

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, veintisiete (27) de mayo de dos mil dieciséis (2016).**

**VISTOS:**

El Licenciado Eric Prado, ha interpuesto en su propio nombre y representación, demanda contenciosa administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ARAPM-IA-403 de 14 de noviembre de 2013, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio del Ambiente).

Admitida la demanda, se corrió traslado a la Procuraduría de Administración, a la sociedad The Mansion Tower, Corp., y, al Despacho requerido, para que rindiera éste el informe explicativo de conducta, ordenado por el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

**I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO:**

El actor solicita mediante demanda visible a fojas 1 a 16 del expediente que se declare nula, por ilegal la Resolución No. ARAPM-IA-403 de 14 de noviembre de 2013, dictada por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), por medio de la cual, en lo medular, se resolvió lo siguiente:

medidas contempladas en el referido Estudio, las cuales se integran y forman parte de esta Resolución.

En ese orden de ideas, consta en el expediente que esta Superioridad emitió el Auto de 26 de junio de 2014, mediante el cual se SUSPENDI PROVISIONALMENTE los efectos de la Resolución No. ARAPM-IA-403 de 14 de noviembre de 2013, acusada de ilegal.

## II. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS:

En primer lugar, se citan como infringidos los artículos 34 y 36 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, referentes al debido proceso administrativo y al principio de legalidad que deben ser respetados por la autoridad al momento de dictar el acto administrativo.

A juicio del demandante la Resolución No. ARAPM-IA-403 de 14 de noviembre de 2013, viola en forma directa por omisión la citada normativa puesto que, según su opinión la misma se ha emitido infringiendo varios ordenamientos jurídicos vigentes, dentro de ellos la propia Ley 41 del 1 de julio de 1998, por cuanto que no ha cumplido con su reglamentación en relación a la inspección de campo sobre el proyecto presentado y la participación de manera directa de las personas afectadas en el proyecto, lo que implica un quebrantamiento de la ley, y por ende, queda demostrado la existencia de una desviación de poder.

En segundo lugar considera como vulnerado el párrafo final del artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que guarda relación con las modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración, ya que, al entender la Administradora Regional Metropolitana de la Autoridad Nacional de Ambiente, se encontraba en la obligación y por mandato legal antes de aprobar el Estudio de Impacto ambiental del Proyecto Torres The Mansions, a publicar la modalidad de participación ciudadana en donde el funcionario público debe ofrecer la posibilidad de presentación de propuestas, alternativas y recomendaciones a estos estudios para no poner en riesgos los intereses de los ciudadanos.

Finalmente, estima el recurrente vulnerado de manera directa por omisión el artículo 29 de la Ley 41 del 1 de julio de 1998, ya que al no involucrarse a la comunidad que será afectada por el citado proyecto se ha dado lugar al quebrantamiento de la ley.

### III. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:

El Administrador Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), a través de la Nota No. ADRPM-2177-14 de 17 de septiembre de 2014, (fs. 35-38), contestó el Oficio No. 2182 de 5 de septiembre de 2014, por medio del cual con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, la Sala solicitó la remisión del Informe Explicativo de Conducta respectivo.

En lo medular del informe, la autoridad acusada se refiere en los términos siguientes:

**“DÉCIMO:** Que en atención al Plan de Participación Ciudadana, solicitada como uno de los requisitos mínimos, tipificado en el artículo 26 del Decreto No. 123 de 14 de agosto de 2009 y el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 155 de 5 de agosto de 2011, es necesario explicar a la Sala que esta documentación se observa en el documento denominado **“Estudio de Impacto Ambiental”** donde el promotor manifestó que dicho plan consistió en una consulta (encuesta) a los moradores de la localidad donde se realizará el proyecto. Aunado a ello exaltamos, que toda documentación aportada por el promotor del proyecto y constituida a través de la declaración jurada, en cuanto a su incumplimiento será sancionado de acuerdo a la Ley General de Ambiente, sus reglamentos con independencia a las acciones penales, tal como hemos manifestado en líneas anteriores.

De igual forma el artículo 30 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, dispone “que el incumplimiento en la presentación o ejecución del Estudio de Impacto Ambiental, la Autoridad Nacional del Ambiente podrá paralizar las actividades del proyecto e imponer sanciones según corresponda”.

...”

Finalmente indica en su informe que solicitan a esta Superioridad que se desestime la demanda contenciosa administrativa de nulidad promovida por el Licenciado Eric Eliecer Prado Izquierdo.

#### **IV. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN:**

El Procurador de la Administración, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, interviene en interés de la ley en el presente proceso contencioso administrativo de nulidad mediante la Vista No. 414 de 25 de junio de 2015.

El Ministerio Público solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que se sirva declarar que es ilegal la Resolución No. ARAPM-IA-403 de 14 de noviembre de 2013, expedida por la Administradora Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente, por infringir normas relativas a la participación ciudadana.

A su criterio, le asiste la razón al accionante; ya que, en efecto, en la resolución atacada de ilegal, por medio de la cual se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto denominado "Torres The Mansions", no se incluyeron las consideraciones sobre los resultados del proceso de participación ciudadana; requisito exigido en el literal d) del artículo 52 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009.

#### **V. OPOSICIÓN A LA DEMANDA:**

Por su parte, la firma forense Infante & Pérez Almillano, en representación de la sociedad The Mansion Towers, Corp., se presentaron al proceso en calidad de terceros interesados, mediante memorial de oposición a la demanda visible a fojas 43 a 51 del expediente judicial.

En sustentación a la oposición, en el libelo de su contestación se rechazan los argumentos de ilegalidad planteados por el actor contra el acto

administrativo demandando, indicando entre otros aspectos, que se garantizó debidamente la consulta ciudadana en su modalidad de participación ciudadana, cumpliéndose con los requisitos mínimos que establece el Decreto Ejecutivo 155 de 5 de agosto de 2009, en cuanto que el mismo contempla la modalidad de las entrevistas y encuestas o una descripción acerca de cómo fue involucrada la comunidad que sería afectada directamente con la obra o proyecto de acuerdo a las fases o etapas que se realizaran durante su ejecución y además de los resultados obtenidos en la aplicación de ésta técnica, por ende, a su criterio no hubo desviación de poder alguno como se ha querido mencionar.

Continúa indicando, que no se ha violado de ninguna manera y mucho menos por omisión el artículo 29 de la Ley 41 de 1998, ya que, a su entender, para llegar a la aprobación del estudio de impacto ambiental categoría 1, forzosamente debe cumplirse con una serie de requisitos mínimos, que fueron aportados debidamente con la solicitud de aprobación.

#### **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

Formulada la pretensión contenida en la demanda y cumplido con el procedimiento establecido para este tipo de negocios contenciosos administrativos, procede dar respuesta a los cuestionamientos en ella planteados, a fin de precisar si el acto administrativo contenido en la Resolución No. ARAPM-IA-403 de 14 de noviembre de 2013, expedida por la Administradora Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), es legal o no, en atención a los cargos de violación alegados por el demandante en torno a los artículos 34 y 36 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000; párrafo final del artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002; y el artículo 29 de la Ley 41 de 1998.

En primer término, se verifica que con fundamento en el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 numeral 2 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el artículo 42-A de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, esta Sala

Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer el proceso contencioso administrativo de nulidad promovido.

El demandante centra su acusación bajo el entendimiento de que la Resolución No. ARAPM-IA-403 de 14 de noviembre de 2013, expedida por la Administradora Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), está viciada de nulidad en virtud de que se omitió previo a su emisión con el proceso de participación ciudadana que exige la Ley 6 de 2002. Como puede observarse, entonces, las distintas disposiciones legales alegadas giran en torno a la garantía de participación ciudadana y al cumplimiento del debido proceso legal, razón por la cual la Sala procederá hacer un examen en conjunto de los preceptos legales aducidos, no sin antes precisar las implicaciones jurídico administrativas de la garantía de participación ciudadana en la actividad urbanística, tema que ya ha sido objeto de pronunciamiento por esta Sala. (Cfr. Fallo de 4 de agosto de 2015).

La participación pública o ciudadana en materia urbanística se entiende como un derecho subjetivo o interés legítimo de los individuos, tal y como lo determina nuestro ordenamiento territorial, específicamente el artículo 35 de la Ley 6 de 2006 y el artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, en donde 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.

En desarrollo de lo anterior, nuestro ordenamiento jurídico prevé expresamente cuáles de aquellas actuaciones urbanísticas deben cumplir con la garantía de participación ciudadana, estas son: a) al establecerse normas sobre zonificación, consultando con los organismos nacionales, regionales y locales pertinentes (artículo 2 literal k) de la Ley No. 9 de 25 de enero de 1973); b) cuando afecten los intereses o derechos de grupos ciudadanos (art. 24 Ley 6 de 2002 y art. 35 Ley 6 de 2006; c) en todos los actos de la administración pública relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios (art. 24 Ley 6 de 2002); y d) en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes programas y proyectos de desarrollo urbano (art. 21 Decreto Ejecutivo 23 de 2007).

En la misma línea, la ley, además, concreta el modo en que debe ejercitarse la señalada garantía de participación. Así, el citado artículo 35 de la Ley 6 de 2006 y el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, remiten a la Ley 6 de 2002, de Transparencia en la Gestión Pública, a los efectos de determinar los mecanismos de participación pública. Dicha Ley 6 de 2002, en su artículo 25 establece entre las modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública: 1) la consulta pública; 2) audiencia pública; 3) foros o talleres; y 4) participación directa en instancias institucionales.

En términos generales, los mecanismos de participación señalados representan la vía idónea y principal para la operatividad de la garantía de participación, sin embargo, a la luz de nuestro ordenamiento positivo, no constituyen los únicos medios. En otras palabras, desde la perspectiva del principio de transparencia y concertación que promueve la Ley 6 de 2002, los supuestos previstos en su artículo 25, no agotan la actividad administrativa dirigida a garantizar la efectividad de las modalidades de participación de los individuos en las decisiones que puedan afectar sus derechos e interés, pues de acuerdo con el numeral 5, literal a, b y c del artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 2007, además de lo anterior, la autoridad urbanística deberá "*Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones*" (literal a); "*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" (literal b); y "Facilitar la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas (literal c).

Conforme se desprende de la declaración jurada rendida por la Licenciada Jeannete Tuñón, persona que fue contratada por la promotora del proyecto de construcción denominado "Torres The Mansions", para llevar a cabo las encuestas requeridas para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del citado proyecto, la misma manifestó lo siguiente. "...Al acercarme a los edificios que estaban cerca donde se iban a realizar el proyecto los guardias de seguridad me decían de que no podía ingresar a los mismos por cuestión de seguridad de los residentes de los edificios. Procedí inmediatamente comunicarme con el Ingeniero Díaz, quien me dijo que si esa era dificultad procediera aplicar la encuesta a los residentes del área que encontrara por la calle y a las otras personas que ya sea, trabajaran en el área o se encontraban en ese momento en esa área..." (Cfr. fs. 233-234).

Al respecto, la Sala estima que ciertamente se ha omitido un trámite fundamental para la legalidad de las actuaciones urbanísticas, y por ende, la afectación al ordenamiento jurídico en lo que respecta a la legislación que regula la transparencia en la gestión pública, ya que, como se aprecia en el inicio hasta al momento, el mecanismo de consulta que fue aplicado se realizó sobre un número de personas sobre las que no se distingue si forman parte o no de la comunidad directamente afectada con el proyecto a desarrollar, tal como lo exige el Decreto Ejecutivo 123 de 14 de agosto de 2009 y sus modificaciones. Y por el otro lado, consta entre la documentación presente en esta etapa del proceso, que el mecanismo de consulta aplicado estuvo solo dirigido a conocer el grado de percepción sobre el proyecto y no a involucrar y garantizar la debida participación de la ciudadanía que forma parte del área de influencia del proyecto.

Como se ha dicho en el Auto de 26 de junio de 2014, por medio del cual se suspendió los efectos del acto administrativo atacado de ilegal, y tal como se desprende del artículo 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo: "... la participación ciudadana es un principio cardinal de la protección ambiental. Por tanto su desarrollo y aplicación debe tender a extremar en los medios que permitan una verdadera participación de los ciudadanos y usuarios en la gestión y toma de decisiones que afectan de una u otra forma el medio ambiente y los recursos naturales..." (f. 28).

En estos términos, la Sala se ha referido entre otros en Fallo de 18 de noviembre de 2009, poniendo especial énfasis en la prevalencia del interés público sobre el particular cuando se trata de actuaciones urbanísticas como la que ahora nos ocupa:

*"Bajo este marco de ideas, la Sala advierte que, en virtud de nuestra legislación en materia urbanística al momento de emitirse el acto impugnado (-Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de agosto de 1998, Decreto Ejecutivo No. 205 de 28 de diciembre de 2000-) se reguló en la Ley de Transparencia que los actos relativos "de construcción de infraestructuras" y "zonificación", que la Administración tuviese la obligación de permitir la participación de los ciudadanos.*

*A la par, el principio urbanístico relativo a la participación democrática, que consiste en que la acción urbanística debe fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y organizaciones. La Sala es del criterio que las decisiones urbanísticas constituyen un asunto de interés colectivo o general, como lo señala Jaime Orlando Santofimio en su obra Derecho Urbanístico, Legislación y Jurisprudencia.*

*En ese sentido, y basados en el principio de legalidad que según la clásica fórmula de George Vedel, "es la cualidad de lo que es conforme a la ley. Pero en esta definición hay que entender el término de "ley" en su sentido más amplio, el de "derecho". (VEDEL, Georges. Derecho Administrativo, trad. De la 6ª ed. Francesa, Madrid, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1980, p. 219)*

*En ese orden de ideas, el principio de legalidad se puede definir como el fenómeno jurídico-político en virtud del cual surge para los órganos del poder público, en especial la Administración, la obligación de que su actuación se lleve a cabo de conformidad con la ley, con el ordenamiento jurídico. (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo. General y colombiano, 13ª ed., Bogotá, Temis, 2002, p.244) Al respecto, con base en lo estipulado en el artículo 24 de la Ley de Transparencia, la Administración tenía la obligación de realizar alguna de las modalidades de participación ciudadana para poder modificar el cambio de zonificación de RM1 a RM2 de la finca No. 21773."*

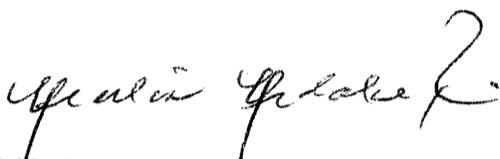
Así las cosas, este Tribunal acoge los cargos de violación de los artículos 34 y 36 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000; párrafo final del artículo 25 de

la Ley 6 de 22 de enero de 2002; y el artículo 29 de la Ley 41 de 1998, General de Ambiente.

### VII. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo anteriormente 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, la Resolución No. ARAPM-IA-403 de 14 de noviembre de 2013, expedida por la Administradora Regional de Panamá Metropolitana de la Autoridad Nacional de Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente), objeto de la demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por el Licenciado Eric Prado, en su propio nombre y representación.

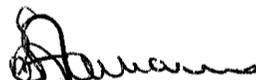
Notifíquese,



**CECILIO CEDALISE RIQUELEME**  
MAGISTRADO



**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
MAGISTRADO



**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
MAGISTRADO



**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 6 DE junio DE 2014

ALAS 10:16 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

Miguel Ángel  
Firma