

374



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ORGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y**  
**LABORAL**  
**Panamá, quince (15) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).**

**VISTOS:**

La Firma Camarena Morales & Vega, actuando en nombre y representación de Rita Kadock, Sofía Carrillo y otros, ha presentado demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, dictada por el Ministerio de Vivienda.

Los Hechos que fundamentan la presente demanda son los siguientes:

“...SÉPTIMO: Esta nueva certificación no sólo denota una clara contradicción en el manejo y suministro de la información por parte del Miviot, pues apenas 4 meses antes había certificado que el uso de suelo vigente era el “RE” y después repentinamente, daba cuenta que el vigente era el “RM3-RTU”, lo cual indujo a errores injustificados, tanto de los moradores del sector como de las propias autoridades, quienes siempre actuaron bajo la falsa creencia que el uso de suelo vigente era el “RE”. Además de ello, acredita que la Calle el Trébol, Luxemburgo o Rumania de la Urbanización Lomas del Dorado ya no mantiene el uso de suelo de área residencial de mediana densidad, sino un código de zona que permite la construcción de multifamiliares de alta densidad, con locales comerciales, al igual que proyectos de explotación turística hotelera, con todos los servicios que brinda un desarrollo inmobiliario de esta naturaleza.

OCTAVO: Ante el cambio de uso de suelo inconsulto, porque jamás le fue comunicado a los moradores de la Urbanización Lomas del Dorado; y perjudicial para la calidad de vida de los vecinos del sector, porque el lugar donde conviven es estrictamente residencial y no está diseñado ni fue estructurado para instalar proyectos multifamiliares de alta densidad, comerciales, ni mucho menos hoteleros, se solicitó al Miviot copia de todo el expediente contentivo de la actuación administrativa, que había dado paso a ese cambio de código de zona.

NOVENO: El examen del expediente permitió determinar que la solicitud de cambio de uso de suelo para la finca No. 102956, la había propuesto el Arquitecto Cristóbal Jaén, en representación de la sociedad Solitario Real Estate Coro., para el 15 de julio de 2008. En aquel momento, la oficina



331

encargada de tramitar estas solicitudes era la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y en la actuación consultada consta que se gestionaron dos solicitudes de cambios de uso de suelo o código de zona que generaron la emisión de dos Resoluciones distintas: 1. La Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008, que cambió el código de zona de la finca 102956 de "RE" (Residencial de Mediana Densidad) a "RM-3" (Residencial de Alta Densidad); y 2. La Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, que autorizó el uso complementario de "RTU" (Residencial Turístico Urbano), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para la finca 102956.

DÉCIMO: Dado que los cambios de uso de suelo o código de zona que afectan a la Calle El Trébol, Luxemburgo o Rumania de la Urbanización Lomas del Dorado, se encuentran recogidos en dos resoluciones administrativas distintas, adoptadas como consecuencia de dos peticiones diferentes; y considerando que los precedentes de esta Sala tienen dispuesta la práctica de individualizar las demandas por resolución controvertida, en base a ello, cumplimos con concentrarnos en especificar los cargos de infracción legal que se le atribuyen a la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, haciendo sólo la salvedad que las infracciones imputadas a la Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008, fueron formalizadas en demanda contencioso administrativa de nulidad, que ya fue presentada ante esta Honorable Corporación de Justicia.

UNDÉCIMO: Importante es anotar que una vez que la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, aprueba cambiar el código de zona para la Finca No. 102956, de "RE" (Residencial de Mediana Densidad) a RM-3 (Residencial de Alta Densidad), el arquitecto Cristóbal Jaén, en representación de la sociedad Solitario Real State Corp., nuevamente concurre al Ministerio de Vivienda y mediante solicitud calendada 2 de marzo de 2009, solicita el uso complementario del código RTU (Residencial Turístico Urbano) para las Fincas No. 102956 y No. 92455. Seguidamente, sin realizar ni disponer el acopio de absolutamente ningún trámite ni gestión administrativa, la Dirección de Desarrollo Urbano procede a autorizar el uso complementario peticionado.

DUODÉCIMO: Así las cosas, sobresaltamos que el acto administrativo objeto de esta demanda, soslayó una pluralidad de trámites y requisitos formales vigentes al momento de su expedición, contenidos en Resoluciones, Decretos Ejecutivos, Leyes, que regulaban el correcto diligenciamiento de normas de zonificación, dando cuenta que se trata de un acto proferido al margen d normativas legales...."

#### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR PARTE DEL TERCERO INTERESADO**

...NOVENO: Aceptamos por ser un hecho cierto que el día 15 de julio de 2008, el Arquitecto Cristóbal Jaén, presentó solicitud de cambio de zonificación de uso de suelo de la



norma (RE) Residencial Especial por la norma (RM3) Residencial Multifamiliar, de la finca No. 102956, inscrita al Rollo 5124, Documento 1, de la sección de la Propiedad, provincia de Panamá, del Registro Público; y que el día 2 de marzo de 2009, al Arquitecto Cristóbal Jaén, presentó solicitud de uso complementario de la norma RM3 (Residencial de Alta Densidad) de la unificación de la finca No. 102956, inscrita al Rollo 5124, Documento 1 y la finca No. 92455, inscrita al Rollo 2513, documento 2, pertenecientes a la sociedad SOLITARIO REAL ESTATE CORP; y que la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, aprobó el cambio de uso de suelo solicitado para la finca No. 102956 mediante Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008 y el uso de suelo complementario RTU (Residencial Turístico Urbano) solicitado para las Fincas No. 102956 y No. 92455, mediante Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009...

Décimo Primero: Aceptamos por ser un hecho cierto que el día 15 de julio de 2008, el Arquitecto Cristóbal Jaén presentó solicitud de cambio de zonificación de uso de suelo de la norma (RE) Residencial Especial por la norma (RM3) Residencial Multifamiliar, de la finca No. 102956, inscrita al rollo 5124, Documento 1, de la sección de propiedad, provincia de Panamá, del Registro Público; y que el día 2 de marzo de 2009, el Arquitecto Cristóbal Jaén, presentó solicitud de uso complementario de la norma RM3 (Residencial de Alta de Densidad) de la unificación de la finca No 102956, inscrita al Rollo 5124, Documento 1, y la finca No. 92455, inscrita al Rollo 2513, documento 2, pertenecientes a la Sociedad SOLITARIO REAL ESTATE CORP; y que la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, aprobó el cambio de uso de suelo solicitado por la Finca No. 102956 mediante Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008 y el uso complementario RTU (Residencial Turístico Urbano) solicitado para las fincas No. 102956 y No. 92455, mediante Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009..."

### CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración mediante Vista Fiscal No.804 de 15 de septiembre de 2015, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en su contestación señaló lo siguiente:

"...En atención a lo expresado, resulta imprescindible revisar de manera integral el expediente administrativo relativo a dicho procedimiento de cambio de zonificación, para poder corroborar el trámite realizado, expediente que hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso, así como cualquier otra información que las partes incorporen en el momento procesal correspondiente.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la



Administración queda supeditado, únicamente, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, como por la entidad demandada y los terceros interesados."

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Mediante Vista Fiscal No.500 de 11 de mayo de 2016, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificada por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, la Procuraduría de la Administración presentó su alegato de conclusión y en lo medular sostuvo lo siguiente:

"...Después de analizar los argumentos en los que el apoderado judicial de los recurrentes fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, de las pruebas que fueron admitidas y posteriormente practicadas, este Despacho observa que mediante la entrega de informe elaborado por el perito de los demandantes, señala que el análisis técnico urbanístico de la finca 102956 y de la urbanización Lomas del Dorado, no reúne las características y condiciones urbanísticas para mantener un código RM3-RTU, ya que de acuerdo a la normativa RM3 el área mínima que exige es de 800m<sup>2</sup>, el código RTU exige un área mínima de 3000.00m<sup>2</sup>, por lo tanto, la finca 102956, en principio podría decirse que cumple con la superficie para la normativa RM3, pero no con el área mínima de la normativa RTU (Cfr. foja 255 del Informe Pericial).

Señala el perito que, las densidades que regulan ambas normativas; la RM3 sobrepasa tres (3) veces la densidad y la normativa RTU cuadruplicaría (4) veces la densidad establecida para la comunidad de Loma del Dorado que es de 100 unidades de vivienda máxima en una (1) ha., y este hecho se puede corroborar con la tipología residencial construida sobre esta comunidad, en particular en la calle el Trébol (Cfr. foja 256, 279 y 280 del expediente judicial)

En ese orden de ideas, el perito sostiene que la finca 102956 no cumplió con las exigencias legales para que le fuera autorizado el uso complementario del código de zona RTU (Residencial Turístico Urbano), mediante la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009 (Cfr. foja 258 del expediente judicial)...

Por otra parte, en cuanto al requisito de consulta ciudadana para la publicación por tres (3) días del aviso de la fecha de convocatoria, en un diario de circulación nacional, esta Procuraduría observa que no concuerdan los días señalados para su publicación con los recortes de periódicos que aparecen dentro del expediente administrativo, ya que no se puede constatar las fechas de su publicación, con las indicadas en la Nota 14505-1156-08 de 24 de julio de 2008, misma que da el aviso para dichas publicaciones (Cfr. fojas 33, 117, 118, 119 del expediente administrativo).

De las evidencias procesales, la decisión adoptada en la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, acusada de ilegal, no





cumplió con una serie de requisitos señalados en la norma necesarios para proceder autorizar el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad). Lo anterior, nos lleva a solicitar a la Sala Tercera que se declare nula, por ilegal, la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (actualmente Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial).

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE**

La parte demandante presentó sus alegatos de conclusión en tiempo oportuno, visible de foja 294 a 303, del expediente judicial y en lo medular sostuvo lo siguiente:

**"...III. De la Nulidad del Acto Atacado:**

Sobre la resolución impugnada, se ciernen una pluralidad de infracciones legales que dejan por demás certificado que se trata de una medida ilegítima que debe ser declarada nula por ilegal. Veamos en detalle tales violaciones:

**A. NO CUMPLIÓ CON EL REQUISITO LEGAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**

Las pruebas obrantes en el expediente demuestran claramente que la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, que dispuso autorizar el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU) para las fincas 102956 y 92455, fue emitida sin cumplir con el requisito legal de participación ciudadana.

Este requisito era exigible para este trámite específico por así disponerlo expresamente el numeral 1 del artículo 3 de la Resolución del Ministerio de Vivienda No. 4-2009 de 20 de enero de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento y requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano", publicada en Gaceta Oficial No. 26221 de 11 de febrero de 2009 y vigente a la fecha de emisión del acto demandado.

Esta normativa claramente establecía que para las asignaciones o cambios de usos de suelo o códigos de zona y autorización de usos complementarios de la norma "RTU" (Residencial Turístico Urbano), por lo que dicha solicitud, previo a la emisión de la respectiva resolución ministerial autorizándola o no, debía sobrepasar por el requisito de la participación ciudadana, lo que no se hizo.

Las evidencias recogidas en la presente actuación revelan que el Arquitecto Cristóbal Jaén, en representación de la sociedad Solitario Real Estate Corp., concurre a la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, mediante escrito calendado 2 de marzo de 2009, solicitando el uso complementario "RTU" para las fincas 102956 y 92455 y posteriormente a ello, después de sólo 14 días calendario luego de presentada dicha petición y sin realizar



absolutamente ningún trámite ni consulta, la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda mediante Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, aprueba el uso complementario solicitado (Estos hechos se acreditan: a) con el análisis técnico urbanístico de la finca 102956 y de la Urbanización Lomas del Dorado de 4 de mayo de 2016 confeccionado por el arquitecto Gerónimo Espitia, específicamente en el punto 3 de su contenido cuando procede a establecer si la finca 102956 cumplió con las exigencias legales para adquirir el código RM3-RTU; y b) con la consulta de la copia autenticada del expediente administrativo enviado por el Miviot).

Ese escenario de hechos pone de manifiesto que la solicitud de uso complementario de la norma "RTU" peticionada por el Arquitecto Cristóbal Jaén el 2 de marzo de 2009 y que dio origen a la resolución en estos momentos impugnada, no fue sometida al requisito legal de la participación ciudadana y con ello vulnera el numeral 1 del artículo 3 de la Resolución del Ministerio de Vivienda No. 4-2009 de 20 de enero de 2009.

El requisito de la participación ciudadana no sólo era exigible de acuerdo a la Resolución Ministerial reseñada en el párrafo que precede. También está dispuesta en el artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006 "Que reglamente el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones"; y en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, "Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones", de conformidad con los cuales, cualquier trámite o actos de autoridades urbanísticas que afecte intereses o derechos de grupos ciudadanos, queda obligada al requisito de la participación ciudadana."

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### COMPETENCIA

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción Contencioso Administrativa de Nulidad, en la cual se tiene como apoderado judicial a la Firma Camarena Morales & Vega, quién actúa en nombre y representación de Rita Kadock, Sofía Carrillo y otros, con fundamento en lo que dispone el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1 del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley No.135 de 1943, reformada por la Ley No.33 de 1946.



36

## LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En el presente caso, el demandante comparece en defensa de sus derechos e intereses que estima vulnerados, argumentando que se ha infringido el artículo 3 de la Resolución 204-2003 de 30 de diciembre de 2003, aprueba el documento gráfico de zonificación para la ciudad de Panamá, el cual señala que los mapas cartográficos que se presentan con la mencionada resolución contienen las normativas y códigos de zona con la mencionada resolución contienen las normativas y códigos de zona que regirán para las Distritos de Panamá y San Miguelito (Ver fojas 8-10 del expediente judicial).

Señala además como infringido el artículo primero de la Resolución 09-06 de 18 de enero de 2006, que establece como uso complementario a la norma de alta densidad RM3, MCU3 Y C2, el código de zona residencial turístico urbano (RTU) de aplicación en el Territorio de la República de Panamá (Ver fojas 10-11 del expediente judicial).

De modo similar, argumenta que se infringió el artículo 40 del Decreto Ejecutivo 106 de 30 de agosto de 1999, el cual señala que cuando se incorpore una finca a otra para formar una sola, se hará constar tal circunstancia en la finca que desaparece señalándole la inscripción de la finca a la que se incorpora (Ver foja 11-13 del expediente judicial)

Igualmente considera que se infringieron los artículos 3 (numerales 1 y 1.1), 4 y 5 (numerales 1, 1.1, 1.2, y 1.3) de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, emitida por el Ministerio de Vivienda que establecen las etapas para el trámite de las solicitudes de cambios de zonificación; que una vez presentada la solicitud en la Dirección de Desarrollo Urbano se procederá a verificar y comprobar la información suministrada; y una vez verificado que se han cumplido



33

con los requisitos, se procederá a registrar el cambio de zona e iniciar la tramitación de caso, que para tal efecto requiere contar con la celebración del acto de participación ciudadana y la evaluación de la Junta de Planificación Municipal (Ver foja 13-16 del expediente judicial).

Análogamente, sostiene que se infringieron los artículos 34, 46 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales guardan relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general, los actos administrativos en firme, de las entidades de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o los reglamentos generales por los tribunales competentes; y cuando se presente una petición cuya decisión pueda afectar derechos de terceros, la autoridad competente deberá correrles traslado de está para que, si lo tienen a bien, se presenten al proceso y adquieran la calidad de parte (Ver fojas 16-17 y 19-22 del expediente judicial).

También considera que se infringieron los artículos 2 y 35 de la Ley 6 e 1 de febrero de 2006 que, de manera respectiva indican que el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones; y que las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos están obligados a permitir su intervención bajo la modalidad de participación ciudadana (Ver foja 17-18 y 22-23 del expediente judicial).

Por último, estima que se infringió el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 782 de 22 de





diciembre de 2010, mediante el cual se instituye el mecanismo de participación ciudadana como una modalidad para 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 (Ver foja 18 -19 del expediente judicial).

Por su parte, El Ministerio de Vivienda, es la entidad a la que se le atribuye la infracción de los artículos antes mencionados y está legitimada como parte pasiva en el presente proceso contencioso administrativo de nulidad, siendo representada por la Procuraduría de la Administración, en virtud de lo dispuesto por la Ley 38 de 2000.

Dentro de este marco de referencia, esta Judicatura se pronunciará respecto a la demanda de nulidad interpuesta contra la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, emitida por el Ministerio de Vivienda, para determinar si es nulo o no, el acto acusado de ilegal.

### DECISIÓN DE LA SALA

Una vez finalizados los trámites de Ley y analizadas las pruebas aportadas por las partes en el presente proceso, esta Sala comparte el criterio vertido por la parte actora y la Procuraduría de la Administración, ya que ha quedado evidenciado que la Autoridad demandada incumplió con lo normado en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 782 de 22 de diciembre de 2010, que señala 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 las 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 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 siguiente forma:

1. Cuando la modalidad de participación ciudadana sea la Consulta Pública, deberá emitirse un Aviso de Convocatoria, que será fijado por el término de diez (10) días hábiles en los estrados de la Autoridad Urbanística que esté conociendo el caso.

2. Cuando la modalidad de participación sea Audiencia Pública, Foros o Talleres o Participación Directa en Instancias Institucionales, la Autoridad Urbanística deberá emitir un Aviso de convocatoria fijado en los estrados como en la anterior, pero en estos casos, además se debe publicar por tres (3) días consecutivos, con una antelación de por lo menos diez (10) días hábiles, contados a partir de la última publicación en un periódico de circulación nacional, el aviso debe ser producido en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanística, el o los interesados según sea el caso, debiendo mantenerse la fijación del aviso desde su emisión hasta el día del acto, ...

Parágrafo Primero: A los grupos de ciudadanos que puedan sentirse afectados con las actuaciones de la 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 se 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 la Autoridades Urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita.

Parágrafo Segundo: En los casos donde el Estado sea parte interesada, la modalidad de participación ciudadana será la establecida en el numeral 4° del artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 y cuya convocatoria no podrá ser menor a tres (3) días hábiles contados a partir de la última publicación.

En concordancia con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006; pues se evidencia a foja 130 del expediente administrativo la Nota de 2 de marzo de 2009, firmada por el Arquitecto Cristóbal Jaén Aldeano, y

28/1

por el representante legal de la Sociedad Solitario Real State, dirigida a la Directora de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, en donde se solicita lo siguiente:

“el uso complementario de la norma RM3 (Residencial de Alta Densidad) de la unificación de la Finca No. 102956, Rollo: 5124, Documento: 1, Lote K-B-2, y la Finca No. 92455, Rollo 2513, Documento 2, Lote 3-R, con un área total de 3,795.374m<sup>2</sup>, propiedad de Solitario Real State Corp., ubicado en el Dorado, Corregimiento de Bethania, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, a la norma de Residencial Turístico Urbano (RTU) de aplicación en el territorio de la República de Panamá. Con el fin de crear un complejo multifamiliar-hotelero de propiedad horizontal, ya que cumplimos con todos los requisitos de la Resolución No. 09-06 del 18 de enero de 2008”.

De lo antes mencionado, esta Colegiatura al revisar si se cumplió con el procedimiento establecido para este tipo de solicitudes, se pudo percatar que luego de la solicitud mencionada en el párrafo que antecede se emite la Resolución atacada de ilegal, lo que es violatorio de los artículos 35 de la Ley de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 y del artículo 1 de la Ley 782 de 22 de diciembre de 2010, que modifica el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, al no realizarse la consulta ciudadana (Ver de fojas 130-141 de los antecedentes); al respecto la reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera ha establecido lo siguiente:

#### **FALLO DE 9 DE FEBRERO DE 2015**

“...Bien, en cuanto al fondo de la controversia que nos ocupa -y como ya manifestáramos en párrafos precedentes-, es preciso anotar que en efecto, hemos corroborado que se han infringido todas las disposiciones invocadas, pues la DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO (ahora Dirección de Ordenamiento Territorial) del Ministerio de Vivienda de la República de Panamá, no cumplió con su deber por mandato de la Ley, esto es, tanto de la observancia que debió tener, respecto de las falencias que esta Sala hoy le ha señalado en los dos (2) párrafos anteriores, como en lo referente a casos, especialmente, de zonificación territorial, donde, entre otros, se le impone el deber de realizar por su cuenta las publicaciones de lugar, es decir, como se establece, particularmente, en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, mismo que a la letra dice:



ARTICULO 21: De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley No. 6 del 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 las modalidades, de conformidad con los numerales 1, 2, 3, 4, y su párrafo, del artículo 25 de la Ley 6 del 22 de Enero del 2002.

En cuanto a lo establecido en el párrafo de la citada Ley, para ser efectiva la modalidad de la participación ciudadana, la autoridad urbanística responsable, deberá publicar por tres días consecutivos con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanística, el o los interesados según sea el caso y contendrá lo siguiente:

1. Identificación del acto.
- 2.- Modalidad de participación.
- 3.- Identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la consulta pública.
- 4.- Plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias.
- 5.- Fecha, lugar y hora en que se celebrará la modalidad de participación según corresponda.

Además de lo anterior, las autoridades urbanísticas deberán:

- a. Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones.
- b. Establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición.
- c. Facilitar la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

**PARÁGRAFO:**

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 a través de representantes debidamente legitimados y las opiniones profesionales que presenten deberán ser suscritas por personas idóneas.

Los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades 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 subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala).

Asimismo, vemos que no se cumplió con el deber de llevar a cabo la consulta pública en los términos previstos en tal artículo, esto es, posterior a los treinta (30) días hábiles, contados desde que se hubiere realizado la última publicación de tal convocatoria, por tanto, resulta importante y oportuno para esta Magistratura anotar que, de haberse



iniciado la construcción del proyecto en cuestión, la misma -siempre que no hubiere finalizado- tendrá que ser paralizada hasta tanto, no solo se sanee el procedimiento debido y atiendan todas las observaciones que a través de este fallo se anotan, sino que se cumpla con todas las formalidades legales existentes y vigentes a la fecha, pero en el evento que la obra hubiere finalizado, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVOT), tendrá que realizar, a través de sus dependencias, una revisión íntegra de todas la documentación, planos y demás, a efectos de que se salvaguarden los intereses y derechos de los residentes de la Comunidad de Playa Corona, Corregimiento del Higo, Distrito de San Carlos, es decir, que todo se adecue conforme a lo prescrito por la Ley de uso de suelo y por aquéllas leyes, decretos y demás normas legales dictadas en materia de edificaciones estructurales como la que se refiere en el presente caso.

**Decisión de la Sala:**

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que ES ILEGAL y, por ende, NULA la Resolución N°360-2008 de 15 de diciembre de 2008, dictada por la DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO (ahora Dirección de Ordenamiento Territorial) del Ministerio de Vivienda de la República de Panamá, misma que consta demandada por los señores SILVESTER P. KOOL, MARIO A. YEARWOOD, JIM SHAHINIAN y RUBÉN LUNA, a través de la presente DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD y; en consecuencia, ORDENA que una vez en firme y debidamente ejecutoriada esta resolución se ARCHIVE el presente expediente, luego de la anotación de salida en el libro de lugar.

Por ende, este Tribunal Colegiado ante esta realidad debe concluir que el acto impugnado es nulo y así debe declararse, siendo innecesario pronunciarse sobre los restantes cargos de ilegalidad alegados por la parte actora.

**PARTE RESOLUTIVA**

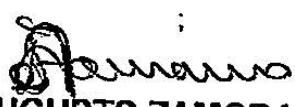
Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** y por tanto **NULA** la Resolución No.119-2009 de 16 de marzo de 2009, dictada por el Ministerio de Vivienda.

**NOTIFÍQUESE,**

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
**MAGISTRADO**





  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO  
VOTO RAZONADO

  
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

  
LCDA. KATIA ROSAS  
SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 24 DE noviembre DE 2016

A LAS 10:00 DE LA mañana

A trámite de 6 Hombres

  
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 2489 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy 22 de noviembre de 20 16



**ENTRADA No. 151-2014**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA CAMARENA, MORALES & VEGA, EN REPRESENTACIÓN DE RITA KADOCK, SOFIA CARRILLO Y OTROS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 119-2009 DE 16 DE MARZO DE 2009, DICTADA POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA.**

**Magistrado Ponente: Luis Ramón Fábrega**

**VOTO RAZONADO****DEL MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

Con el debido respeto, me veo en la necesidad de expresar que estoy de acuerdo con lo decidido por el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, en cuanto a que **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, emitida por el Ministerio de Vivienda. Pero respetuosamente, considero que debió haber sido por los siguientes motivos:

La presente acción contenciosa administrativa de nulidad está dirigida en contra de la **Resolución No.119-2009 de 16 de marzo de 2009**, dictada por el Ministerio de Vivienda, que resuelve:

**"PRIMERO: Autorizar el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para las fincas 102956, y 92455, localizadas en la Vía de La Amistad, calle Barreduela, sector del Dorado, corregimiento de Bethania, Distrito y Provincia de Panamá.**

**SEGUNDO: El proyecto debe garantizar el acceso vehicular únicamente a través de la calle Barreduela, localizada entre Banvivienda y Blockbuster.**

**TERCERO: Deberá resolver el acceso a la Finca No. 102956, de manera tal que no afecte el libre flujo vehicular de las zonas residenciales de mediana densidad.**

**CUARTO: Deberá someterse a todo el proceso de revisión de planos y cumplir con los requisitos técnicos, ambientales, y de seguridad dispuestos en las leyes y normas vigentes que regulan la materia.**

**QUINTO: Deberá cumplir con los estacionamientos que por norma se señala área este tipo de desarrollo y no podrá utilizar la servidumbre como área de carga y descarga, ni para estacionamientos de**



discapacitados, adicionando un 20% de estacionamientos para visitas.

SEXTO: Enviar copia de esta Resolución al Municipio de Panamá para los trámites subsiguientes."...."

La sentencia sustenta que las pruebas aportadas dentro del proceso acreditan que la autoridad demandada incumplió con lo establecido en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 782 de 22 de diciembre de 2010, en concordancia, con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, toda vez que **no cumplió con el requisito legal de la participación ciudadana, para autorizar el uso complementario del Código de Zona RTU (Residencial Turístico Urbano). Sin embargo, soy de la opinión que cuando se emitió el acto impugnado no se encontraba vigente la modificación del Decreto No. 23 de 16 de mayo de 2007, porque el mismo fue dictado el día 16 de marzo de 2009.**

Por tales motivos, lo que procedía era declarar nula por ilegal el contenido de la Resolución No.119-2009 de 16 de marzo de 2009, **por violación del artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, en concordancia, con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, que señalan lo siguiente:**

"Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006

**Artículo 35:** Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos o 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.**

Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007

**Artículo 21:** De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley No. 6 del 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 las 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, la autoridad urbanística responsable, deberá publicar por tres días consecutivos con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanística, el o los interesados según sea el caso y contendrá lo siguiente:

- 1- Identificación del acto
- 2- Modalidad de participación
- 3- Identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la consulta pública.
- 4- Plazo para que los ciudadanos y organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas y sugerencias.
- 5- Fecha, lugar y hora en que se celebrará modalidad de participación según corresponda.

Además de lo anterior, las autoridades urbanísticas deberán:

a-Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversiones privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere, coordine en cumplimiento de sus funciones.

b-Establecer mecanismos que informe a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición.

c-Facilitar la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

#### PARAGRAFO:

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 a través de representantes debidamente legitimados y los opiniones profesionales que presenten deberán ser suscritas por personas idóneas.

Los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades 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.”

Esto es así, porque consta dentro del presente proceso administrativo que el Ministerio de Vivienda posteriormente que emitiera la Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008, mediante la cual se autorizó aprobar el cambio del código de zona R-E (Residencial de Mediana Densidad Especial), al Código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para la Finca No. 102956, localizada en la Vía La Amistad, calle Barreduela, sector del Dorado, corregimiento de Bethania, Distrito y Provincia de Panamá; el día 2 de marzo de 2009, el arquitecto Cristóbal Jaén, en representación de Sr. Ezra Angel Benzion representante legal de Real Estate Corp, requirió:

“Sirva la presente para solicitarle el uso complementario de la norma RM3 (Residencial de alta densidad) de la unificación de las Finca No. 102956, Rollo: 5124, Documento: 1, Lote K-B-2, y la Finca No. 92455, Rollo: 2513, Documento: 2, Lote 3-R, en un área total de 3,795.3745m<sup>2</sup>, propiedad de SOLITARIO REAL ESTATE CORP, ubicado en el dorado, corregimiento de Bethania, distrito de Panamá, provincia de Panamá, a la norma de Residencial Turístico Urbano (RTU) de aplicación en el territorio de la REPUBLICA DE PANAMA. Con el fin de crear un complejo multifamiliar-hotelerero de propiedad horizontal, ya que cumplimos con todos los requisitos de la Resolución No. 09-06 del 18 de enero de 2008.”  
(Visible a foja 130 del expediente administrativo)

A través de la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009 el Ministerio de Vivienda autorizó el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para las fincas 102956, y 92455, localizadas en la Vía de La Amistad, calle Barreduela, sector del Dorado, corregimiento de Bethania, Distrito y Provincia de Panamá, autorización que implica que se puedan ver nuevamente afectados los intereses o derechos de grupos o ciudadanos, no obstante, no consta dentro del proceso que se cumpliera con el requisito de



247

**participación ciudadana que exige el artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, en concordancia, con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007.**

En ese sentido, el artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006 estipula que **las autoridades urbanísticas, en este caso el Ministerio de Vivienda debe garantizar que en aquellos actos que afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos que se permita algún tipo de las modalidades de participación ciudadana (*consulta pública, audiencia pública, foros o talleres y participación directa o instancias institucionales*), y según el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, dicha modalidad debe ser publicada por tres días consecutivos con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, en formato legible, en donde se debe identificar claramente las razones que sustentan la solicitud de consulta pública, el plazo para que los ciudadanos y organizaciones sociales presenten sus opiniones, y la fecha, lugar y hora en que se celebrara la misma.**

Considero necesario, resaltar que **la participación ciudadana en las tomas de decisiones que afecten los intereses o derechos de grupos o ciudadanos es un derecho fundamental que debe ser garantizado por las autoridades urbanísticas, porque como manifiesta el autor John Jairo Morales Alzate en su obra "Consulta Previa: Un derecho fundamental", la Consulta Previa es un mecanismo de participación ciudadana que llega a constituirse en un derecho fundamental donde la dignidad del sujeto colectivo es su sustrato material y núcleo esencial duro (Criterio principal: dignidad), para la eficacia de la preservación vida-autonomía y participación, siendo de garantía frente a la integridad étnica y de subsistencia de los grupos colectivos, lo que hace necesaria su protección inmediata para evitar una amenaza o vulneración.**



(Morales Alzate, Jhon Jairo, **La Consulta Previa: Un derecho fundamental**, Segunda Edición Doctrina y Ley Ltda, Bogotá, Colombia, pág. 112).

En ese orden de ideas, además indica el autor que: "las consultas deben hacerse de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo, las partes involucradas deben buscar establecer un diálogo que le permita encontrar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y participación plena. La consulta efectiva es aquella en que los interesados tienen la oportunidad de influir la decisión adoptada. Esto significa una consulta real y oportuna". (Morales Alzate, Jhon Jairo, **La Consulta Previa: Un derecho fundamental**, op. cit, pág. 49).

Aunado al hecho, que sobre la garantía de la participación ciudadana en la actividad urbanística este Tribunal ha sido reiterativo en señalar que las autoridades urbanísticas, deben permitir y garantizar la participación ciudadana.

#### **Sentencia de 4 de agosto de 2015**

"....

##### **A. LA GARANTÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA:**

La función pública de ordenación del territorio y el desarrollo urbanístico es una competencia administrativa orientada hacia la organización del uso del suelo y la ocupación del territorio a través del reconocimiento y limitación de actividades y derechos urbanísticos. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, la formulación de políticas y por ende las actuaciones públicas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, deben estar fundamentadas en la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y beneficios (igualdad), y en la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

Los principios de derecho urbanístico que recoge el referido artículo 3 de la Ley 6 de 2006, inciden en tres aspectos fundamentales en el ordenamiento de la ciudad: la garantía de los intereses sustentadores de los derechos colectivos e intereses difusos, de los derechos subjetivos inmobiliarios de los propietarios, la prevalencia del interés público y la conservación de



7 3/9

la calidad de vida de los individuos en el medio urbano.

En ese marco, el fundamento constitucional del ordenamiento territorial y el desarrollo urbanístico como función pública se encuentra en las distintas disposiciones que hacen referencia a las obligaciones y objetivos del Estado en materia de la política nacional de vivienda, que al efecto de los artículos 109 y 118 del Texto Fundamental ha de estar enmarcada en el ámbito de la protección de la salud pública y ambiental. Así, el artículo 117 constitucional señala que *"El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso"*. En tanto, que el artículo 109 prescribe que *"Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social"*. Y el artículo 118 constitucional impone que *"Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana"*.

En sintonía con los mandatos constitucionales aludidos, la Ley 9 de 25 de 1973, en su artículo 1 establece que la autoridad de vivienda y urbanismo le compete "establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a sectores de menor ingreso tal como lo consagra el artículo 109 (hoy 117) de la Constitución Política de la República de Panamá". Esta política, de conformidad con la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, debe estar dirigida a "procurar el crecimiento armónico de los centros poblados, y (...) brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente geográfico y en todo el territorio nacional".

En paralelo, la Ley 6 de 2006 y su reglamentación establece los procedimientos y trámites para la formulación y aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento del ordenamiento territorial y urbanístico, bajo estándares de sostenibilidad y transparencia. A tal fin, la Ley 6 de 2006 impone como mecanismo para la garantía de la legalidad urbanística que las actuaciones públicas, que afecten los intereses y derechos de grupos 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" (art. 35).*

La participación pública o ciudadana en materia urbanística se entiende entonces como un derecho subjetivo o interés legítimo de los individuos, tal y como lo determina nuestro ordenamiento territorial y se desprende de lo establecido en el 23 literal a) de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 15 de 28 de octubre de 1977), que al efecto dispone que:

*"Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".*

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *"el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos [...] impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención)" (Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. párr. 156).*

En esos términos, en el referido artículo 35 de la Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y en el artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, queda debidamente singularizada esta garantía:

*"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 derecho de grupos ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al afecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de las tarifas y tasas por servicios".*

Como vemos, las disposiciones anteriores, son claras al establecer la obligación de las autoridades urbanísticas de permitir y garantizar la participación ciudadana (de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios, inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general) a través de las modalidades previstas en la ley. Es



decir, que la legislación impone a la autoridad urbanística la carga de garantizar la participación pública mediante las modalidades y procedimientos establecidos en la Ley.

...

Así las cosas, la Sala acoge los cargos de violación de los artículos 24, 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, y del artículo 24 y 52 numeral 4 de la Ley 38 de 2000, toda vez que los actos impugnados han sido emitidos obviando formalidades fundamentales del proceso de participación pública."

En consecuencia, la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009 emitida por el Ministerio de Vivienda, hoy, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, es ilegal, toda vez que fue dictada en violación del artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, en concordancia, con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, ambas normas vigentes al momento que se expidió el acto.

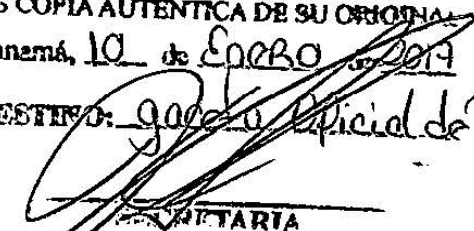
En mérito de lo expuesto, es por lo que hago este voto razonado.

Fecha Ut Supra,

  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
Magistrado

  
KATIA ROSAS  
Secretaria



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL  
Panamá, 10 de Enero de 2017  
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá  
  
SECRETARIA