



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 26 de enero de 2024

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

Expediente 871702023.

El Licenciado Santander Tristán Donoso, actuando en nombre y representación de la **Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA)**, solicita que se declare parcialmente nula, por ilegal, la **Resolución 204-2003 de 30 de septiembre de 2003**, emitida por el **Ministerio de Vivienda**, específicamente en lo relativo a la asignación del Código de Uso de Suelo Mru2 (Mixto Residencial Urbano-Mediana Intensidad) a la finca inscrita bajo Folio Real 273869 y Código de Ubicación 8720.

**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 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. Acto acusado de ilegal.

El Licenciado Santander Tristán Donoso, quien actúa en nombre y representación de la **Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA)**, demanda la nulidad de la Resolución 204-2003 de 30 de septiembre de 2003, emitida por el Ministerio de Vivienda, específicamente en lo relativo a la asignación del Código de Uso de Suelo Mru2 (Mixto Residencial Urbano-Mediana Intensidad) a la finca inscrita bajo el Folio Real 273869 y Código de Ubicación 8720, cuya parte resolutive dice así:

“ARTÍCULO 1: Aprobar en todas sus partes el Documento Gráfico de Zonificación de la Ciudad de Panamá, elaborado por la Dirección General de

Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, contentivo de las normas y códigos de zona del Distrito de Panamá y San Miguelito, actualizado hasta junio de 2003.

ARTÍCULO 2: Las regulaciones establecidas en el Documento Gráfico de Zonificación comprenden la actualización de los códigos de zona en el distrito de Panamá, en los corregimientos de Ancón, San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú, Bella Vista, Bethania, Pueblo Nuevo, San Francisco, Río Abajo, Parque Lefevre, Juan Díaz, Pedregal, Tocumen y Las Cumbres y en el distrito de San Miguelito, los corregimientos de Victoriano Lorenzo, Mateo Iturralde, José Domingo Espinar, Amelia Denis de Icaza, Belisario Porras, Belisario Frías, Arnulfo Arias, Rufina Alfaro y Ornar Torrijos.

Se incorpora también a este Documento Gráfico de Zonificación, la nueva zonificación del Corregimiento de San Francisco y del Casco Antiguo de la ciudad de Panamá.

ARTÍCULO 3: Los mapas cartográficos que se presentan con esta Resolución contienen las normativas y códigos de zona que regirán para los Distritos de Panamá y San Miguelito.

ARTÍCULO 4: El Ministerio de Vivienda mediante resolución administrativa, efectuará las actualizaciones y modificaciones pertinentes, las cuales formarán parte del Documento Gráfico de Zonificación que aquí se aprueba, hasta tanto esta institución emita un nuevo documento.

ARTÍCULO 5: Queda derogada la Resolución No.152-94 de 1 de noviembre de 1994, y todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

ARTÍCULO 6: Esta Resolución comenzará a regir a partir de su promulgación.

Fundamento de Derecho: Ley 9 de 25 enero de 1973, Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de agosto de 1998, Decreto Ejecutivo No. 205 de 28 de diciembre de 2000.” (Cfr. reverso foja 22 y foja 23 del expediente judicial).

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la actora estima que la citada resolución vulnera las siguientes normas:

A. Los artículos 5 y 13 de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, “*Por la cual se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área*

del Canal”, este último modificado por el artículo 1 de la Ley 28 de 17 de abril de 2013; de los cuales el primero dispone que los planes de uso del suelo constituyen el compendio de información ordenada coherente y científica, mediante los cuales mediante los cuales se determinan las diferentes categorías de usos del suelo de la región interoceánica. Dichos planes sientan las bases normativas para el ordenamiento de los usos del suelo y delimitan los espacios geográficos sobre los cuales se aplican. En consecuencia, servirán de base para establecer la zonificación detallada que realicen las autoridades competentes, en particular el Ministerio de Vivienda, en lo concerniente al desarrollo urbano (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial). Por su parte, la segunda norma indica que en atención a la evolución social y económica del país, particularmente de la región interoceánica, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional del Ambiente, podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, previa consulta con la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

B. El artículo 2 de la Resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002, “Por la cual se crean los Códigos de Zona y Normas de Desarrollo Urbano para el Área del Canal”, el cual estipula que entre los objetivos de los códigos de desarrollo urbano para el Área del Canal, está el establecer códigos de desarrollo urbano, que incluyan como principio básico mantener el carácter de la Ciudad Jardín dentro de la Región Interoceánica, así como que promuevan una imagen visual armónica con el medio natural y el entorno urbano. Estos códigos deben ayudar a definir el carácter de un espacio y a la vez ser flexibles y adaptables a la dinámica del desarrollo social,

económico y urbano del país.

C. Los artículos 1 y 15 del Código Civil, de los cuales el primero establece que la Ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República, la cual una vez sea promulgada, no podrá alegarse como excusa su ignorancia (Cfr. foja 14 del expediente judicial). Por su parte la segunda norma preceptúa que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

D. El artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre el procedimiento administrativo general, mismo que establece que en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico será el siguiente: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

III. Cargos de ilegalidad sustentados por el demandante.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, el abogado de la recurrente señala que al emitirse la Resolución No. 204-2003 de 30 de septiembre de 2003, objeto de controversia, que aprobó los Códigos de Zonificación para la ciudad de Panamá, el Ministerio de Vivienda designó usos de suelo de los Bosques de Clayton (Ciudad Jardín) y modificó lo relativo al uso de suelo del área de ocupación de las fincas 273869 y 214547 del Proyecto Clayton Point, sin cumplir con los mecanismos establecidos en los artículos 5 y 13 de la Ley 21 de 1997, por lo que incurrió en una vulneración, al asignar a los lotes de dichas fincas, el código de uso de suelo Mixto Residencial Urbano de Mediana Intensidad (Mru2) a áreas de vivienda de baja densidad, definidas

en la citada ley y en el Mapa 5 (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

A su juicio, la primera razón de ilegalidad sucedió al modificar una Ley de la República a través de una Resolución Administrativa y la segunda, porque *la misma Ley violentada plantea mecanismos para su modificación* (sic), por ello infiere que la entidad demandada, al actualizar los Códigos de Zonificación de la Ciudad de Panamá y cambiar el uso de suelo obviando dicha Ley, excedió sus facultades y se extralimitó en sus funciones, cuando trastoca uno de los principios fundamentales del sistema normativo jerárquico del estado de derecho, consistente en que una norma de inferior jerarquía no puede modificar otra catalogada como superior. Por tanto, a pesar de que es potestad de la institución demandada regular las *zonificaciones específicas*, concluye que lo correcto era reglamentarlas al amparo de los usos permitidos por las Resoluciones 139-200 de 8 de agosto de 2000 y 160-2002 de 22 de julio de 2002, en los numerales 10 y 11, párrafo inicial (sic). Sumado a lo anterior recalca que artículo 13 de la Ley 21 previamente invocada, indica que, en caso de requerirse este tipo de cambios, deberán hacerse por el Ministerio demandado, en conjunto con la *Autoridad de la Región Interoceánica (ACP)* (sic), previa consulta con la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Legislativa, mediante Ley que al efecto se dicte (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Agrega, a pesar de no incluirla en las normas transgredidas, que la Resolución 139-2000 de 8 de agosto de 2000, está referida al concepto de Ciudad Jardín, donde las áreas revertidas están sujetas a un sistema normativo, independiente del que actualmente rige para las áreas metropolitanas, destinado a salvaguardar lo existente, el medio natural y cultural del deterioro paulatino que pueda sufrir el conjunto urbano, cumpliendo con una metodología que respete los parámetros establecidos en los ya citados artículos de la Ley 21 y del Mapa 5, como también con las

exigencias del artículo 2 de la Resolución 160 de 2002 y en la *viabilidad numeral 12* (sic); razones por las cuales también considera que se transgredieron por omisión los artículos 1 y 15 del Código Civil, así como el artículo 35 de la Ley 38 de 2000 (Cfr. fojas 12 y 13-15 del expediente judicial).

IV. Informe de Conducta expedido por el Ministerio de Vivienda.

En el Informe de Conducta que el Ministro de Vivienda remitió al Magistrado Sustanciador, se indica en lo medular:

“Como primer punto, debemos señalar que ante la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo, no se presentó una solicitud formal de asignación de uso de suelo para el folio real No. 273869, sino que dicho folio real se encuentra dentro del Documento Gráfico de Zonificación aprobado mediante Resolución No.204-2003 de 30 de diciembre de 2003, "Por la cual se aprueba el documento Gráfico de Zonificación para la ciudad de Panamá", (Fe de Errata s/n de 21 de marzo de 2005, donde se publica para corregir error involuntario en la Resolución No.204-2003 de 30 de diciembre de 2003, publicado en la Gaceta Oficial 24984 de 7 de febrero de 2004, dice "Resolución No.204-2003 de 30 de septiembre de 2003, debe decir "Resolución No.204-2003 de 30 de diciembre de 2003").

Con relación al segundo y tercer punto de la demanda, nos parece oportuno citar el artículo 13 de la Ley No. 21 de 1997, modificada por la Ley No. 28 de 17 de abril de 2013, la cual dispone (sic) lo siguiente:

"Artículo 13: En atención a la evolución social y económica del país, particularmente de la Región Interoceánica, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional de ambiente, podrá variar las categorías de ordenamiento contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, previa consulta con la comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante Ley que al efecto se dicte." (El subrayado es nuestro).

De lo anteriormente citado, tenemos a bien manifestarle que el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, si bien es cierto, fue aprobado mediante la Ley No. 21 de 1997, la cual aprueba las categorías de usos de suelo, las cuáles no son variables a excepción de lo establecido mediante la normativa antes citada. Sin embargo, con relación a las **sub-categorías**, no existe un requerimiento para que las mismas puedan variar, siempre y cuando se respeten y sean compatibles con el marco normativo para las zonificaciones y el uso de

suelo en el Área del Canal, es decir, la categoría establecida por la Ley No. 21 de 1997, razón por la cual debemos nuevamente reiterar nuestra aclaración que este Ministerio no ha realizado ningún cambio a las categorías (sic) establecidas mediante la Ley No. 21 de 1997. (...)

Por otro lado, con relación al uso plasmado en el documento gráfico, tienen como fundamento el Plan General proveniente de la Ley No. 21 de 1997, siendo estos no contrarios a esta normativa, ya que están contemplados dentro de la Categoría Residencial, y divididos en subcategorías conforme a los análisis de la Ley No. 21 de 1997 y de la Resolución No. 160-2002, ya que en esta última aparece el Mru (Mixto residencial urbano), cuyo **objetivo específico** es normar actividades comerciales - residenciales, en donde la actividad comercial y de servicio estén orientadas a satisfacer tanto las necesidades de los residentes inmediatos, como la de las comunidades vecinas, manteniendo siempre el carácter de Ciudad Jardín, siendo este un conjunto residencial de vivienda plurifamiliar vertical con comercios y servicios al por menor, reparación de toda clase de artículos y oficinas en planta baja. La actividad residencial siempre será predominante, junto con los espacios comunes. (...)

De acuerdo al punto quinto, tenemos a bien indicar que, efectivamente, la Ley No. 21 de 1997, sienta las bases para establecer una zonificación detallada como lo define la Resolución No. 160-2002, que "Aprueba los códigos de zonas y Normas de Desarrollo Urbano del Área del Canal" y señalados en el Documento gráfico de zonificación aprobado mediante la Resolución No. 204 -2003, todo esto sustentado en las Categorías de la Ley No. 21 de 1997, por lo cual las resoluciones no son contrarias ni vulneran lo que establece la normativa mencionada, puesto que la misma es la base para las subcategorías.

Con relación al punto sexto, no se desconoce el código correcto como se indica en la demanda, reiteramos que basado en la Categoría Residencial, establecida en la Ley No. 21 de 1997, el documento gráfico de zonificación marca una subcategoría compatible a la categoría en este caso, el código Mixto Residencial Urbano-Mediana Densidad, la cual ostenta dentro de sus características principales la norma residencial como su actividad predominante, tal como señala el carácter de la misma, y que además su actividad principal antes mencionada también cuenta con la actividad comercial y de servicios, actividades que sin lugar a dudas se desarrollan principalmente sobre avenidas como la que tiene frontalmente el lote asignado con Mru2, que es la Avenida Hospital con una servidumbre de 40.00 mts, de acuerdo al Documento Oficial de Líneas de Construcción y Servidumbres del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, cumpliendo así con lo que señala en su artículo quinto la Ley No. 21 de 1997, donde indica que tanto el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica como el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, servirán

de base para el ordenamiento de los usos del suelo.

Por lo antes expuesto, consideramos que la Resolución No.204-2003 de 30 de diciembre de 2003, no contradice, ni vulnera la Ley No. 21 de 1997, puesto que la norma asignada de acuerdo a las sub-categorías emana de la Ley No. 21 de 1997, siendo entonces el uso de suelo o código de zona Mru2 compatible con la Categoría Principal (Residencial).” (Cfr. fojas 91-94 del expediente judicial).

V. Opinión del Tercero Interesado:

Por su parte el tercero interesado, la sociedad denominada Clayton Forest Development, S. A., a través de su apoderada la firma forense MFB Abogados, se opone a todos y cada uno de los argumentos de ilegalidad expuestos por la actora, centrando lo medular de sus alegaciones en que no solicitaron cambios o modificaciones de ningún tipo, en cuanto al Código de Zonificación Mru2 bajo debate, que se encontraba dentro del documento gráfico de zonificación y los planes de uso de suelo señalados en sus facultades por el artículo 5 de la Ley 21 de 2 de junio de 1997. Agrega que los parámetros contemplados en dicha ley no son inmutables, lo que justifica el establecimiento de sub categorías, lo que sigue siendo potestad de la entidad demandada; y acusa a los argumentos de la demandante como subjetivas y erradas interpretaciones de las disposiciones legales, así como de mapas y gráficos de zonificación, concluyendo que la categoría residencial según la Ley 21 de 1997 no fue variada, ya que de acuerdo al documento gráfico de ésta se contemplan las precitadas sub categorías, sumado a que tampoco se violentó la resolución 160-2002 de 22 de julio de 2002, puesto que el proyecto cuestionado es perfectamente compatible con mantener el carácter de ciudad jardín, por lo que solicita que se declare que no es nula, por ilegal, la resolución atacada (Cfr. fojas 106-112 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración:

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la acción de nulidad en estudio, los cuales analizaremos de manera conjunta,

dada la estrecha relación que guardan entre sí, este Despacho procede a emitir su concepto en atención a las siguientes consideraciones.

En primer plano, resulta sumamente propicio realizar un análisis profundo sobre la evolución tanto histórica-normativa, como jurisprudencial de la Ley 21 de 2 de julio de 1997, “Por la cual se aprueban el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal”, así como una ponderación integral de las normas concernientes a la regulación de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá y de las regiones circundantes a lo que se denomina la región interoceánica de nuestro país. En tal sentido, surge como principal sustento de las argumentaciones de la asociación demandante, el incumplimiento de requisitos y parámetros esenciales consagrados dentro de la consabida especialidad proteccionista de la mencionada área.

Luego entonces, bien vale recordar lo expresado por el legislador dentro de la exposición de motivos del supracitado cuerpo normativo, cuando instituyó entre los objetivos principales de su expedición, la conservación de los bosques y áreas protegidas que se encuentran en el área revertida, el impulso del desarrollo integral del entorno territorial canalero, así como el crecimiento ordenado y coherente de sus áreas, para sobre todo garantizar la conservación de la Cuenca Hidrográfica del Canal, como parte de una política de desarrollo sostenible para el adecuado aprovechamiento de sus recursos hídricos y de su biodiversidad.

No obstante, lo indicado en la premisa descrita *ut supra*, la precitada Ley 21 de 1997 fue objeto de plurales y distintas reformas hasta la fecha, que incluso fueron sometidas al control constitucional del Pleno de la Corte Suprema de Justicia en dos (2) ocasiones. Al respecto, cabe rememorar que mediante el artículo 2 de la Ley 12 de 12 de febrero de 2007 (G.O. 25731 de

13 de febrero de 2007), se reformó precisamente el artículo 13 de la Ley en comento y que es señalado como vulnerado por la demandante, cuando se le adicionó un parágrafo:

“Artículo 13: En atención a la evolución social y económica del país, particularmente de la región interoceánica, la Autoridad de la Región Interoceánica, conjuntamente con el Ministerio de Vivienda como organismo rector del desarrollo urbano, podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, previa consulta con la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte.

Parágrafo. *Se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica, en el periodo comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la ley que adiciona este parágrafo.”*

De lo anterior, puede inferirse que en aquel momento fáctico de aplicación de la ley en el tiempo, se estipuló una excepción a los parámetros instituidos como pre-requisitos a la variación de las categorías de ordenamiento territorial y se otorgaba por vía legislativa, plena validez a una pluralidad de resoluciones emitidas por la entidad demandada, dentro del ámbito de desarrollo urbano desde el mes de julio de 1997 a febrero de 2007, cuando se promulgó la Ley 12 del mismo año, lo que le otorgaba, en aquel momento, presunción de legalidad al acto administrativo objeto de la demanda *sub júdice*.

Sin embargo, vale destacar que dicha norma fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad que fue desatada mediante la Sentencia de 3 de abril de 2008, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuando se cuestionó la legitimidad constitucional de la retroactividad de dicha ley, no obstante, a través de un fallo dividido que contó con cuatro (4) salvamentos de voto, se declaró que el artículo de la Ley 12 de 2007 no era inconstitucional, al argumentarse en lo medular lo siguiente:

“La primera teoría formula que una Ley es retroactiva cuando desconoce derechos adquiridos conforme a una Ley anterior, pues esto no sucede en este caso, ya que el párrafo introducido por medio del Artículo 2 de la Ley impugnada, no desconoce ningún derecho o, mejor dicho ninguna de las resoluciones dictadas por la autoridad respectiva durante el período transcurrido entre 1997 y 2007, que contenga derechos adquiridos ha sido desconocido.

Por otra parte, la segunda de las teorías establece una especie de oposición a la situación jurídica abstracta, la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto o de un hecho jurídico que ha ocasionado actuar en su provecho o en contra de las reglas de una institución jurídica, confiriéndole al mismo tiempo y efectivamente, las ventajas o las obligaciones inherentes al funcionamiento de esta institución. Nuevamente vemos que lo discutido no se puede aplicar a esta segunda teoría, ya que no se confiere ninguna ventaja a determinada persona, más bien se ha legislado en búsqueda de establecer claramente que los actos administrativos que se realizaron antes de la entrada en vigencia de la ley atacada se mantienen vigentes, sin dar ventaja a alguna parte en especial.

La última y tercera de las teorías consagra que, la ley es retroactiva cuando se aplica al pasado, ya sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto, ya sea para modificar y suprimir los efectos de un derecho, efectos que se han realizado; situación que tampoco se configura en este caso, puesto que, la presente normativa no busca apreciar la legalidad de un acto, suprimir o modificar ningún efecto de algún derecho adquirido previamente a la promulgación de la ley bajo examen, el cual haya sido otorgado por las resoluciones dictadas dentro de este periodo (1997 - 2007).

Sobre la base de los planteamientos antes expuestos, y dado que el párrafo contenido en el artículo de la Ley impugnada no violenta el precepto constitucional invocado, ni ninguna otra disposición constitucional, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estima que la misma debe ser declarada constitucional y así procede a decidirlo.”

Posterior a que la Máxima Corporación de Justicia se pronunciara positivamente sobre la constitucionalidad de la reforma suscitada en 2007, en cuanto al artículo 13 de la Ley 21 de 1997, éste sufre una segunda adición, a través de la Ley 29 de 2 de junio de 2008 (G. O. 26053 de 3 de junio de 2008), la cual adiciona el texto bajo análisis en lo siguiente:

“Artículo 13: En atención a la evolución social y económica del país, particularmente de la región interoceánica, la Autoridad de la Región Interoceánica, conjuntamente con el Ministerio de Vivienda como organismo rector del desarrollo urbano, podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, previa consulta con la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte.

Parágrafo. Se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica, en el periodo comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la ley que adiciona este parágrafo.

Este parágrafo es de interés social y tiene efectos retroactivos”.

Esta reforma instituye un texto positivo y expreso, en cuanto a la retroactividad de esta norma, intentando reforzar los elementos constitutivos propios de dicho efecto, no obstante, haberse dado un pronunciamiento de Control de Constitucionalidad en tal sentido, por lo que puede deducirse que en este momento fáctico temporal, la excepción preceptuada en el parágrafo en cuestión se mantenía vigente y le concedía legalidad a las resoluciones previas, en que la institución demandada varió por sí sola las categorías de ordenamiento territorial, sin la concurrencia de la entonces Autoridad de la Región Interoceánica, ni de la Asamblea Nacional, según lo dispuesto en el primer párrafo de la disposición transcrita ut supra.

No obstante, el criterio desarrollado, tanto legislativamente como de modo jurisprudencial al nivel de control de constitucionalidad varió sensiblemente, al tramitarse en la Asamblea Nacional el proyecto de ley 132 de 29 de marzo de 2010, el cual, en su exposición de motivos expresó de modo taxativo y en su parte medular lo siguiente:

“La Ley 21 de 1997, lastimosamente sufrió dos modificaciones durante la anterior administración en detrimento del espíritu original de la misma. La

primera modificación mediante la Ley 12 de 2007 y la segunda, por la Ley 29 de 2008.

Las modificaciones realizadas específicamente al artículo 13 de la Ley 21 de 1997, mediante las Leyes 12 de 2007 y 29 de 2008, legalizaron ex post facto decisiones arbitrarias e ilegales de cambios de zonificación realizados por sucesivas administraciones del Ministerio de Vivienda y a futuro, permitieron que el Ministerio de Vivienda de manera unilateral, continuase emitiendo resoluciones para variar las categorías de ordenamiento territorial en las áreas revertidas y áreas del Canal de Panamá, permitiéndose así que de manera desorganizada, se iniciaran construcciones y edificaciones que actualmente están atentando contra la conservación de los bosques y la calidad del agua de la cuenca del Canal de Panamá.

Por todo lo anterior, los residentes de las comunidades de las áreas revertidas, congregados en la Confederación de Comunidades Revertidas, preocupados por las actuaciones producto de la aplicación de las modificaciones al artículo 13 de la Ley 21 de 1997, elevaron su inquietud ante los Diputados del Circuito 8-7, quienes les estamos brindando el apoyo y respaldo necesario para que la norma vuelva aplicarse como en un principio se concibió en la Ley 21 de 1997.”

Producto de los debates propios del Órgano Legislativo, el precitado proyecto se convirtió en la Ley 28 de 17 de abril de 2013 (G.O. 27269-A de 18 de abril de 2013), que derogó el artículo 2 de la Ley 12 de 12 de febrero de 2007, dejando únicamente el primer párrafo del artículo 13 de la Ley 21 de 1997 y adecuando su redacción a la evolución institucional alcanzada por el Estado panameño para aquellas fechas, haciendo obligatorio nuevamente que la entidad atacada tuviese que coordinar con la nueva Unidad Administrativa de Bienes Revertidos y consultar con la comisión competente de la Asamblea Nacional para los trámites pertinentes, por lo que no solo eliminó la excepción concerniente a las resoluciones del Ministerio, en materia de variación de las categorías de ordenamiento territorial en la Región Interoceánica, sino que incluso adicionó el artículo 13-A que amplió exhaustivamente la norma en tal sentido, al dar protagonismo en la definición de categorías de ordenamiento territorial a la

Autoridad del Canal de Panamá para efectos de áreas de operación del canal, así como de su cuenca hidrográfica, de este modo el nuevo texto de la norma analizada quedó redactado así:

“Artículo 13. En atención a la evolución social y económica del país, particularmente de la región interoceánica, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional del Ambiente, podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, previa consulta con la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte.

Artículo 13-A. La Categoría de Ordenamiento Territorial IV, Áreas de compatibilidad con la operación y expansión del Canal, y la Subcategoría Riberas del Canal y sus lagos, de la Categoría VI, Otros Usos, establecidas en el Anexo I, Plan Regional, y la Categoría de Ordenamiento Territorial VII, Área de compatibilidad con la operación del Canal, establecida en el Anexo 11, Plan General, de la presente Ley no podrán ser variadas sin la aprobación de la Autoridad del Canal de Panamá y estarán sujetas a que la modificación no entre en conflicto con el Título XIV, El Canal de Panamá, de la Constitución Política de la República, con la Ley 19 de 1997, que organiza la Autoridad del Canal de Panamá, y con sus reglamentos. Así mismo, la categoría de ordenamiento territorial que se establezca por ley para una determinada área comprendida dentro de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá y todo uso en áreas de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá que puedan afectar la cantidad o calidad del recurso hídrico de la Cuenca requerirán autorización expresa y previa de la Autoridad del Canal de Panamá.”

Hecho el anterior y exhaustivo análisis jurídico, podemos deducir, que si bien es cierto, el debate de legalidad o ilegalidad dentro de la presente acción de nulidad parece centrarse en primera instancia, dentro del ámbito hermenéutico jurídico, la mayoría de la Sala Tercera, al emitir la Resolución de 8 de septiembre de 2023, en la que accede a la solicitud de suspensión provisional del acto administrativo demandado, trae a colación un elemento de índole plenamente técnico, verbigracia la Nota DPU-OT-426-2023 de 25 de julio de 2023, expedida por el Dr. Tomas Sosa Morales, titular de la Dirección de Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial de la Alcaldía

de Panamá, en la cual señala que en base a la información gráfica del Mapa 5 Plan General de Usos del Suelo del Área del Canal Región Pacífico de la Ley 21 de 1997, el código urbanístico Mru2 (Mixto Residencial Urbano-Mediana Intensidad), en la ubicación que responde al lote o folio real 273869, no aplica a dicha categoría. Sin embargo, añade de modo posterior que considera importante señalar que en la Sub-categoría Vivienda baja densidad correspondiente, también tiene como propósito y posibilidad de utilizar sitios limitados por otros usos del suelo por sobre la referida categoría de uso de suelo, **por tanto, también podía ser viable aplicar este concepto** (Cfr. fojas 79-83 del expediente judicial).

La premisa desarrollada en el párrafo precedente abre la posibilidad de aplicar una dualidad de criterios técnicos especializados en la materia de zonificación dentro de áreas de la región interoceánica in examine, que deberá ser zanjada dentro del abanico probatorio a surtirse en el momento procesal oportuno, por cuanto que, tal cual ha definido la honorable Sala Tercera en casos análogos, se ha concedido una valoración prevalente a piezas de convicción surtidas sobre pruebas de informe, inspecciones oculares de campo y opiniones periciales, cuyo ejercicio, a la luz del principio dispositivo corresponde a la partes litigantes del proceso, tal cual se señaló en la Sentencia de fecha 12 de septiembre de 2017 emitida por el Tribunal al cual nos dirigimos, al resolver la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por el Licenciado Rolando Candanedo, actuando en su propio nombre y representación, para que se declarara nula por ilegal, la Resolución 18-14 de 22 de enero de 2014, así como la Resolución 24 de 28 enero de 2014, que corrige la anterior, emitidas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

De igual forma, esta Procuraduría coincide con la mayoría de la sala en la motivación expuesta en la precitada Resolución de 8 de septiembre de

2023, que admitió la solicitud de suspensión provisional de la normativa demandada *in examine*, en cuanto a que la sola emisión de un acto general que cambie la zonificación de un área específica, vulneraría las normas que establecen el derecho de los ciudadanos, para que puedan hacer valer sus opiniones mediante una consulta pública y frente a la modificación de las respectivas categorías de uso de suelo. Cabe advertir que dicha omisión provocaría la nulidad relativa del acto administrativo, en la medida en que esta infracción pueda ocasionar indefensión o afectación de derechos de terceros, y sobre al darse la potencial afectación del interés ciudadano en cuanto al desarrollo urbano, todo ello al tenor de lo preceptuado en el artículo 55 de la Ley 38 de 2000, por tanto, esta segunda circunstancia fáctica también puede ser delimitada en el período probatorio oportuno.

De este modo, cabe destacar que no pretendemos extendernos a un análisis de fondo, por cuanto que, a juicio de esta Procuraduría, las pruebas aportadas hasta ahora por las partes, no permiten establecer de modo fehaciente si la entidad demandada observó o no lo dispuesto en las disposiciones jurídicas que se citan como infringidas.

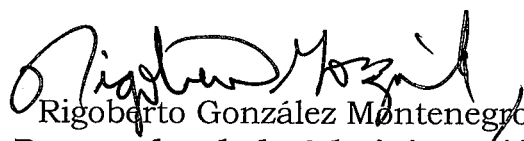
En tal contexto y para efectos de lograr una evaluación integral y uniforme sobre los cuestionamientos planteados por la parte actora, con respecto a la presunta ilegalidad de la Resolución 204-2023 de 30 de septiembre de 2003, proferida por el Ministerio de Vivienda, este Despacho advierte la necesidad de revisar las actuaciones que dieron origen al acto impugnado y que constan en el expediente administrativo; lo que podrá integrarse con cualquier otra información que las partes aporten en la etapa procesal correspondiente, a fin de aclarar los aspectos indicados y poder corroborar si el trámite realizado se dio en estricto derecho, como también comprobar el efectivo cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa atinente a la variación adecuada de las categorías de zonificación

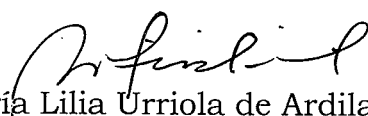
de ordenamiento territorial dentro del régimen especialísimo concerniente a la región interoceánica y sus áreas cercanas.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la Administración queda supeditado, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución 204-2023 de 30 de septiembre de 2003, proferida por el Ministerio de Vivienda, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por la parte demandante, como por la entidad demandada y el tercero interesado.

VII. Pruebas. Se aceptan las que cumplan con los requisitos de Ley.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General