

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría de  
la Administración.  
Expediente: 797412023**

**Vista Número 1161**

**Panamá, 15 de julio de 2024**

El Licenciado George A. Parfait Johnson, actuando en nombre y representación de, Migdalia Jamin Rodríguez, Marilyn González Moreno, Alyska Lisbeth González Sánchez, Mariela Barreiro González, Georgina Jiménez, Arelys Elizabeth García Batista, Arelys Zujeys Núñez Cruz, Miriam Neomí Justavino Vergara, Irack del Carmen Acosta Navarro, Xenia Benilda Barría Córdoba, Manuel Salvador Vergara Carrasco, Xiomara Brathwaite, Soledad Elena García Bond, Yaracelys del Carmen Aponte, Ethzel María Davis Torres, Damián Muñoz Livingston, Kathia Clementina Alfonso Barría, Juan Carlos Ayú Prado Canals, Denis Joel Escobar Requenez, Stephany Linette López Flores, Noreyda Beatriz Rodríguez De Briz, Sandra Isabel Mendieta de León e Iris González Núñez, solicitan que se declare nula, por ilegal, la Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019, 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.**

Acudimos ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No.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.**

De acuerdo con las constancias del expediente, el 14 de diciembre de 2018, el arquitecto Marcus Sabonge solicitó al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial autorización para el trámite de cambio de código de zonificación RR (Residencial Rural) a RBS (Residencial Bono solidario) a la Finca 133430, ubicada en el corregimiento de Puerto Caimito, distrito de la Chorrera, provincia de Panamá Oeste, con una superficie de 1 Has.+ 9,744.00 mts<sup>2</sup>, propiedad de Desarrollo 586, S.A. (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

Posteriormente, la sociedad anónima **Desarrollo 586, S.A.**, propietaria de la finca 133430, presentó el 29 de octubre de 2018, una solicitud de asignación de código de zonificación RBS (Residencial Bono Solidario), con la finalidad de desarrollar un proyecto residencial de interés social, conformado por 10 torres de apartamentos PB + 4 Altos, con un total de 440 apartamentos, distribuidas en el lote de 1.9 Has., con su planta de tratamiento de aguas residuales, áreas recreativas, cancha multiusos, porcentaje establecido de estacionamientos, entre otras amenidades (Cfr. foja 2 del expediente administrativo).

Producto de ambas solicitudes y como requisito para el cambio de zonificación, se presentó el 29 de octubre de 2018, una solicitud de certificación de servicios de acueductos y alcantarillados, la cual respondió el IDAAN a través de la Nota 265-Cert –DNING de 17 de noviembre de 2018, indicando lo siguiente:

***“SISTEMA DE AGUA POTABLE:***

*Para el sistema de agua potable, contamos con una línea de distribución del IDAAN en el área de la finca para los futuros proyectos residenciales. Para efectos de interconexión de agua potable al proyecto deberán hacer las consultas respectivas a la Gerencia del IDAAN de Chorrera (Panamá Oeste).*

***SISTEMA DE ALCANTARILLADO:***

*Para el sistema de aguas servidas, no contamos con alcantarillados por parte del IDAAN en el área del proyecto. Deberá contar su proyecto con un sistema de tratamiento de aguas servidas y cumplir con las normas de COPANIT.”* (Cfr. foja 7 del expediente administrativo).

Asimismo, consta de la foja 15 a la 51 del expediente administrativo, la propuesta de descripción del proyecto presentado por el arquitecto Marcos Sabonge, correspondiente al cambio de código de zona RR (Residencial Rural) a RBS (Residencial Bono Solidario) sobre la Finca 133430.

Expuesto lo anterior, el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** a través de la Nota 14.1103-67-19 de 31 de enero de 2019, informó al arquitecto Marcos Sabonge que en atención a su solicitud: *“hemos considerado conveniente realizar una reunión al respecto con la participación de propietarios y residentes del sector señalado. A través de representantes idóneos”,* lo que motivó a que se emitiera un Aviso de Consulta Ciudadana para tratar lo antes señalado, el cual fue

publicado en un diario de circulación nacional por tres (3) días. A su vez, se remitió dicha información a la Junta Comunal de Puerto Caimito, para que la misma se extendiera a los residentes del sector señalado, a fin de que presente su opinión respecto al cambio de Zonificación. El Aviso de Convocatoria era del tenor siguiente:

*“Ante el requerimiento de parte interesada, este Ministerio ha recibido solicitud formal del **ARQ. MARCUS E. SABONGE V.**, para el **Cambio de Código de Zona de R-R (Residencial Rural) al Código de Zona RB-S (Residencial de Bono Solidario)** para un proyecto Residencial de Interés Social, a denominarse **‘Valle del Río’**, que constará de diez (10) torres de apartamentos de Planta Baja + cuatro (4) Altos, en la finca 133430, lote 13-C, Código de ubicación 8617, con una superficie de 1 hectárea +9,744 m<sup>2</sup>, ubicada en el corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá-Oeste. La Dirección de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial ante la necesidad de continuar con el trámite correspondiente y con el propósito de conocer la opinión ciudadana en relación al requerimiento indicado y en cumplimiento a la **Ley N°6 de 1° de febrero de 2006** ‘Que reglamenta el ordenamiento territorial para desarrollo urbano y dicta otras disposiciones’ y al **Decreto Ejecutivo N°23 del 16 de mayo de 2007** y posterior modificación, se procede mediante el presente Aviso, a comunicar a quienes pudieren estar interesados, que **se les convoca a una reunión (Consulta Ciudadana) el día 28 de febrero de 2019, a las 10:00 a.m.**, que se celebrará en la Casa de Los Marinos.*

**Nota:** Esta convocatoria es previa a la emisión de una decisión sobre la solicitud mencionada y el hecho de realizarla **no implica** decisión (sujeta al cumplimiento de la normativa vigente y la evaluación técnica respectiva) alguna, ya sea favorable o contraria a lo solicitado.” (Cfr. fojas 66, 67-70 y 72 del expediente administrativo) (Lo subrayado y resaltado es de la cita).

Producto de la convocatoria, asistieron cuatro (4) ciudadanos: uno (1) de la Junta Comunal de Puerto Caimito, del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial dos (2), y el arquitecto Uriel Espinosa. Como parte de los requisitos en este tipo de proceso, se emitieron las siguientes observaciones:

**“OBSERVACIONES:**

- . El proyecto está ubicado en el corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá Oeste.

- El arquitecto explicó que con la solicitud se pretende desarrollar un proyecto habitacional de interés social denominado 'Valle del Río' que consiste en la construcción de diez (10) torres de apartamentos con una altura de planta baja y cuatro (4) altos, dando un total de cuatrocientos cuarenta (440) apartamentos, el cual será una alternativa de desarrollo urbano para personas de bajos recursos, contará con áreas de uso público y las facilidades comunitarias.
- Que el proyecto colinda en el lateral derecho, con viviendas; en el lateral izquierdo, colinda con viviendas de planta baja y la Urbanización Arboleda; en la parte posterior, colinda con lotes baldíos; y la parte frontal, colinda con la calle y frente a la calle se encuentran viviendas.
- De acuerdo al arquitecto responsable del proyecto la tendencia del área es mixto residencial y comercial, ya que el proyecto se encuentra cercano a varios centros comerciales del área.
- Cuenta con toda la infraestructura básica como agua potable, aguas pluviales, electricidad, telefonía, calles en buen estado.
- No cuentan con alcantarillado según nota respuesta del IDAAN motivo por el cual contarán con planta de tratamiento y tanques de reserva para el agua potable para no afectar el suministro del agua de los colindantes.
- Que el acceso principal a este proyecto es por medio de la calle Primera, que cuenta con una servidumbre de 15.00 metros y el flujo vehicular actual es constante de mediana intensidad que se desprende de una calle primaria de alta intensidad (Autopista Arraiján-Chorrera).
- En la consulta ciudadana no hubo participación ciudadana, por el cual no hubo objeción al respecto.
- Participaron dos (2) funcionarias del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Honorable Representante del Corregimiento de Puerto Caimito Deyanira O. de Nateron, el arquitecto idóneo asignado por el arquitecto responsable del proyecto." (Cfr. fojas 80-81 del expediente administrativo).

En ese sentido, el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, Dirección de Control y Orientación del Desarrollo, emitió el Informe 19-19 de 7 de marzo de 2019, por medio del cual indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

"...

*b. Que con medio de dar fiel cumplimiento del proceso de participación ciudadana, establecido en la Ley 6 de 1 de febrero del 2006, reglamentada por el*

*Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo del 2007, y su modificación mediante el Decreto Ejecutivo No. 782 del 22 de diciembre del 2010, se publicó el aviso de convocatoria por tres (3) días consecutivos en un periódico de circulación nacional, los días 9, 11 y 12 de febrero del 2019, y se llevó a cabo la reunión de consulta ciudadana realizada en la Casa de Los Marineros el día 28 de febrero de 2019, a las 10:00 am, dando como resultado el Informe de Consulta Ciudadana fechado el 28 de febrero del 2019.*

*c. Que de acuerdo al capítulo V, artículo 11 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de Mayo de 2007, en su último párrafo indica que de no contar un distrito con Junta de Planificación Municipal, la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, emitirá un informe técnico y posteriormente elaborará una Resolución para aprobar o negar la solicitud.*

*d. Que la Junta de Planificación Municipal de La Chorrera, se encuentra inactiva; por lo tanto, dentro del expediente no hay opinión técnica referente a la solicitud.*

...

**CONCLUSIÓN:** *Se recomienda la aprobación de cambio de código de zona R-R (Residencial Rural) del Plan Normativo de la Chorrera, al código de zona RB-S Residencial Bono Solidario), según Resolución 261-2017 de 6 de julio de 2017, para la finca 133430, Lote No. 13 C, con código de ubicación 8617, con una superficie de 1 hectárea + 9,744 m<sup>2</sup>; ubicada en el corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá Oeste.” (Cfr. fojas 82-83 del expediente administrativo).*

Una vez analizado el expediente de Solicitud de cambio de Zonificación, y con el Informe Legal emitido por la Oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por medio del cual daban Visto Bueno para la aprobación de dicho trámite, la entidad demanda emitió el acto objeto de reparo, es decir la **Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019**, la cual resolvió:

“ ...

**PRIMERO: APROBAR** el cambio de código de zona R-R (Residencial Rural) del Plan Normativo de La Chorrera, al código de zona RBS (Residencial Bono Solidario), según Decreto Ejecutivo No. 10 de 15 de enero de 2019, para la finca 133430, lote 13C, con código de ubicación 8617, con una superficie de 1

*hectárea + 9,744 m<sup>2</sup>; ubicada en el corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá Oeste.*

**SEGUNDO:** *El uso residencial deberá acogerse a las regulaciones establecidas por el código de zona RBS (Residencial Bono Solidario) según Decreto Ejecutivo No.10 de 15 de enero de 2019.*

**TERCERO:** *Solo se le permitirá la lotificación para la construcción de diez (10) torres de apartamentos con una altura máxima de planta baja y cuatro (4) altos, según esquema suministrado.*

**CUARTO:** *Deberá cumplir con el Reglamento Nacional de Urbanizaciones, en cuanto a las etapas de aprobación de planos de la urbanización (Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de agosto de 1998).*

*...” (Cfr. foja 90 del expediente administrativo).*

Ya que, según se sustenta en su parte motiva, se dio cumplimiento a todos los requisitos necesarios para la aprobación de dicho trámite, lo que incluyó el proceso de participación ciudadana, puesto que, a criterio del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, “*se publicó el aviso de convocatoria por tres (3) días consecutivos en un periódico de circulación nacional, los días 9, 10 y 11 de febrero de 2019, y se llevó a cabo la reunión de consulta ciudadana realizada en la Casa de Los Marinos de Puerto Caimito, el día 28 de febrero de 2019, a las 10:00 a.m., dando como resultado el Informe de Consulta Ciudadana, fechado el 28 de febrero de 2019*” (Cfr. foja 89 del expediente administrativo).

En ese contexto, el Licenciado George Parfait Jhonson, actuando en representación de **Marilyn González Moreno, Migdalia Jamin Rodríguez, Alyskaya Lisbeth González Sánchez y otros**, presentó el 24 de julio de 2023, la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, la cual fue corregida y presentada el 8 de agosto de 2023, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019**, anteriormente descrita y además solicitó la suspensión provisional del acto objeto de reparo (Cfr. fojas 2-33 y 68-91 del expediente judicial).

Respecto a la suspensión provisional, la Sala Tercera a través de la Resolución de veintiuno (21) de agosto de dos mil veintitrés (2023), accedió a la suspensión provincial de los efectos de la

**Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019**, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** (Cfr. fojas 105-110 del expediente judicial).

Asimismo, a través de la Resolución de once (11) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), la Sala Tercera admitió la demanda de nulidad que ocupa nuestra atención, y le corrió traslado por cinco (5) días al **Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial**; quien a través de la Nota DVOT-14.002-573-2023 de 20 de septiembre de 2023, presentó el informe de conducta solicitado. Del mismo modo, se le corrió traslado a la **Sociedad Desarrollo 586, S.A.**, propietaria de la finca 133430, código de ubicación 8617, la cual a pesar de haberle nombrado Defensor de Ausente y contestado la demanda, intervino en el proceso a través de su apoderado judicial (Cfr. fojas 114, 116-121, 211-212 y 213-221 del expediente judicial).

Cabe destacar que, como tercero interesado, también intervino la **Inmobiliaria Valle del Río, S.A.**, sociedad anónima inscrita a folio 155679551 del Registro Público (Cfr. fojas 181-190 del expediente judicial).

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

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

A. **Los artículos 5 (numeral 18) y 26 (numerales 1 y 3) de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006**, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, los que, de manera respectiva, indican: las zonificación es la división territorial de un centro urbano o un área desarrollada con el fin de regular los usos del suelo por área de uso homogéneas y, que la Junta de Planificación Municipal emitirá la opinión técnica necesaria, para que las autoridades urbanísticas autoricen o nieguen los cambios o modificaciones de los planes de su competencia y que todo cambio de zonificación o de uso de suelo deberá ser integral o formar parte de algún plan especial o parcial y concordante con lo establecido en el plan local y además 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. El resultado de esta consulta 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. fojas 79-81, 86-88 del expediente judicial).

B. **El artículo 16 del Decreto Ejecutivo 10 de 15 de enero de 2019**, que regula el fondo solidario de vivienda (FSV) y se dictan otras disposiciones en materia de zonificación y soluciones habitacionales de interés social, el cual refiere que: se permitirá la construcción de nuevas urbanizaciones con características especiales, destinadas a viviendas de interés social, tipo unifamiliares, bifamiliares adosadas, casas en hileras, así como usos complementarios y el equipamiento social y comunitario necesario para satisfacer las necesidades básicas de la población (Cfr. foja 81-83 del expediente judicial).

C. **Normas de sobre Zona “I” establecidas en el Acuerdo Municipal 26 de diciembre de 1985**, mediante el cual se aprobó el Plan Normativo. Normas de Desarrollo Urbano del distrito de La Chorrera, el cual dispone que solo se permitirá la construcción, reconstrucción o modificación de edificaciones destinados a uso industriales y comerciales y a los usos complementarios a estas actividades (Cfr. foja 83 del expediente judicial).

D. **Los artículos 52 (numeral 4), 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que se refieren a que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal y, que será anulable todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico (Cfr. fojas 84-86 del expediente judicial).

#### **IV. Argumentos de los Recurrentes.**

Sobre el particular, debemos indicar que los cargos de infracción que hace el Licenciado **George A. Parfait Jhonson**, con respecto a las normas ya mencionadas, se circunscriben en dos supuestos, siendo el primero consiste en que el cambio de zonificación, en específico el que se dio de Código “I” a Código “RBS” sobre la finca 133430, no resulta permitido y es contrario a lo dispuesto el marco del Plan Urbanístico (Plan Normativo de La Chorrera), pues, el procedimiento correcto era cambiar los “Códigos de Zonas”, a través de la elaboración de otro Plan, en atención a lo dispuesto en la Ley 6 de 2006, es decir, diseñar un Plan Especial o Parcial para ese sector que

creara una nueva zonificación acorde con las circunstancias actuales, es decir densidad, cantidad de habitantes permitidos por hectárea, entre otros aspectos, y eso no fue lo que se hizo al emitirse el acto acusado de ilegal (Cfr. foja 81 del expediente judicial).

El segundo supuesto se centra en que la entidad demandada desconoció los trámites para el proceso de consulta ciudadana, pues negó a convocar a los afectados, en horarios razonables, tal como lo mandata la Ley 14 de 21 de abril de 2015, lo que trajo como consecuencia la violación del derecho al ciudadano de ser oído y que estos, de ser el caso, emitieran sus opiniones, puesto que la decisión que en su momento se quería adoptar, así lo requería. Lo anterior a juicio del representante judicial de los actores, atentó contra el principio del debido proceso (Cfr. foja 87 del expediente judicial).

**V. Del Informe de Conducta remitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante Nota DVOT-14.002-573-2023 de 20 de septiembre de 2023.**

En el Informe Explicativo de Conducta remitido al Tribunal Contencioso Administrativo, la autoridad demandada señaló que sí se cumplió con el proceso de consulta ciudadana, lo cual se sustenta a foja 68, 69 y 70 del expediente administrativo, sin embargo no se recibió participación de nadie de la población, ni de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general. Indica además el informe de conducta que *“La modalidad de Consulta Ciudadana no exige comunicarles directamente a los moradores”* (Cfr. fojas 118-121 del expediente judicial).

Concluye el referido informe señalando que *“...el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, no cometió ninguna irregularidad y se cumplió con lo señalado en procedimientos que la Ley exige”* (Cfr. foja 121 del expediente judicial).

**VI. Actúan como Tercero Interesado, las sociedades Inmobiliaria Valle Del Río, S.A. y Desarrollo 586, S.A.**

Respecto a la Sociedad Anónima **Inmobiliaria Valle del Río, S.A.**, a través de su apoderado judicial, indicó entre otras cosas, que los trámites y procedimientos que sirvieron como sustento para

la emisión de la Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019, se dieron conforme a nuestro ordenamiento jurídico. En ese sentido, señala que sí procedía el cambio de zonificación de la Finca 133430 de R-R (Residencial Rural) a RBS (Residencial Bono Solidario), ya que para este tipo de trámites se cumplió con la consulta ciudadana conforme lo establece el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificación por el Decreto Ejecutivo 782 de 22 de diciembre de 2010, pues se cumplió con “la publicación del aviso de convocatoria en un diario local por 3 días consecutivos” y además se procedió a dar un plazo de diez (10) días posteriores a la última publicación del aviso de convocatoria, por lo tanto, argumentar que se deba exigir un quórum, obligatoriedad de comparecencia, más que la exaltación de los medios para que sea efectivo el derecho al acceso de la consulta pública, no era procedente (Cfr. fojas 183-185 del expediente judicial).

Agrega que *“si se cumplieron todos los apartados de forma y fondo necesarios para hacer viable la construcción del proyecto residencial Valle del Río, luego del cambio de zonificación de la finca donde se ubica el mismo”* considera además que *“señalar a más de 4 años de su beneplácito administrativo y quedando solo pendiente su ocupación paulatina, constituye una conducta que raya en lo temerario”*. Continúa señalando que *“el tipo de edificación que se aprobó y en efecto se construyó, corresponde a los estándares que la propia zonificación Residencial Bono Solidario (RBS) permite y contempla, haciendo que las predicciones de problemática por alta densidad poblacional se traduzcan en meras especulaciones, que no denotan vulneración del ordenamiento jurídico existente”* (Cfr. fojas 183-184 del expediente judicial).

Por último, negó todos los cargos de infracción señalados por el representante judicial de los actores (Cfr. fojas 186-187 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, la sociedad **Desarrollo 586, S.A., propietaria de la Finca 133430, con código de ubicación 8617**, quien también actuó como tercero interesado, al no ser notificada, se le emplazó y designó defensor de ausente el cual contestó la demanda en tiempo oportuno. No obstante, la referida Sociedad Anónima, intervino en la presente causa a través de apoderado judicial, el cual presentó escrito de corrección a la contestación de la demanda que en su momento interpuso el defensor de ausente (Cfr. fojas 211-212 y 213-221 del expediente judicial).

Sustentó su escrito indicando que:

*"...**No es cierto** que en la finca 133430 con código de ubicación 8617 **"se construye" en presente** un proyecto habitacional que temerariamente el demandante tilda como Valle del Río. Actualmente la finca 133430 con código de ubicación 8617, de propiedad de **DESARROLLO 586, S.A.**, es un lote baldío que al tiempo de esta demanda **NO SE ENCUENTRA CONTRUIDO**. Antes de esta demanda, **DESARROLLO 586, S.A.**, le segregó parte de esta finca a un tercero llamado **INMOBILIARIA VALLE DEL RÍO, S.A.**, las actuales dos torres construidas, que ya tienen permiso de ocupación y están inscritas en el régimen de PH.*

*No son las 10 torres en proyecto como temerariamente hace ver el demandante. Se trata de solo dos torres adquiridas ya por un tercero de buena fe **INMOBILIARIA VALLE DEL RIO, S.A.**, de una finca que no es objeto de esta demanda con derechos adquiridos a favor del tercero.*

...

**SÉPTIMO.** Este hecho es falso y por lo tanto lo negamos. Actualmente, mi representado **DESARROLLO, 586, S.A.**, **NO HA CONSTRUIDO NADA** en su finca objeto de esta demanda razón por la cual **NO EXISTE DAÑO PROBADO ALGUNO** más allá de simples especulaciones del actor. De hecho en las áreas aledañas a la finca del tercero adquirente de buena fe **INMOBILIARIA VALLE DEL RÍO, S.A.**, existen edificios y construcciones similares que en nada han generado daño alguno a los residentes y moradores.

...

Es importante establecer que el MIVIOT en cumplimiento del decreto 782, **adelantó, estableció y facilitó** la participación de la comunidad mediante la convocatoria pública a la comunidad en el periódico de circulación nacional **EL SIGLO** para los días 9, 10 y 11 de febrero de 2019, que corre de foja 68 a 70 del expediente administrativo del MIVIOT haciendo la convocatoria pública más allá de los estrados del despacho.

A foja 72 del expediente administrativo del MIVIOT, se aprecia la nota a la Representante de Corregimiento, HR. DEYANIRA DE NATERON, fechada 31 de enero de 2019, Junta Comunal de Puerto Caimito con el fin de que esta institución diera a conocer y convocara a la comunidad a la CONSULTA PÚBLICA.

...

**DÉCIMO TERCERO.** *Este hecho es falso y por lo tanto lo negamos. El código Residencial Bono Solidario (RBS), a **foja 73** del expediente administrativo del MIVIOT del cambio de zona propuesta por **DESARROLLO 586, S.A...** encuentra su sustento en la Resolución No.26 de 6 de julio de 2017 ‘por la cual se reglamenta la modalidad de edificios de apartamentos establecida en el artículo 10-A del Decreto Ejecutivo No. 63 de 18 de agosto de 2016’*

*‘PRIMERO. Reglamentar la modalidad de edificios de apartamentos, como solución habitacional de interés social, la cual fue establecida en el artículo 10-A del Decreto Ejecutivo No. 63 de 18 de agosto de 2016. Código de Zona: Residencial Bono Solidario (RBS) ‘*

*...” (Cfr. fojas 213-221 del expediente judicial) (Lo subrayado y resaltado es de la cita).*

Por último, negó todos los cargos de infracción señalados por el representante judicial de los actores (Cfr. fojas 217-220 del expediente judicial).

#### **VII. 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 262-2019 de 16 de abril de 2019, a través de la cual aprobó el cambio de código de zona R-R (Residencial Rural) al código de zona RBS (Residencial Bono Solidario), para la finca 133430, lote C, código de ubicación 8617; no cumplió con los requisitos y trámites indispensables para proceder a un cambio de zonificación como el indicado.

Los actores sustentan lo anterior destacando que dicho cambio se produjo pese a que el 96.8% de la finca 133430 se localiza en la Zona “I” (Industrial) y no en la Zona R-R (Residencial Rural), en atención a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Urbano de la Chorrera, lo que produce falsedad en lo declarado y posteriormente aprobado por la entidad demandada (Cfr. fojas 14 y 76 del expediente judicial).

De manera general, igualmente cuestionan: **1)** Que al cambiarse la Zona a RBS y aprobarse la construcción de un proyecto habitacional de 440 apartamentos, se duplicaría la densidad

poblacional de las zonas colindantes, lo que pone de manifiesto un uso desmedido de los recursos tales como el agua, energía eléctrica entre otros; **2)** Que existió falta de publicación del anuncio de convocatoria para una consulta pública participativa en debida forma, pues si bien se publicó en tres (3) diarios de circulación nacional durante tres (3) días, y posteriormente se convocó a reunión el 28 de febrero de 2019, a la hora fijada (10: 00 a.m.), la mayoría de los interesados no podían participar; **3)** Que no hubo notificación a los vecinos adyacentes al predio afectado, a pesar que se le remitió nota a la Junta Comunal de Puerto Caimito; **4)** Que La zona RBS no permite la construcción de apartamentos y permitió la construcción de diez “10” torres a pesar de la prohibición dada en el Decreto Ejecutivo 10 de 15 de enero de 2019 que regula el fondo solidario de vivienda (Cfr. fojas 72, 77-81 del expediente judicial).

Después de analizar los argumentos en los que el apoderado judicial de los recurrentes fundamenta su pretensión, los expuestos por los terceros interesados, y las constancias procesales aportadas, este Despacho procede a emitir su concepto en los siguientes términos:

#### **7.1. Del cambio de Zonificación y demás cargos de infracción.**

Cabe agregar que los actores además de sustentar su demanda respecto a la nula participación ciudadana, hicieron énfasis en que el cambio de zonificación se produjo pese a que el 96.8% de la finca 133430 se localiza en la **Zona “I” (Industrial)** y no en la **Zona R-R (Residencial Rural)**, en atención a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Urbano de la Chorrera, lo que produce falsedad en lo declarado en la solicitud de cambio de zona que realizara **Desarrollo 586, S.A.** y que posteriormente aprobó la entidad demandada (Cfr. fojas 14 y 76 del expediente judicial).

Sobre el particular, tenemos que si bien a foja 10 del expediente administrativo consta mapa con la descripción del lugar donde se ubica la finca 133430, la cual como se aprecia, se encuentra ubicada en una zona R-R (Residencial Rural) y no en la Zona “I” (Industrial), y así fuese aprobado por la entidad demandada, no obstante fue presentado el Informe Técnico denominado “*Vicios técnicos del cambio de código de zona R-R al código al código de zona RBS para la finca 133430 en las cercanías de Altos del Campo. La Chorrera*” suscrito por el arquitecto Hugo A. Rosales, por

medio del cual, indicó que la finca en cuestión estaba ubicada en una zona "I". Para mayor comprensión, pasamos a transcribir las conclusiones a las que se arribó en el Informe:

*"...En este escrito ha quedado demostrado que la Resolución 262-2019, de 16 de abril de 2019, del MIVIOT, contiene al menos cinco vicios técnicos que reflejan lo improcedente y lo incorrecto de aprobar la introducción forzada del código de zona RBS en el sector de baja densidad de población constituido por los barrios Altos del Campo y otros aledaños.*

*8.2. Los cinco vicios técnicos detectados reflejan el incumplimiento de varios preceptos técnicos consignados en diversos instrumentos legales como la Ley 6 de 2006, el Decreto 10 de 2019 y el Plan Normativo de La Chorrera de 1986, a saber:*

*1) Se aprobó cambiar el código de zona R-R (Residencial Rural) cuando en realidad el código de Zona vigente es el I (Industrial).*

*2) Se aprobó el código de zona RBS (en sustitución del código R-R, inexistente en ese terreno) bajo dos argumentos cuya validez no fue demostrada y que resultan ser incorrectos: en las propiedades adyacentes al terreno en cuestión no predomina la norma de mediana densidad y en los alrededores no hay edificaciones similares a la composición arquitectónica de los edificios de planta baja y cuatro altos que se considera construir en el terreno.*

*3) El código de zona RBS tiene una norma de área de lote, que permite el uso del suelo residencial hasta una densidad de población 327 Hab./Ha., la cual altera el carácter homogéneo de la zona residencial de baja densidad existente en los alrededores del terreno. La aplicación de esta norma contradice el precepto técnico establecido en la Ley 6 al respecto de la definición de la zonificación encaminada a "regular los usos del suelo por áreas de uso homogéneas".*

*4) El cambio individual del código de zona de la finca 133430 fue aprobado sin aplicar la exigencia establecida en la Ley 6 de que un cambio de zonificación 'deberá ser integral o formar parte de algún plan especial o parcial'.*

*..." (Cfr. foja 30 y la prueba documental numero 5, aportada por el actor consistente en 9 fojas).*

Lo antes expuesto, no permite a este Despacho identificar cual de las dos Zonas era en la que se ubicaba la finca 133430, sin embargo, respecto al argumento de faltas al debido proceso en el trámites de cambio de zonificación, pues se omitió darle cumplimiento a la participación ciudadana, este Despacho considera que le asiste la razón a los actores.

## 7.2 De la Participación Ciudadana en los procesos de cambio de Zonificación.

Sobre el particular debemos indicar que, con la promulgación de la Ley 6 de 23 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones”, se reconoció en el Capítulo VII, artículo 24 lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

**Parágrafo.** Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.

En ese sentido, fueron emitidos diversos instrumentos jurídicos que contemplaron como parte de los requisitos formales la participación ciudadana en lo que respecta al trámite de cambio de zonificación:

a). Con la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, "Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones" como fuera modificado por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, se dispuso en sus artículos 26 y 35 lo siguiente:

**"Artículo 26:** *La Junta de Planificación Municipal emitirá la opinión técnica necesaria, para que las autoridades urbanísticas autoricen o nieguen los cambios o modificaciones de los planos de su competencia.*

*Para los cambios o modificaciones, se toman en consideración los siguientes parámetros:*

1...

2...

3. *Que se haya realizada 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. El resultado de esta consulta será vinculante, por lo menos, en uno de los votos que emitirán los representantes de la sociedad civil ante la Junta de Planificación Municipal"*

**"Artículo 35.** *Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligados a permitir su participación a través de representantes idóneos, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante las modalidades de participación ciudadana que establece la Ley 6 de 2002 y conforme a la reglamentación de la presente Ley."*

b). Con el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007 "Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones" en su artículo 21 como fue modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 782 de 22 de Diciembre de 2010, se dispuso:

*"De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 6 de 1° de febrero de 2006, la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la*

comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general, en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, se adaptan los mecanismos de participación ciudadana mediante modalidades, de conformidad con los numerales 1, 2, 3, 4 y su párrafo, del artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002.

En cuanto a lo establecido en el párrafo de la citada Ley, para ser efectiva la modalidad de la participación ciudadana que se vaya a adoptar, la autoridad urbanística responsable, deberá ajustar el procedimiento en la forma siguiente:

1. Cuando la modalidad de participación ciudadana adoptada sea la Consulta Pública, deberá emitirse un Aviso de Convocatoria, que será fijado por el término de diez (10) días hábiles en los estrados de la Autoridad Urbanística que esté conociendo el caso.
2. Cuando la modalidad de participación sea Audiencia Pública, Foros o Talleres o Participación Directa en Instancias Institucionales, la Autoridad Urbanística deberá emitir un Aviso Convocatoria, fijarlo en los estrados como en la anterior, pero en estos casos, además, se debe publicar por tres (3) días consecutivos, con una antelación de por lo menos diez (10) días hábiles, contados a partir de la última publicación en un periódico de circulación nacional, el aviso debe ser producido en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanista, el o los interesados según sea el caso, debiendo mantenerse la fijación del aviso desde su emisión hasta el día del acto, y contendrá lo siguiente:
  - a. Identificación del acto.
  - b. Modalidad de participación.
  - c. Identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la modalidad de participación ciudadana.
  - d. Plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias.

- e. Fecha, lugar y hora en que se celebrará la modalidad de participación, según corresponda.

Además de lo anterior, las Autoridades Urbanísticas deberán:

- a. Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones.
- b. Establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición.
- c. Facilitar la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

PARÁGRAFO PRIMERO: A los grupos de ciudadanos que puedan sentirse afectados con las actuaciones de las Autoridades Urbanísticas, se les permitirá la participación en las consultas ciudadanas y cualquier otra modalidad que sea utilizada, a través de representantes debidamente legitimados y las opiniones profesionales que presenten deberán ser suscritas por personas idóneas.

Los resultados de la modalidad de participación ciudadana que sea adoptada según sea el caso, deberán ser evaluados y considerados por las Autoridades Urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En los casos donde el Estado sea parte interesada, la modalidad de participación ciudadana será la establecida en el numeral 4° del artículo 25 de la Ley 6 de 2 de enero de 2002, y cuya convocatoria no podrá ser menor a tres (3) días hábiles contados a partir de la última publicación.”(Lo subrayado es nuestro).

- c). Con la Resolución 4-2009, de 20 de enero de 2009, publicado en Gaceta Oficial 26221 de 11 de febrero de 2009, “Por la cual se establece el procedimiento y los requisitos para la

tramitación de solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano", se dispuso respecto al trámite de cambio de zonificación lo siguiente:

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

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

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

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

- Solicitud formal en papel habilitado tamaño 8 ½"x13" con B/.4.00 en timbres o franqueado, dirigida al Director(a) de Desarrollo Urbano, firmada por el propietario (a) actual del lote o finca y el arquitecto(a) responsable de la sustentación técnica y de la tramitación que contenga lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

- Cuando el solicitante sea una empresa constructora, deberá presentar Registro de Inscripción Vigente expedido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Tres (3) copias de la cédula del propietario(a) o del representante legal. Localización regional georeferenciada que cubra 500.00 metros a la redonda, a escala 1:5,000. (Presentación digitalizada opcional).

- Localización general donde se indique los accesos públicos (calles, veredas, etc.) y los colindantes, a escala legible. (Presentación digitalizada opcional).

- Esquema del proyecto que se pretenda desarrollar en hojas 11"x17". (Presentación digitalizada opcional).

...

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

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

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

1.1 Celebrar el acto de participación ciudadana;

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

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

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

De las normas citadas, se puede colegir que se establece la obligación de la autoridad urbanística, no sólo de permitir la participación ciudadana, cuando sus actos administrativos, particularmente, de zonificación, afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, sino de publicar por su cuenta tales actos administrativos en un diario de circulación nacional por el término de tres (3) días consecutivos, el cual además debe ser fijado por el término de diez (10) días hábiles en los estrados de la Autoridad Urbanística que esté conociendo el caso, contados a partir de la última publicación en un periódico de circulación nacional, el aviso debe ser producido en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanista, el o los interesados según sea el caso, debiendo mantenerse la fijación del aviso desde su emisión hasta el día del acto, y contendrá la identificación del acto, modalidad de participación, identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la modalidad de participación ciudadana, plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias y la fecha, lugar y hora en que se celebrará la modalidad de participación, según corresponda.

Respecto a este tema de Participación Ciudadana, la doctrina de acuerdo al autor John Jairo Morales Alzate en su obra, "Consulta previa: Un Derecho Fundamental", indica que *"Las consultas deben hacerse de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo, las partes involucradas deben buscar establecer un diálogo que le permita encontrar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y participación plena. La consulta efectiva es aquella en que los interesados tienen la oportunidad de influir la decisión adoptada. Esto significa una consulta real y oportuna."* (Morales Alzate, Jhon Jairo, La Consulta Previa: Un derecho fundamental, Segunda Edición Doctrina y Ley, Bogotá, Colombia, pág 49).

Por su parte, el autor Eduardo García de Enterría, en su obra Los Principios de la Ozonización del Urbanismo, señala que los ciudadanos que van a ver su vida afectada directamente por las soluciones que los urbanistas propongan, debe tener también una participación activa en su formulación y en su crítica, es decir un derecho a la ciudad, que sería el valor subyacente a esta facultad de participación activa de los ciudadanos en la configuración y orden de la misma (Cfr. Los Principios de la Ozonización del Urbanismo, pág. 329)

Expuesto lo anterior, es importante identificar que la génesis de la presente causa orbita sobre la solicitud de cambio de Zonificación que presentara el arquitecto Marcus Sabonge al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, es decir de una zonificación R-R (Residencial Rural) a RBS (Residencial Bono solidario) sobre la Finca 133430, ubicada en el corregimiento de Puerto Caimito, distrito de la Chorrera, provincia de Panamá Oeste, con una superficie de 1 Has.+ 9,744.00 mts<sup>2</sup>, propiedad de Desarrollo 586, S.A.

Para la realización de dicha solicitud era de obligatoriedad el cumplimiento de las normas antes citadas de participación ciudadana tal y como lo hemos expuesto.

En ese sentido, en atención a las constancias procesales tenemos que a foja 65 del expediente administrativo tenemos que la Directora Nacional de Control y Orientación del Desarrollo comunicó a la parte interesada a través de la Nota 14.1103-67-19 de 31 de enero de 2019, lo que concierne a la obligación de publicar en un diario de circulación nacional por tres (3) días el aviso de convocatoria. El referido aviso era del tenor siguiente:

#### “AVISO CONSULTA PÚBLICA

*Ante el requerimiento de parte interesada, este Ministerio ha recibido solicitud formal del **ARQ. MARCUS E. SABONGE V.**, para el **Cambio de Código de Zona de R-R (Residencial Rural) al Código de Zona RB-S (Residencial de Bono Solidario)** para un proyecto Residencial de Interés Social, a denominarse **‘Valle del Río’**, que constará de diez (10) torres de apartamentos de Planta Baja + cuatro (4) Altos, en la finca 133430, lote 13-C, Código de ubicación 8617, con una superficie de 1 hectárea +9,744 m<sup>2</sup>, ubicación en el corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá-Oeste. La Dirección de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial ante la necesidad de continuar con el trámite correspondiente y con el propósito de conocer la opinión ciudadana en relación al requerimiento indicado y en cumplimiento a la **Ley N°6 de 1° de febrero de 2006** ‘Que reglamenta el ordenamiento territorial para desarrollo urbano y dicta otras disposiciones’ y al **Decreto Ejecutivo N°23 del 16 de mayo de 2007** y posterior modificación, se procede mediante el presente Aviso, a comunicar a quienes pudieren estar interesados, que **se les convoca a una reunión** (Consulta Ciudadana) el **día 28 de febrero de 2019, a las 10:00 a.m.**, que se celebrará en la Casa de Los Marinos.*

**Nota:** Esta convocatoria es previa a la emisión de una decisión sobre la solicitud mencionada y el hecho de realizarla **no implica** decisión (sujeta al cumplimiento de la normativa vigente y la evaluación técnica respectiva) alguna, ya sea favorable o contraria a lo solicitado.” (Cfr. foja 66 del expediente administrativo) (Lo subrayado y resaltado es de la cita).

En ese sentido, fue publicado en un diario de circulación nacional el referido Aviso, según consta, los días 10 y 11 de febrero de 2019, puesto que el anuncio publicitario visible a foja 68, no muestra la fecha de publicación del aviso, sin embargo en el supuesto de tomar en cuenta ya sea el día 11 de febrero o 12 de febrero de 2019 como última fecha de publicación, se toma en cuenta los diez (10) días que hace referencia la norma (Cfr. fojas 68, 69 y 70 del expediente administrativo).

En ese sentido, si bien se da cumplimiento con parte de la normativa aplicable, este Despacho es del criterio que dicha convocatoria no tuvo una participación oportuna ni activa puesto que, para la fecha de la reunión solo asistieron cuatro (4) ciudadanos: uno (1) de la Junta Comunal de Puerto Caimito, del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial dos (2), y el arquitecto Uriel Espinosa.

A pesar de ello, no se convocó a otra reunión ni consta que se hayan hecho mayores esfuerzos para lograr un acercamiento con aquellos ciudadanos que en la medida, podían verse afectados sus derechos con la emisión del acto que decidió el cambio de Zonificación objeto de debate. Si bien constan los informes de consulta ciudadana fechados 28 de febrero de 2019 y 7 de marzo de 2019, los mismo hacen alusión a que se dio fiel cumplimiento del proceso de participación ciudadana, sin embargo reiteramos que no fue una consulta efectiva, pues como hemos expuesto, esta no logró que los interesados tuvieran la oportunidad de influir en la decisión adoptada.

Sobre el particular cobra relevancia lo expuesto el autor García de Enterría, al señalar que la participación activa no debe solo limitarse al anuncio en "Boletines Oficiales", sino que *"los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares"* (García de Enterría, Eduardo: Los Principios de la Organización del Urbanismo, pág 331).

Este planteamiento doctrinal es concordante con lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 782 de 22 de Diciembre de 2010, el cual refiere a que las autoridades urbanísticas deberán adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones y establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se otorguen en la aplicación del

Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición, facilitando la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas, teniendo como propósito el llevar a cabo una consulta real, oportuna y activa.

En ese mismo orden de ideas, dentro de las pruebas aportadas por **Desarrollo 586, S.A.**, este Despacho advierte que posterior a la emisión del acto objeto de reparo, el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, emitió la Resolución 157-2021 de 12 de marzo de 2021, la cual es del tenor siguiente:

*“...Que en la Resolución No.262-2019 de 16 de abril de 2019 en el artículo tercero de la parte del Resuelve, indica: ‘Solo se le permitirá la lotificación para la construcción de diez (10) torres de apartamentos con una altura máxima de planta baja y cuatro (4) altos, según esquema suministrado’*

*Que posteriormente, el interesado aclara mediante nota fechada el 3 de febrero de 2021 recibida en la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo, el 5 de febrero de 2021, la cual indica que: ‘Durante el proceso de aprobación de este proyecto en las diferentes instituciones, específicamente en la revisión del Anteproyecto de los edificios de Bomberos, en unas de las observaciones nos solicitan que por medidas de seguridad dos (2) torres de edificios debían ser separadas. Estas torres fueron separadas manteniendo sin cambios el resto de las características (cantidad de niveles y apartamentos), en total el proyecto sigue manteniendo un total de cuatrocientos cuarenta (440) apartamentos. El anteproyecto por parte de las Oficinas de Seguridad de Bomberos fue aprobado con un total de doce (12) torres’;*

*Que en virtud de lo anterior se hace necesario eliminar el artículo tercero de la parte del resuelve de la Resolución No. 262-2019 de 16 de abril de 2019;*

*Que mediante Informe Técnico No. 09-2021 de 17 de febrero de 2021, luego de análisis técnico se recomienda la corrección de la Resolución No. 262-2019 de 16 de abril de 2019;*

...

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: ELIMINAR** el ARTÍCULO TERCERO de la parte resolutive de la Resolución No.262 de 16 de abril de 2019.

**SEGUNDO:** Mantener en todas sus partes el contenido restante de la Resolución No. 262-2019 de 16 de abril de 2019.

**TERCERO:** La presente aprobación está sujeta a la veracidad de la documentación presentada en relación al memorial de solicitud y ubicación del folio real 133430.

...” (Cfr. fojas 113-114 de la prueba aportada por Desarrollo 586, S.A. como tercero interesado)(Cfr. fojas 220-221 del expediente judicial).

En ese sentido, al ser modificado el acto impugnado, lo que correspondía en derecho era realizar otro Aviso de Consulta Pública, puesto que la información que en su momento se publicó fue

que el *proyecto Residencial de Interés Social*, a denominarse **Valle del Río**, contaba con diez (10) torres de apartamentos de Planta Baja + cuatro (4) Altos; sin embargo, lo correcto, tal y como así lo refiere la citada resolución, era que las *Oficinas de Seguridad de Bomberos aprobó el proyecto no con diez (10) sino con un total de doce (12) torres*, es decir dos torres más de las que en su momento se tenía contemplado, lo que resulta como una nueva información que no le fue comunicada a los ciudadanos a través de la modalidad de participación ciudadana que dispone nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 6 de 23 de enero de 2002.

Es por todo lo antes expuesto que, en atención a los medios de convicción aportados, podemos advertir que no se cumplió con la formalidad de participación ciudadana, Consulta Pública, de manera correcta como señala el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el Decreto Ejecutivo 782 de 22 de Diciembre de 2010, en virtud que el Aviso de Consulta Ciudadana no se identificó de forma clara y precisa, las razones que sustentan dicha consulta, ni estableció el plazo para que los ciudadanos y organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias, pues solo se limitó a indicar la fecha de la reunión; requisito estos que debieron ser subsanados por la entidad demandada a fin de atender los proceso de cambio en el uso del suelo y adecuarlo a la norma vigente y en aras del interés común.

Como corolario respecto a la importancia de la **participación ciudadana** en aquellos actos administrativos que afecten la colectividad como ocurre en el caso en estudio, podemos hacer referencia a los siguientes pronunciamientos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia:

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

Sentencia de 16 de diciembre de 2016. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad Asociación Productores de Cultivos Exportables APCE c Autoridad Nacional del Ambiente).

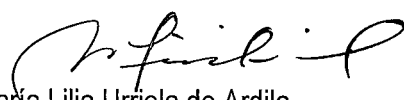
b). La participación ciudadana, no tiene como finalidad única informar al ciudadano de una gestión pública o saber su opinión en la adopción [de decisiones], sino que constituye un mecanismo de integración en los asuntos que les afectan como ciudadanos y como comunidad; un método de concienciación y evaluación de las opciones y decisiones que se pretenden adoptar; una forma de apoyo y seguimiento en la ejecución de la decisión y su efectivo cumplimiento; un medio para la educación sobre un tema en particular de interés general y sus distintas afectaciones; un espacio para que el ciudadano exprese y adopte su visión, lográndose niveles consenso, compromiso y aceptación; y también lograr el objetivo de la transparencia en las decisiones que se adopten en un gobierno, facilitándose en cierta forma el desarrollo y una democracia participativa (Cfr. Sentencia de 25 de mayo de 2016. Proceso: Nulidad. Partes: Eleno González Govea c/ Autoridad Nacional del Ambiente. Acto impugnado: Resolución AG-0139-2009 de 4 de marzo de 2009. Magistrado ponente: Abel Augusto Zamorano).

Sobre la base normativa expuesta, esta Procuraduría es del concepto que le asiste el derecho a los demandantes puesto que con la emisión de la Resolución 262 de 16 de abril de 2019, se vulnera el artículo 26 numeral 3 y el artículo 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, como fue modificado por la Ley 14 de 21 de abril de 2015; el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, como fue modificado por el Decreto Ejecutivo 782 de 22 de diciembre de 2010 y los artículos 3, 4 y 5 de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, ya que no está acreditado que el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, cumplió con el principio de estricta legalidad, toda vez que no se llevó a cabo una modalidad de participación ciudadana que fuese oportuna, activa y sobre todo se llevaran a cabo concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones, ya que así lo exige nuestro ordenamiento jurídico, al ser un acto que afecta intereses y derechos de un grupo de ciudadanos.

Lo anterior nos lleva a solicitar a la Sala Tercera que **se declare nula, por ilegal, la Resolución 262 de 16 de abril de 2019, expedida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.**

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General