

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**Vista Número** 625

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá,** 2 de dicimbre de 2014

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

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

El Licenciado **Eric Eliecer Prado Izquierdo**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 343-2013 de 5 de junio de 2013, emitida por el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**.

**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. Antecedentes**

El 23 de enero de 2013, el arquitecto Orlando Agustín Bowen Redwood solicitó a la Dirección de Control y Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial un cambio de zonificación de R1-B (Residencia de Baja Densidad) al código de zona RM3 (Residencial de Alta Densidad), para las fincas 70625, inscrita en el Registro Público al tomo 1605, folio 352, código de ubicación 8708; y 48821, inscrita al tomo 1161, folio 8, código de ubicación 8708, ambas de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá, ubicadas en vía Italia, sector de Punta Paitilla, corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá, pertenecientes a la sociedad Grano de Oro Investment, Inc. (Cfr. expediente administrativo).

Consta igualmente, que mediante la Nota 14.1103-226-13 de fecha 20 de febrero de 2013 el Director de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial le comunicó al peticionario que por tres días consecutivos, es decir el 27, 28 de febrero y 1 de marzo de 2013, debía publicar un aviso de convocatoria de consulta ciudadana en un diario de circulación nacional, en el que se indicara que la misma se iba a llevar a cabo el 21 de marzo de ese mismo año. **No obstante, esas publicaciones fueron hechas por Bowen Redwood el 1, 2 y 3 de marzo de 2013** (Cfr. expediente administrativo).

También aparece acreditado en el documento denominado Informe de Consulta Ciudadana de 21 de marzo de 2013, que a dicha reunión únicamente concurren **tres funcionarios del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y el arquitecto responsable del proyecto, sin ninguna participación de los ciudadanos** (Cfr. expediente administrativo).

Por otra parte, se observa que por medio del Informe 101-13 de 21 de mayo de 2013 la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo **recomendó la aprobación de la solicitud hecha por el arquitecto Orlando Agustín Bowen Redwood, ya que, a pesar de que la Junta de Planificación Municipal aconsejó rechazar el cambio requerido porque la solicitud no fue acompañada con el estudio de capacidad de la infraestructura para soportar la intensidad del desarrollo propuesto, no podía obviarse lo señalado por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre y el Sistema Nacional de Protección Civil en sus respectivas opiniones, en las que indicaron que la construcción del proyecto era técnicamente factible, siempre que se cumpliera con las regulaciones y controles técnicos** (Cfr. expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial expidió la Resolución 343-2013 de 5 de junio de 2013, por cuyo conducto dispuso aprobar el cambio de código de zona vigente R-1-B (residencial de baja intensidad) al código de zona RM-3 (residencial de alta densidad), para las fincas 48821 y 70625, localizadas en la vía Italia, sector de Punta Paitilla, corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá, por lo que el demandante ha acudido ante la Sala para solicitar que esa resolución sea declarada nula, por ilegal (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

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

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

**A.** Los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales guardan relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general; y la prohibición de emitir o celebrar algún acto con infracción de una norma jurídica vigente, aunque provenga de la misma autoridad que lo dicte o celebre (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 que, en su orden, establecen que las instituciones del Estado, en el ámbito nacional y local, están obligadas a permitir la participación de los ciudadanos en los actos de la administración pública que puedan afectar sus intereses y derechos; y las distintas modalidades de participación ciudadana (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial);

**C.** Los artículos 26 y 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 que, de manera respectiva, indican que para que las autoridades urbanísticas autoricen o nieguen los cambios o modificaciones de los planes de su competencia, la Junta de Planificación Municipal deberá emitir una opinión técnica; y que las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos ciudadanos

están obligados a permitir su intervención bajo la modalidad de participación ciudadana (Cfr. fojas 11-13 del expediente judicial); y

D. 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, mediante el cual se instituye el mecanismo de participación ciudadana como una modalidad para que la población y las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad den su opinión en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano; así como el procedimiento que debe seguir la autoridad urbanística para que esta forma de participación ciudadana sea efectiva (Cfr. fojas 13-15 del expediente judicial).

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Según puede advertir este Despacho, la acción contencioso administrativa que nos ocupa tiene como finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución 343-2013 de 5 de junio de 2013, por cuyo conducto el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial aprobó el cambio de código de zona vigente R1-B (Residencial de Baja Intensidad) al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para las fincas 48821 y 70625, ya descritas (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

Con el propósito de sustentar los cargos de infracción en los que fundamenta su pretensión, el demandante manifiesta **que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no comunicó a las autoridades municipales, en este caso a la Junta Comunal de San Francisco, del distrito de Panamá, la celebración de la reunión para la participación ciudadana. Además, que el arquitecto encargado de llevar a cabo la construcción del proyecto no hizo las publicaciones de los avisos de convocatoria en el plazo de treinta días hábiles previo a la fecha de que se llevaría a cabo la reunión**

**de participación ciudadana, tal como lo señala la ley (Cfr. fojas 11 y 13 a 15 del expediente judicial).**

Agrega, que al emitir el acto acusado de ilegal **el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial actuó con desviación de poder y vulneró el principio de legalidad, puesto que la Junta de Planificación Municipal le recomendó que rechazara el cambio de zonificación solicitado, debido a que la infraestructura del sitio no tenía la capacidad para soportar la intensidad del desarrollo habitacional propuesto** (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En su Informe de Conducta, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial expresa que en el expediente consta que: 1) la solicitud cumplía con todos los requerimientos exigidos en la Resolución número 4-2009 de 20 de enero de 2009; 2) el peticionario presentó las tres publicaciones consecutivas del aviso de convocatoria para la reunión de la participación ciudadana; 3) **el 21 de marzo de 2013 se llevó a cabo dicha reunión con la participación de funcionarios de la institución y el responsable del proyecto, sin que hubiese participación de la comunidad**; 4) se hizo entrega de la certificación del Sistema Nacional de Protección Civil y de la nota DTSV-711-13, emitida por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, en las que ambas instituciones señalaron que estimaban factible el estudio que sustentó la solicitud de cambio de zonificación; y que, 5) la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial emitió el Informe número 101-13 de 21 de mayo de 2013, en el que recomendó la aprobación de la solicitud de modificación del código de zona vigente; razones por las que se emitió el acto acusado de ilegal (Cfr. fojas 31 a 34 del expediente judicial).

Antes de proceder con el análisis de los argumentos expuestos por el actor con respecto a la infracción del artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 2007, en el sentido que la **reunión celebrada para cumplir con la Ley 6 de 2002 no fue**

**convocada con una antelación de treinta días**, este Despacho advierte que no ha considerado el hecho de que al momento en que se llevó a cabo ese llamado, el Decreto Ejecutivo número 782 de 22 de diciembre de 2010, que actualmente regula la materia, ya había modificado esa norma, estableciendo un término sólo de **diez días** para dicha convocatoria.

Visto lo anterior, esta Procuraduría estima que de acuerdo con las constancias que reposan en el expediente, puede comprobarse que en el trámite seguido para la emisión de la Resolución 343-2013 de 5 de junio de 2013, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no observó de manera estricta el procedimiento de participación ciudadana requerido por la norma para efectuar un cambio de zonificación. Ello se infiere tanto del contenido del Nota 14.1103-226-13 de 20 de febrero de 2013, suscrita por el Director y la Subdirectora de Control y Orientación del Desarrollo, por medio de la cual se autorizó a la empresa para que publicara el aviso, como de su texto, aparecido el 1, 2 y 3 de marzo de 2013 en un diario de circulación nacional (Cfr. expediente administrativo).

En el aviso antes mencionado, se observa que con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial convocó a los propietarios y residentes del sector a una **reunión** para conocer su opinión, a través de representantes idóneos, acerca de una solicitud de cambio de código de zona R1-B (Residencial de Baja Densidad) al código de zona RM3 (Residencial de Alta Intensidad) para las fincas 48821 y 70625, localizadas en la vía Italia, sector de Punta Paitilla, corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá, de lo que se desprende objetivamente que **si bien en esa comunicación se convocó a los propietarios y residentes del sector, en ella no se hizo referencia a la modalidad de participación ciudadana bajo la cual se llevaría a cabo la reunión** (Cfr. expediente administrativo), tal como lo establece de manera

específica el artículo 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, aplicado en concordancia con los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2006, cuyo texto se reproduce a continuación;

#### **Ley 6 de 1 de febrero de 2006**

**“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.**” (El resaltado es de esta Procuraduría) (Cfr. página 5 de la Gaceta Oficial 25,478 de 3 de febrero de 2006).

#### **Ley 6 de 22 de enero de 2006**

**“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 cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo.** (El destacado es nuestro).

Tal como se desprende de la primera de las normas transcritas, las autoridades urbanísticas están obligadas a permitir la participación ciudadana si los actos que emitan afectan sus intereses o derechos, **lo que se hará con sujeción a alguna de las formas que para esa finalidad contempla esta Ley.**

A su vez, los citados artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, por medio de la cual se dictan normas para la Transparencia en la Gestión Pública, señalan claramente que 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 sus intereses y derechos, entre ellos, los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, **zonificación** y fijación de tarifas y tasas por servicios. También indican las modalidades para su convocatoria, que son: 1) Consulta Pública; 2) Audiencia Pública; 3) Foros o talleres; y, 4) Participación directa en instancias institucionales, y que **antes de la celebración de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, estas instituciones están obligadas a publicar la modalidad que se adoptará para convocar a la**

**consulta pública** (Cfr. págs. 10 y 11 de la Gaceta Oficial 24,476 de 23 de enero de 2002).

De igual manera, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 782 de 22 de diciembre de 2010, modificatorio del artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, reglamentario de la Ley 6 de 2006, ha regulado lo referente a la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos para ese desarrollo urbano. Además, adopta los mecanismos de participación tomando en consideración las modalidades que establecen los numerales 1, 2, 3, 4 y el párrafo del artículo 25 de la Ley 6 de 2002. Esta disposición indica lo siguiente:

**“Artículo 1:** Se MODIFICA el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de mayo de 2007, que queda así:

Artículo 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.

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:

...  
**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 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 evaluadas y consideradas por las Autoridades Urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita.**

...” (El resaltado es de esta Procuraduría).

De lo expuesto, puede determinarse que **ninguna de las normas anotadas contemplan la “reunión” como una de las modalidades de participación ciudadana**; por lo que el llamado hecho por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial a través de un periódico de circulación nacional el 1, 2 y 3 de marzo de 2013, para que los propietarios y residentes del Sector de Punta Paitilla expusieran sus opiniones, **por medio de un representante idóneo**, con respecto al cambio de uso de suelo que solicitó el arquitecto Orlando Bowen Redwood en relación con los inmuebles descritos en párrafos precedentes, no reúne las formalidades que establecen los artículos 35 de la Ley 6 de 2006 y 1 del Decreto Ejecutivo 782 de 2010, modificadorio del artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 2007, concordantes con los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 2002, de ahí que esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que ES ILEGAL la Resolución 343-2013 de 5 de junio de 2013, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

**III. Pruebas:** Con el propósito que sea solicitado por el Tribunal e incorporado al presente proceso, se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso

que ocupa nuestra atención, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

**IV. Derecho:** Se acepta el invocado, por el actor.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 479-13