

permanecido removido de su puesto, por destitución, el respectivo servidor público, por ende, como fue dicho, no es viable resolver favorablemente esta petición."En virtud de lo anterior, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE SON ILEGALES la Resolución No. 2-07-34-2002 del 15 de enero de 2002 y su acto confirmatorio, dictada por el Rector de la Universidad Tecnológica de Panamá, ORDENA el reintegro del señor Gustabino De León al cargo de CONTADOR III SUPERVISOR en la Extensión de Tocumen, Departamento de Contabilidad de la Universidad Tecnológica de Panamá, con igual salario al devengado hasta el día de su separación y NIEGA las demás pretensiones esgrimidas por el Lcdo. Figueroa..."

En atención de todas las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la nulidad parcial del acto demandado, en el sentido de declarar que es nulo, por ilegal el artículo segundo de la Resolución No. CDZ-45/2009 de 10 de noviembre de 2009 y negar el resto de las pretensiones del demandante.

En consecuencia, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARAN QUE ES NULO POR ILEGAL el artículo segundo de la Resolución No. CDZ-45/2009 de 10 de noviembre de 2009, emitida por el Consejo de Directores de Zona de los Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por DIOMEDES CARLES SAM, a través de apoderado judicial y se NIEGA el pago de los salarios caídos.

Fundamento de Derecho: Ley 21 de 1982, Ley 38 de 2000.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ  
KATIA ROSAS (Secretaria)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE LAMBRANO, BULTRÓN & DE LA GUARDIA, EN REPRESENTACIÓN DE INVERPARK, S. A. Y VIPASA, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N 350-2007 DE 8 OCTUBRE DE 2007, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE MARZO DE DOS MIL QUINCE (2015).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Abel Augusto Zamorano  
Fecha: 31 de Marzo de 2015  
Materia: Acción contenciosa administrativa  
Plena Jurisdicción  
Expediente: 784-07

VISTOS:

La firma forense Lambraño, Bultrón & De la Guardia en representación de INVERPARK, S.A. Y VIPASA, S.A., ha presentado demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 350-2007 de 8 de octubre de 2007, del Ministerio de Vivienda y para que se hagan otras declaraciones.

I. Acto demandado

Mediante el acto demandado, el Ministro de Vivienda resolvió lo siguiente:

“...

ARTÍCULO PRIMERO: Establecer una servidumbre arbolada de protección a partir del retiro posterior de 5.00 metros para los lotes que colindan con el Parque Andrés Bello.

(Ver anexo No. 1 adjunto)

ARTÍCULO SEGUNDO: Cada propietario o conjunto de propietarios será responsable del mantenimiento y poda de la vegetación dentro de la servidumbre arbolada.

ARTÍCULO TERCERO: Cada propietario o conjunto de propietario podrá colocar mobiliario urbano tales como: bancas, faroles, etc., dentro de la servidumbre arbolada.

ARTÍCULO CUARTO: Cada propietario o conjunto de propietarios deberá colocar sobre su propiedad una cerca de rejas o verjas permitiendo la mayor visibilidad posible en el retiro que colinde con el Parque Andrés Bello, a una altura máxima de 2.50 mts.

ARTÍCULO QUINTO: Restringir la altura de las edificaciones que colindan con el parque de la siguiente manera:

Para los identificados con la letra “A” que colindan con la Vía Argentina. Una altura máxima de 42.00 metros.

Para los identificados con la letra “B” que colindan con las Calles José Martí y Gaspar O. Hernández. Una altura máxima de 36.00 metros.

Para los identificados con la letra “C” que colindan con las Calles José Martí y Gaspar O. Hernández y Calle G. Una altura máxima de 27.00 metros.

(Ver anexo No. 2 adjunto)

ARTÍCULO SEXTO: En los niveles de estacionamientos en la fachada que colinda con el Parque Andrés Bello, se tendrá que establecer un antepecho de 0.50 mts y desde éste, hasta el nivel inferior de losa se podrá colocar una baranda o rejas de protección, además de colocar maceteros a lo largo de la propiedad con vegetación sobre esta fachada.

ARTÍCULO SEPTIMO: Retiro lateral ninguno en planta baja y dos altos con pared ciega acabada hacia el vecino, en la torre de apartamento 2.50 mts.

...”

II. Pretensiones de la demanda

Las pretensiones de las partes consisten concretamente en lo siguiente:

"1. Que se ordene al Ministerio de Vivienda que se permita construir a la sociedad INVERPARK, S.A., el proyecto Miradores del parque sobre la finca 21, 578 hasta la altura que permite la norma RM2 bajo el cual fue originalmente concedido.

2. Que se ordene al Ministerio de Vivienda que se restituya la altura a construir permitida para la norma RM2 para la finca 22, 341 propiedad de mi mandante la sociedad VIPASA, S.A.,

3. Que se condene al Estado a pagar los daños y perjuicios materiales causados a mis poderdantes por todo el tiempo en que se ha mantenido vigente la Resolución 350-2007 en detrimento de la construcción del Proyecto Miradores del Parque según tasación pericial que se realice, y

4. Que se condene al Ministerio de Vivienda que haga parte y permita la aportación de pruebas de nuestro poderdantes en cualquier acto de la administración que afecte los derechos adquiridos de éstos sobre las fincas 22,341 y 21, 578 colindantes con el Parque Andrés Bello."

### III. Fundamento de la demanda

Explica el apoderado judicial de las sociedades demandantes que producto de una reunión ciudadana celebrada el 23 de enero de 2007, surgen varias comisiones, con el objetivo de analizar los problemas en relación al parque Andrés Bello, se aportaron distintos informes que fueron analizados por el Comité de Zonificación y Urbanismo de El Cangrejo de lo cual surgen propuestas, citando posteriormente a los promotores de proyectos y residentes para comunicarles los planteamientos de la comisión de Zonificación y Urbanismo, en la cual no tuvo participación ninguno de los propietarios de las fincas colindante con el referido parque.

Y que producto de esa comisión se acordaron con anuencia del Ministerio de Vivienda cuatro puntos, entre ellos el que limitaba la altura de los edificios a construir que colindaban con el parque Andrés Bello, sobre el cual las empresas demandantes a través de su apoderado se opusieron, puesto que ello se había acordado sin su participación.

Con posterioridad, se presentó al Ministerio de Vivienda por parte de residentes de El Cangrejo una solicitud para que se aprobara una regulación especial para aquellos lotes que colindan con el Parque Andrés Bello, que incluyera que se redujera la altura de las construcciones que se podrían realizar sobre los mismos a planta baja y seis pisos, sobre lo cual sus apoderados presentaron escrito de oposición dentro de la cual se presentarían pruebas. Sin embargo, dicha autoridad mediante Visto No. 1-07 de 11 de julio de 2007, declaró improcedente la oposición sustentado en que no había acto administrativo contra el cual oponerse. Y que sobre ese visto también se presentó recurso de reconsideración, sin embargo, a través de la Resolución 342-2007 de 2 octubre de 2007, confirma la negativa de admitir la referida oposición.

### IV. Disposiciones estimadas como infringidas.

La primera norma citada como infringida, es el artículo 3 del Código Civil que se refiere a que las leyes no tienen efectos retroactivos en perjuicio de derechos adquiridos, considerando que el acto impugnado dejó de aplicar al caso controvertido un texto claro cercenando los derechos adquiridos de las sociedades demandantes por el Resuelto 14 de 14 de enero de 1997 y la Resuelto 32 de 4 de febrero de 2003, en las cuales se adscribió a las fincas 22,341 y 22,085 el código de zonificación RM2; y por no tener dichos resueltos carácter general, sino específicas al asignarle códigos de zonificación.

También se manifestó que de la ley 38 de 2000, se estiman infringidas los artículos 34, 46, 52, 62 y 75 que se refieren medularmente a que las actuaciones administrativas se efectuaran sin menoscabo del debido

proceso; que los actos administrativos de carácter individual tienen fuerza obligatoria de manera inmediata, mientras no sean suspendidos o declarados que son contrarios a la constitución y a las leyes; además que se incurren en las causales de nulidad absoluta pues los actos administrativos que se dictan con omisión de los trámites fundamentales que impliquen violación al debido proceso; sobre como las entidades públicas pueden revocar o anular de oficio una resolución que reconozca derechos a favor de terceros, y que la entidad deberá correr traslado a terceros cuando se presente un solicitud para que pueda afectar los derechos de éstos.

En otro orden de ideas se manifiesta que de la Ley 6 de 2006, el apoderado judicial estima violado su artículo 14 que establece lo que deberán contener los planes locales de ordenamiento territorial, y el artículo 35 que obliga a las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos ciudadanos a que estos participen para promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos.

#### V. Informe de conducta

Mediante Nota No. DNV-905-2008 de 5 de agosto de 2008, visible de fojas 252 a 254, el Ministro de Vivienda de ese entonces, rindió el informe de conducta requerido por este Tribunal, relacionado al presente caso, en el cual explica fundamentalmente que de acuerdo con la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, es deber del Estado velar por la protección e integridad del espacio público y su destinación al uso común, que prevalece sobre el constitucional por mandato constitucional.

Explica el funcionario, que a través de apoderado judicial la sociedades VIPASA, S.A., y INVERPARK, S.A., presentaron un escrito de oposición a un dictamen del Comité de Zonificación y Urbanismo de El Cangrejo y El Carmen y su aprobación por parte del Ministerio de Educación, en el cual solicita que se mantuvieran las zonificaciones a las fincas colindantes con el Parque Andrés Bello.

Así mismo, que se suspendiera la respectiva resolución, cuya oposición se declaró improcedente, sustentado en que a la fecha no se había emitido ningún acto al respecto, sino solo reuniones en las que habían participado los vecinos de los barrios, la Junta Comunal, el Director de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá, el Director de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y un comité que se denominó de Zonificación de Urbanismo de El Cangrejo, y en virtud de las diversas opiniones analizadas el Ministerio de Vivienda dicta la Resolución No. 350-2007 de 8 de octubre de 2007.

#### VI. Opinión del Procurador de la Administración.

El señor Procurador de la Administración, mediante Vista Fiscal N° 1276 de 18 de diciembre de 2009, solicitó a la Sala, que declarara que es legal la Resolución No. 350-2007 de 8 de octubre de 2007, del Ministerio de Vivienda considerando que la emisión de dicha resolución tiene su sustento legal en el artículo 27 de la Ley 6 de 2006, según el cual es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común el cual prevalecerá sobre el interés particular, lo cual además dice atendió los procedimientos respectivos.

#### CONSIDERACIONES, FUNDAMENTOS Y DECISIÓN DE LA SALA

Desarrollados los trámites legales de rigor corresponde a los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasa a dirimir el fondo del presente litigio, sobre las consideraciones que siguen:

##### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 206 de la Constitución Política y 97 del Código Judicial, esta Sala es competente para revisar, declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos y restablecer el derecho particular violado.

## 2. Legitimación activa y pasiva

En el presente caso, las demandantes las constituyen las sociedades INVERPARK, S.A., y VIPASA, S.A., como personas jurídicas que concurrieron en defensa de sus derechos e intereses, contra la Resolución No. 350- 2007 de 8 de octubre de 2007, dictada por el Ministro de Vivienda, que le fue desfavorable, razón por la cual se encuentran legitimadas para promover la acción examinada.

El acto demandado fue emitido por el Ministerio de Vivienda, entidad estatal, la cual funge como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción que nos ocupa.

### 1. Problema Jurídico a resolver en la presente controversia

El apoderado judicial del demandante ha sostenido que la Resolución No. 350-2007 de 8 de octubre de 2007, decide limitar la altura de los edificios a construir dentro de las fincas colindantes con el parque Andrés Bello, cambiando las actuales normas de zonificación asignadas a esas fincas, y sin que los propietarios de esas fincas tuvieran alguna participación en las reuniones previas realizadas que dieran como resultado dicha resolución.

De lo planteado, extraemos como problema jurídico a resolver el siguiente: ¡Que si el Ministerio de Vivienda al establecer una normativa especial para los lotes que colindan con el Parque Andrés Bello, en el sentido de restringir las alturas de las edificaciones, viola el principio de no retroactividad de las leyes, al dejar de aplicar la Resolución N°14 de 14 de febrero de 1997 y la Resolución N° 32 de 4 de febrero de 2003, y !! Si el Ministerio de Vivienda viola el procedimiento de revocación de actos que conceden derechos a terceros, al haberse establecido por actos previo una asignación de zonificación a las fincas colindantes con el parque Andrés Bello, y !!! Si el Ministerio de Vivienda a través del acto demandado viola el procedimiento para realizar un cambio de zonificación como el de permitir la participación activa de todos los que mantenían algún interés en ese cambio.

Según consta en auto, el negocio que nos ocupa, tiene su origen en una solicitud que realizaron los residentes del barrio del Cangrejo al Ministerio de Vivienda, manifestando su preocupación por la construcción de edificios a construirse al alrededor del parque Andrés Bello, considerando que éste, puede desaparecer porque las edificaciones bloquean el sol, la ventilación y los accesos al parque, en virtud de la cual se realizaron reuniones con varias autoridades y residentes.

El acto acusado de ilegal dispuso fundamentalmente establecer

una servidumbre arbolada para los lotes que colindan con el Parque Andrés Bello; se establece responsabilidad para los propietarios de las fincas que colindan con el parque; y se restringe la altura de las edificaciones que colindan con el parque Andrés Bello.

La disconformidad de la parte actora con el acto demandado es porque éste establece un límite de altura máxima para las construcciones que colindan con el Parque Andrés Bello, considerando que esto altera los códigos de zonificación que el Ministerio de Vivienda había asignado previamente mediante actos que se

encuentran en firme, y sin la participación activa de todos los que mantenían algún interés en el cambio de zonificación.

Según la parte actora, el haberle asignado a las fincas 22,341, 21,578 y 22, 085 el código de zonificación RM2 en 2003 y 2007, de manera específica, no podía la administración modificar tales derechos, por medio del acto acusado de ilegal.

Al examinar los cargos atribuidos al acto demandado, observamos que los mismos se dirigen a que se desconocen derechos adscritos por el resuelto N°14 de 14 de enero de 1997, y la Resolución 32 de 4 de febrero de 2007, a través de los cuales se le asignó de manera específica a las fincas 22,341, 21,578 y 22, 085 el código de Zonificación RM2.

Consta en las fojas 74 y 75 del expediente de la Sala, los Resueltos N°14 de 14 de enero de 1997 y 32 de 4 de febrero de 2003, ambos de la Dirección General de Desarrollo Urbano. Según el primero de esos resueltos se atendió una reconsideración a la ampliación de tolerancia en densidad o cambio de uso de suelo de RM1 a RM3, en la cual se niega esta solicitud, pero, se aprueba el cambio de Código de Zona RM1 a RM2, sobre las fincas 22,341 y 21,578; y el segundo resuelto, aprueba el cambio de zonificación del código de Zona de RM1 a RM2, sobre la otra finca 22,085.

Es importante señalar en ese sentido que la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, vigente al momento en que se emitió el acto demandado, que tiene como objetivo establecer el marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, dispone en su artículo 2 que es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos.

Así mismo, lo contenido en su artículo 31 que establece lo siguiente:

"Artículo 31: La propiedad queda sujeta a las contribuciones, restricciones y obligaciones establecidas en materia urbanística así como a los reglamentos, a los planes y a las normas complementarias que dicten las autoridades urbanísticas competentes."

En ese mismo contexto, es pertinente referirnos al concepto de espacio público según el artículo 5 numeral 6 de la Ley 6 de 2006, sobre el cual se refiere en los términos siguientes:

"Espacio Público. Conjunto de inmuebles y elementos arquitectónicas y naturales públicos, destinados por su naturaleza, uso o afectación de necesidades urbanas colectivas."

Así tenemos que el artículo 27 de la Ley 6 de 2006, señala:

"Artículo 27: Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular."

El escenario jurídico expuesto pone de manifiesto, que en nuestro orden jurídico en materia urbanística el interés general prevalece sobre el particular, asimismo, que los cambios de uso de suelo son viables jurídicamente en una propiedad privada, lo que a nuestro criterio implica que el hecho de que a un suelo se le haya otorgado un código de zonificación, no implica que éste no varíaría, porque en sentido contrario la normativa de ordenamiento territorial contenido en la Ley 6 de 2006, perdería su propósito. Y que el Estado debe velar por la protección e integridad del espacio público y por sus destinación al uso.

Lo anterior, a nuestro criterio descarta el planteamiento de las demandantes de que el hecho de que a las fincas en referencia se le asignó el código de zonificación RM2, implica que esto no puede estar sujeto a ninguna modificación, como en efecto ocurre a través del acto impugnado por las circunstancias que fueran, pues la asignación del código de zonificación no significa precisamente que tiene el aval para la construcción, considerando que se ha vulnerado el artículo 3 del Código Civil al no aplicar las resoluciones que habían asignado dicho código de zonificación.

Cuestión distinta sería, si otorgado el permiso de construcción a las sociedades demandantes para que construyeran un edificio con determinada altura, y posteriormente, se dicta un acto que limita la construcción de la altura con otro acto, situación que no es la que nos ocupa.

Lo expuesto nos lleva a referirnos a los cargos de ilegalidad respecto a varias normas de la Ley 38 de 2000, en su artículo 46 y 62, sobre los cuales las demandantes hacen el planteamiento de que las Resoluciones que otorgaron el código de zonificación de las fincas 22,341 y 21578, por sí solas obligan a que se construyan edificios que permite el código RM-2, por cuanto que la asignación por sí solo no es lo que da derecho a la construcción del edificio en determinada altura, pues, es necesario tramitar un permiso de construcción cumpliendo una serie de requisitos, y de ello, las demandantes no han hecho referencia en este proceso.

Sobre la base de lo anterior, conceptuamos que no prospera la alegada violación a los artículos 3 del Código Civil; y los 46 y 62 de la Ley 38 de 2000, por cuanto que existen normativas que le permiten a la autoridad demandada hacer cambios de zonificación. Dicho de otra manera, al permitir la normativa vigente a una autoridad los cambios de zonificación, descarta el hecho de que establecido un código de zonificación, este no puede cambiar.

Siguiendo el orden, nos referimos al problema jurídico referente a que se viola con el debido proceso para hacer un cambio de zonificación, al cual nos referiremos de forma conjunta con el relacionado con la participación ciudadana, toda vez que guardan relación con el procedimiento para que se realice un cambio.

En ese orden es importante acotar que el artículo 35 de la Ley 6 de 2006, señala lo siguiente:

"Artículo 35: Las autoridades urbanísticas cuyos actos afectan los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligadas a permitir su participación a través de representantes idóneos, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos mediante las modalidades de participación ciudadana que establece la Ley 6 de 2002 y conforme la reglamentación de la presente Ley."

En ese punto la Ley 6 de 2002, establece lo siguiente:

"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 ciudadano que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valoración 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:

27. Consulta pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.

28. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.

29. Foro 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.

30. Participación directa o instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

PARAGRAFO. Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración cualquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptara en cumplimiento del presente artículo."

Las normas citadas ponen de manifiesto claramente que previo a la expedición de actos como el que nos ocupa, en virtud de que afectan los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos en este caso particular por construcción de infraestructuras y zonificación, las instituciones están obligadas a permitir la participación de todos los ciudadanos mediante las modalidades de participación ciudadana; y publicar el acto a través de esta última modalidad antes de expedirlo.

De ese cotejo resulta, que es parte del procedimiento para expedir un acto que guarde relación con la construcción de infraestructuras o zonificación que todos los ciudadanos tengan participación por medio de las modalidades de participación ciudadana ellas son: Consulta pública, Audiencia pública, foros o talleres y Participación directa o instancias institucionales.

Planteado lo anterior, teniendo que el acto objeto de este examen está sujeto de un procedimiento especial a efecto de darse a conocer por medio de las modalidades de participación ciudadana, en virtud precisamente de que pudieran afectar intereses y derechos de un grupo de ciudadanos, lo que nos lleva a referirnos al cargo de ilegalidad del artículo 75 de la Ley 38 de 2000, considerando las demandantes que la entidad demandada debió correrle traslado como tercero interesado.

En ese sentido importa acotar que de conformidad con el artículo 37 de la Ley 38 de 200, de Procedimiento Administrativo General dispone que esta ley aplica a todas las instituciones públicas, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materia específicas.

En razón de todo lo expuesto, esta Sala considera que la entidad demandada para emitir el acto cuya ilegalidad se pide, no estaba sujeta para su emisión aplicar el artículo 75 de la Ley 38 de 2000. De allí entonces, que queda descartado el cargo de ilegalidad de la norma en mención.

Ahora, en ese mismo marco de ideas en las piezas procesales consta que los residentes del barrio del Cangrejo y usuarios del parque Andrés Bello, presentaron al Ministerio de Vivienda una solicitud oponiéndose a la construcción de edificios en el parámetro que afectarían directa o indirectamente la supervivencia de dicho parque y que pusiera en peligro la fauna y flora del área. Así mismo, que dicho Ministerio solicitó a la

Universidad Tecnológica de Panamá un estudio realizado a las proyecciones de sombra de los proyectos Mirador del Parque, Park City Y Kubic sobre dicho parque.

En ese orden de ideas el Centro de Investigaciones Hidráulicas e Hidrotécnicas de la Universidad Tecnológica de Panamá, señaló que la construcción de edificios altos en los lotes que colindan con el Parque Andrés Bello, disminuirían el valor recreativo y la calidad del recurso paisajístico urbano que este ofrece, siendo este un efecto negativo, directo y conocido.

Por su parte, consta también que representantes de las partes demandantes manifestaron su opinión al Ministerio de Vivienda, presentando una propuesta de retiro posterior del parque Andrés Bello.

Igualmente, consta un aviso de 29 de mayo de 2007 de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, presentando una propuesta para establecer una normativa especial para aquellas fincas que colindaban con el parque Andrés Bello, en cumplimiento de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, comunicando a los residentes y propietarios del sector para conocer su opinión al respecto, para lo que se le convoca el viernes 13 de julio de 2007, en el parque. Así vemos, que dicha convocatoria se realizó de conformidad con la Ley 6 de 2006.

No obstante, vemos que previo a esa convocatoria se realizaron también varias reuniones con autoridades locales y nacionales con los residentes del barrio del cangrejo, conformando el Comité de Zonificación y Urbanismo.

Consta también que el 9 de mayo y 19 de julio de 2007, se realizaron reuniones de la Junta Comunal de Bella Vista con residentes integrantes del comité de Zonificación y urbanismo del Cangrejo, promotores de Proyecto y Autoridades del Gobierno. Así vemos, que según el acta suscrita por tal reunión tuvieron participación los promotores de los proyectos a construir en el parque Andrés Bello, entre ellos, los de las partes actoras.

Cabe acotar, que en los expedientes administrativos respectivos remitidos a este Tribunal, reposa constancia de que el Ministerio de Vivienda publicó en diarios de circulación nacional, avisos de convocatoria, dando cumplimiento al artículo 35 de la Ley 6 de 2006, y 24 y 25 de la Ley 6 de 2002, referidos previamente.

Con lo anterior, a nuestro criterio acredita que la entidad demandante convocó a los propietarios de las fincas que colindan con el parque en referencia, en cumplimiento de la Ley 6 de 2006. De allí, que no existen elementos suficientes que acrediten los cargos de ilegalidad alegados por las partes actoras, en cuanto a que se ha violado el debido proceso, en lo que respecta a los artículos 34, 52 y 75 de la Ley 38 de 2000, y en concordancia tampoco el artículo 35 de la Ley 6 de 2006, que obliga a las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten intereses o derechos de grupos de ciudadanos, a permitir la participación de los ciudadanos.

Siguiendo con el tema del debido proceso, respecto a ese aspecto las demandantes estiman que el acto acusado de ilegal se expidió en incumplimiento de las condiciones dispuestas en el artículo 14 en concordancia con el artículo 15 de la Ley 6 de 2006, sobre las condiciones mínimas de los planes locales de ordenamiento territorial para desarrollo urbano, importa precisar que de conformidad con los numerales 10 y 12 del artículo 5 de la Ley 6 de 2006, para efectos de aplicación e interpretación de dicha ley los términos plan local y plan parcial tienen el significado siguiente:

“...

20. Plan local. Instrumento de planificación de alcance municipal para el logro de un desarrollo equilibrado de su territorio en concordancia con los planes nacionales y regionales.
21. ..
22. Plan parcial. Instrumento de planificación detallado, cuyo objetivo principal es el ordenamiento territorial, la creación, la defensa o mejoramiento de algún sector particular de la ciudad, en especial las áreas de conservación histórica, monumental, arquitectónica o ambiental, las zonas de interés turístico o paisajístico, los asentamientos informales, las áreas de urbanización progresiva o cualquiera otra área cuyas condiciones específicas ameritan un tratamiento separado dentro del plan de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano local.
23. .."

En ese orden de ideas, los artículos 14 y 15 de la Ley 6 de 2006, señala cuales son las condiciones mínimas que deben contener el plan local y parcial de ordenamiento territorial.

Así, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 6 de 2006, señala que la elaboración de esos planes la tiene el Ministerio de Vivienda con la participación de organismos y entidades competentes en la materia de acuerdo a las disposiciones establecidas en dicha ley y otras leyes aplicables; y el municipio cuando se trata de un plan local.

El escenario jurídico expuesto, pone de manifiesto que los planes locales o parciales versan de un documento de planificación para el logro de un ordenamiento territorial equilibrado, cuya elaboración le corresponde al municipio y al Ministerio de Vivienda, respectivamente. Sin embargo, no vemos que dentro de esa normativa quede exigido de manera expresa que es requisito que la protección de un espacio público siendo en este caso el parque Andrés Bello, tiene como exigencia previa la elaboración de un plan local o parcial con las condiciones mínimas exigidas en el artículo 14 de la Ley 6 de 2006.

En ese mismo punto, a nuestro criterio tampoco se puede obviar que es una responsabilidad del Estado velar por la protección e integridad de los espacios públicos, tal y como queda establecido en el artículo 27 de la mencionada ley. De allí, que a nuestro criterio tampoco prospera el cargo de ilegalidad del artículo 14 de la mencionada ley.

Lo antes expuesto nos permite concluir que no existen elementos probatorios que permitan acceder a las pretensiones planteadas por las partes actoras.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por las sociedades INVERPARK, S.A. Y VIPASA, S.A., a través de sus apoderada legal, DECLARA QUE NO ES NULO POR ILEGAL, Resolución No. 350-2007 de 8 de octubre de 2007, del Ministerio de Vivienda y NIEGA, las demás pretensiones.

Notifíquese,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ  
KATIA ROSAS (Secretaria)