

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 327

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

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

Panamá, 24 de marzo de 2017

El Licenciado Agapito González Gómez, actuando en nombre y representación de **José Blandón Figueroa**, Alcalde del distrito de Panamá, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 123-2016 de 29 de marzo de 2016**, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante la cual “se modifican usos de suelo en la zonificación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial aprobado por la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012.”

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 dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Objeto del Proceso.

El objeto del presente proceso lo constituye la determinación de la legalidad o no, de la Resolución 123-2016 de 29 de marzo de 2016, mediante la cual “se modifican usos de suelo en la zonificación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial aprobado por la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012”, por lo que la opinión que ataña al presente negocio jurídico es independiente a la opinión vertida en la Consulta C-52-15 de 18 de junio de 2015, emitida por esta Procuraduría, puesto que ésta se sustenta en elementos fácticos jurídicos distintos a los elevados en la consulta, aclaración que hacemos con la finalidad de evitar una interpretación de contradicción entre los pronunciamientos de esta agencia del Ministerio Público.

II. Antecedentes

De las constancias procesales se advierte que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como autoridad urbanística a nivel nacional, en uso de sus facultades legales, llevó a cabo una consultoría para determinar la situación actual del corregimiento de Bella Vista, producto del desarrollo que ha experimentado dicho sector en los últimos años, a fin de elaborar mecanismos de ordenamiento que permitan el desarrollo armónico de dicha zona (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En ese sentido, una vez llevado a cabo los estudios correspondientes se determinó que el sector de Bella Vista muestra una marcada tendencia hacia los usos comerciales de alta intensidad y hacia los usos residenciales de alta densidad, motivo por el cual una vez surtidos los trámites de participación ciudadana y la elaboración del Informe Técnico emitido por la Dirección de Ordenamiento Territorial, esta última recomendó la aprobación del **Plan Parcial** de Ordenamiento Territorial del sector que corresponde a Obarrio del Corregimiento de Bella Vista, el cual colinda al Norte con el Río Matasnillo, al Sur con el río Matasnillo y la calle José De la Cruz Herrera, al este con el río Matasnillo y al oeste con la Vía España (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Lo anterior, conllevó a que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial emitiera la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012, a través de la cual aprobó la propuesta de zonificación del **plan parcial** presentada para el sector que corresponde a Obarrio, Corregimiento de Bella Vista con los códigos de zona correspondientes (Cfr. foja 26 del expediente judicial).

Consideramos importante acotar que hubo residentes que dentro del proceso de participación ciudadana desarrollada dentro del trámite de aprobación de la resolución a la que hacemos alusión en el párrafo que antecede, estuvieron en contra de mantener lotes con baja densidad en un sector donde todo se propone con los códigos de alta intensidad, por lo que solicitaron por **escrito** que se unificaran los usos de suelo con alta densidad y se combinara con el comercio de alta densidad, argumentando que no se cumplió con lo

consensuado en las consultas de participación ciudadana; situación que conllevó a que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial emitiera la **Resolución 123 de 29 de marzo de 2016, la cual constituye el acto demandado en la presente causa**, por cuyo conducto se resolvió lo que a continuación se transcribe:

“ARTÍCULO PRIMERO: Modifica los usos de suelo que mantuvieron el código de baja y mediana densidad en la zonificación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial para el sector de Obarrio, aprobado por la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012; del corregimiento de Bella Vista, distrito y provincia de Panamá.

ARTÍCULO SEGUNDO: Aprobar los códigos de zona RM3/MCU3 (residencial de alta densidad/mixto comercial urbano de alta densidad) para los lotes o fincas listados y que se ubican entre la Avenida Abel Bravo, la Avenida Nicanor de Obarrio, la Vía Brasil y la calle 56 Este.” (Cfr. fojas 42 y 43 del expediente judicial).

Al respecto, observa este Despacho que el Licenciado Agapito González Gómez, actuando en nombre y representación de José Blandón Figueroa, Alcalde del Distrito de Panamá, ha interpuesto la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución 123-2016 de 29 de marzo de 2016, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; igualmente solicitó que se decretara la suspensión provisional de los efectos de dicha resolución (Cfr. fojas 1- 23 del expediente judicial).

En tal sentido, observa este Despacho que la Sala Tercera, a través del Auto de 25 de agosto de 2016, suspendió provisionalmente los efectos de dicha resolución (Cfr. fojas 82-87 del expediente judicial).

III. Disposiciones legales que se aducen infringidas.

El recurrente estima que el acto administrativo acusado de ilegal infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 8, 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que “reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”, modificada por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, los que, en su orden,

señalan la competencia de los municipios en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; la conformación de la Junta de Planificación Municipal en cada municipio, la cual le corresponderá participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local y la manera en que se conformará la misma; y la Junta de Planificación Municipal emitirá la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones del plan de su competencia, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo, opinión técnica que será remitida a la autoridad urbanística local mediante un informe técnico el cual tendrá un carácter vinculante (Cfr. fojas 11-16 del expediente judicial);

B. El artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, que “modifica la Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”, que establece que las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo serán aprobadas o negadas por la autoridad urbanística local, según el procedimiento que establezca el respectivo municipio (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial); y

C. Los artículos 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativa al procedimiento administrativo general, los que indican, respectivamente, que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y las causales de nulidad absoluta de los actos administrativos, entre éstos, los que se dictan por autoridades incompetentes y con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación al principio del debido proceso (Cfr. fojas 18-22 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que el Licenciado Agapito González Gómez actuando en nombre y representación de José Blandón Figueroa (en su condición de Alcalde del Distrito de Panamá), ha interpuesto la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa

nuestra atención, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución 123-2016 de 29 de marzo de 2016, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Modifica los usos de suelo que mantuvieron el código de baja y mediana densidad en la zonificación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial para el sector de Obarrio, aprobado por la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012; del corregimiento de Bella Vista, distrito y provincia de Panamá.

ARTÍCULO SEGUNDO: Aprobar los códigos de zona RM3/MCU3 (residencial de alta densidad/mixto comercial urbano de alta densidad) para los lotes o fincas listados y que se ubican entre la Avenida Abel Bravo, la Avenida Nicanor de Obarrio, la Vía Brasil y la calle 56 Este.

Parágrafo: Los lotes o fincas listados, se representan en el anexo gráfico adjunto, y corresponde a los lotes o fincas que mantuvieron el código de baja y mediana densidad en la zonificación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial para el sector de Obarrio aprobado por la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012.

ARTÍCULO TERCERO: El desarrollo del código de zona sobre los lotes o fincas listados, deberán cumplir con todos los requerimientos que el código asignado les señala.” (Cfr. fojas 42 y 43 del expediente judicial).

Al analizar los argumentos del recurrente podemos observar que éste fundamenta su accionar básicamente en que la resolución acusada de ilegal no tomó en cuenta a la Junta de Planificación Municipal en el distrito de Panamá, que es el organismo técnico consultivo que en este tipo de trámite debe emitir una opinión técnica en el proceso de modificación en la zonificación a nivel local, puesto que el informe tomado en cuenta fue emitido por un consultor y no por dicho ente municipal, así como tampoco se cumplió con la consulta pública estipulada para el caso en estudio, razón por la que considera que las actuaciones que precedieron el acto administrativo que acusa de ilegal implican, consecuentemente, la violación a disposiciones legales. De igual manera, señala que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial emitió el acto acusado sin competencia para ello; ya que al tratarse de un claro caso de plan de ordenamiento territorial local, el mismo es competencia privativa y excluyente del Municipio (Cfr. fojas 11-20 del expediente judicial).

Antes de entrar a analizar los argumentos expuestos por el accionante, debemos precisar que el origen de la causa que nos compete, se fundamentó en la necesidad de llevar a cabo un ordenamiento territorial del sector de Bella Vista producto del desarrollo que ha venido experimentando con el pasar de los años, mismo que no se encontraba complementado con un planeamiento territorial adecuado, lo que instó al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial a realizar un proceso de consultoría que mostrara la situación de dicho corregimiento. Una vez surtidos los trámites correspondientes de participación ciudadana y evaluación de la propuesta realizada por el consultor encargado del estudio del sector de Bella Vista, la Dirección de Ordenamiento Territorial emitió el Informe Técnico de 21 de marzo de 2012, a través del cual recomendó la aprobación del **Plan Parcial** de ordenamiento territorial del sector que corresponde a Obarrio, de ahí la emisión de la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012, a través de la cual se aprobó esa propuesta de zonificación, decisión que si bien no constituye el acto demandado en el presente negocio jurídico, lo cierto es que fue el que dio origen al que ahora se impugna; por lo tanto, consideramos que este último no puede ser interpretado de manera aislada.

1. Con respecto a la alegada violación de los artículos 8, 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificados por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, concernientes a la competencia del Municipio, la ausencia de un informe técnico de carácter vinculante por parte de la Junta de Planificación Municipal y la falta de una consulta pública, señalaremos lo siguiente.

Del contenido del acto objeto de reparo, se infiere que el proceso guarda relación directa con la **modificación de los usos de suelo que mantuvieron el código de baja y mediana densidad en la zonificación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial para el sector de Obarrio**, aprobado por la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012.

En ese sentido, el demandante alega que la **Resolución 123-2016 de 29 de marzo de 2016**, infringe los artículos 8, 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de junio de 2006, modificada por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, puesto que el acto acusado desatendió la competencia del

municipio como autoridad urbanística local para aprobar una solicitud de cambio de uso de suelo o zonificación a nivel local, por medio de la conformación e intervención de la Junta de Planificación Municipal, la cual constituye el organismo técnico consultivo encargado de emitir la opinión mediante un informe técnico de carácter vinculante para este tipo de procesos. Añade, que no se cumplió con la consulta pública regulada en el Acuerdo Municipal 137 de 22 de septiembre de 2015.

En atención a lo expuesto por el recurrente, **José Blandón Figueroa**, al realizar una revisión de las constancias procesales, este Despacho advierte que a fojas 78 y 79 del expediente judicial, consta el Acta de Toma de Posesión de la Junta de Planificación Municipal del Distrito de Panamá, celebrada el 12 de noviembre de 2015, documento que permite corroborar que, en efecto, **a la fecha en que se emitió la Resolución 123-2016 de 29 de marzo de 2016, que consiste en el acto acusado, dicho ente municipal se encontraba vigente y debidamente conformado.**

Al respecto, cabe indicar que el artículo 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificado por el artículo 2 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015; y el artículo 5 de artículo 5 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, que reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, **vigentes al momento en que se dictó el acto acusado**, señalan lo siguiente:

“**Artículo 2.** El artículo 26 de la Ley 6 de 2006 queda así:

Artículo 26. La Junta de Planificación Municipal emitirá la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones del plan de su competencia, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo. Esta opinión técnica será remitida a la autoridad urbanística local mediante un informe técnico y tendrá carácter vinculante.

La autoridad urbanística local emitirá una resolución motivada, debidamente respaldada mediante el informe técnico de la Junta de Planificación Municipal, dentro de los treinta días siguientes a su presentación.

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial 27,767 de 24 de abril de 2015).

“Artículo 5. Los Planes parciales cuando sean iniciativa del Ministerio de Vivienda para efectos de su elaboración, aprobación, modificación e implementación, requerirán de la colaboración de los Municipios que estén dentro del área de estudio.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. página 12 de la Gaceta Oficial 25,794 de 18 de mayo de 2007).

En este contexto, de acuerdo con las evidencias procesales que reposan en el expediente, no consta la opinión técnica necesaria que debe ser emitida por la Junta de Planificación Municipal a través del informe correspondiente, a fin que las observaciones plasmadas en dicho documento pudieran ser evaluadas y tomadas en cuenta como fundamento para realizar las modificaciones al plan parcial aprobado para el sector de Obarrio, tal como lo prevé la ley vigente al momento en que se dictó el acto acusado; ya que no podemos perder de vista que es el documento formal de carácter vinculante sobre el cual las autoridades urbanísticas estimarán la viabilidad o no de las modificaciones a los planes de ordenamiento territorial de su competencia.

Cabe agregar, que si bien en el artículo 4 de la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012, mediante la cual se aprobó el plan parcial para el sector de Obarrio y cuya legalidad no ha sido puesta en duda por parte del activador judicial, se habían dejado por sentado los lineamientos para modificaciones posteriores, en este caso, los planos y el estudio realizado previamente por el consultor, lo cierto es que ello **no es óbice para que se desconozca lo dispuesto en la ley** y los elementos exigidos en ésta para ejecutar modificaciones a los planes de ordenamiento territorial, en este caso, **el análisis del informe técnico de la Junta de Planificación Municipal para las modificaciones al plan parcial de Obarrio aprobadas en el acto impugnado dentro del presente proceso.**

Explicado lo anterior, este Despacho considera que **le asiste la razón al recurrente con respecto a los cargos de infracción de los artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006**, referentes a la exigencia de un informe técnico de carácter vinculante por parte de la Junta de Planificación Municipal (Cfr. fojas 11-16 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, el demandante argumenta que no se procedió con la modalidad de participación ciudadana **aplicable a los cambios de uso de suelo o zonificación establecida en el Acuerdo 137 de 22 de septiembre de 2015**, emitido por el Consejo Municipal de Panamá; sin embargo, cabe advertir que dicha disposición nació a la vida jurídica producto de la entrada en vigencia de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, que indica el trámite para aquellas solicitudes que **se presenten actualmente ante la autoridad urbanística local**; normativa que no es aplicable al caso que nos ocupa, puesto que **no estamos ante una modificación peticionada ante la autoridad urbanística local como lo es el Municipio**, sino que la modificación surge producto de diversas solicitudes hechas por particulares ante el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, **como consecuencia de la aprobación del plan parcial del sector de Obarrio**, previamente aprobado mediante la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012 (Cfr. fojas 25, 26, 42, 43 del expediente judicial).

Así las cosas, el artículo 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, señala lo siguiente:

“Artículo 35. Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligadas 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.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. página 15 de la Gaceta Oficial 25,478 de 3 de febrero de 2006).

En atención a lo anterior, el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de mayo de 2007, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, modificado por el Decreto Ejecutivo 782 de 22 de diciembre de 2010, **vigente al momento en que se aprobó la modificación al plan parcial objeto de reparo**, señala lo siguiente:

“ARTICULO 21. 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 adoptan 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.

...
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 cualesquiera otra modalidad que sea utilizada, a través de representantes legitimados y las opiniones profesionales que presenten deberán ser suscritas por personas idóneas.” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. página 8 de la Gaceta Oficial 26688-B de 27 de diciembre de 2010).

Ley 6 de 22 de enero de 2002

“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.” (Lo destacado es nuestro) (Cfr. página 11 de la Gaceta Oficial 24,476 de 23 de enero de 2002).

Al confrontar las normas transcritas con la evidencia que reposa en autos, esta Procuraduría advierte que en el considerando de la Resolución 123-2016 de 29 de marzo de 2016, acto impugnado en el presente proceso, consta que sí se llevó a cabo el aviso de convocatoria previsto en la ley, mediante la modalidad de Consulta Pública, fijada el día 24 de septiembre de 2015, por un término de diez (10) días. Cabe agregar, que dicha modalidad de participación ciudadana fue la aplicada; ya que las modificaciones de zonificación efectuadas en el acto acusado de ilegal, **de acuerdo con las constancias procesales, surgieron producto de las solicitudes realizadas por diversos residentes**, motivo por el cual no se utilizó la modalidad de participación ciudadana consagrada en el artículo 25 (numeral 4) de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, aplicada anteriormente al momento en que se aprobó el plan parcial, toda vez que dicha disposición señala que la misma solo será utilizada cuando el Estado sea parte interesada (Cfr. fojas 106 y 107 del expediente judicial).

2. Por otra parte, en cuanto a la transgresión del artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, el artículo 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, y los artículos 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, alegadas por el accionante, fundamentada en las atribuciones del Municipio y su competencia privativa para la aprobación de las solicitudes de cambio de zonificación o de uso de suelo a nivel local, en este caso, en el sector de Obarrio, estimamos pertinente destacar lo siguiente:

Del contenido de la resolución impugnada, este Despacho advierte que el objeto del proceso guarda relación directa con la modificación de los usos de suelo que mantuvieron el código de baja y mediana densidad en la zonificación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial para el sector de Obarrio, aprobado por la Resolución 172-2012 de 3 de abril de 2012, como resultado de diversas solicitudes formuladas por residentes del área al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en las cuales le solicitaban el cambio al código de zona correspondiente; es decir, residencial de alta densidad/mixto comercial urbano de alta intensidad (Cfr. fojas 42 y 43 del expediente judicial).

Al respecto, el demandante señala que la Resolución 123-2016 de 29 de marzo de 2016, infringe el artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015; puesto que al tenor de lo indicado en dicho precepto legal, las solicitudes de cambios de zonificación a nivel local son competencia exclusiva del Municipio; por lo tanto, la actuación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial al aprobar las modificaciones de zonificación, subsecuentemente ocasiona la violación de los artículos 36 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; ya que el acto acusado fue emitido por una entidad que carece de competencia para ello, lo que conlleva que se incurra en un vicio de nulidad absoluta.

Esta Procuraduría considera necesario aclarar que tal como lo manifiesta el demandante, el Municipio es la autoridad urbanística a nivel local; sin embargo, no podemos perder de vista que en el acto impugnado se modificó el plan parcial aprobado para el sector de Obarrio, conceptos que nos permiten determinar que hay una

diferencia entre ambos tipos de ordenamiento territorial, toda vez que un plan parcial abarca una extensión urbanística mayor que las del ámbito local, advirtiendo que los planes de ordenamiento territorial a nivel local sí son competencia exclusiva del Municipio; no obstante, no es lo que aplica para la situación en estudio, toda vez que en el acto objeto de reparo estamos ante la modificación **del plan parcial de ordenamiento territorial para el sector de Obarrio**; por lo que consideramos que no se ha configurado la infracción del artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, referente a la competencia del Municipio como autoridad urbanística local, para aprobar o negar las solicitudes de cambios de zonificación o uso de suelo.

Para los efectos de lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, el artículo 5 (numeral 12) de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, **define plan parcial** como “*instrumento de planificación detallado, cuyo objetivo principal es el ordenamiento, la creación, la defensa o el mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zonas de interés turístico o paisajístico, los asentamientos informales, las áreas de urbanización progresiva o cualquiera otra área cuyas condiciones específicas ameriten un tratamiento separado dentro del plan de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano local.*” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. página 5 de la Gaceta Oficial 25,478 de 3 de febrero de 2006).

En ese sentido, con respecto a los planes parciales, los artículos 7 (numeral 12) y 17 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006; que regula el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; en concordancia con el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, que reglamenta la citada ley, establecen lo siguiente:

Ley 6 de 1 de febrero de 2006

“**Artículo 7.** El Ministerio de Vivienda, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrá competencia para:

...

12. Establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales.” (Cfr. página 7 de la Gaceta Oficial 25,478 de 3 de febrero de 2006).

“Artículo 17. Los planes nacionales, regionales y parciales serán preparados por el Ministerio de Vivienda con la participación de organismos y entidades competentes en la materia, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la presente Ley y otras leyes aplicables.

El plan local será elaborado por el municipio respectivo como autoridad urbanística local, de acuerdo con las disposiciones establecidas en esta Ley.

Los planes parciales serán elaborados por el Ministerio de Vivienda o por el municipio, según corresponda.” (Cfr. páginas 10 y 11 de la Gaceta Oficial 25,487 de 3 de febrero de 2006)

Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007

“Artículo 5. Los Planes parciales cuando sean iniciativa del Ministerio de Vivienda para efectos de su elaboración, aprobación, modificación e implementación, requerirán de la colaboración de los Municipios que estén dentro del área de estudio.” (Cfr. página 12 de la Gaceta Oficial 25,794 de 18 de mayo de 2007).

No obstante lo anterior, de la lectura de los preceptos legales transcritos, y luego de revisadas las piezas procesales que conforman el expediente, este Despacho advierte que estamos ante modificaciones de zonificación **dentro de un plan parcial que se llevó a cabo por iniciativa del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, que si bien no son competencia exclusiva del Municipio como erróneamente afirma el recurrente, lo cierto es que se requiere una participación o asistencia de este último para proceder a realizar las mismas; ya que tal y como lo indicamos en la Consulta C-52-15 de 18 de junio de 2015, “*de conformidad con el artículo 6 de la Ley 6 de 2006, las autoridades urbanísticas lo constituyen el Ministerio de Vivienda y los municipios.*” (Cfr. foja 75 del expediente judicial).

En este contexto, debemos destacar que la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que “reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras

disposiciones”, vigente para la fecha de emisión del acto demandado, en su capítulo III, sobre autoridades urbanísticas y su competencia, señala en su artículo 6, lo siguiente:

“...Las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los Municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano...” (La negrita es nuestra).

De igual manera, señala en su artículo 7 (numeral 4), lo siguiente:

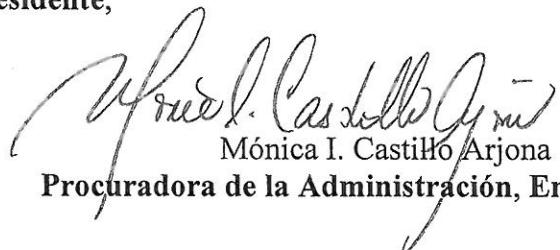
“... 4). Coordinar las acciones con las demás entidades estatales y municipales, así como con las empresas de servicios públicos y los organismos internacionales, de conformidad con lo establecido en la presente Ley...” (Lo destacado es nuestro).

Con fundamento en lo anteriormente explicado, este Despacho considera que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial **incurrió en la infracción de los artículos 36, 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**; y el artículo 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, referentes a la competencia de la autoridad administrativa para emitir un acto; y a la atribución del Municipio; ya que al tenor de las normas legales antes transcritas, **es competencia del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial junto con los Municipios, ambos en calidad de autoridades urbanísticas, trabajar en estrecha coordinación y de manera mancomunada para proceder con la ejecución y modificación de los planes parciales como el que ocupa nuestra atención; y de las constancias procesales no se evidencia intervención alguna por parte del Municipio, precisamente mediante la emisión del informe técnico de la Junta de Planificación Municipal, tal como lo manifestamos en el apartado de infracción anterior; razón por la cual consideramos que ante la ausencia de la participación del Municipio para la elaboración de la modificación al plan parcial en comento, tal como lo establece el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, en concordancia con las demás disposiciones aplicables a la materia, el acto objeto de reparo deviene en ilegal.**

De conformidad con los fundamentos de hecho y de Derecho que hemos analizado, la Procuraduría de la Administración es del concepto que **ES ILEGAL la Resolución 123-**

2016 de 29 de marzo de 2016, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), por lo que le solicita respetuosamente al Tribunal así sea declarado.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Encargada


Cecilia López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 407-16