones con proyectos de calles privadas deberán correlacionarse a través de una vía pública que no afecte la traza urbana ni impida la circulación y el funcionamiento ordenado en la ciudad; y, deberá contar con una garita o portón de control de entrada (Cfr. la Gaceta Oficial 24757 de 11 de marzo de 2003).

Al analizar el Informe Técnico N° 123-2020 de 14 de octubre de 2020, alusivo al Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua (en desarrollo), que permite el acceso al proyecto a través de la Urbanización Villa de Antigua (ya construido, donde residen los demandantes y otro grupo de personas), se advierte que la aprobación técnica que dio lugar al acto objeto de reparo, **no resulta cónsono con el concepto de calle privada que posee este último**, puesto que el **artículo 2** del Reglamento citado señala que, **no podrá ser aplicado a proyectos de interés social**. Además, según colegimos, tampoco acata los requisitos para considerar la aprobación de una calle privada, al tenor de lo regulado en el **artículo 7** del Reglamento aprobado por medio de la Resolución N° 28-2003 de 21 de febrero de 2003, dictada por el MIVIOT (Cfr. fojas 329-330 del Antecedente, Tomo II; y, la Gaceta Oficial 24757 de 11 de marzo de 2003).

Por consiguiente, somos del concepto que la **Resolución N° 707-2020 de 11 de noviembre de 2020, emitida por el MIVIOT**, infringe el Reglamento para Calles Privadas en las Urbanizaciones y Lotificaciones ubicadas en el Territorio Nacional, que fue aprobado por medio de la Resolución N° 28-2003 de 21 de febrero de 2003, dictada por esa entidad.

5.3. No se permitió de manera adecuada la participación ciudadana en aquellos actos de la Administración Pública que pudieron afectar los intereses y los derechos de grupos de ciudadanos.

En ese acápite, reiteramos, que el apoderado judicial de los activadores judiciales, puso de manifiesto **que en este caso no se permitió la participación ciudadana de forma amplia como lo ordena la legislación**, habida cuenta que **el Aviso de Convocatoria fue publicado en los estrados de la entidad demandada**, ubicada en la vía Ricardo J. Alfaro, **los días 11 al 25 de septiembre de 2020**, que coinciden con las fechas en las que el país aún estaba afectado por la pandemia del Covid-19, por lo que había restricciones de circulación para la ciudadanía, en general, y, para los moradores de Arraiján, en particular (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En autos, se observa un correo electrónico en el que una Arquitecta de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del MIVIOT, le manifestó a la parte que solicitó la revisión y la aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua, **que su petición estaba lista para la firma de la Consulta Pública** (Cfr. foja 311 del Antecedente, Tomo II).

Consecutivamente, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial expidió el **Aviso de Convocatoria** con el propósito de darle cumplimiento al procedimiento de **participación ciudadana, en la modalidad de consulta pública** que, una vez verificado, daría lugar a la aprobación del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) de Villa Antigua (Cfr. foja 314 del Antecedente, Tomo II).

Conforme observa esta Procuraduría, el **artículo 26 de la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006**, señala que la Junta de Planificación Municipal emitirá la opinión técnica necesaria, para que las autoridades urbanísticas autoricen o nieguen los cambios o las modificaciones de los planes de su competencia; y que, para los cambios o modificaciones, se tomarán en

consideración unos parámetros, entre los cuales se menciona, que se haya realizado la consulta pública (Cfr. la Gaceta Oficial 25478 de 02 de febrero de 2006).

El artículo 26 de la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, fue modificado por el **artículo 2 de la Ley N° 14 de 21 de abril de 2015**, según el cual la Junta de Planificación Municipal emitirá la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística apruebe o niegue los cambios o las modificaciones del plan de su competencia, **incluyendo los cambios de zonificación o de uso de suelo** (Cfr. la Gaceta Oficial 27767 de 24 de abril de 2015).

Por esta razón, este Despacho estima que el artículo 26 de la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, modificado por el artículo 2 de la Ley N° 14 de 21 de abril de 2015, es aplicable a este proceso, por razón que la propia **Resolución N° 707-2020 de 11 de noviembre de 2020, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, acusada de ilegal, indica que su finalidad es, copiamos: “Por la cual se aprueba la propuesta de **uso de suelo, zonificación** y se da concepto favorable al plan vial, contenidos en el Esquema de Ordenamiento Territorial denominado **VILLA ANTIGUA**, ubicado en el corregimiento de Juan Demóstenes Arosemena, distrito de Arraiján, provincia de Panamá Oeste.” (Cfr. fojas 57-60 del expediente judicial).

Dentro de ese marco conceptual, el artículo 26 de la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, modificado por el artículo 2 de la Ley N° 14 de 21 de abril de 2015, también señala que, esa opinión técnica será remitida a la autoridad urbanística local mediante un informe técnico y tendrá carácter vinculante. Además, que la autoridad urbanística local emitirá una resolución motivada, debidamente respaldada mediante el informe técnico de la Junta de Planificación Municipal, dentro de los treinta (30) días siguientes a su presentación (Cfr. la Gaceta Oficial 27767 de 24 de abril de 2015).

En ese orden de ideas, el artículo 26 de la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, modificado por el artículo 2 de la Ley N° 14 de 21 de abril de 2015, en adición, indica que, para los cambios o las modificaciones serán **requisitos indispensables** una serie de

parámetros, entre los que se menciona, **que se haya realizado una consulta pública, la cual se llevará a cabo en la comunidad que será afectada, bajo la coordinación de la junta comunal y en un horario en el que la comunidad tenga capacidad de participar y expresar su opinión**, cuyo resultado será **vinculante**, por lo menos, en uno de los votos que emitirán los representantes de la sociedad civil ante la Junta de Planificación Municipal (Cfr. la Gaceta Oficial 27767 de 24 de abril de 2015).

Como complemento, no puede perderse de vista que la Ley N° 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Pública, fue modificada y adicionada por la Ley N° 66 de 29 de octubre de 2015 (Cfr. la Gaceta Oficial 27901-A de 30 de octubre de 2015).

De esta legislación, debe considerarse que el **artículo 36 de la Ley N° 37 de 29 de junio de 2009, modificada y adicionada por la Ley N° 66 de 29 de octubre de 2015**, señala que la **participación ciudadana** es la acción consciente, deliberada, **participativa, inclusiva y organizada de la comunidad**, con la finalidad de incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en la auditoría social, procurando de esta manera contribuir a un mejor desempeño de la gestión pública en su respectiva circunscripción; que el **artículo 136-A** describe los fines de la participación ciudadana; el **artículo 136-B** indica los principios generales que deben aplicarse a estos casos; y, el **artículo 136-C** menciona que en el ámbito de la planificación, programación, presupuestos de inversiones, evaluación y descentralización de la gestión pública territorial, **deberán aplicarse los mecanismos de participación ciudadana siguientes**: 1- plebiscito, 2- referéndum, 3- audiencia pública, 4- auditoría social, 5- presupuestos participativos, 6- cabildos abiertos, 7- iniciativa popular, 8- consulta ciudadana, 9- consejo consultivo, colaboración ciudadana y 11- congresos comarcales, en las comarcas, **ninguno de los cuales fue aplicado al proceso que se examina**. Tampoco se estimó viable considerar que, el artículo 136-C también plantea que el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, deberá desarrollar estos espacios y mecanismos de participación ciudadana; y que, la forma y el método de

aplicación de estos será establecido por reglamento (Cfr. la Gaceta Oficial 27901-A de 30 de octubre de 2015).

Al comparar lo establecido en el artículo 26 de la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, modificado por el artículo 2 de la Ley N° 14 de 21 de abril de 2015, así como los artículos 136, 136-A, 136-B y 136-C de la Ley N° 37 de 29 de junio de 2009, modificada y adicionada por la Ley N° 66 de 29 de octubre de 2015, antes descritos, frente a lo actuado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial a través la **Resolución N° 154-2020 de 16 de marzo de 2020**, “por la cual se decretan medidas preventivas para el funcionamiento del ministerio para la aplicación de la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones”, corregida por la **Resolución N° 162-2020 de 18 de marzo de 2020**, inferimos que en este caso no se cumplió con el requerimiento relativo a la **participación ciudadana, en la modalidad de consulta pública**.

Decimos esto, porque la **Resolución N° 154-2020 de 16 de marzo de 2020**, corregida por la **Resolución N° 162-2020 de 18 de marzo de 2020**, dispuso lo siguiente:

“ ...

Tercero: Reducir físicamente la atención al público, por lo que el usuario deberá hacer uso de mecanismos como correos electrónicos y la central telefónica de la institución.

Para los efectos se mantendrá dentro de las instalaciones las personas que estrictamente se encuentren realizando un trámite administrativo, y que no pueda ser tramitado a través de las plataformas y herramientas tecnológicas.

En caso de la solicitud de cita por atención, tanto el Despacho Superior como las Direcciones del Ministerio, estarán recibiendo las mismas, vía telefónica o correo electrónico, y se implementarán en un horario de atención de 9:00 a.m. a 12:00 meridiano, mientras dure el Estado de Emergencia Nacional.” (Cfr. la Gaceta Oficial N° 28981-B de 16 de marzo de 2020).

Bajo ese mismo escenario, la Nota N° COM.14.007-24-2024 de 20 de febrero de 2024, suscrita por la Dirección de Comunicación de la entidad demandada, explicó que la

Resolución N° 154-2020 de 16 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, descrita en el párrafo anterior, **fue publicada en las redes sociales de la institución, el martes 17 de marzo de 2022**, y que, **fue “colgada” en el sitio web del ministerio, el martes 24 de marzo de 2020** (Cfr. foja 46 del expediente judicial).

Por consiguiente, este Despacho debe señalar que en este caso no se aplican los artículos 24 y 25 de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, el primero, que señala la obligación a las entidades estatales de permitir la participación ciudadana en aquellos actos de la Administración Pública que puedan afectar los intereses y los derechos de grupos de ciudadanos; y, el segundo, que desarrolla las modalidades de aquéllas; ni el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N° 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 782 de 22 de diciembre de 2010, que dispone que, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, se adoptan los mecanismos de participación ciudadana en los proyectos de desarrollo urbano, invocados en la demanda.

En su lugar, esta Procuraduría indica que, la Resolución N° 707-2020 de 11 de noviembre de 2020, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, objeto de este estudio, vulnera el artículo 26 de la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, modificado por el artículo 2 de la Ley N° 14 de 21 de abril de 2015, así como los artículos 136, 136-A, 136-B y 136-C de la Ley N° 37 de 29 de junio de 2009, modificada y adicionada por la Ley N° 66 de 29 de octubre de 2015, por incumplir con el requerimiento de la **participación ciudadana, en la modalidad de consulta pública.**

5.4. Se transgredió el procedimiento que regula los cambios de zonificación o de uso de suelos porque no se tomó en cuenta al Municipio de Arraiján.

En relación con esta temática, el abogado que representa a los demandantes invoca el artículo 01 de la Ley N° 106 de 08 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, que indica que el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida

en un distrito; el artículo 23 de la Ley N° 61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que puntualiza que, las disposiciones de esa legislación se aplicarán sin perjuicio de lo previsto en la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, en lo referente a la competencia municipal en los planes locales de ordenamiento territorial; y, el artículo 08 de la Ley N° 14 de 21 de abril de 2015, el cual señala que, las solicitudes de cambios de zonificaciones o de usos de suelos serán aprobadas o negadas por la autoridad urbanística local, según el procedimiento que establezca el respectivo municipio (Cfr. las fojas 18-22 del expediente judicial).

Sin embargo, para este Despacho resulta imperativo señalar que el propio artículo 26 de la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, modificado por el artículo 2 de la Ley N° 14 de 21 de abril de 2015, señala que la Junta de Planificación Municipal emitirá la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística apruebe o niegue los cambios o las modificaciones del plan de su competencia, incluyendo los cambios de zonificación o de uso de suelo (Cfr. la Gaceta Oficial 27767 de 24 de abril de 2015).

En los párrafos previos, hemos descrito la actuación que se observa en el expediente 473-2019, que consiste en el Antecedente, y que contiene la tramitación que adelantó el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en la que no se advierte la intervención de la Junta de Planificación Municipal, sin cuya participación se efectuaron los cambios de las zonificaciones y de los usos de los suelos que fueron solicitados por la empresa promotora, lo que arribó en la expedición de la Resolución N° 707-2020 de 11 de noviembre de 2020, emitida por el MIVIOT, lo que, sin duda alguna, se traduce en la infracción de lo regulado en la Ley N° 6 de 01 de febrero de 2006, modificada por la Ley N° 14 de 21 de abril de 2015, en la forma explicada.

En este orden de ideas, es menester hacernos eco de lo manifestado por el administrativista colombiano, Jaime Orlando Santofimio, quien, a propósito de la nulidad de un acto administrativo, explica lo que a seguidas se copia:

“De acuerdo a la doctrina, cabe señalar que la nulidad es la sanción al incumplimiento de los requisitos señalados para la perfección del acto jurídico. Se concreta esta penalidad en el desconocimiento de cualquier efecto jurídico a la manifestación de voluntad expresada con infracción a los necesarios requerimientos legales. Resulta evidente que si el ordenamiento prescribe condiciones de admisibilidad jurídica de una actuación que se proyecta al mundo del Derecho, debe así mismo indicar los mecanismos de protección para que sus previsiones no sean desconocidas. La doctrina identifica precisamente a la nulidad en los términos anteriormente expuestos. Para Alessandri Besa, **la nulidad es ‘...la sanción legal establecida para la omisión de los requisitos y formalidades que las leyes prescriben para el valor de un acto [...] la ley, por lo general, sanciona siempre la omisión de los requisitos que ella considera indispensables para que un determinado acto jurídico produzca todos los efectos que le son propios...’**

...” (SANTOFIMIO, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo – Tomo II (Acto Administrativo), Universidad Externado de Colombia, 4ta. ed., Bogotá 2003, p.227 y siguiente) (Lo resaltado es nuestro).

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución N° 707-2020 de 11 de noviembre de 2020, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).**

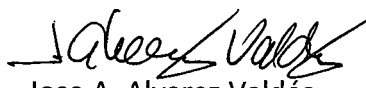
VI. Pruebas. Se **objetan** todos los medios de convicción que no cumplan con los requisitos exigidos en el Código Judicial y demás legislación aplicable.

Al igual que lo hacemos en otro tipo de procesos, **aducimos** el Antecedente con dos (2) tomos del cual emerge la resolución acusada de ilegal.

VII. Derecho. Se acepta el invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General