



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 2 de julio de 2015.  
C-58 -15.

Honorable Representante  
Iván A. Vásquez Ramírez  
Presidente de la  
Junta Comunal de Ancón  
E. S. D.

Señor Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota 280 JCA-2015, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la legalidad de algunas actuaciones administrativas realizadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, relacionadas con cambios de uso de suelo, en áreas revertidas localizadas en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá.

En atención al contenido de su nota, me permito señalarle que al tenor de lo establecido por el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000, la Procuraduría de la Administración está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto.

Sin embargo, su consulta está dirigida a determinar la legalidad de actos administrativos en firme, adoptados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, relacionados con cambios de uso de suelo y de zonificación en las áreas revertidas; supuesto que no se enmarca dentro de nuestro ámbito de competencia e implicaría emitir un pronunciamiento prejudicial sobre una materia que privativamente le corresponde decidir a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial; lo que nos impide dar respuesta a su consulta en los términos solicitados.

No obstante, este Despacho estima oportuno externar algunas consideraciones generales en lo concerniente al procedimiento a seguir para realizar cambios de categoría de uso de suelo y de zonificación, sobre las áreas geográficas que revirtieron a la República de Panamá, conforme al Tratado del Canal de Panamá de 1977 y sus Anexos.

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*

Como preámbulo al tema que cuyo análisis nos ocupa, estimo preciso destacar lo siguiente: (1) El carácter general (marco) que revisten las leyes que desarrollan el Título Constitucional sobre el Canal de Panamá, conforme a lo previsto en el artículo 323 de la Constitución Política, norma que además le atribuye a la Autoridad del Canal de Panamá la competencia para reglamentar estas materias; (2) La potestad reglamentaria que por mandato constitucional corresponde a la Autoridad del Canal de Panamá para regular cualquier materia necesaria para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal (Cfr., numeral 6 del artículo 319); y (3) La competencia privativa de dicha entidad estatal en lo concerniente a la conservación de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (Cfr., artículo 316 y numeral 5 del artículo 319 de la Constitución; 6 de la Ley 19 de 1997 y artículos 2, 3, 18, 43, 44 y 45 del Acuerdo 116 de julio de 2006, "Por el cual se aprueba el Reglamento sobre Ambiente, Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá").

Precisado lo anterior, debo indicar que la Ley 21 de 2 de julio de 1997, por la cual se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, constituye el marco normativo (legal) para las zonificaciones y usos de suelo en la región interoceánica que realicen los entes gubernamentales y los particulares (cfr., numeral 1 del artículo 1).

En este sentido, el artículo 5 de la citada Ley dispone que los *planes de usos del suelo* constituyen el compendio de información ordenada, coherente y científica, mediante los cuales se determinan las diferentes *categorías de usos del suelo* de la región interoceánica. De acuerdo con la citada excerpta legal, 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, indica la norma, "... 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" (resaltado nuestro).

En cuanto a la autoridad competente para realizar la *zonificación detallada* a que alude la citada norma legal, debo anotar que de conformidad los artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, como quedaron modificados por los artículos 1 y 2 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, **a partir del 25 de abril de 2015, la competencia para aprobar o negar solicitudes de cambios de zonificación o usos de suelo (otrora atribuida al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) corresponde a la autoridad urbanística local, es decir, al Municipio**, previa opinión técnica vinculante, emitida por la Junta de Planificación Municipal.

En lo concerniente a la posibilidad de variar las *categorías de ordenamiento territorial* contenidas en el Plan Regional o en el Plan General, el artículo 13 de la citada Ley 21 de 1997, en su texto original, disponía que tal medida debía ser autorizada por Ley. Dicha norma jurídica preceptuaba 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 de 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 Legislativa, mediante ley que al efecto se dicte.”

En concordancia con lo anterior, el Anexo II (Plan General) de la Ley 21 de 1997, establece siete “áreas de tratamiento especial sobrepuesto”, para complementar el ordenamiento espacial principal, permitiendo así variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en dicho plan, a través de este mecanismo especial.

En su texto original, el Anexo I de la citada Ley 21 de 1997 (Plan Regional) no contemplaba la aplicación del concepto de uso o “tratamiento especial sobrepuesto”. Sin embargo, la Ley 79 de 23 de diciembre de 2003, extendió la aplicación de este concepto al Sector Este de la Región Interoceánica, en las áreas contempladas en el Mapa 1 del Anexo I de la Ley 21 de 1997 y solamente sobre las categorías de Uso de Suelo II y III del Ordenamiento Territorial (áreas de producción rural y áreas urbanas).

Años más tarde, el artículo 2 de la Ley 12 de 12 de febrero de 2007, adicionó un párrafo al ya citado artículo 13 de la Ley 21 de 1997, que exceptuó de lo dispuesto en ésta última norma a las resoluciones emitidas por el otrora Ministerio de Vivienda, en materia de desarrollo urbano para la Región Interoceánica, desde julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la dicha Ley (13 de febrero de 2007).

Contra el citado artículo 2 de la Ley 12 de 2007 se interpuso una acción de inconstitucionalidad, por violación del artículo 46 de la Constitución Política, que consagra el principio de irretroactividad de la Ley, la cual fue decidida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 3 de abril de 2008, en la cual señaló que dicha norma no era inconstitucional. A partir de este momento se originó en esta materia, el instituto de la cosa juzgada constitucional.

Por otra parte, en sentencia de 28 de septiembre de 2010, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, sostuvo que al adicionarse el párrafo en comento al artículo 13 de la Ley 21 de 1997, “... se produjo la *convalidación del acto administrativo* impugnado, ... porque la norma que el mismo ha podido infringir ha sido modificada...”.

Posteriormente, el artículo 11 de la Ley 29 de 2 de junio de 2008, modificó el párrafo del artículo 13 de la Ley 21 de 1997, haciendo extensiva la aludida excepción a las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en el período comprendido desde julio de 1997, hasta la fecha de promulgación de ésta última Ley (3 de junio de 2008). Contra esta norma legal también se presentó una demanda de inconstitucionalidad, la cual fue decidida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 12 de octubre de 2010, en la que se declaró Cosa Juzgada.

La citada Ley 12 de 2007 también creó la Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuesto, organismo presidido por el Ministerio de Vivienda, con competencia para analizar y recomendar técnicamente la viabilidad de la aplicación del concepto de uso sobrepuesto, entre otras funciones (Cfr., artículo 3 y numeral 1 del artículo 5).

No obstante, en sentencia de 29 de abril de 2015, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales los artículos 1,3,4,5,6,7,8 y 9 de la Ley 12 de 12 de febrero de 2007, y sustracción de materia respecto al artículo 2 de esa misma Ley (dada su derogatoria por la citada ley 28 de 2013). En lo concerniente a la autoridad competente para coordinar lo concerniente a la aplicación del concepto de Áreas de Tratamiento Especial Sobrepuesto, dicho pronunciamiento judicial precisó lo siguiente:

“Concluimos entonces que también los artículos 3,4 y 5 de la norma acusada infringen el artículo 316 de la Constitución, al crear el artículo 3 una Comisión Técnica Interinstitucional de Análisis de Uso Sobrepuesto, presidida por el Ministerio de Vivienda; al facultar el artículo 4 a dicho Ministerio para organizar y reglamentar la referida Comisión Técnica; y más aún, al facultar el artículo 5 a dicha Comisión Técnica para realizar actividades de coordinación, por cuanto no es dicha Comisión Técnica, sino la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, el foro competente para coordinar lo concerniente a la aplicación del concepto de áreas de Tratamiento Especial Sobrepuesto dentro de dicha cuenca, tal como lo afirman el accionante y la señora Procuradora.” (resaltado nuestro).

Por último, la Ley 28 de 2013 (vigente desde el 19 de abril de 2013), derogó los artículos 2 de la Ley 12 de 2007 y 11 de la Ley 29 de 2008, quedando derogado el parágrafo del artículo 13 de la Ley 21 de 1997, que contemplaba la excepción en comento. La norma así modificada constituye el texto vigente del citado artículo 13, cuyo tenor es el 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 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.” (resaltado nuestro).

El artículo 2 de la citada Ley 28 de 2013, asimismo adicionó el artículo 13A a la Ley 21 de 1997, el cual sujeta las variaciones de categorías de usos de suelo, en determinadas áreas de la región interoceánica (v.g., las “áreas de compatibilidad con el funcionamiento y ampliación del Canal”; la subcategoría “riberas del Canal y sus lagos” y “áreas de compatibilidad con la operación del Canal”) a la aprobación de la Autoridad del Canal de Panamá y a que la modificación no entre en conflicto con el Título IV de la Constitución Política, sobre “El Canal de Panamá”; requisito que también se exige, para el establecimiento mediante Ley de categorías de ordenamiento territorial dentro de la Cuenca Hidrográfica.

De las normas y jurisprudencia citadas se concluye lo siguiente:

1. Del 3 de julio de 1997 (fecha en que entró en vigencia la Ley 21 de 1997) hasta el 3 de junio de 2008 (fecha límite de la excepción establecida por la Ley 29 de 2008), las categorías de ordenamiento territorial contempladas en el Plan Regional y en el Plan General fueron cambiadas mediante actos administrativos expedidos por el Ministerio de Vivienda; mismos que, aunque nacieron viciados, fueron convalidados por la Ley 12 de 2007 y la Ley 29 de 2008, tal como lo ha señalado la jurisprudencia nacional.
2. A partir del **19 de abril de 2013**, fecha en que entró en vigencia la Ley 28 de 2013, los cambios de categorías de ordenamiento territorial contemplados en el Plan Regional y en el Plan General, fueron atribuidos a 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, debiendo cumplirse, sin excepción, el requisito de obtener concepto previo favorable de la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, “mediante ley que al efecto se dicte”.
3. A partir de esa misma fecha, las variaciones de categorías de usos de suelo en aquellas áreas de la región interoceánica señaladas en el artículo 13-A de la Ley 21 de 1997, adicionado por el artículo 2 de la Ley 28 de 2013 (“áreas de compatibilidad con el funcionamiento y ampliación del Canal”; la subcategoría “riberas del Canal y sus lagos” y “áreas de compatibilidad con la operación del Canal”), requerirán la aprobación de la Autoridad del Canal de Panamá y que la modificación no entre en conflicto con el Título IV de la Constitución Política, sobre “El Canal de Panamá”; requisito que también se exige, para el establecimiento mediante Ley de categorías de ordenamiento territorial dentro de la Cuenca Hidrográfica.
4. En virtud de lo dispuesto en los artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, como quedó modificada por los artículos 1 y 2 de la ley 14 de 21 de abril de 2015, **a partir del 25 de abril de 2015**, compete al Municipio, previa opinión técnica vinculante emitida por la Junta de Planificación Municipal establecer la “zonificación detallada” a que alude el artículo 5 de la Ley 21 de 1997.

Aprovecho la ocasión, para reiterarle mis sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración.  
RGM/au

