

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 152

Panamá, 11 de febrero de 2019

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

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

La firma forense **Camarena, Morales & Vega**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014, por medio de la cual se dispuso suspender provisionalmente los códigos de zona MCU3 (Mixto Comercial Urbano de Alta Densidad), MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Densidad), MCU1 (Mixto Comercial Urbano de Baja Densidad), RM (Residencial de Mediana Densidad), RM1 (Residencial de Alta Densidad), RM2 (Residencial de Alta Densidad), RM3 (Residencial de Alta Densidad), en los sectores de Altos del Golf y Villa Lucre y el Código de Zona SIV (Servicio Institucional Vecinal), del Sector de Villa Lucre, pertenecientes al Corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá, 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 Arquitecto Magdiel Eduardo Gierhart, **solicitó el 28 de octubre de 2013**, a la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial un cambio de zonificación de R-3 (Residencial de Mediana Densidad) Vigente, al código de zona SIV (Servicio Institucional Vecinal), para la finca

35733, de la calle 63, lote 66, Villa Lila, corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá (Cfr. fojas 83 y 84 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial expidió la Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014, objeto de reparo.

Al respecto, observa este Despacho que la firma forense **Camarena, Morales & Vega**, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014; igualmente solicitó que se decretara la suspensión provisional de los efectos de dicha resolución (Cfr. fojas 23 a 28 del expediente judicial).

En tal sentido, observa este Despacho que la Sala Tercera, a través del Auto de 24 de mayo de 2016, suspendió provisionalmente los efectos de dichas resoluciones (Cfr. fojas 63 a 74 del expediente judicial).

Mediante la Resolución de 16 de junio de 2016, fueron admitidas como terceras coadyuvantes en el proceso contencioso administrativo de nulidad a la Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA) y la Asociación de Propietarios de Viviendas de Ciudad Jardín Albrook (APROJAL), mismas que al contestar la demanda en comento señalan, básicamente, que las comunidades localizadas en áreas revertidas, reguladas por la Ley 21 de 2 de julio de 1997, que aprobó el Plan Regional para el Desarrollo del Área del Canal, se sienten afectadas con el cambio de zonificación realizado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de los actos acusados de ilegales, puesto que fueron dictados en inobservancia del artículo 13 de la Ley 21 de 1997 y el Plan General de la Región Interoceánica (Cfr. fojas 106-110 y 201-204 del expediente judicial).

II. Disposiciones legales que se aducen infringidas.

La firma forense estima que el acto administrativo acusado de ilegal infringe las siguientes normas:

A. Los artículos primero y tercero de la Resolución 112-2003 de 22 de julio de 2003, “por la cual se aprueba el Plano de Zonificación de los usos de suelo y las normas de desarrollo urbano para el Corregimiento de San Francisco”, que establece “...aprobar en todas sus partes el plano de zonificación de los usos del suelo (anexo1) y las normas de desarrollo urbano para el corregimiento de San Francisco (anexo2), que forman parte de esta resolución”; y los sectores que están exceptuados (Cfr. fojas 6-8 del expediente judicial);

B. El artículo 11 del Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo 205 de 28 de diciembre de 2000, que señala las categorías de zonificación de uso de suelo del Plan Metropolitano (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

C. Los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones” que señala 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 los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece esa ley. De igual manera, también establece las modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, tales como consulta pública, audiencia pública, foros o talleres y participación directa en instancias institucionales (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial);

D. Los artículos 4, 7, 26 y 35 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 cuales establecen que el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se regulará de acuerdo con las leyes, los reglamentos y las acciones urbanísticas nacionales, las políticas nacionales y un sistema jerarquizado de planes; señala la competencia del Ministerio de Vivienda en materia de

ordenamiento territorial; y la opinión técnica de la Junta de Planificación Municipal para los cambios o modificaciones de los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; y de igual manera señala que las autoridades urbanísticas cuyos actos afectan los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, están obligadas a permitir su participación a través de representantes idóneos (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial);

E. El numeral 12 del artículo 2 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009 “Que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial”, que señala las funciones del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, tales como establecer las normas sobre zonificación, consultando a los organismos nacionales, regionales y locales pertinentes (Cfr. fojas 15 y 16 del expediente judicial);

F. El artículo 1 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 señala que en cada Municipio se establecerá la Junta de Planificación Municipal, que tomará posesión ante la autoridad urbanística local, 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 (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial);

G. Los artículos 34, 36, 47, 62 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativa a los principios que informan al procedimiento administrativo general; 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. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos*”; que prohíbe establecer trámites o requisitos que no estén establecidos en la Ley; la revocatoria de actos administrativos y los casos en que se presenta una petición que afecte derechos deberá correrse traslado (Cfr. fojas 17 a 21 del expediente judicial).

H. El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 14 de 28 de octubre de 1976, que señala que todas las personas son iguales ante la ley y en consecuencia tienen derechos sin discriminación a igual protección de la ley (Cfr. fojas 22 y 23 del expediente judicial); y

I. El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977, que señala que todas las personas son iguales ante la ley (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

III. Posición del Actor.

Este Despacho observa que la firma forense **Camarena, Morales & Vega**, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014; emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por cuyo conducto resolvió lo que a continuación se transcribe:

Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014

“ARTÍCULO PRIMERO: Suspender provisionalmente los códigos de zona **MCU3** (Mixto Comercial Urbano de Alta Densidad), **MCU2** (Mixto Comercial Urbano de Mediana Densidad), **MCU1** (Mixto Comercial Urbano de Baja Densidad), **RM** (Residencial de Mediana Densidad), **RM1** (Residencial de Alta Densidad), **RM2** (Residencial de Alta Densidad), **RM3** (Residencial de Alta Densidad), en los sectores de Altos del Golf y Villa Lucre y el Código de Zona **SIV** (Servicio Institucional Vecinal), del Sector de Villa Lila, identificados como la Comunidad de Altos del Golf que limita al norte con la calle 81 Este, calle República de la India, al sur con la Avenida Belisario Porras, al este con la Avenida Cincuentenario, calle Miguel Ángel Paredes y al oeste con el Parque Recreativo Omar y la Comunidad de Villa Lila, la cual limita al norte con la Avenida Belisario Porras, al sur con el río Matasnillo, al este con la calle Matilde Obarrio de Malex, calle Las Lilas, calle Las Violetas y al oeste con la Avenida Belisario Porras y Río Matasnillo, del corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá.

ARTÍCULO SEGUNDO: La suspensión de estos códigos de uso deberá ser aplicada a todos los proyectos que hasta la fecha de la presente resolución, no cuenten con los

permisos de construcción de infraestructura, primera etapa o permiso preliminar de construcción o permiso de construcción final, debidamente aprobado y/o expedido por el Municipio de Panamá que sustenten lo estipulado para dichos códigos.

ARTÍCULO TERCERO: Instruir a la Dirección de Investigación Territorial y a la Dirección de Ordenamiento Territorial de este Ministerio, a efectuar un estudio e investigación de estas comunidades y su entorno, en cooperación con las entidades involucradas en el desarrollo urbano, a fin de lograr una normativa coherente con los servicios básicos de infraestructura del área, así como con los usos de suelo y códigos de zona que rigen en el corregimiento de San Francisco.

ARTÍCULO CUARTO: Enviar copia de esta Resolución a todas las entidades que de una u otra forma participan cordialmente en la aprobación de las normas de desarrollo urbano, así como a la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá...” (Cfr. fojas 31 y 32 del expediente judicial).

Del contenido de la resolución citada, este Despacho advierte que el objeto del proceso guarda relación directa con la **suspensión provisional de los códigos de zona MCU3 (Mixto Comercial Urbano de Alta Densidad), MCU2 (Mixto Comercial Urbano de Mediana Densidad), MCU1 (Mixto Comercial Urbano de Baja Densidad), RM (Residencial de Mediana Densidad), RM1 (Residencial de Alta Densidad), RM2 (Residencial de Alta Densidad), RM3 (Residencial de Alta Densidad)**, en los sectores de Altos del Golf y Villa Lucre y el Código de Zona SIV (Servicio Institucional Vecinal), del Sector de Villa Lila, identificados como la Comunidad de Altos del Golf que limita al norte con la calle 81 Este, calle República de la India, al sur con la Avenida Belisario Porras, al este con la Avenida Cincuentenario, calle Miguel Ángel Paredes y al oeste con el Parque Recreativo Omar y la Comunidad de Villa Lila, la cual limita al norte con la Avenida Belisario Porras, al sur con el río Matasnillo, al este con la calle Matilde Obarrio de Malex, calle Las Lilas, calle Las Violetas y al oeste con la Avenida Belisario Porras y Río Matasnillo, del corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá, como resultado de una solicitud formulada, por el Arquitecto Magdiel Eduardo Gierhart, **el 26 de**

agosto de 2013, a la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en la cual le solicitaba un cambio de zonificación de R-3 (Residencial de Mediana Densidad) Vigente, al código de zona SIV (Servicio Institucional Vecinal), para la finca 35733, de la calle 63, lote 66, Villa Lila, corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá. (Cfr. fojas 81 y 82 del expediente judicial).

Respecto de la Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014, emitida por la Dirección de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la firma forense **Camarena, Morales & Vega**, sustenta su acción de nulidad, en lo medular, en la infracciones de los siguientes artículos primero y tercero de la Resolución 112-2003 de 22 de julio de 2003; el artículo 11 del Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, aprobado mediante Decreto Ejecutivo 205 de 28 de diciembre de 2000; los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002; los artículos 4, 7, 26 y 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006; el numeral 12 del artículo 2 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009; el artículo 1 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015; los artículos 34, 36, 47, 62 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En atención a lo indicado en párrafos anteriores, el actor alega que el acto acusado de ilegal fue expedido por la institución demandada, cuya medida quebranta principios y trámites contenidos en Leyes, Decretos Ejecutivos y Resoluciones Administrativas. Resulta ilegal que el acto demandado, sin ningún tipo de estudio ni consulta, exonerara de aplicación de estos códigos a las comunidades de Altos del Golf y Villa Lila, ordenando su suspensión siendo que estas áreas no estaban eximidas de cumplir con esos códigos (Cfr. foja 7 a 9 del expediente judicial).

Que la entidad incurrió en una vulneración, pues desconoció que las categorías de zonificación para el área metropolitana que comprenden, entre otros, el Corregimiento de

San Francisco, había sido precisadas en un Plan de Desarrollo Urbano aprobado por un Decreto Ejecutivo, ya que solo podía ser variado o modificado sus efectos y ámbito de aplicación si se dejaba sin efecto, reformaba o derogaba dicho Decreto Ejecutivo, lo cual obviamente no podría hacerse mediante una simple resolución ministerial como lo fue la Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014 (Cfr. fojas 9 a 10 del expediente judicial).

IV. Opinión de la Tercera Asociación de Residentes de Urbanización Altos del Golf y Áreas Aledañas.

La **Asociación de Residentes de Urbanización Altos del Golf y Áreas Aledañas**, a través de la representación de su apoderada judicial, manifiesta su opinión en el presente proceso, argumentando que la actuación administrativa plasmada en la resolución emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), se produjo en franca vulneración de la prohibición vigente en materia de ordenamiento territorial, así como de normas legales y reglamentos aplicables, ya que la aceptación del cambio de uso de suelo involucra una afectación urbanística negativa de importancia para los propietarios residentes en el sector, tomando en cuenta la destinación permitida para cada uno de los códigos (Cfr. 159 a 169 del expediente judicial).

V. Opinión de la Tercera Vielka Cecilia Batista.

La señora **Vielka Cecilia Batista**, a través de la representación de su apoderado judicial, presentó poder para actuar dentro de dicho proceso, sin embargo no se observa algún escrito de manifestación al respecto (Cfr. foja 197 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Con base en lo anterior, esta **Procuraduría comparte el planteamiento efectuado por la recurrente** puesto que la decisión de suspender los códigos de zona en el área del corregimiento de San Francisco, arriba descritos, **contraviene** la Resolución 112-2003 de 22 de junio de 2003, por la cual se aprueba el Plano de Zonificación de los usos del suelo y las normas de desarrollo urbano para el corregimiento de San Francisco, que en su considerando señaló lo siguiente.

“...

Que es competencia del Ministerio de Vivienda, de conformidad con el literal ‘q’ del artículo 2 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973, derogada posteriormente por la Ley 61 de 2009, levantar, regular y dirigir los planos reguladores, lotificadores, zonificadores, urbanizaciones y mapas oficiales que requiera la planificación de las ciudades, con la cooperación de los municipios y otras entidades públicas.

Que mediante el Decreto Ejecutivo 205 de 28 de diciembre de 2000, se aprobó el ‘Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico’, el cual establece las bases para las políticas urbanas del área objeto de estudio.

Que con fundamento en dichas políticas la Dirección General de Desarrollo Urbano realizó el estudio de planificación urbana del corregimiento de San Francisco de la ciudad de Panamá y como consecuencia del mismo se elaboró una propuesta de planificación en cuanto a la zonificación de los usos del suelo y las normas de desarrollo urbano para el corregimiento de San Francisco, la cual se analizó ampliamente con la participación de los ciudadanos, mediante la celebración de reuniones informativas y talleres de trabajo en los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2002, a la que asistieron tanto autoridades municipales y locales, propietarios de inmueble, residentes del lugar, así como empresas de servicios públicos y de seguridad, dando cumplimiento así a las disposiciones de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, sobre transparencia en la gestión pública.

Que es función de esta institución por conducto de la Dirección General de Desarrollo Urbano, proponer normas reglamentarias sobre desarrollo urbano y vivienda y aplicar las medidas necesarias para su cumplimiento.

Que con fundamento en lo anteriormente expuesto,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Aprobar en todas sus partes el plano de zonificación de los usos del suelo (anexo1) y las normas de desarrollo urbano para el corregimiento de San Francisco (anexo 2), que forman parte de esta resolución.

PARAGRAFO: Todos los Resueltos y Resoluciones del Ministerio de Vivienda que aprobaron cambios individuales de usos de suelo o de códigos de zona y sus usos complementarios en este corregimiento con anterioridad a la presente zonificación y que sean contrarios a la misma, tendrán vigencia por un período de seis meses a partir de la fecha de aprobación de esta resolución. Cuando existan usos comerciales o complementarios funcionando de hecho éstos solo podrán legalizarse previo análisis del Ministerio de Vivienda, a través de la dirección General de Desarrollo Urbano, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

...

ARTICULO TERCERO: Se exceptúan de esta reglamentación los sectores de San Sebastián y Boca La Caja, los cuales quedarán sujetos a estudios especiales que elaborará la Dirección General de Desarrollo Urbano posteriormente, de acuerdo a los procedimientos técnicos y legales establecidos para tal efecto.

ARTICULO CUARTO: **Enviar copia autenticada de esta Resolución a las autoridades municipales y locales y a todas las instituciones que en una u otra forma participan coordinadamente en la aplicación de las normas de desarrollo urbano.**

ARTICULO QUINTO: Queda derogada la Resolución N° 62-90 de 19 de noviembre de 1990, por la cual se aprueba la rezonificación del corregimiento de San Francisco. Queda vigente la Resolución N° 236-2002 de 28 de octubre de 2002 que aprobó normas especiales para la urbanización Punta Paitilla.

...” (Lo resaltado en negrita es de esta Procuraduría).

Del contenido de la norma citada, es fácil advertir que la misma se refiere a las políticas a cumplir para el **estudio de planificación urbana del corregimiento de San Francisco de la ciudad de Panamá**, en las que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, el Municipio y entidades Públicas, **deberán elaborar una propuesta de planificación en cuanto a la zonificación de los usos del suelo y las normas de desarrollo urbano** de dicha área, previa consulta y participación ciudadana.

En igual sentido, la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que “reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones”, de acuerdo con el texto 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...” y de igual manera señala en su artículo 7 (numeral 4), lo que a seguidas se copia: “... 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...”

En cuanto a lo anterior, este Despacho observa que el **Capítulo IV de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006**, por la cual se reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano contempla en su **artículo 9**, lo siguiente: **“que los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se elaborarán mediante un proceso de coordinación interinstitucional**, que permita al Ministerio de Vivienda y a los municipios requerir de todos los organismos y entidades competentes, informes técnicos, estudios y opciones pertinentes a los planes. **Estos organismos y entidades están obligados a participar y a colaborar con las autoridades urbanísticas.**” En relación con lo expuesto, es claro que tanto el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, como los municipios están obligados a trabajar en conjunto y en estrecha coordinación para cumplir con las funciones inherentes a sus cargos y para lograr un desarrollo urbano, lo que nos indica que aún cuando la responsabilidad del MIVIOT se limitaba en lo referente a los cambios de uso de suelo, debió coordinar acciones con otras entidades, someter a participación ciudadana, unificar normas y procedimientos para la elaboración de planes locales y parciales. Es decir, no es una potestad asignada al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial suspender códigos de zona, sin estudios técnicos previos, sin sustento urbanístico, sin la participación ciudadana y mucho menos contra con una opinión técnica de la Junta de Planificación.

Lo anterior, nos permite colegir que dada la existencia de un Plan General y un Plan Regional de uso de suelo para el desarrollo urbano, **no es factible que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como ente gubernamental, autorice de manera individual cambios de código de zona sin consultar**, de manera previa, con las entidades competentes.

En concordancia con lo anterior señalado, el artículo 1 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”, señala que en cada Municipio se establecerá la Junta de Planificación Municipal, que tomará posesión ante la autoridad urbanística local, 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.

De igual manera 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, que señala lo siguiente:

“... ”

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 de 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.

Para los cambios o modificaciones, serán requisitos indispensables los siguientes:

1. **Que todo cambio de zonificación de uso de suelo deberá ser integral o formar parte de algún plan especial o parcial y concordante con lo establecido en el plan local.**
2. Que las solicitudes deberán incluir los estudios técnicos pertinentes de la acción urbanística por realizar.
3. **Que se haya realizado una consulta pública, la cual se llevará a cabo en la comunidad que será afectada, bajo la coordinación de la junta comunal y en un horario en el que la comunidad tenga capacidad de participar y expresar su opinión.** El resultado de esta consulta será vinculante, por lo menos, en uno de los votos que emitirán los representantes de la sociedad civil ante la Junta de Planificación Municipal.
4. ...” (la negrita es de esta Procuraduría).

En igual sentido, es importante destacar la importancia de la Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades, en la cual se señala que:

“**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 estatales.
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 de 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.”

Por otra parte, las infracciones al ordenamiento jurídico a los que ya nos hemos referido, no dejan duda del hecho que la **Resolución 486-2014 de 22 de agosto de 2014**, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, también infringe lo establecido en los artículos 34, 36, 47, 62 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, alegado por el recurrente en su demanda, el cual establece lo siguiente:

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada”.

“**Artículo 36.** 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. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.”

“**Artículo 47.** Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho respectivo.”

“**Artículo 62.** Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

1. Si fuese emitida sin competencia para ello;
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;
3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y
4. Cuando así lo disponga una norma especial.

...

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho." (Modificado por el artículo 3 de la ley 62 de 23 de octubre de 2009)

“**Artículo 75.** Cuando se presente una petición cuya decisión pueda afectar derechos de terceros, la autoridad

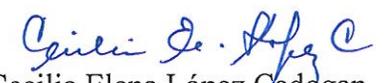
competente deberá correrles traslado de ésta para que, si lo tienen a bien, se presenten al proceso y adquieran la calidad de parte.”

Tal como se observa en los artículos citados, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, incumplió con las normas que regulan la materia de ordenamiento territorial al suspender los códigos de zona para determinados sectores del corregimiento de San Francisco; ya que no encuentra sustento de ley, ni tampoco en los reglamentos que regulan la materia.

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 486-2014 de 22 de agosto de 2014**, 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 Elena López Cadogan
Secretaria General, Encargada

Expediente 212-16