

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 1399

Panamá, 29 de diciembre de 2010

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

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

El licenciado **Xabier Ernesto Soriano**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución 333-2009 de 30 de junio de 2009 “Por la cual se aprueba la adición del código de zona C-2 al RM-3 vigente, para la finca 75766, localizada en el corregimiento de Bella Vista, distrito y provincia de Panamá”, emitida por la **Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda**.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en el proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

El licenciado Xabier Ernesto Soriano, quien actúa en su propio nombre y representación, demanda la nulidad de la resolución 333-2009 de 30 de junio de 2009 “Por la cual se aprueba la adición del código de zona C-2 al RM-3 vigente, para la finca 75766, localizada en el corregimiento de Bella Vista, distrito y provincia de Panamá”, emitida por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda.

II. Norma que se aduce infringida y el concepto de la Procuraduría de la Administración.

La pretensión del accionante para que se declare nula, por ilegal, la resolución 333-2009 de 30 de junio de 2009, emitida por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, se sustenta en el argumento que el cambio de zonificación de la finca 75766, inscrita en el Registro Público al rollo 15071, documento 1, asiento 1, de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, perteneciente a la sociedad Principia, S.A., se dio sin que se realizara la consulta ciudadana que exige la ley 6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de hábeas data y dicta otras disposiciones”, situación que, a su juicio, se traduce en una ostensible infracción del artículo 24 del mencionado texto legal. (Cfr. fs. 2 y 3 del expediente judicial).

Para los efectos de este análisis, resulta pertinente que examinemos el concepto de zonificación establecido en el decreto ejecutivo 36 de 31 de agosto de 1998, el cual señala que dicho vocablo se refiere a la división territorial de un centro urbano o un área virgen, con el fin de regular en forma ordenada los usos a que se destine el suelo, las características urbanísticas de las edificaciones y de procurar un equilibrio en las densidades de población para lograr su mejor utilización en beneficio de las familias.

Dicho lo anterior, también debemos advertir que de conformidad con el decreto ejecutivo 205 de 28 de diciembre de 2000, "Por el cual se aprueba el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, adscrito a la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y su reglamento general", la zonificación de usos de suelo consiste en determinar, a nivel de lote, el conjunto de zonas en que se divide un sector de la ciudad, atendiendo a la intención de que en cada una de ellas se desarrollen

determinados tipos de actividades o usos de suelo, concordantes con el grupo de políticas urbanas previamente enunciadas para cada sector urbano.

Tal concepto evidencia que la zonificación, concebida como uno de los principales mecanismos del proceso de ordenamiento territorial, se fundamenta en el análisis de usos del suelo, ya que *el eje fundamental de la actuación urbanística es el suelo, considerado como espacio físico territorial en el que se llevan a cabo las distintas acciones urbanísticas*, por lo que, tal como lo ha sostenido ese Tribunal, no se puede alegar que el uso del suelo y la zonificación sean elementos independientes. (Cfr. respectivamente, JIMÉNEZ, Dorantes, Manuel. Constitución y Urbanismo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición 2006. México y la sentencia de 18 de noviembre de 2009, dictada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo).

En virtud de lo anterior, estimamos que lo procedente es analizar si en el proceso bajo estudio el Ministerio de Vivienda tenía o no la obligación de permitir la participación de los ciudadanos, por razón del procedimiento de elaboración de planes de urbanismo, el cual actúa básicamente para dotar al plan de un “extra” de legitimidad popular, ya que dentro de un sistema de planificación urbanística impuesta resulta indispensable fomentar la acción cooperativa mediante la participación en la formulación, promoción y control del sistema urbanístico de las ciudades. (Cfr. JIMÉNEZ, Dorantes, Manuel. Constitución y Urbanismo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera Edición 2006. México).

Dentro del marco de este criterio conceptual, este Despacho es del criterio que como parte del procedimiento adoptado para emitir la resolución 333-2009 de 30 de junio de 2009, la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda debió recurrir a la aplicación de lo contemplado en el artículo 24 de la ley 6 de 22 de enero de 2002 que impone a las instituciones del Estado, en el ámbito nacional y local, 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; entre los cuales se encuentra la zonificación.

No obstante, también resulta necesario precisar que de los documentos allegados hasta ahora al proceso, no es posible determinar de manera clara que la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda haya realizado o no la consulta ciudadana prevista en el mencionado artículo 24 de la ley 6 de 2002, a través de alguna de las modalidades contempladas en el artículo 25 del aludido texto normativo; razón por la que consideramos que en esta etapa del proceso faltan elementos probatorios que permitan comprobar los hechos que fundamentan la pretensión del recurrente.

Por lo expuesto, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado a que ese Tribunal le solicite a la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, la certificación que pidió el actor dentro del apartado de pruebas de su libelo de demanda, a fin de determinar si dicha dependencia ministerial realizó o no la consulta ciudadana prevista en el artículo 24 de la ley 6 de 2002, ya que en caso de no haberse realizado la misma, tal omisión provocaría la nulidad de la resolución 333-2009 de 30 de junio de 2009.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 935-10