

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad (adición).

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.
Expediente: 797412023

Vista Número 1700

Panamá, 15 de octubre de 2024

El Licenciado George A. Parfait Johnson, actuando en nombre y representación de, Migdalia Jamin Rodríguez, Marilin González Moreno, Alyskeya 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 Barria Córdoba, Manuel Salvador Vergara Carrasco, Xiomara Brathwaite, Soledad Elena García Bond, Yaracelys del Carmen Aponte, Ethzel María Davis Torres, Damián Muñoz Levingston, Kathia Clementina Alfonso Barria, 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, adicionada.

I. Cuestión previa.

De acuerdo con las constancias del expediente, el Licenciado George Parfait Jhonson, actuando en representación de **Marilin González Moreno, Migdalia Jamin Rodríguez, Alyskeya 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).

Esta Procuraduría, a través de la Vista Fiscal 1161 de 15 de julio de 2024 emitió concepto respecto a lo demandando, indicando que:

*"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.” (Cfr. fojas 250-276 del expediente judicial).

Posteriormente, el recurrente presenta demanda contenciosa administrativa de nulidad (adicción), por medio de la cual solicita a la Sala Tercera que:

“...se ordene la inscripción provisional de la demanda contenciosa administrativa de nulidad promovida por los residencias del Residencial Altos del Campo en contra de la Resolución 262-19 de fecha 16 de abril de 2019, proferida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) sobre:

1. *Folio Real 133430, con Código de Ubicación 8617, lote 13C de propiedad de METROTRUST, S.A.*
2. *Folio Real PH 30451783, con Código de Ubicación 8617, de propiedad de METROTRUST, S.A.*
3. *Folio Real PH 30451783, con Código de Ubicación 8617, de propiedad de METROTRUST, S.A., así como los folios segregados de ésta (todos de propiedad de METROTRUST, S.A.)...”* (Cfr. fojas 278-292 del expediente judicial)

En ese sentido, a través de la Resolución de veintitrés (23) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), la Sala Tercera admitió la referida Demanda de Nulidad, adicionada, y le corrió traslado al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Desarrollo 586, S.A., Inmobiliaria Valle del Río, S.A. y a esta Procuraduría, por el término de (5) días (Cfr. foja 306 del expediente judicial).

II. Del Informe de Conducta remitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante Nota DS-AL-861-2024 de 2 de septiembre de 2024.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial a través de Informe de Conducta DS-AL-861-2024 de 2 de septiembre de 2024, indicó que “se han realizado las anotaciones correspondientes en los registros de la entidad para cumplir la orden de suspensión provincial de la Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019” sin embargo, respecto a la aprobación como Propiedad Horizontal del Conjunto Inmobiliario Vale del Río, a través de la Resolución 165-2023 de 25 de septiembre de 2023, lote Nos/NVQ, con Código de Ubicación 8617, de la Sección de Propiedad del Registro Público de Panamá, ubicado en el corregimiento de Puerto Caimito, distrito de la Chorrera, provincia de Panamá Oeste, se cumplió con todos los requisitos y procedimientos legales vigentes al momento de su presentación y posterior aprobación.

Por último, indica el MVIOT que la asignación de un código de zona no implica la autorización para la construcción de un proyecto, ya que la construcción es autorizada a través de la emisión del permiso emitido por el Municipio correspondiente, es decir que, la suspensión de los permisos de construcción, si causaría una suspensión provisional inmediata de la tramitación, al momento en que se notifique la misma, lo que no ocurrió en la presente demanda (Cfr. fojas 308-312 del expediente judicial).

III. De los Terceros Interesado, las sociedades Inmobiliaria Valle Del Río, S.A. y Desarrollo 586, S.A.

Por su parte, Desarrollo 586, S.A. e Inmobiliaria Valle Del Río, S.A., a través de apoderado judicial se opusieron a la adición de la demanda, indicando entre otras cosas que no se acceda a la inscripción de la demanda contenciosa administrativa en contra de las fincas 30339386, Código de Ubicación 8617 y la finca PH 30451783, con Código de Ubicación 8617, por tratarse de derechos adquiridos por parte de terceros de buena fe y que ejercen su derecho fundamental a la propiedad privada que no se les puede ser expropiados y que no forma parte del proceso (Cfr. fojas 319-321 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La presente demanda se fundamenta en el artículo 60 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, tal y como fue subrogado por el artículo 38 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, el cual dispone que:

“Artículo 60. Hasta el último día del término para aducir prueba puede aclararse o corregirse la demanda por el actor. En tal caso volverá a ordenarse la actuación del artículo 57; pero el derecho de variar demanda, sólo puede hacerse uso por una sola vez” (Lo subrayado es nuestro).

En ese sentido, este Despacho advierte que la variación de la presente demanda, respecto a la que fuese admitida a través de la **Resolución de once (11) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)**, se da en el sentido que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, aprobó a través de la Resolución 165-2023 de 25 de septiembre de 2023, como propiedad horizontal, el conjunto Inmobiliario Valle Del Río, inscrito a Folio Real 30451783, Código de Ubicación 8617, el cual está

integrado por las torres uno y dos, denominadas en el Reglamento de Copropiedad "las Torres", las cuales constituyen las mejoras edificadas sobre el Folio Real 30339386, con Código de Ubicación 8617 (Cfr. fojas 149 del expediente judicial).

A juicio del demandante, la Suspensión Provisional que ordenó la Sala Tercera debe alcanzar las segregaciones que se hicieron sobre la Finca 133430, lote 13C, código de ubicación 8617, finca esta que el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, al emitir la Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019, aprobó el cambio de código de zona R-R (Residencial Rural) al código de zona RBS (Residencial Bono Solidario), y que es donde actualmente se encuentra construido el Conjunto Inmobiliario Valle Del Rio según constancias en autos (Cfr. fojas 149-155, 162-165 del expediente judicial).

En ese sentido, este Despacho debe reiterar los argumentos que fueron esbozados a través de la **Vista Fiscal 1161 de 15 de julio de 2024**, respecto al análisis de la emisión del acto objeto de reparos, es decir la Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019, que ordenó el cambio de zona como fue expuesto.

Asimismo, luego de analizar la variación de la demanda y las nueva peticiones que expone el actor debemos advertir, que no es competencia de la Sala Tercera inscribir las demandas en el Registro Público en los términos que indicar el actor, puesto que, esto es competencia de la Jurisdicción Civil; además, respecto a la suspensión de los permisos de construcción, lo que responde es que se demande el acto que las ordena, ya que, debemos recordar que lo que se pretende con la presente acción de nulidad, es verificar si el cambio de zonificación de la Finca 133430, lote C, código de ubicación 8617, se dio conforme a derecho y respetando el debido proceso, y nada tiene que ver con los permisos de construcción que fueron expedidos con posterioridad al referido acto, **pues, en el supuesto de declararse una posible nulidad de la Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019, se limitaría a que la referida finca objeto de litigio, mantendría el código de zona R-R (Residencial Rural) y no el otorgado actualmente, es decir el código de zona RBS (Residencial Bono Solidario).**

4.1 De la inscripción de las demandas Contencioso Administrativa en el Registro Público.

Lo que pretende el demandante a través de la variación de la demanda es claramente un esfuerzo para salvaguardar los resultados del proceso a través de la inscripción en el Registro Público de la demanda, pues como se ha expuesto en líneas que anteceden, la finca sobre la cual se dio el cambio de zona, ya fue segregada en otras fincas y sobre las cuales se han hecho mejoras y en específico, se han construido apartamentos.

Sobre el particular, esta Procuraduría es del criterio que la petición adicionada por el demandante obedece a una figura jurídica contemplada en una jurisdicción distinta a la contencioso administrativa.

En ese sentido, pasamos a transcribir lo expuesto por esta Procuraduría a través de la Consulta C-99-21 de 9 de julio de 2021:

“Con relación al tema objeto de su consulta, es la opinión de esta Procuraduría que las disposiciones contenidas en los artículos 1778, 1779, 1780, 1795 y 1800 del Código Civil, en concordancia con el numeral 3 del artículo 1227 del Código Judicial y lo reglamentado por el artículo 47 del Decreto Ejecutivo N.º 9 de 13 de enero de 1920 y el artículo 42 del Decreto Ejecutivo N.º 62 de 10 de junio de 1980, modificado por el artículo 58 del Decreto Ejecutivo N.º 106 de 30 de agosto de 1999, contemplan el procedimiento a seguir para la inscripción en el Registro Público de demandas y sentencias; y establecen asimismo la facultad legal que tiene el Registro Público de calificar documentos, con la finalidad que solo sean inscritos aquellos títulos que sean válidos, y, la inscripción de aquellos que adolezcan de faltas, sea negada o suspendida.

...

Al respecto, también es preciso tener presente lo señalado por la jurisprudencia de la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la finalidad “cautelar” que persigue la inscripción provisional de tales demandas”(Cfr. Consulta C-99-21 de 9 de julio de 2021, <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-099-21%20REGISTRO%20PUBLICO.pdf>).

4.2 De los efectos jurídicos de las Demandas de Nulidad.

Como se advirtió, el supuesto de declararse una posible nulidad de la Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019, se limitaría a que la referida finca objeto de litigio, mantendría el código de

zona R-R (Residencial Rural) y no el otorgado actualmente, es decir el código de zona RBS (Residencial Bono Solidario), puesto que como lo ha expuesto en reiteras ocasiones la Sala Tercera, los efectos jurídicos de la declaratoria de nulidad son ex nunc (hacia el futuro), a saber:

Sentencia de 12 de agosto de 2009

"Resulta adecuado reiterar que este Tribunal Colegiado se ha pronunciado en innumerables ocasiones respecto a los efectos de la declaratoria de nulidad en las demandas contencioso administrativas de nulidad, los cuales son ex nunc (hacia el futuro) mas no ex tunc (hacia el pasado), por lo que sus resultados afectan al período ulterior a la publicación de la declaración de nulidad, a contrario sensu, la declaratoria de nulidad no incide en los efectos que ya surtió el acto administrativo ni en los derechos adquiridos de acuerdo con el mismo."

Sentencia de 14 de junio de 1995

"La Sala observa que la contienda se cifra medularmente en la determinación de la vigencia del acuerdo municipal N° 11 de 20 de abril de 1991, anulado por parte de este Tribunal colegiado por la sentencia de 27 de diciembre de 1993, ya que como consecuencia se pondría de relieve la operatividad de la interrupción de la prescripción o no a favor de una de las partes en este proceso, y, por ende, la exigibilidad de los tributos municipales.

Sobre el particular es indispensable resaltar que la simple declaratoria de nulidad, es decir, las que se decretan dentro de las demandas Contencioso Administrativo de Nulidad como acción popular producen solamente efectos ex-nunc (hacia el futuro), más no ex-tunc (hacia el pasado) por lo que sus consecuencias no se retrotraen al período o tiempo anterior a la publicación de la declaratoria de nulidad." (Lo subrayado es nuestro).

De lo anterior podemos colegir que, si lo que deseaba el demandada con la variación de la presente demanda en los términos expuesto en su libelo era alcanzar aquellas segregaciones y otros actos administrativos que se dieron posteriores a la emisión del acto objeto de reparo, lo que en derecho corresponde es la interposición de las respectivas demandas en contra de aquellos actos pues, debemos reiterar que la declaratoria de ilegalidad de la Resolución 262-2019 de 16 de abril de 2019, solo es por el cambio de zonificación, quedando los demás actos revestidos del principio de presunción de legalidad, *"lo cual significa que éstos se presumen expedidos conforme a derecho, de*

modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad, debe probarla plenamente" (Cfr. Sentencia de 19 de septiembre de 2000).

Lo anterior nos lleva a reiterar nuestro concepto emitido en la **Vista 1161 de julio de 2024**, por el cual solicitamos que **se declare nula, por ilegal, la Resolución 262 de 16 de abril de 2019, expedida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**; sin embargo, en cuanto a la variación de la demanda, solicitamos a la Sala Tercera que no acceda a lo peticionado por el recurrente respecto a la inscripción provisional de la presente demanda de nulidad, en los términos previsto a foja 286 del expediente judicial.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto Gorzález Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaria General