



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019).

VISTOS:

La firma forense Camarena, Morales & Vega, actuando en su condición de apoderados judiciales de Rita Kadock Polo, Sofía Carrillo Kadock, Dámaso Godoy Polo, Doralía Ginela López Juárez De Karamañites, Luis Antonio Singh Rodríguez, Luz Marina Gómez Victoria De Singh, Lizbette Ruby Singh Gómez, Irela Povanna Singh De Rodríguez, Marta Elmira Torres Brugiati De Fernández, René Descartes Gunning Colley, Víctor Wong Chong, Christian Aurelio Ramírez Terrientes, Cristina Teresa Ramírez Terrientes, Marcos Ramírez Gómez, Guadalupe Terrientes De Ramírez, Franklin Alexis Samudio, René Alonso Carrizo Ruiz, César Enrique Carrizo Quintero, Maribel Del Carmen Ruiz De Carrizo, Maritza Salazar Castro, Mario Sedden, Rafael Alexis Bárcenas Pérez, Adilia Tong Chen, Carlos Domingo Karamañites Cascante y Juan Carlos Karamañites López, ha presentado ante la Sala Tercera Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, con el fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°363-08 de 16 de diciembre de 2008, dictada por el Ministerio de Vivienda.

La presente demanda fue admitida, por medio de la Resolución de 12 de marzo de 2015 (f. 82), se le envió copia de la misma al Director de Control y Orientación del Desarrollo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial, para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

I. LA PRETENSION Y SU FUNDAMENTO.

La parte demandante son los vecinos de la calle El Trébol, que es conocida con los nombres de Luxemburgo y Rumania, localizadas en la urbanización Lomas Del Dorado, corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá, área que es estrictamente residencial y que de acuerdo al documento gráfico de zonificación del Ministerio de Vivienda aprobado mediante Resolución N°204-03 de 30 de diciembre de 2003, Mosaico 6-F "Por la cual se aprueba el documento gráfico de zonificación para la ciudad de Panamá, actualizada hasta junio de 2003", publicada en Gaceta Oficial N°24,984 de 7 de febrero de 2004, se le asignó uso de suelo identificado como "RE", es decir residencial de Mediana Densidad Especial, el cual según dicho documento, comprende viviendas unifamiliares, bifamiliares en hileras, apartamentos y sus complementarios y densidad neta hasta 500 personas por hectárea.

Dentro del área residencial que comprende la urbanización Lomas Del Dorado, contiguo a la residencia N°P42, propiedad de la familia Karamañites López, demandantes en este caso se encuentra la finca 102956, inscrita al Rollo 5124, Asiento 1, Código de Ubicación 8705, Sección de la Propiedad del Registro Público de Panamá, perteneciente a la sociedad Solitario Real Estate Corp, esta finca consiste en un lote baldío de 2,377 m2, de relieve accidentado, que colinda con la finca 92455, inscrita al Rollo 2513, Asiento 1, Código de Ubicación 8705, propiedad de la sociedad Solitario Real Estate Corp, la cual se ubica fuera de la urbanización Lomas Del Dorado, en la vía principal de la Avenida La Amistad, contiguo al local de comercios de nombre Psari.

A inicios del año 2013, las fincas 92455 y 102956 se iniciaron movimientos de tierra con el propósito de construir un complejo multifamiliar y comercial hotelero en la propiedad horizontal, edificado con cuatro torres, con áreas de comercio, recreación y plazas de estacionamientos, obra ejecutada por la empresa Figger, S.A., fue paralizada

en el mes de abril de 2013, por órdenes del Departamento de Inspecciones Técnicas de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá.

A través de la nota doc. 1230-330 de 17 de abril de 2013, la obra fue suspendida provisionalmente, por cuanto se determinó que para realizar el corte de tierra a fin de acceder a la finca 102956 se estaba utilizando la calle Luxemburgo, la cual es una calle sin salida, que el corte de tierra realizado formó un talud que desestabilizó el terreno y podía generar daños a las residencias de la barriada Lomas Del Dorado y que el permiso de construcción no contemplaba el movimiento de tierra que se realizaba ni cumplía con la zonificación asignada, la cual es "RE" (Residencial Especial).

En atención a lo anterior la señora Rita Kadock Polo concurre al Ministerio de Vivienda y ordenamiento territorial y solicitó certificación de uso de suelo de la calle El Trébol conocida como Luxemburgo o Rumania en la urbanización Lomas del Dorado, es entonces que mediante Certificación N°170-2013 de 15 de abril de 2013, la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo de MIVIOT indica que el uso del suelo vigente para dicho lugar es RE, es decir, mediana densidad (500 personas por hectárea), con lo cual quedaba claro que sobre la finca 102956 no se podía edificar un complejo hotelero, siendo un área estrictamente residencial.

Luego, debido al nuevo movimiento de tierra y a la construcción de escaleras de la finca 102956, a fin de comunicarse con la finca 92455, lo cual evidenciaba la continuación del proyecto, nuevamente señora Rita Kadock Polo concurre al Ministerio de Vivienda y ordenamiento territorial y solicitó certificación de uso de suelo de la calle El Trébol conocida como Luxemburgo o Rumania en la urbanización Lomas del Dorado y mediante certificación N°457-2013 de 24 de septiembre de 2013, la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo de MIVIOT indica que el uso del suelo vigente para dicho lugar es RM3-RTU, es decir, Residencial de Alta Densidad (1,500 personas por hectárea) y residencial turístico urbano.

Dicho cambio no le fue consultado a los moradores de la urbanización Lomas del Dorado.

Al revisar el expediente que permitió determinar la solicitud de cambio de uso de suelo para la finca 102956, esta fue propuesta por el arquitecto Cristóbal Jaén, en representación de la sociedad Solitario Real State Corp, para el 15 de julio de 2008, se gestionaron dos solicitudes de cambios de uso de suelo o código de zona que generaron la emisión de dos resoluciones distintas: la Resolución N°363-08 de 16 de diciembre de 2008, que cambio el código de zona de la finca 102956 de "RE" a "RM-3" y la Resolución 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.

II. NORMAS LEGALES VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE SU VIOLACIÓN

1. El artículo 3 de la Resolución N°204-2003 de 30 de septiembre de 2003, que aprueba el documento gráfico de zonificación de la ciudad de Panamá, actualizado hasta junio 2003, violado de manera directa por omisión.
2. Los numerales 1, 2, 3, 4 del artículo décimo segundo de la Resolución N°169-2004 de 8 de octubre de 2004, vulnerado de manera directa por omisión.
3. El literal e) del artículo 11 de la Resolución N°213-93 de 29 de octubre de 1993, a través de la cual se crea el Comité Técnico de Zonificaciones de la Ciudad de Panamá y se establece una reglamentación para la tramitación de los códigos de zonificación, vulnerado de manera directa por omisión.
4. El literal c) del artículo 13 de la Resolución 213 -93 de 29 de octubre de 1993, vulnerado de manera directa por omisión.
5. El literal e) del artículo 13 de la Resolución 213 -93 de 29 de octubre de 1993, vulnerado de manera directa por omisión.
6. El literal f) del artículo 13 de la Resolución 213 -93 de 29 de octubre de 1993, vulnerado de manera directa por omisión.

7. El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, vulnerado de manera directa por omisión.
8. El artículo 11 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, que reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, vulnerado de manera directa por omisión.
9. El artículo 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que regula el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, vulnerado de manera directa por omisión.
10. El artículo 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que regula el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, vulnerado de manera directa por omisión.
11. El artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, que reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006.
12. El artículo 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, vulnerado de manera directa por omisión.
13. El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, vulnerado de manera directa por omisión.
14. El artículo 2 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, vulnerado de manera directa por omisión.

III. EL INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

A través de la nota 14.1103-288-15 de 24 de marzo de 2015, el arquitecto Carlos Alberto Franco, expresó lo siguiente:

1. El día 16 de julio de 2008, se presentó ante la Dirección General de Desarrollo Urbano (hoy Dirección de Control y Orientación del Desarrollo), por parte del arquitecto Cristóbal Jaén y Carlos Eugenio Saltarín, representante legal de Solitario Real Estate Corp, sociedad propietaria de la finca 102956, inscrita a rollo 5124, documento 1, de cambio de zona vigente RE al código de zona RM3, para la citada finca, ubicada en la calle Luxemburgo, a 300 metros de la Avenida La Amistad, Lomas del Dorado, Corregimiento

de Bethania, distrito y provincia de Panamá, con la finalidad de desarrollar un complejo multifamiliar-hotelerero.

2. Cumpliendo con la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, Ley 6 de 22 de enero de 2002 y el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, la Dirección General de Desarrollo Urbano (hoy Dirección de Control y Orientación del Desarrollo), le comunicó mediante nota 14.505-1156-08 de 24 de julio de 2008, al arquitecto Cristóbal Jaén, que debía publicar en un diario de circulación nacional, por tres días consecutivos el Aviso de Convocatoria de Consulta Ciudadana, la cual se llevaría a cabo el 1 de septiembre de 2008.
3. En el expediente constan publicaciones en el periódico realizadas los días 8, 9 y 10 de agosto de 2008, referente al Aviso de Convocatoria de Consulta Ciudadana, la cual se llevaría a cabo el 1 de septiembre de 2008 y se elaboró un informe de dicha consulta, que fue remitido a la Junta de Planificación de Panamá, copia del expediente para la opinión técnica de la Junta. Este informe solicitaba que se aprobara el cambio de zonificación RE al código de zona RM3 y finalmente la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008 que aprueba el cambio de zonificación solicitado.

IV. LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista No. 831 de 8 de agosto de 2016 indica que el informe pericial aportado al proceso, elaborado por el perito de la parte demandante, señala que el análisis técnico urbanístico de la finca 102956 y de la urbanización Lomas del Dorado, se desprende que las mismas no reúnen las características y las condiciones urbanísticas para mantener el código RM3, que el procedimiento para el cambio de zonificación de la finca 102956 no cumplió con las exigencias legales para que le fuera autorizado el código de zona RM-3, mediante Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008.

Igualmente, no se cumplió con el procedimiento, pues para cumplir con el requisito de consulta ciudadana el MIVIOT profirió un aviso en el que comunicó una solicitud de cambio de zona para la finca 102956, ubicada en el corregimiento de

Bethania, distrito y provincia de Panamá, este tipo de aviso de manera genérica se hizo sin precisar el lugar exacto de la finca, no definió exactamente la ubicación del predio, así no permitiría a los moradores enterarse de la reunión ciudadana, dichos moradores nunca se enteraron de la existencia de una solicitud de cambio de código de zona sobre la finca 102956, demostrando la falta de adecuada divulgación de los mecanismos de participación ciudadana para tramitar dicha solicitud.

El código RM-3 no es apropiado para la finca 102956, porque la urbanización Lomas del Dorado, no está diseñada para la construcción de edificios o construcciones multifamiliares o de uso comercial.

Finalmente, solicita se declare nula por ilegal la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, emitida por el Ministerio de Vivienda.

V. INTERVENCIÓN DE TERCERO INTERESADO

Mediante Resolución de 1 de julio de 2015 se tiene a Solitario Real Estate Corp, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, con el fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°363-08 de 16 de diciembre de 2008, dictada por el Ministerio de Vivienda. Mencionan que es cierto que el día 15 de julio de 2008, el arquitecto Cristóbal Jaén, presentó una solicitud de cambio de zonificación de un suelo de norma RE a RM3, de la finca 102956, inscrita al Rollo 5124, Documento 1, de la Sección de Propiedad. En su escrito niegan los hechos de la demanda y los conceptos de las infracciones que son invocados por el accionante.

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites legales, la Sala procede a resolver la presente controversia.

El fundamento de la presente demanda radica en el hecho que la calle El Trébol, que es conocida con los nombres de Luxemburgo y Rumania, localizadas en la urbanización Lomas Del Dorado, corregimiento de Bethania, distrito y provincia de

Panamá, es un área residencial y que de acuerdo al documento gráfico de zonificación del Ministerio de Vivienda aprobado mediante Resolución N°204-03 de 30 de diciembre de 2003, Mosaico 6-F "Por la cual se aprueba el documento gráfico de zonificación para la ciudad de Panamá, actualizada hasta junio de 2003", publicada en Gaceta Oficial N°24,984 de 7 de febrero de 2004, se le asignó uso de suelo identificado como "RE", es decir residencial de Mediana Densidad Especial, el cual según dicho documento, comprende viviendas unifamiliares, bifamiliares en hileras, apartamentos y sus complementarios y densidad neta hasta 500 personas por hectárea.

Dentro del área residencial que comprende la urbanización Lomas Del Dorado, contiguo a la residencia N°P42, propiedad de la familia Karamañites López, demandantes en este caso se encuentra la finca 102956, inscrita al Rollo 5124, Asiento 1, Código de Ubicación 8705, Sección de la Propiedad del Registro Público de Panamá, perteneciente a la sociedad Solitario Real Estate Corp, esta finca consiste en un lote baldío de 2,377 m², de relieve accidentado, que colinda con la finca 92455, inscrita al Rollo 2513, Asiento 1, Código de Ubicación 8705, propiedad de la sociedad Solitario Real Estate Corp, la cual se ubica fuera de la urbanización Lomas Del Dorado, en la vía principal de la Avenida La Amistad, contiguo al local de comercios de nombre Psari.

A inicios del año 2013, las fincas 92455 y 102956 se iniciaron movimientos de tierra con el propósito de construir un complejo multifamiliar y comercial hotelero en la propiedad horizontal, edificado con cuatro torres, con áreas de comercio, recreación y plazas de estacionamientos, obra ejecutada por la empresa Figger,.S.A., fue paralizada en el mes de abril de 2013, por órdenes del Departamento de Inspecciones Técnicas de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá.

Cuando se llevó a cabo el examen del expediente se destaca que la solicitud de cambio de uso de suelo para la finca 102956, esta fue propuesta por el arquitecto Cristóbal Jaén, en representación de la sociedad Solitario Real State Corp, para el 15 de

3

julio de 2008, se gestionaron dos solicitudes de cambios de uso de suelo o código de zona que generaron la emisión de dos resoluciones distintas: la Resolución N°363-08 de 16 de diciembre de 2008, que cambio el código de zona de la finca 102956 de "RE" a "RM-3" y la Resolución 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.

Dentro de las pruebas aportadas dentro del presente proceso, consta el informe pericial que demuestra que no se reúnen las condiciones y características urbanísticas para mantener un código RM3 para la finca 102956, sustentado estos hechos en no se cumple con la densidad de población por hectárea, pues sobrepasa tres veces la cantidad establecida para la comunidad Las Lomas del Dorado que es de 100 personas por hectárea. La calle el Trébol es una calle sin salida y fue diseñada para lotes de baja densidad, aunado al hecho que no tiene la capacidad de manejar un flujo vehicular que genera una acción urbanística RM3, por lo tanto, no se cumplieron con las exigencias legales para que se le fuera autorizado el cambio de código de zona RM3. Aunado a ello, no se cumplió con el procedimiento, pues para cumplir con el requisito de consulta ciudadana el MIVIOT profirió un aviso en el que comunicó una solicitud de cambio de zona para la finca 102956, ubicada en el corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá, este tipo de aviso de manera genérica se hizo sin precisar el lugar exacto de la finca, no definió exactamente la ubicación del predio, así no permitiría a los moradores enterarse de la reunión ciudadana, dichos moradores nunca se enteraron de la existencia de una solicitud de cambio de código de zona sobre la finca 102956, demostrando la falta de adecuada divulgación de los mecanismos de participación ciudadana para tramitar dicha solicitud.

De acuerdo a las pruebas aportadas dentro del proceso, el código RM-3 no es apropiado para la finca 102956, porque la urbanización Lomas del Dorado, no está

diseñada para la construcción de edificios o construcciones multifamiliares o de uso comercial.

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.

En relación a lo anterior, los artículos 2,3, 4 y 5 de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, que establece los procedimiento y los requisitos para la tramitación de las solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, de acuerdo a la Ley 9 de 25 de enero de 1973 y a la Ley No.6 de 1º de febrero de 2006 y su Decreto Reglamentario No. 23 de 16 de mayo de 2007, establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 2: El procedimiento y los requisitos señalados en la presente Resolución se aplicarán en las siguientes materias:

1. Asignaciones o adiciones o cambios de usos de suelo o códigos de zona y autorización de usos complementarios.
2. Asignaciones o cambios o desafectaciones de servidumbres viales y asignaciones o cambios de líneas de construcción.
3. Tolerancias o excepciones en las normas de desarrollo urbano (No aplica a líneas de construcción ni servidumbres viales).
4. Certificaciones de usos de suelo o códigos de zona u otros aspectos de las normas de Desarrollo Urbano.
5. Certificaciones de servidumbres viales y líneas de construcción.
6. Esquemas de Ordenamiento Territorial para toda propuesta mayor de 10 has, o en áreas menores cuya intensidad de uso sea alta, en los casos de Ordenamiento Territorial.

PARÁGRAFO: Para los efectos de las Consultas Técnicas referentes a las materias señaladas, sólo las podrán hacer el arquitecto(a) responsable de la sustentación técnica y la tramitación, u otro arquitecto(a) a quien él designe, por el dueño (a), ó representante legal, ó por el abogado (a), con debido poder otorgado.

ARTÍCULO 3: Para formalizar cualquier solicitud relativa a las materias descritas en el artículo precedente, deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

1. ASIGNACIONES O ADICIONES O CAMBIOS DE USOS DE SUELO O CÓDIGOS DE ZONA Y AUTORIZACIÓN DE USOS COMPLEMENTARIOS (*)

(*)En cumplimiento de la Ley No.6 de 1º de febrero de 2006, y su Decreto Reglamentario No.23 del 16 de mayo de 2007, la tramitación de este tipo de solicitud requiere la Participación Ciudadana, de acuerdo al procedimiento establecido.

1.1 DOCUMENTOS REQUERIDOS EN ORIGINAL Y DOS (2) COPIAS:

Solicitud formal en papel habilitado tamaño 8 ½"x13" con B/.4.00 en timbres o franqueado, dirigida al Director(a) de Desarrollo Urbano, firmada por el

propietario (a) actual del lote o finca y el arquitecto(a) responsable de la sustentación técnica y de la tramitación que contenga lo siguiente:

- Razones que justifican la solicitud (sustentación técnica) por parte del arquitecto(a) responsable que incluya además los estudios técnicos pertinentes que se requieran (usos de suelo, zonificación vialidad infraestructura de servicios y vulnerabilidad, entre otros), que se consideren necesarios para el proyecto que se va a realizar;
- Datos generales de la propiedad: número de finca, tomo (rollo), folio (documento), número de lote, superficie, propietario y ubicación (lugar, corregimiento, distrito y provincia);
- Nombre, firma, número de cédula y número de teléfono del propietario actual o representante legal;
- Nombre, firma, número de cédula, número de teléfono y Licencia de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (sello y firma) del arquitecto(a) responsable.

Certificado del Registro Público con no más de tres (3) meses de expedido, donde conste el número de finca, tomo (rollo), folio (documento), y/o demás generales que contengan de la propiedad tales como ubicación, corregimiento, superficie, medidas, colindantes, propietario(s) y número de lote.

Cuando el propietario sea una persona jurídica, presentar Certificado del Registro Público con no más de tres (3) meses de expedición, donde conste la vigencia de la personería jurídica y su representante legal.

Cuando un (a) abogado(a) firme la solicitud en representación del propietario(a) actual de la(s) finca(s), deberá presentar un poder notariado.

Cuando el solicitante sea una empresa constructora, deberá presentar Registro de Inscripción Vigente expedido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Tres (3) copias de la cédula del propietario(a) o del representante legal.

Localización regional georeferenciada que cubra 500.00 metros a la redonda, a escala 1:5,000. (Presentación digitalizada opcional).

Localización general donde se indique los accesos públicos (calles, veredas, etc.) y los colindantes, a escala legible.

(Presentación digitalizada opcional).

Esquema del proyecto que se pretenda desarrollar en hojas 11"x17".

(Presentación digitalizada opcional).

2. TOLERANCIAS O EXCEPCIONES A LAS NORMAS DE DESARROLLO URBANO

2.1 DOCUMENTOS REQUERIDOS:

Solicitud formal en papel habilitado tamaño 8 ½"x13", con B/.4.00 en timbres o franqueado, dirigida al Director(a) de Desarrollo Urbano, firmada por el propietario(a) actual del lote y el arquitecto(a) responsable de la sustentación técnica y de la tramitación, que contenga lo siguiente:

- Razones que justifican la solicitud (sustentación técnica) por parte del arquitecto (a) responsable.
- Datos generales de la propiedad así como: finca, tomo (rollo), folio (documento), número de lote, superficie, propietario y ubicación lugar, corregimiento, distrito y provincia.
- Nombre, firma, número de cédula y número de teléfono del propietario actual o representante legal.
- Nombre, firma, número de cédula, número de teléfono y Licencia de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (Sello y Firma) del arquitecto responsable.

Certificado de Registro Público con no más de tres (3) meses de expedido, donde conste los datos generales del inmueble así como: número de finca, tomo (rollo), folio (documento), ubicación, corregimiento, superficie, medidas, colindantes, propietario(s), y número de lote.

Cuando el propietario sea una sociedad, presentar original y una (1) copia del Certificado del Registro Público con no más de tres (3) meses de expedido, donde conste la vigencia de la sociedad y su representante legal. Cuando un (1) abogado (a) firme la solicitud en representación del propietario (a) actual de la finca, deberá presentar un poder notariado. Cuando el solicitante sea una empresa constructora, deberá presentar Registro de Inscripción vigente expedido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Una (1) copia de la cédula del propietario(a) ó del representante legal.

Localización regional exacta a escala 1:5,000.

Localización general georeferenciada donde se indique los accesos públicos, veredas, etc.) y los colindantes, a escala legible.

Esquema del proyecto en hojas 11"x17" que se pretenda desarrollar.

3. CERTIFICACIONES DE USOS DE SUELO O CÓDIGOS DE ZONA:

3.1 DOCUMENTOS REQUERIDOS:

Nota en hoja 8 ½"x11" dirigida al Director (a) de Desarrollo Urbano, firmada por el propietario(a) o representante legal, el arquitecto(a) o el interesado(a), que contenga lo siguiente:

- Datos generales de la propiedad como: número de Finca, tomo (rollo), folio (documento), número de lote, superficie, propietario y ubicación (lugar, corregimiento, distrito y provincia);

Tres copias de la localización regional de la propiedad obtenida del Documento Gráfico de Zonificación ó en su defecto una localización referenciada en un radio no menor de 500.00 metros de la propiedad, a escala 1:5,000;

4. CERTIFICACIONES DE SERVIDUMBRES VIALES Y LÍNEAS DE CONSTRUCCIÓN

4.1 DOCUMENTOS REQUERIDOS:

Nota en hoja 8 ½" x11" dirigida al Director(a) de Desarrollo Urbano, firmada por el propietario (a), Representante

Legal, el arquitecto (a) o el interesado(a) que contenga lo siguiente:

-Datos generales de la vía: nombre y ubicación (lugar, corregimiento, distrito y provincia).

Tres (3) copias de la localización regional obtenida del Documento Gráfico de Zonificación o en su defecto una localización referenciada en un radio no menor de 500.00 metros de la calle a certificar en escala 1:5,000.

5. ESQUEMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

5.1 DOCUMENTOS REQUERIDOS:

Solicitud formal en papel habilitado tamaño 8 ½"x13", con B/.4.00 en timbres o franqueado, dirigida al Director(a) de Desarrollo Urbano, firmada por el propietario(a) actual de la propiedad y el arquitecto(a) responsable de la sustentación técnica y de la tramitación, que contenga lo siguiente:

- Datos generales de la propiedad como: número de finca, tomo (rollo), folio (documento) número del lote, superficie, propietario y ubicación (lugar, corregimiento, distrito y provincia);

- Nombre, firma, número de cédula y número de teléfono del propietario actual o representante Legal;

- Nombre, firma, número de cédula, número de teléfono y Licencia de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (Sello y Firma) del arquitecto responsable.

Original, y una (1) copia del Certificado de Registro Público con no más de tres (3) meses de expedido, donde conste el número de finca, tomo (rollo), folio (documento), ubicación, superficie, medidas, colindantes, propietario, gravámenes y número de lote.

Cuando el propietario sea una persona jurídica, presentar original y una (1) copia del Certificado del Registro Público con no más de tres (3) meses de

expedido, donde conste la vigencia de la persona jurídica y su representante legal.

Cuando un (1) abogado (a) firme la solicitud en representación del propietario (a) actual de la finca, deberá presentar un Poder Notariado.

Cuando el solicitante sea una empresa constructora, deberá presentar Registro de Inscripción vigente expedido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Una (1) copia de la cédula del propietario(a) ó del representante legal.

Un Documento en formato 8 ½"x11" mínimo, 14"x17" máximo que contenga la información pertinente al Esquema de Ordenamiento Territorial a presentar de acuerdo a la guía elaborada para estos efectos, la cual se adjunta a esta Resolución, más un juego de planos, para el análisis.

PARÁGRAFO: Para los efectos de las consultas técnicas referentes a las materias señaladas, sólo las podrán hacer el arquitecto(a) responsable de la sustentación técnica y la tramitación, u otro arquitecto(a) a quien él designe, por el dueño(a), ó representante legal, ó por el abogado(a), con debido poder otorgado.

ARTÍCULO 4: Una vez presentada la solicitud en la Dirección de Desarrollo Urbano, se procederá a verificar y comprobar la información suministrada. En caso de estar incompleta, la misma será devuelta al interesado para que subsane lo pertinente.

ARTÍCULO 5: Verificado que la solicitud ha cumplido con los requisitos se procederá a registrarla e iniciar la tramitación del caso, como sigue:

1. Asignaciones, adiciones o cambios de usos de suelo o códigos de zona y autorización de usos complementarios:

1.1 Celebrar el acto de participación ciudadana;

1.2 Transcribir el acto de participación ciudadana, por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano que será remitido a la Junta de Planificación Municipal correspondiente conjuntamente con toda la documentación presentada por el interesado(s);

1.3 La Junta de Planificación Municipal (*) correspondiente evaluará la documentación recibida y posteriormente elaborará un informe técnico con sus recomendaciones en un término no mayor de treinta (30) días calendario que será remitido a la Dirección de Desarrollo Urbano para su evaluación, aprobación ó rechazo.

(*) Mientras no existan Juntas de Planificación Municipal en los Distritos esta labor la seguirá ejerciendo el Ministerio de Vivienda. Igualmente, de no cumplir la Junta de Planificación Municipal con el término de treinta (30) días establecido, el Ministerio de Vivienda podrá resolver de manera autónoma la solicitud.

2. Asignaciones o cambios o desafectaciones de servidumbres viales y asignaciones o cambios de líneas de construcción:

2.1 Evaluar la solicitud por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano;

2.2 Realizar inspección de campo, investigación de oficina y elaborar de informe técnico;

2.3 Decidir del caso, a través del instrumento legal pertinente.

3. Tolerancias o excepciones en las normas de desarrollo urbano:

3.1 Evaluar la solicitud por parte de la Dirección de Desarrollo Urbano;

3.2 Realizar inspección de campo, investigación de oficina y elaboración de informe técnico;

3.3 Decisión del caso a través del instrumento legal pertinente.

4. Certificaciones de usos de suelo, códigos de zona, servidumbres viales y líneas de construcción:

4.1 Evaluar la solicitud por parte de la Dirección de Desarrollo de Urbano;

4.2 Realizar investigación de oficina y de ser necesario inspección de campo.

4.3 Certificar el caso a través del instrumento legal pertinente.

5. Esquema de Ordenamiento Territorial

5.1 Evaluar el Documento por parte de la Dirección de Desarrollo de Urbano;

5.2 Realizar investigación de oficina y de ser necesario inspección de campo.

5.3 Certificar el caso a través del instrumento legal pertinente.

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 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."

En consecuencia, el requisito de la participación ciudadana es un pilar importante en este tipo de procesos, aunado a ello, el artículo 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 y 21 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, establece que es obligación de la autoridad urbanística, no sólo de permitir la participación ciudadana, cuando sus actos administrativos, particularmente, de zonificación, afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, sino de publicar por su cuenta tales actos administrativos en un diario de circulación nacional por el término de tres (3) días consecutivos, con treinta (30) días hábiles de antelación, los cuales se contarán a partir del tercer día de su 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 caso y contendrá los requisitos citados en el artículo anterior, entre ellos la identificación del acto, la modalidad de participación, la identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la consulta pública, el plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias y la fecha, lugar y hora en que se celebrará la modalidad de participación según corresponda.

Es importante resaltar el hecho que, las autoridades urbanísticas deberán adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones y 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, facilitando la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

Respecto a este tema, la doctrina de acuerdo al autor John Jairo Morales Alzate en su obra "Consulta Previa: Un Derecho Fundamental", indica que "Las consultas deben hacerse de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo, las partes involucradas deben buscar establecer un dialogo 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, Segunda Edición Doctrina y Ley, Bogotá, Colombia, pág 49).

El artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, que establece que la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, 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 y se adoptan los mecanismos de participación ciudadana.

De igual manera, la Ley 6 de 2002, en sus artículos 25 y 25, 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:

1. Consulta pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.
2. 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.
3. 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.
4. 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."

Los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades deberán ser evaluados y considerados por las autoridades urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben ser debidamente motivados.

El 16 de julio de 2008 el arquitecto Cristóbal Jaén presentó ante la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda la solicitud de cambio de uso de suelo de la norma (RE) Residencial Especial para la finca N°102956, con una superficie de 2,382 m2, propiedad de la sociedad Real Estate Corp, ubicada en la calle Luxemburgo, a 300 metros desde la avenida Camino de La Amistad, en Lomas del Dorado, entrando por la calle Panamá, Corregimiento de Bethania, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, por la norma (RM3) Residencial Multifamiliar.

La Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, hoy, Dirección de Control y Orientación del Desarrollo, mediante nota N°14-505—1156-08 de 24 de julio de 2008, le comunicó al arquitecto Cristóbal Jaén, que en relación a la solicitud de cambio de código de zona R-E(Residencial Especial de Mediana Densidad) a RM-3 (Residencial de alta densidad), para la finca N°102956, este debía realizar una consulta ciudadana, por lo que el aviso que debía publicar por tres días consecutivos, los días 25,26 y 27 de julio, en un diario de circulación nacional, la cual se llevaría a cabo el 1° de septiembre de 2008, contenía lo siguiente:

"AVISO

La Dirección de Desarrollo Urbano de este Ministerio, ha recibido una solicitud formal de CAMBIO DE CODIGO DE ZOMA R-E (Residencial Especial de Mediada Densidad), para la Finca 102956 y ADICIÓN DE CÓDIGO DE ZONA C-2 (Comercial de Alta densidad) vigente, para la Finca 92455, ambas localizadas en el corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá. Esta institución, con la intención de dar cumplimiento a la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 "Que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones", procede mediante el Aviso, comunicarle a los propietarios y residentes del sector señalado, con el propósito de conocer su opinión, a través de representantes idóneos, acerca de dicha solicitud. Por lo tanto, se les convoca a una reunión el día Lunes 1 de septiembre de 2008, en horario de 6:30 p.m, en la Sala de Conferencias "La Rotonda", ubicada en Plaza Edison (Ave. Ricardo J. Alfaro, 4to piso, Ministerio de Vivienda, en el Corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá."(Visible a foja 33 y 34 del expediente administrativo)

Es importante destacar que dentro del expediente administrativo no consta que se hizo efectiva la publicación del aviso de consulta y de acuerdo a lo mencionado por la entidad demandada las publicaciones fueron realizadas los días 8,9 y 10 de agosto de 2008 y la convocatoria se estableció para el 1° de septiembre de 2008. (Visible a fojas 116-119 del expediente administrativo).

En este punto, es evidente que, la entidad demandada incurrió con la formalidad y requisito indispensable que es la consulta ciudadana que está regulada por la mencionada norma, 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. Además el Aviso no identificó de forma clara las razones que sustentan la solicitud de consulta pública y tampoco se establecieron los plazos para que los ciudadanos y organizaciones sociales presentasen sus opiniones, propuestas o sugerencias. Las publicaciones fueron efectuadas los días 8,9, y 10 de agosto de 2008 y la convocatoria se estableció para el día 1° de septiembre de 2008 y los 30 días hábiles a partir de la tercera publicación se cumplían el 22 de septiembre de 2008.

En el informe pericial presentado se indica y evidencia que el código RM3 no es apropiado para la finca 102956, ya que dicha urbanización no está diseñada para la construcción de edificios o construcciones multifamiliares o de uso comercial.

Los residentes del área no tenían conocimiento del aviso en el que comunicó una solicitud de cambio de zona para la finca 102956 ubicada en el corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá, este tipo de aviso de manera genérica se hizo sin precisar el lugar exacto de la finca, no definió exactamente la ubicación del predio, así no permitiría a los moradores enterarse de la reunión ciudadana, dichos moradores nunca se enteraron de la existencia de una solicitud de cambio de código de zona sobre

la finca 102956, demostrando la deficiencia en la divulgación de los mecanismos de participación ciudadana para tramitar dicha solicitud.

El citado aviso no identificó de forma clara las razones que sustentan la solicitud de consulta pública y tampoco estableció el plazo para que los ciudadanos y organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias y no se convocó a consulta pública con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, toda vez que las publicaciones fueron efectuadas los días 8,9 y 10 de agosto de 2008 y la convocatoria se estableció para el 1 de septiembre de 2008 y los 30 días hábiles a partir de la tercera publicación se cumplían el 22 de septiembre de 2008.

Cabe considerar, 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 en la toma de decisiones que afecten los intereses o derechos de grupos o ciudadanos.

Sobre este tema el autor John Jairo Morales Alzate en su obra "Consulta Previa: Un Derecho Fundamental", indica que "las consultas deben hacerse de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo, las partes involucradas deben buscar establecer un dialogo 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, Segunda Edición Doctrina y Ley Ltda, Bogotá, Colombia, pág. 49)

Por otra parte, el autor Colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su obra Derecho Urbanístico, Legislación y jurisprudencia, señala que uno de los principios rectores del derecho urbanístico, es el principio de la función pública de urbanismo, el

cual, dentro de sus objetivos consiste en atender los procesos de cambio de uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible. Es decir, propender al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.

No se cumplió con la formalidad de participación ciudadana, Consulta Pública, de manera correcta como señala el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, en virtud que el Aviso de Consulta Ciudadana no se identificó de forma clara, las razones que sustentan dicha consulta, ni estableció el plazo para que los ciudadanos y organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias; al igual que tampoco convocó la consulta con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional; requisito este que debe ser subsanado por la entidad demandada a fin de atender los proceso de cambio en el uso del suelo y adecuarlo a la norma vigente y en aras del interés común.

Respecto a la posición planteada, esta Sala se ha pronunciado de la siguiente manera:

"DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JAIME LUQUE PEREIRA EN REPRESENTACIÓN DE SILVESTER P. KOOL, MARIO A. YEARWOOD, JIM SHAHINIAN Y RUBÉN LUNA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.360-2008 DE 15 DE DICIEMBRE DE 2008, EMITIDA POR LA DIRECTORA DE DESARROLLO URBANO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA. PONENTE: VÍCTOR LEONEL BENAVIDES PINILLA PANAMÁ, NUEVE (9) DE FEBRERO DE DOS MIL QUINCE (2015).

... En otras palabras, se ha dejado en evidencia que la DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO (*ahora Dirección de Ordenamiento Territorial*) del Ministerio de Vivienda de la República de Panamá, ha desatendido su deber de observar las formalidades básicas que, procedimentalmente se requieren cumplir para que las actuaciones y solicitudes de ocurrentes que ante ella se presenten, tengan lugar a ser atendidas con resultados precisos.

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 las unidades 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.

En fin, vastas son las razones que llevan a esta Sala a declarar la Nulidad del acto administrativo demandado, como en efecto lo hará seguidamente. Eso sí, no sin antes dejar clara anotación de que no es dable que las entidades *-y sus representantes-* que conforman la Administración Pública, desplieguen actuaciones mostrando actitudes de desinterés respecto de lo que deberían hacer como un buen pater familia; pues cómo olvidar que el Estado en su carácter de persona jurídica, tiene el deber imprescindible de cumplir con funciones específicas, como vienen a ser, entre otras, las administrativas que por Ley se le han atribuido. Todo lo cual nos lleva a entender y dejar sentado, que para que su organización gire en torno al conjunto de normas jurídicas existentes, mismas que han sido creadas para regular su competencia, relaciones jerárquicas y situación jurídica; es sumamente importante que sus formas de actuación y control como tal, sean ejecutadas cuidadosamente por quienes lo representen, entiéndase sus órganos y entes en ejercicio, en este caso, de la función administrativa.

Así las cosas, esta Sala recuerda para todos cuantos tenemos o tengamos el honor administrar la cosa pública, que este país espera de todos los funcionarios públicos eficiencia, dedicación, responsabilidad y sentido de pertenencia, para lo cual es oportuno instar a ello, y así, poder evitar encontrarnos con situaciones que podrían ser perjudiciales y que además, pudieran llegar a escorar en daños de difícil reparación y, que

encima de ello, tengan que llegar a ser cargados con los fondos del erario público de este Estado.

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 ADMINISTRATIVA 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."

"DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL BUFETE DE SANCTIS EN REPRESENTACIÓN DE ASOCIACIÓN CÍVICA DE PROPIETARIOS DE URBANIZACIÓN PUNTA PAITILLA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO.177-2008 DE 21 DE JULIO DE 2008, EMITIDA POR EL MINISTRO DE VIVIENDA. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE OCTUBRE DE DOS MIL CATORCE (2014).

... Retomando el argumento sobre la competencia para emitir el acto administrativo impugnado, estima la Sala que en efecto la normativa que profundiza sobre el procedimiento en la aprobación o rechazo de las solicitudes de cambio de uso de suelo, establece claramente que compete a la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda la elaboración de una Resolución para aprobar o negar las solicitudes la cual será firmada por el Director General de Desarrollo Urbano. (Artículo 11 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" que hace referencia al procedimiento que se le debe seguir a las solicitudes de cambio de zonificación o de uso de suelo; y Resolución N° 08-86 de 1986).

... La zonificación, como ya se explicó, tiene como finalidad la división del territorio, observando el desarrollo de cada sector. Este mecanismo del desarrollo urbano, que persigue el crecimiento ordenado o planeamiento de los poblados o ciudades para atender las necesidades materiales de la vida humana, propugna por la mejor calidad de vida de los habitantes.

En el negocio de marras, es evidente que la finalidad perseguida por los emisores del acto impugnado difiere del objetivo del desarrollo urbano.

Así, aunque la solicitud presentada para el cambio de uso de suelo de la finca 22341 y el trámite inicial que se imprimió a esta solicitud en la Dirección General de Desarrollo Urbano no presentaban deficiencias formales, las reiteradas advertencias formuladas por los funcionarios a cargo de este

proceso, sobre la inconveniencia de adoptar el código RM3 a la mencionada finca y que fueron desatendidas, denotan la actuación de las máximas autoridades ministeriales, con fines distintos a los perseguidos por la Ley. (V.gr. Informe No. 134-98 de 20 de mayo de 1998 y su anexo, Informe General del caso El Cangrejo e Informe de 22 de noviembre de 1996).

De la lectura y análisis del expediente judicial, y tomando en consideración las reflexiones esbozadas, la Sala razona que las autoridades del Ministerio de Vivienda incurrieron en una situación de desviación de poder, al aprobar una solicitud que no sólo contrariaba la opinión técnica levantada por la Junta de Panificación del Municipio de Panamá, la cual fue desatendida; sino también los objetivos y fines de las normas urbanísticas.

Al punto, considera este Magno Tribunal de Justicia que el caudal probatorio demuestra que no se dio formal cumplimiento a requisitos de importancia que debieron llevarse a cabo previo a la emisión de la Resolución impugnada.

En virtud de lo antes expuesto, lo que procede es acoger las pretensiones de los demandantes en el sentido de declarar nula la Resolución No. 177-2008 de 21 de julio de 2008 emitida por el Ministerio de Vivienda.

Por consiguiente, 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 DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL la Resolución No. 177-2008 de 21 de julio de 2008 emitida por el Ministerio de Vivienda."

Por lo tanto, como ya mencionamos, no se cumplió con la formalidad de participación ciudadana, Consulta Pública, de manera correcta como señala el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, en virtud que el Aviso de Consulta Ciudadana no se identificó de forma clara, las razones que sustentan dicha consulta, ni estableció el plazo para que los ciudadanos y organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias; al igual que tampoco convocó la consulta con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional; requisito este que debe ser subsanado por la entidad demandada a fin de atender los proceso de cambio en el uso del suelo y adecuarlo a la norma vigente y en aras del interés común. 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..."

Asimismo, como se citó el aviso manifestaba lo siguiente:

AVISO

La Dirección de Desarrollo Urbano de este Ministerio, ha recibido una solicitud formal de CAMBIO DE CODIGO DE ZOMA R-E (Residencial Especial de Mediada Densidad), para la Finca 102956 y ADICIÓN DE CÓDIGO DE ZONA C-2 (Comercial de Alta densidad) vigente, para la Finca 92455, ambas localizadas en el corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá. Esta institución, con la intención de dar cumplimiento a la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 "Que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones", procede mediante el Aviso, comunicarle a los propietarios y residentes del sector señalado, con el propósito de conocer su opinión, a través de representantes idóneos, acerca de dicha solicitud. Por lo tanto, se les convoca a una reunión el día Lunes 1 de septiembre de 2008, en horario de 6:30 p.m, en la Sala de Conferencias "La Rotonda", ubicada en Plaza Edison (Ave. Ricardo J. Alfaro, 4to piso, Ministerio de Vivienda, en el Corregimiento de Bethania, distrito y provincia de Panamá."(visible a foja 33 y 34 del expediente administrativo)

El citado aviso no identificó de forma clara las razones que sustentan la solicitud de consulta pública y tampoco estableció el plazo para que los ciudadanos y organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias y no se convocó a consulta pública con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, toda vez que las publicaciones fueron efectuadas los días 8,9 y 10 de agosto de 2008 y la convocatoria se estableció para el 1 de septiembre de 2008 y los 30 días hábiles a partir de la tercera publicación se cumplían el 22 de septiembre de 2008.

Por lo antes expuesto, lo procedente es declarar nula la Resolución N°363-08 de 16 de diciembre de 2008, dictada por el Ministerio de Vivienda, pues no se cumplió con la participación ciudadana, elemento indispensable en estos casos, como lo señala el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, norma infringida, dicha consulta ciudadana es un requisito que debe ser subsanada por la entidad demandada

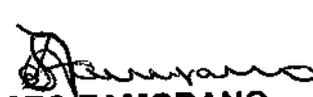
a fin de atender los procesos de cambios en el uso del suelo, y adecuarlo a la normativa vigente y en aras del interés común y en el presente expediente se demuestra que no se cumplieron una serie de requisitos necesarios para proceder con el cambio de zona RE (Residencial de mediana densidad) a RM3 (Residencial de alta densidad), para la finca 102956.

En consecuencia, 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 NULA, POR ILEGAL**, la Resolución 363-08 de 16 de diciembre de 2008, emitida por el Ministerio de Vivienda.

NOTIFÍQUESE,



**EFRÉN C. TELLO C.
MAGISTRADO**



**ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO**

VOTO RAZONADO



**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**



**LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFÍQUESE HOY 19 DE julio DE 20 19

A LAS 2:08 DE LA tarde

A Procurador de la Administración



Firma

ENTRADA No. 115-2014

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. 363-08 DE 16 DE DICIEMBRE DE 2008 DICTADA POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA.

VOTO RAZONADO

DEL MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Con el debido respeto, haciendo uso de las facultades que me confieren los artículos 115 y 147-K del Código Judicial, presento este voto razonado, aún y cuando comparto la decisión que **DECLARA QUE ES NULA**, por ilegal, la Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008, dictada por el Ministerio de Vivienda dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por la firma Camarena, Morales & Vega, en representación de Rita Kadock, Sofia Carrillo y Otros, toda vez que consideró que no ha sido expresado con la claridad requerida, uno de los aspectos de la sustentación de la decisión.

A foja 24 de la sentencia, al afirmarse que "...*La autoridad urbanística responsable, deberá publicar por tres días consecutivos...*", de la forma expuesta pareciera que se giran instrucciones a la autoridad urbanística responsable, de como debería actuar ante el trámite de una solicitud de cambio de uso de zona, cuando no es la función que corresponde a esta Sala al discernir lo planteado en este tipo de demanda, cuya finalidad es la verificación de la legalidad de la actuación que ejerció la entidad demandada. En razón de esto, más que instruir a la autoridad correspondiente es indicar que se incumplió con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, al no realizar correctamente la Consulta Pública, y no permitir el cumplimiento de la participación ciudadana como la Ley dispone. La norma señala:

“Artículo 21. ...En cuanto en el párrafo de la precitada Ley, para hacer efectiva la modalidad de 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 consulta pública.
- 4-Plazo para que los ciudadanos y 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.

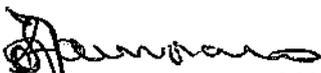
Los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades deberán ser evaluadas y consideradas por las autoridades urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita.

Tales incorrecciones del Aviso de Consulta Pública se evidencian ante la falta de claridad de las razones que la sustentan, la omisión del plazo para que los ciudadanos y organizaciones sociales presentaran sus opiniones, propuestas o sugerencias; tampoco se convocó con la antelación de por lo menos de 30 días hábiles de su realización que debían ser contados a partir de la tercera publicación

del Aviso en un periódico de circulación nacional.

Por consiguiente, es que, aun estando de acuerdo con lo decidido, presento este **VOTO RAZONADO**.

Fecha Ut Supra,



ABEL AUGUSTO ZAMORANO
Magistrado



KATHIA ROSAS
Secretaria