REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, quince (15) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

La firma **CAMARENA, MORALES & VEGA**, actuando en su propio nombre y representación ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, emitido por el Consejo Municipal de Panamá.

Cabe indicar que, mediante la Resolución de seis (6) de febrero de 2019, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, negó la solicitud de Suspensión Provisional de los efectos del Acto Administrativo objeto de impugnación promovida por la demandante (Cfr. fojas 102-111 del Expediente Judicial).

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

La parte actora pretende que se declare la nulidad, por ilegal del Acto Administrativo contenido en el Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, proferido por el Consejo Municipal de Panamá, por el cual se aprueba el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá.

En cuanto a los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, la apoderada judicial enuncia los Decretos Ejecutivos y Resoluciones Ministeriales que han servido de marco regulatorio urbanístico del Corregimiento de San Francisco; y, seguido, refiere al Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, indicando que tal Acto: a) No sobreviene de una potestad legalmente asignada al Consejo Municipal de Panamá; b) Desconoce el principio de jerarquización de las normas; c) Omitió la intervención de Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; d) Soslayó el cumplimiento de los requisitos que imponen la Ley y los Reglamentos a un Plan Parcial de Ordenamiento Territorial; y, e) Estableció efectos retroactivos de sus normas (Cfr. f. 4 del Expediente Judicial).

Ahora bien, en cuanto a las disposiciones que se alegan como infringidas, la parte actora refiere que el Acto atacado viola las siguientes normas legales:

1. El numeral 23 del artículo 17 de la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973, modificado por la Ley N°66 de 29 de octubre de 2015, "*Sobre el Régimen Municipal*", que contempla dentro de las funciones de los Consejos Municipales, la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano a nivel local.

2. Los numerales 12, 19, 24 y 26 del artículo 2; y, numerales 1 y 6 del artículo 13 de la Ley N°61 de 23 de octubre de 2009, "*Que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial*", que, entre otros, refiere como funciones del Ministerio: establecer las normas sobre zonificación, consultando a los organismos nacionales, regionales y locales pertinentes; levantar, regular y dirigir los planos reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones, mapas oficiales, líneas de construcción y todos los demás asuntos que requiera la planificación de las ciudades, con la cooperación de los municipios y otras entidades públicas; establecer regulaciones sobre las zonas industriales, residenciales y comerciales de los centros urbanos y urbanizaciones en general; y, establecer las reglamentaciones sobre

edificaciones y construcciones, así como las normas de calidad de materiales de construcción y velar por su cumplimiento. Por otro lado, el artículo 13 de la citada Ley, enumera como algunas de las funciones de la Dirección de Ordenamiento Territorial, el programar, coordinar y supervisar la elaboración e implementación de estudios de ordenamiento territorial en el territorio nacional, en el sector formal e informal; y, apoyar, en coordinación con el Viceministro, la elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial que se produzcan a nivel institucional o privado.

3. Los artículos 34, 35, 36 y 47 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, "*Que regula el procedimiento administrativo general*", relativos a los principios de la actuación administrativa; al orden jerárquico de las disposiciones legales; a que no pueden emitirse Actos que infrinjan la Ley; y, a la prohibición de establecer trámites o requisitos que no estén establecidos en la Ley.

4. El numeral 12 del artículo 5, los numerales 1, 3 y 12 del artículo 7 y los numerales 1, 2 y 4 del artículo 8 de la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006, "*Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones*", los cuales, en su orden, establecen el significado del término Plan Parcial; y, enuncian dentro de las competencias del Ministerio de Vivienda, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano: formular y ejecutar la política nacional del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, en coordinación con las entidades competentes; recopilar y unificar las normas aplicables para la ejecución de obras de parcelación, urbanización y edificaciones, dictadas por todas las entidades competentes. La recopilación será remitida a las autoridades locales para su divulgación y aplicación; y, establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales.

Por su parte, el artículo 8 de la excerta antes mencionada, alude que, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, compete a los municipios, entre otras cosas, elaborar y aprobar los planes de ordenamiento

territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las demás entidades competentes; cooperar para que los planes nacionales y regionales se cumplan dentro de su respectivo ámbito territorial; y, dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.

5. Los artículos 6 y 21 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de abril de 2007, por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que tratan sobre el horizonte de planificación determinado por el Ministerio de Vivienda, respecto a los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano que elaboran las autoridades urbanísticas; y, lo relativo a la participación ciudadana.

6. El artículo primero de la Resolución 112-2003 de 22 de julio de 2003, "*Por la cual se aprueba el Plano de Zonificación de los usos de suelo y las normas de desarrollo urbano para al Corregimiento de San Francisco*", que resuelve: aprobar en todas sus partes el Plano de Zonificación de los usos de suelo (anexo 1) y las normas de desarrollo urbano para el corregimiento de San Francisco (anexo 2), que forman parte de dicha resolución.

7. El artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 205 de 28 de diciembre de 2000, que aprueba el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, adscrito a la Dirección General de Desarrollo urbano del Ministerio de Vivienda y su reglamento general.

8. El artículo 1 de la Resolución N°204-2003 de 30 de septiembre de 2003, a través del cual se aprueba el Documento Gráfico de Zonificación de la Ciudad de Panamá, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, contentivo de las normas y códigos de zona del Distrito de Panamá y San Miguelito, actualizado hasta junio de 2003.

9. El artículo 3 del Código Civil, que establece que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.

Cabe señalar que los cargos de ilegalidad se encuentran visibles de fojas 5 a 24 del Expediente Judicial, los cuales serán expuestos y analizados en el apartado que corresponde a la Decisión de la Sala.

II. INFORME DE CONDUCTA.

Acompañando la Nota N°CMP/DP/004 de 12 de marzo de 2018, el presidente del Consejo Municipal de Panamá remitió el Informe Explicativo de Conducta, en donde expone lo siguiente:

> "... **PRIMERO:** El municipio es competente para ordenar el desarrollo de su territorio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Panamá.
>
> (...)
>
> **NOVENO:** En ejercicio de las competencias otorgadas por la Ley 6 de 2006, a los municipios, y cumpliendo con los requerimientos de la preexistencia de la Unidad de Planificación Urbana, y la Junta de Planificación Municipal, el Municipio de Panamá, elabora el Plan Parcial de Ordenamiento del Corregimiento de San Francisco, Distrito de Panamá, (PPOT) que queda aprobado mediante Acuerdo N°94 de 2018. También es importante destacar que, a partir del 19 de diciembre de 2017, se inició el proceso de elaboración del Plan Estratégico Distrital, Políticas Locales y el Plan de Ordenamiento Territorial del distrito de Panamá, aplicado a toda la jurisdicción del Distrito.
>
> (...)
>
> **UNDÉCIMO:** Con fundamento en la Ley 6 de 2006, y en el artículo 7 del Decreto Ejecutivo N°23 de 2007, en cuanto a los esquemas para la ejecución de los planes, que permite los mismos sean elaborados, además de la vía administrativa, a través de la contratación a terceros, suscribió en el Contrato N°22-2016, celebrado entre el Municipio de Panamá y el CONSORCIO IDOM, SUMA, COTRANS (GRUPO SUMA, S.A.), para el desarrollo del '*Servicio del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá.*' que tuvo como resultado el documento técnico, que sirvió de fundamento para aprobar el Acuerdo N°94 de 2018.
>
> (...)
>
> **DUODÉCIMO:** Para la elaboración del (PPOT) del Corregimiento de San Francisco, se acogieron los parámetros del artículo 9 del Decreto Ejecutivo N°23 de 2007, que establece una guía, formulada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, sobre los contenidos deberán (sic) comprender los planes locales (...). Todos estos elementos que están debidamente contemplados en el Acuerdo 94 de 2018, y hacen parte de las regulaciones contenidas en el mismo, incluyendo la zonificación y usos de suelo, que es un elemento fundamental del Plan.
>
> Consecuentemente, la única conclusión lógica es el municipio, en su condición de autoridad urbanística local, es competente para regular todo lo relativo al uso de suelo, en la jurisdicción del distrito, incluso para conocer los conflictos de desarrollo urbano, tal como lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia...
>
> (...)
>
> **DÉCIMO CUARTO:** En congruencia con el Artículo 21 del Decreto N°23 de 2007, la participación ciudadana se llevó a cabo, a través de talleres informativos, reuniones con gremios y grupos técnicos interinstitucionales, exhibición pública del Plan Parcial, publicación de los productos en la página WEB de la Alcaldía y aplicó la modalidad de consulta ciudadana, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 6 de 2002, para presentar la propuesta preliminar. Los talleres y consultas se

iniciaron oficialmente el 26 de octubre de 2016 y concluyeron el 17 de noviembre de 2017, es decir casi un año, y que para constancia de lo expresado se adjuntan las respectivas convocatorias publicadas en medios de difusión escrita.

DÉCIMO SÉPTIMO: El Municipio de Panamá, al aprobar el (PPOT) del Corregimiento de San Francisco, adopta para el distrito, nuevas disposiciones urbanísticas, que se sobreponen a las normas urbanísticas preexistentes, aun cuando las mismas hayan sido emitidas por la autoridad nacional y su alcance sea de carácter general. Ello es así, porque la misma ley prevé dicha situación de excepcionalidad, al revestir a los planes locales de suficiente jerarquía regulatoria en lo relativo al ordenamiento territorial local. En este caso, las normas generales, se aplicarán ante la ausencia u omisión de una disposición que regule determinada situación jurídica, no contemplada en el acuerdo municipal.

Es por el motivo expuesto, que el (PPOT) del Corregimiento de San Francisco, subroga cualquier norma anterior, aun cuando fuera emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

(...)" (Cfr. 117-125 del Expediente Judicial)

III. INTERVENCIÓN DE TERCEROS.

La firma forense Morgan & Morgan, apoderada judicial de la Asociación de Residentes de la Urbanización Altos del Golf, Loma Alegre, y Áreas Aledañas, Tercero Coadyuvante, interviene en el Proceso en defensa del Acto atacado, expresándose en los siguientes términos:

"En fin, lo expuesto como hechos de la demanda popular que nos ocupa, no son más que meras expresiones argumentativas, carentes -todos- de la seriedad y fortaleza jurídica necesaria para acceder a una declaratoria de ilegalidad; en realidad no se le ha endilgado ningún defecto serio al acuerdo, en sí mismo considerado, pues el mismo es un acto idóneo, realizado dentro del marco de atribuciones y competencias que tiene todo Concejo Municipal, en Panamá, en defensa y/o regulación de los derechos consustanciales a los habitantes o residentes en el área geográfica -en este caso- de un corregimiento dentro del municipio correspondiente.

La potestad reglamentaria -vía los acuerdos municipales de rigor- respecto al uso de suelos, de los municipios es una realidad legal en nuestro ordenamiento, situación que la misma parte actora reconoce al citar la existencia cierta de las leyes que sí lo disponen.

Sobre las supuestas violaciones a normas legales enderezadas en la demanda.

Respecto al rubro de violaciones legales enderezadas al acto atacado en sede de nulidad, nos permitimos expresar que ninguna de las situaciones expuestas, en este rubro, como violaciones a textos legales, tiene realmente esa calidad, deviniendo en meras alegaciones -o divagaciones semánticas- los cargos enderezados al acto administrativo motivo de demanda popular; en la etapa de alegatos se explicará, en detalle, la improcedencia de los cargos hechos al quehacer del Concejo Municipal del Distrito de Panamá.

Hechos en favor de la legitimación y entereza jurídica/gubernativa del acto atacado en sede de acción popular.

Nos permitimos exponer, en favor de la petición que ahora formulamos, en cuanto a la denegación de las pretensiones de la parte actora, los siguientes hechos.

1.- El Acuerdo Municipal #96 del 04 de abril del 2018, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Panamá, tiene como sustentos jurídicos normativos el Artículo **233** de la Constitución Política vigente, La Ley 6ª del 2006, el Decreto Ejecutivo #23 del 16 de mayo del 2007, además de los principios recogidos en la Ley 38 del 2000; esto es, es un acto jurídico/gubernativo ajustado al ordenamiento constitucional, legal y reglamentario.

2.- El Acuerdo Municipal #96 del 04 de abril del 2018 regula, en lo esencial, el adecuado ordenamiento y desarrollo urbano, constreñida su aplicación puntualmente al área geográfica adscrita al Corregimiento de San Francisco, Distrito y ciudad de Panamá, uno de los más importantes sectores habitacionales y comerciales de todo el territorio de la República de Panamá; en las últimas décadas del pasado siglo y las que transcurren del presente, esa zona ha sido objeto de un acelerado desarrollo en todos los ámbitos del quehacer humano, por lo que se imponía -eso era un reclamo a gritos de la sociedad civil organizada- un plan o sistema regulatorio del crecimiento y desarrollo urbano propio de esa división geográfica-política.

3.- El Acuerdo Municipal cuya declaratoria de ilegalidad, como pretensión medular, motiva la acción popular incoada por la parte actores (sic) en este contencioso, fue emitido por las autoridades municipales elegidas democráticamente, vale decir, el Concejo Municipal de Panamá, con la intervención de su Alcalde, autoridades que además de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias citadas arriba, se basaron en planes de desarrollo y estrategias político-empresariales del Gobierno Central, todo ello con ajuste al adecuado crecimiento urbanístico del sector.

(...)" (Cfr. 182-189 del Expediente Judicial).

Por otro lado, advierte la Sala que la Firma Global Legal Group, S.A. actuando en nombre y representación de Ran Mendel Cohen, interviene en el Proceso como Tercero Coadyuvante en favor de la parte demandante; y, en tal sentido, pretende que se declare nulo, por ilegal, el Acto Administrativo objeto de reparo. (Véase fojas 221-261 del Expediente Judicial).

Dentro de los hechos en que fundamenta su pretensión, manifiesta que el Consejo Municipal de Panamá estableció, en materia de sectorización, clasificación de usos de suelo, parámetros de construcción y edificación, de zonificación o códigos de norma, criterios distintos y contrarios a los establecidos en el ordenamiento jurídico aplicable al sector y vigente al momento de la emisión del Acto atacado de ilegal.

Además, indica que es importante que se tome en consideración que en el Acuerdo impugnado no se "... *identificó los habitantes de la ciudad de Panamá que supuestamente habían reclamado, tampoco describe el detalle de la presunta reclamación recibida, ni se describe el significado del supuesto 'crecimiento ordenado de la urbe' al que apunta el acto administrativo atacado de ilegal...*". Igualmente, advierte que tampoco "... *existe el detalle del proceso de participación ciudadana realizado de la forma en que la norma legal aplicable a la participación ciudadana establece*" (Cfr. f. 226 del Expediente Judicial).

Aclara que, si bien la Ley N°14 de 21 de abril de 2015, que modificó la Ley N°6 de 2006, ordenó el establecimiento, en cada municipio, de una Junta de Planificación Municipal, a quien le corresponderá elaborar, ejecutar y modificar los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local, y además, emitirá la opinión técnica -con carácter vinculante- necesaria para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones del plan de su competencia; agrega que, al momento de la emisión del Acto impugnado, el Municipio de Panamá no contaba con la antedicha Junta, puesto que sus miembros no habían tomado posesión de sus cargos, por lo que "... *resulta claro que el Consejo Municipal de Panamá nunca pudo haber obtenido la opinión técnica vinculante de la Junta de Planificación y Desarrollo Municipal en referencia al acto administrativo que emitió*". (Cfr. fs. 226-227 del Expediente Judicial).

Sostiene que la Entidad demandada no consultó, ni permitió la participación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. En tal sentido, afirma que el Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio del ramo, "... *no pudo orientar, ejecutar la política de ordenamiento territorial y unificar las normas aplicables; tampoco pudo participar en la elaboración de los planes locales y parciales, tal como la ley expresamente faculta...*". (Cfr. fs. 227 del Expediente Judicial).

Culmina advirtiendo que el Acuerdo N°94 de 2018, estableció un efecto retroactivo en su normativa que violenta "... *derechos adquiridos de los particulares, ya que los inmuebles que tienen zonificación y códigos de uso de suelo asignados a la fecha de la emisión del acto administrativo fueron y están siendo afectados con una nueva zonificación y clasificación de uso de suelo que se les está aplicando de forma retroactiva...*". (Cfr. fs. 228 del Expediente Judicial).

A su vez, estima el Tercero Coadyuvante que se han transgredido las siguientes disposiciones:

1. Los artículos 3, 21 y 36 del Código Civil, que establecen, en su orden,

que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos; que todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas prevalecerán las disposiciones de la nueva ley; y, que se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.

2. Los artículos 34, 35, 36 y 75 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, relativos a los principios de la actuación administrativa; al orden jerárquico de las disposiciones legales; a que no pueden emitirse Actos que infrinjan la Ley; y, al traslado de peticiones cuya decisión pueda afectar derechos a terceros.

3. Los artículos 4, 5 (inciso 12), 7 (incisos 11 y 12) y 8 (incisos 1 y 4) de la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006, que señalan, respectivamente, que el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se regulará de acuerdo con las leyes, los reglamentos y las acciones urbanísticas, las políticas nacionales y un sistema jerarquizado de planes; que precisa el significado del término "*Plan Parcial*"; que el Ministerio de Vivienda, ahora Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, tiene competencia para velar por el cumplimiento de las leyes, las normas, las políticas y los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, e, igualmente, establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales.

Por su parte, el artículo 8 de la excerta antes mencionada, alude que, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, compete a los municipios, entre otras cosas, elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las demás entidades competentes; y, dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.

4. Los artículos 1 y 13 (incisos 1 y 6) de la Ley N°61 de 23 de octubre de 2009, "*Que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial*". El artículo 1 de la norma antes citada, habla sobre la nueva denominación de la Institución, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, así como la finalidad de dicha Autoridad.

Ahora bien, en lo que respecta al artículo 13, observa la Sala que el Tercero Coadyuvante enuncia la Ley N°6 de 2006; sin embargo, transcribe y emite su concepto en atención al contenido del artículo 13, incisos 1 y 6 de la Ley N°61 de 23 de octubre de 2009, que anota dentro de las funciones de la Dirección de Ordenamiento Territorial: programar, coordinar y supervisar la elaboración e implementación de estudios de ordenamiento territorial nacional, en el sector formal e informal; y, apoyar, en coordinación con el Viceministro, la elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial que se produzcan a nivel institucional o privado. (Véase f. 331 del Expediente Judicial).

5. Los artículos 6 y 21 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el Decreto Ejecutivo N°371 de 15 de diciembre de 2009 y el Decreto Ejecutivo N°782 de 22 de diciembre de 2010, sobre el horizonte de planificación determinado por el Ministerio de Vivienda, respecto a los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano que elaboran las autoridades urbanísticas; y, lo relativo al procedimiento a seguir para hacer efectiva la modalidad de la participación ciudadana que se vaya a adoptar.

6. Los artículos 24 y 25 de la Ley N°6 de 22 de enero de 2002, "*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones*", que tratan sobre la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, considerando, entre otros, los relativos a zonificación; y, en torno a las modalidades de participación ciudadana.

7. Los artículos 11, 12, 13, 14, 34 de la Ley N°37 de 29 de junio de 2009, "*Que descentraliza la Administración Pública*", que puntualizan en qué consiste la

planificación del territorio; lo que comprende la Planificación Estratégica para el Desarrollo y su finalidad; los instrumentos jerárquicos de planificación territorial; las autoridades responsables de la coordinación interinstitucional para la planificación del territorio; y, lo que se entiende por planificación territorial provincial y distrital.

8. El artículo 2 de la Ley N°14 de 21 de abril de 2015, "*Que modifica la Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, y dicta otras disposiciones*", por el cual se reforma el contenido del artículo 26 de la Ley N° 6 de 2006, que dispone que la Junta de Planificación Municipal emitirá la opinión técnica necesaria, con carácter vinculante, para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones del plan de su competencia, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo; y establece ciertos parámetros que serán requeridos para los relativos cambios o modificaciones.

Por último, observa la Sala que el Alcalde del Distrito de Panamá, otorgó poder especial al Licenciado José Alejandro Quiodettis Ponce a efectos que, en nombre y representación de la Alcaldía de Panamá, tuviera acceso al expediente contentivo de la Acción de Nulidad bajo examen; no obstante, vale destacar que esta fue la única actuación por parte de dicha entidad que se aprecia dentro del Proceso. (Cfr. f. 286 del Expediente Judicial).

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Por medio de la Vista N°1006 de 25 de septiembre de 2019, el Ministerio Público se supeditó a lo establecido en la etapa probatoria; y así, a través de la Vista N°1107 de 28 de junio de 2022, en fase de Alegatos de Conclusión, emitió su Concepto en cuanto a la Demanda presentada, solicitando que esta Superioridad declare que no es ilegal, el Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, por las siguientes razones:

"... **los Municipios son competentes para elaborar, aprobar y ejecutar los planes parciales, habida cuenta que como autoridad urbanística reconocida por la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006, se le han asignado una serie de funciones en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y en coordinación con las demás autoridades competentes, en ese sentido, deberán dictar los acuerdos municipales que correspondan, con sujeción a la normativa e instrumentos de planificación vigentes**; lo cual denota que las atribuciones conferidas y delegadas por la ley, no son absolutas y se encuentran sujetas a ciertas condiciones.

(...)

Así las cosas, a juicio de esta Procuraduría, el **Concejo** (sic) **Municipal del Distrito de Panamá** no excedió los límites de la potestad reglamentaria, toda vez que era competente para aprobar el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, en ejercicio de las competencias en el ámbito local en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; por consiguiente, el poder reglamentario otorgado a esta autoridad urbanística ha sido ejercido en la esfera de su competencia, subordinándose a lo establecido en la Constitución y la Ley.

En lo que respecta al **artículo 94 del Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018**, objeto de reparo, este Despacho es del criterio que lo preceptuado en cuanto a que '... *quedan derogadas todas aquellas normativas y regulaciones que le sean contrarias...*', no implica la derogación de textos legales de mayor jerarquía, pues conforme al **artículo 36 del Código Civil**, se estimará '... *insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería*', lo cual no obsta para que quien estime que se configuren dichos presupuestos, ejerza las acciones que considere conducentes ante las instancias judiciales correspondientes.

En este punto, es oportuno señalar que **recientemente el Concejo** (sic) **Municipal del Distrito de Panamá dictó el Acuerdo N°61 de 30 de marzo de 2021**, '*Por el cual se aprueba el Primer Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) del Distrito de Panamá*', que en **su artículo 89, modifica el Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, objeto de controversia, en cuanto a la equiparación de normas de zonificación del Corregimiento de San Francisco**, las cuales serán reemplazadas por las establecidas en el PLOT (Cfr. página 39 de la Gaceta Oficial Digital N°29268-A de 21 de abril de 2021).

En torno a los supuestos vicios de ilegalidad en el proceso de participación ciudadana (...), **este Despacho estima que no es posible arribar a la conclusión que el Concejo** (sic) **Municipal de Distrito de Panamá, al emitir el Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, no siguió los procedimientos establecidos en la normativa vigente en cuanto a la publicidad (aviso de convocatoria), y la modalidad de consulta; más aún, tampoco reposan elementos de convicción que demuestren la falta de asesoría, coordinación y participación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de la Junta de Planificación Municipal, del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial, u otras entidades competentes en la materia; o el desconocimiento y establecimiento de requisitos y trámites no previstos en las disposiciones legales y reglamentarias que rigen en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.**

En el caso de la participación de la Junta de Planificación Municipal, advertimos que en el expediente judicial consta la nota s/n recibida el 30 de octubre de 2017, presentada por ese comité ante la Dirección de Planificación Urbana del Municipio de Panamá, en donde manifiesta su preocupación y la necesidad de adopción de una serie de acciones, entre las cuales se menciona la discusión de la propuesta del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco y de la importancia de la convocatoria para la discusión formal del referido documento a fin de integrar sus observaciones; no obstante, frente a lo antes dicho, apreciamos que **en la parte motiva del Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, acusado de ilegal, se indica expresamente que dicha instancia participó en el proceso de elaboración tal como lo señala la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006, por lo que no queda claro si luego que ésta manifestó su disconformidad, el Concejo** (sic) **Municipal del Distrito de Panamá acogió los reparos formulados** (Cfr. fojas 158-165 del expediente judicial y página 39 de la Gaceta Oficial Digital N°28524-A de 14 de mayo de 2018).

En cuanto a la inquietud manifestada por la Junta de Planificación Municipal respecto a la decisión adoptada por el **Concejo** (sic) **Municipal del Distrito de Panamá**, mediante el acuerdo N°137 de 22 de septiembre de 2015, por ser contraria a la Ley; consideramos que es importante señalar, que este tema no es objeto de análisis en la presente causa, por lo que el argumento sobre la contravención de normas de mayor jerarquía no resulta aplicable en este caso (Cfr. fojas 162-163 del expediente judicial).

(...)

A juicio de esta Procuraduría, las piezas procesales que obran en autos no permiten establecer que **el Concejo** (sic) **Municipal del Distrito de Panamá**, al dictar el Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, objeto de controversia, no observó lo dispuesto en la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006, el Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, la Resolución N°112-2003 de 22 de julio de 2003, el Decreto Ejecutivo N°205 de 28 de diciembre de 2000, la Resolución N°204-2003 de 30 de septiembre de 2003, y la Ley N°6 de 22 de enero de 2002, disposiciones alegadas como infringidas tanto por la accionante, como por el tercero interesado, ya que se trata de una serie de pruebas documentales que no permiten verificar las alegaciones vertidas por las partes (Cfr. fojas 31, 32-84 y 158-165 del expediente judicial).

(...)" (Cfr. 146-152 y 350-364 del Expediente Judicial)

V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

La firma Global Legal Group, S.A. actuando en nombre y representación de Ran Mendel Cohen, Tercero Coadyuvante en favor de la parte demandante, reitera, bajo los mismos argumentos esgrimidos en su escrito de Intervención de Tercero, su solicitud para que la Sala Tercera declare que es nulo, por ilegal, el Acto Administrativo contenido en el Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018 (Cfr. fs. 311-349 del Expediente Judicial).

En otro orden de ideas, cabe anotar que la firma **CAMARENA, MORALES & VEGA**, no presentó Alegatos de Conclusión dentro del Proceso por ellos instaurado, y, como ya señalamos, la Procuraduría de la Administración expuso su opinión legal en relación a la Demanda promovida por la prenombrada, en fase de Alegatos de Conclusión, a través de la Vista Fiscal N°1107 de 28 de junio de 2022, la cual se esquematizó previamente.

VI. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los Actos Administrativos que expidan los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97 del Código Judicial.

La demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, expedido por el Consejo Municipal de Panamá, mediante el cual se aprueba el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá.

En cuanto a las disposiciones que se estiman vulneradas, luego de la lectura minuciosa del libelo de demanda, observa la Sala que la parte actora sintetiza los cargos de ilegalidad planteados, en los siguientes puntos:

> "Como hemos visto a lo largo de la explicación de los cargos de ilegalidad expuestos, el acto demandado fue expedido:
>
> - Soslayando que el Consejo Municipal de Panamá, dentro de sus atribuciones, no cuenta con facultades expresas para aprobar Planes Parciales de ordenamiento territorial.
>
> - Soslayando que la autoridad con facultad legal expresa para establecer normas sobre zonificación y uso de suelo, mapas oficiales, líneas de construcción, zonas residenciales y comerciales, edificaciones y construcciones es el Miviot, no el Consejo Municipal de Panamá, por lo que dicha autoridad no se podía abstraer o evitar en la elaboración y aprobación de nuevas normas urbanísticas y de ordenamiento territorial.
>
> - Soslayando que la elaboración y aprobación de planes de ordenamiento territorial, deben estar sometidos a la asesoría del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.
>
> - Soslayando que a propósito del Corregimiento de San Francisco existía un Plan de Desarrollo Metropolitano aprobado mediante Decreto Ejecutivo N°205 de 28 de diciembre de 2000, planos de zonificación y usos de suelo aprobados mediante Resolución Ministerial N°112-2003 de 22 de julio de 2003, modificada por la Resolución Ministerial N°235-2005 de 16 de agosto de 2005 y por la Resolución Ministerial N°28-2012 de 27 de enero de 2012; y documento gráfico de zonificación aprobado mediante Resolución Ministerial N°204-2003 de 30 de septiembre de 2003, los cuales no podían ser modificados ni derogados por un Acuerdo Municipal.
>
> - Soslayando la naturaleza, conceptualización jurídica y requisitos de un Plan Parcial de ordenamiento territorial.
>
> - Soslayando el término o plazo de vigencia que aplica para Planes Parciales de ordenamiento territorial.
>
> - Soslayando la prohibición de imprimir efectos retroactivos a un instrumento jurídico, que ni siquiera tiene la categoría de ley de orden público o de interés social y en detrimento o perjuicio de derechos ya adquiridos.
>
> - Soslayando la formalidad de acreditar el cumplimiento exacto de las fórmulas o métodos de participación ciudadana y la formalidad de exponer, en su motivación, los resultados de la participación ciudadana con los criterios técnicos y

legales a los que fueron sometidos dichos resultados". (Cfr. fs. 23-24 del Expediente Judicial).

Por su parte, el Tercero Coadyuvante compendia su concepto respecto a las normas que estima vulneradas de la siguiente manera:

"... El Consejo Municipal de Panamá denominó al plan... sin cumplir con los requisitos legales para que dicho plan pueda ser un Plan Parcial de Ordenamiento Territorial...

Muy por el contrario y de forma unilateral y arbitraria, el Consejo Municipal de Panamá escogió de todas las áreas de la ciudad de Panamá el corregimiento de San Francisco, como corregimiento modelo para comenzar a hacer los cambios urbanos y realizó modificaciones a la zonificación, códigos de uso de suelo, normas de edificación y eliminó todo tipo de tolerancias; resultando inclusive la normativa dictada contraria a las leyes nacionales, decretos ejecutivos y resueltos ministeriales vigentes al momento de la emisión del acuerdo municipal. Todos esos cambios en la normativa para el desarrollo urbano del corregimiento de San Francisco, el Consejo Municipal de Panamá los realizó sin haber utilizado la forma correcta de participación ciudadana que la ley prevé, sin publicar la participación o consulta ciudadana de acuerdo a las formalidade (sic) que la ley establece, siendo esto último un requisito indispensable para que la participación o consulta ciudadana sea válida. También el Consejo Municipal no contó con la opinión técnica previa y vinculante de la Junta de Planificación y Desarrollo Municipal de Panamá, lo cual también es un requisito indispensable para la emisión de un Plan Parcial de Ordenamiento Territorial, ni tampoco permitió la participación de la Junta de Planificación y Desarrollo Municipal de Panamá en las participaciones o consultas ciudadanas que supuestamente fueron realizadas.

El Consejo Municipal de Panamá tampoco permitió para la emisión del acuerdo municipal la participación del Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Sin embargo, lo que resulta extremadamente alarmante para cualquier Estado de Derecho como el nuestro, es que el Consejo Municipal de Panamá ordenó aplicar las normas del acuerdo municipal de forma retroactiva y derogó toda normativa que resultase contraria al mismo, aunque la normativa fuese de una jerarquía superior al acuerdo municipal, como en efecto lo es, lo que provoca que la pirámide de jerarquización de las leyes del sistema jurídico se vea conculcada.

Todo lo anterior también atenta contra los derechos adquiridos de los propietarios de fincas que ya poseían sus códigos de zona y usos de suelo, quienes se vieron afectados con la vigencia del ACUERDO N°94 DE 2018 ya que los mismos fueron cambiados, por lo que ya no pueden disponer libremente de su bien inmueble para lo cual su zonificación y código de uso de suelo que habían adquirido le permitía realizar en su propiedad". (Cfr. fs. 257-258 del Expediente Judicial).

Luego de lo expuesto, procede el Tribunal al análisis del caso. Para comenzar, como cuestión previa vale resaltar que nuestra Carta Magna dispone en su artículo 233 que corresponde a los Municipios "... *ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley*"; y, en su artículo 242 atribuye como función del Consejo Municipal la expedición de acuerdos y resoluciones municipales.

En virtud de lo anterior, la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006, "*Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones*", vigente al momento de la emisión del Acto impugnado, desarrolla lo relativo a las autoridades urbanísticas y su competencia, los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; así como las entidades destinadas a la elaboración y aprobación de los mismos.

En tal sentido, consideramos pertinente citar la normativa, de dicha excerta legal, que guarda relación con la materia bajo análisis. Veamos:

Autoridades urbanísticas y su competencia.

"**Artículo 4.** El ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se regulará de acuerdo con las leyes, los reglamentos y las acciones urbanísticas, las políticas nacionales y un sistema jerarquizado de planes."

"**Artículo 6.** Las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

El Ministerio de Vivienda orientará y capacitará a los municipios, en el marco de sus capacidades técnicas y financieras, para que, de forma ordenada, asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

El Gobierno Local actuará a través de cada uno de los municipios responsables de los aspectos urbanos locales que sean de su competencia."

"**Artículo 7.** El Ministerio de Vivienda, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrá competencia para:

1. Formular y ejecutar la política nacional del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, en coordinación con las entidades competentes.
2. (...)
3. Recopilar y unificar las normas aplicables para la ejecución de obras de parcelación, urbanización y edificaciones, dictadas por todas las entidades competentes. La recopilación será remitirá a las autoridades locales para su divulgación y aplicación.

(...)

11. Velar por el cumplimiento de las leyes, las normas, las políticas y los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.
12. Establecer y unificar normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales."

"**Artículo 8.** Los municipios, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrán competencia para:

1. Elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las demás entidades competentes.
2. Cooperar para que los planes nacionales y regionales se cumplan dentro de su respectivo ámbito territorial.

3. Gestionar, ejecutar y controlar, con los profesionales idóneos, los plantes locales de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, dentro de sus (sic) respectiva jurisdicción.

4. Dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.

(...)".

Planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

"**Artículo 5.** Para efectos de la aplicación e interpretación de la presente Ley, los términos que se expresan a continuación tendrán el siguiente significado:

(...)

10. 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.

11. Plan parcial. Instrumento de planificación detallado, cuyo objetivo principal es el ordenamiento, la creación, la defensa o el 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 ameriten un tratamiento separado dentro del plan de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano local.

(...)".

"**Artículo 11.** Para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, la planificación se realizará mediante un sistema integrado y jerarquizado de planes, del que se detallan:

1. Planes nacionales.
2. Planes regionales.
3. Planes locales.
4. Planes parciales."

"**Artículo 15.** Los planes parciales tendrán los mismos requisitos de contenido del plan local".

"**Artículo 17.** Los planes nacionales, regionales y parciales serán preparados por el Ministerio de Vivienda con la participación de organismos y entidades competentes en la materia, de acuerdo con las disposiciones establecidas en la presente Ley y otras leyes aplicables.

El plan local será elaborado por el municipio respectivo como autoridad urbanística local, de acuerdo con las disposiciones establecidas en esta Ley.

Los planes parciales serán elaborados por el Ministerio de Vivienda o por el municipio, según corresponda".

"**Artículo 20.** Los planes nacionales y regionales deberán ser aprobados, mediante decreto ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda y publicados en la Gaceta Oficial.

Los planes locales deberán ser aprobados mediante acuerdo municipal, y publicados en la Gaceta Oficial.

Los planes parciales serán aprobados por el Ministerio de Vivienda o por el municipio, según corresponda".

En este contexto normativo, cabe señalar que la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, fue modificada parcialmente por la Ley N°14 de 21 de abril de 2015, en lo que respecta al artículo 18, el cual dispone que en cada municipio se establecerá una Junta de Planificación Municipal, a quien "... *le corresponderá participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local...*"; y, en relación con el artículo 26, que dispone que, para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones del plan de su competencia, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo; la Junta de Planificación Municipal deberá emitir su opinión técnica, la cual tendrá carácter vinculante.

Así las cosas, atendiendo a este marco normativo, esta Superioridad alcanza las siguientes reflexiones:

- Que tanto el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como los Municipios son autoridades en materia urbanística; el primero a nivel nacional y los segundos en el plano local;

- Que los Municipios tienen competencia para elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda -autoridad competente para custodiar el cumplimiento de las leyes, las normas, las políticas y los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano- y en coordinación con las demás entidades competentes;

- Que los planes parciales serán elaborados y aprobados por el Ministerio de Vivienda o por el Municipio, según corresponda;

- Que incumbe a la Junta de Planificación Municipal participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial; abarcando, inclusive, los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local; y,

- Que, para la aceptación o desaprobación de los cambios o modificaciones de los planes, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo por parte de

la autoridad urbanística local, se requiere previamente la opinión técnica de la Junta de Planificación Municipal, cuyo Informe tendrá carácter vinculante.

Por otro lado, el artículo 17, numeral 23 de la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973, "*Sobre Régimen Municipal*", adicionado por el artículo 46 de la Ley N°6 de 2006, y modificado por el artículo 72 de la Ley N°66 de 29 de octubre de 2015, denota que es competencia exclusiva de los Concejos Municipales, la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano a nivel local.

Hasta aquí, queda claro que los municipios, como autoridades urbanísticas locales, están facultados para llevar a cabo todo lo concerniente a la elaboración y aprobación de los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local, dentro de su respectiva jurisdicción; siendo esta una de las finalidades estipuladas en el artículo 6 de la Ley 6 de 2006, que refiere a que el Gobierno Local debe asumir "... *gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano*".

Ahora bien, en relación con el material probatorio aportado al proceso, consta en el expediente judicial que el Viceministro de Ordenamiento Territorial, en representación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, dio respuesta a la información solicitada como prueba de informe a través de la Nota DS-AL-643-2022 de 21 de junio de 2022, de la siguiente manera:

> "1. Con relación a la primera interrogante debemos indicar que según nuestros registros **el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no fue consultado en el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco**, Distrito y Provincia de Panamá, sin embargo; podemos manifestar que el Municipio nos extendió invitaciones a reuniones informativas, mas no participamos a manera de consulta o para la elaboración del plan antes mencionado.
>
> 2. Referente a la segunda pregunta, podemos manifestarle que la Resolución N°112-2003 de 22 de julio de 2003 "Por la cual se Aprueba el Plano de Zonificación de los Usos de Suelo y las Normas de Desarrollo Urbano para el Corregimiento de San Francisco", modificada por la Resolución N°235-2005 de 16 de agosto de 2005, y a la Resolución N°28-2012 de 27 de enero de 2012, no fueron derogadas o subrogadas a través de un instrumento legal, sin embargo; (sic) es importante señalar que, al Municipio (sic) elaborar el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial, cumple con la facultad otorgada a través de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, donde es competente para ejercer la función de elaborar los Planes locales dentro de su jurisdicción, razón por la cual nace a la vida jurídica el Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, quedando así, sin vigencia las normativas anteriores de manera tácita, según lo establecido en el artículo 36, capítulo IV del Código Civil de Panamá...
>
> 3. En cuanto a la tercera pregunta, relacionada a la Resolución N°204-2003 de 30 de septiembre de 2003 "Por la cual se Aprueba el Documento Gráfico de

Zonificación para la Ciudad de Panamá, actualizado hasta junio de 2003" normativa de planificación y ordenamiento urbano aplicable para el Corregimiento de San Francisco del Distrito de Panamá; le podemos indicar que dicha normativa mantiene su vigencia para el distrito de San Miguelito, sin embrago; (sic) la normativa antes señalada no es actualmente aplicable ni constituye una normativa de planificación y ordenamiento urbano vigente para el Corregimiento de San Francisco del Distrito de Panamá, al darse el nacimiento a la vida del Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, a través de la competencia otorgada al Municipio a través de la Ley 14 de 21 de abril de 2015.

4. Con relación a su cuarta y última interrogante, podemos manifestarle que **el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de su Dirección de Ordenamiento Territorial, no coordinó, supervisó, apoyó o participó en la elaboración del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, Distrito y Provincia de Panamá, aprobado a través del Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018**". (Cfr. fs. 307-308) (lo resaltado es de la Sala).

Por su parte, en el Informe Explicativo de Conducta, la Entidad Demandada afirma que el Municipio de Panamá cuenta con una Junta de Planificación desde el mes de noviembre de 2015, integrada por un grupo de individuos especificados en el artículo 18 de la Ley 6 de 2006, ratificada por el artículo 1 del Acuerdo N°76 de 13 de marzo de 2018, publicado en la Gaceta Oficial N°28501-B de 10 de abril de 2018, por el cual se aprueba el Reglamento Interno de la Junta de Planificación Municipal del Distrito de Panamá; y, en tal sentido, indica que forma parte de la referida Junta "... *un miembro del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, designado por el Ministro, confirmando de ésta manera, la participación del ente sectorial en las decisiones y acciones que adopta el municipio relacionadas al ordenamiento territorial*". (Véase Ordinal Octavo a f.120).

En un paréntesis, llama la atención de la Sala que la Entidad circunscribe la participación del Ministerio, a ser miembro de la Junta de Planificación Municipal del distrito, justificando de esa manera su participación en las decisiones y acciones que adopta el municipio, relacionadas al ordenamiento territorial, soslayando, a nuestro juicio, el carácter asesor o consultivo que la Ley le otorga en dicha materia.

Igualmente, vemos en el caudal probatorio que reposa en el Expediente Judicial, la Nota de 30 de octubre de 2017, suscrita por miembros de la Junta de Planificación Municipal, a saber: representantes de la Universidad de Panamá, de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, y de la Sociedad Civil;

quienes presentan al Alcalde de la ciudad de Panamá, una serie de observaciones, recomendaciones y solicitudes tendientes a mejorar el funcionamiento de dicho colectivo de orden técnico; y, respecto al tópico que nos atañe, manifiestan lo sucesivo:

> "Un hecho de gran importancia y preocupación para los miembros de la Junta de Planificación es la convocatoria por parte del Municipio de Panamá, para la realización del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco. Mucho antes de la convocatoria para la presentación de propuestas para dicho estudio, hicimos varios llamados de atención para corregir algunas situaciones de la propuesta, pero nuestras observaciones no fueron acogidas.
>
> Creemos que la participación de los miembros de la Junta de Planificación Municipal, todos arquitectos con amplia experiencia y práctica profesional es de obligada consulta para aportar criterios técnicos y asesoría al Municipio y al Consorcio; (sic) En este caso hemos sido solo espectadores del proceso, no hemos practicado el concepto de integralidad, (sic)
>
> Por medio de las redes sociales nos enteramos de un llamado a consulta pública el día 30 de octubre de 2017 para la aprobación del Plan, así como una posposición para el día 15 de noviembre de 2017, situación que nos vuelve a llenar de preocupación por la forma como se ha estado ejecutando el desarrollo del Plan.
>
> En base a lo anterior, elevamos una protesta formal ante usted, como máxima autoridad del Municipio, ya que, hasta el momento, dicho plan, no ha sido presentado a los miembros de la Junta de Planificación formalmente. Esta Junta desconoce los términos de referencia preparados, los objetivos, visión, metas, dirección y resultados de dicha propuesta. Algunos miembros hemos participado en talleres, para enterarnos de que se trata, pero hemos asistido como cualquier ciudadano.
>
> (...)
>
> Un hecho relevante que llama poderosamente la atención de los miembros de la Junta de Planificación, por lo contradictorio e improcedente es la aseveración que aparece en la página 16 de la propuesta del PPOT que dice lo siguiente:
>
> **AUTORIDADES URBANISTICAS Y COMPETENCIA DEL MUNICIPIO**.
>
> 'En los municipios las Juntas de Planificación Municipal son el ente que debe participar para elaborar y ejecutar, los planes locales y parciales, así como para aprobar o negar los cambios. **(HASTA AQUÍ CONCORDAMOS, YA QUE ES LO QUE DICE LA LEY)**.
>
> **'No obstante, lo anterior, el Acuerdo Municipal 137 de 22 de septiembre de 2015 establece el procedimiento para el trámite de solicitudes, de cambios o modificaciones a los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano del Distrito de Panamá, pero no está reglamentada la participación de la Junta de Planificación en cuanto a su participación en los planes de ordenamiento territorial.'**
>
> Se pretende mediante una resolución, que es inferior a una Ley, impedir la participación de la Junta de Planificación Municipal en la elaboración, revisión o aprobación de los planes de ordenamiento territorial, o sea que los miembros de la Junta de Planificación Municipal no pueden opinar ni participaren (sic) la ejecución del Plan Parcial. Esta aseveración del Consorcio encargado del estudio, consignada en la página 16, es totalmente falsa, tendenciosa y en contra de la Ley 14.
>
> Por otro lado, de igual forma le informamos que la Resolución Municipal 137, tampoco fue presentada, discutida o consensuada con la Junta de Planificación Municipal (sic)
>
> Distinguido señor Alcalde, frente a esta situación, queremos proponer lo siguiente:
>
> 1. Solicitarle con todo respeto reconsiderar la consulta hasta tanto la propuesta del Plan Parcial de Ordenamiento territorial del Corregimiento de San Francisco, sea presentado a consideración de la Junta de Planificación

> Municipal, discutida ampliamente y de ser el caso, hacer las correcciones propuestas por la Junta de Planificación Municipal en atención a lo dispuesto por la Ley 14.
>
> (...)". (Cfr. fs. 158-165 del Expediente Judicial).

De igual forma, se constata la Consulta Interna N°DPU-OT-DOT-CI-002-2022 de 15 de junio de 2022, suscrita por la Dirección de Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial, que fue solicitada por la Sala como parte de las pruebas admitidas dentro de la causa; en donde, en su parte final, certifica lo siguiente:

> "... La Dirección de Planificación Urbana, hoy Dirección de Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial, comunica que en sus archivos no consta documento oficial que contenga alguna opinión y/o estudio técnico, que refiera el análisis, evaluación y consenso oficial dado a través de la Junta de Planificación Municipal del momento (2015 a 2018), como instancia multisectorial de carácter consultivo y de participación, **que haya sido tomado en cuenta para la elaboración y aprobación del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco**, en el Distrito y Provincia de Panamá". (Cfr. fs. 304-306 del Expediente Judicial).

Todo lo anterior, revela que los Municipios son la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito y, por Ley, son la autoridad urbanística a nivel local, siendo los Consejos Municipales quienes están facultados para elaborar y aprobar los planes – locales o parciales- de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local; sin embargo, la normativa que regula la materia establece con claridad dos (2) presupuestos de importancia, que se constituyen en condiciones de ineludible cumplimiento dentro del proceso de elaboración de los referidos planes de ordenamiento territorial; premisas estas que, a pesar de su exigencia, no fueron implementadas durante el procedimiento que dio como resultado el instrumento de planificación y ordenamiento urbano objeto de reparo, menoscabando de esta manera el Debido Proceso Legal y el Principio de Estricta Legalidad. Así, desarrollamos a continuación los referidos presupuestos, veamos:

1) La asesoría del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Como ya señaláramos, los municipios tienen competencia para elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial a nivel local; sin embargo, esta atribución se encuentra supeditada a la asesoría del Ministerio del ramo.

En tal sentido, cabe indicar que esta 'asesoría' podemos interpretarla como recomendaciones o sugerencias proferidas por el Ministerio en su ámbito de especialización; que, aun cuando su aplicación no es imperiosa, la misma debe suscitarse o propiciarse, tomando en consideración que esta Entidad Estatal es la autoridad competente para velar por el cumplimiento de las leyes, las normas, las políticas y los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. (Artículo 7, numeral 11 y artículo 8 numeral 1 de la Ley N°6 de 2006).

Aunado a ello, vale acotar que, si bien, los acuerdos municipales sobre la materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, son dictados por los municipios, los mismos deben estar sujetos a las leyes, los reglamentos y a los planes nacionales y regionales, mismos que son preparados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial; por lo que, razonamos que, siendo el Ministerio del ramo la entidad que tiene como finalidad establecer, coordinar y asegurar la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial; y, que esta herramienta de organización del territorio es regulada de acuerdo a un sistema jerarquizado de planes, deriva de ahí la necesidad de participación, desde un marco consultor, de esta autoridad urbanística nacional, tendiente a procurar una armonizada cohesión e integración de los planes urbanísticos a nivel local y parcial con los lineamiento de aquellos planes de mayor jerarquía. (Véanse los artículos 4 y 8, numeral 4, de la Ley N°6 de 2006 y el artículo 1 de la Ley 61 de 2009).

2) La participación de la Junta de Planificación Municipal.

Sobre este componente, aprecia la Sala que en la parte motiva del Acto Administrativo objeto de reparo, el Consejo Municipal de Panamá afirma que "*... la Junta de Planificación Municipal participó en el proceso de elaboración del Plan, tal y como señala la Ley 6 de 2006*"; no obstante, en atención a las pruebas contenidas en la Nota de 30 de octubre de 2017 y la Consulta Interna N°DPU-OT-DOT-CI-002-2022 de 15 de junio de 2022, transcritas en líneas previas, colegimos

que tal participación no se materializó o se surtió de forma deficiente e incierta, contraviniendo el mandato especificado en el artículo 1 de la Ley N°14 de 2015, que dispone que a la Junta de Planificación Municipal le corresponderá participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local.

En ese orden de ideas, asegura la entidad demandada que la elaboración del Plan se surtió por medio de la contratación a terceros, con el Contrato N°22-2016, celebrado entre el Municipio de Panamá y el Consorcio IDOM, SUMA, COTRANS (GRUPO SUMA, S.A.), para el desarrollo del '*Servicio del Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, distrito y provincia de Panamá.*'; afirmando, además, que esta contratación "... ***tuvo como resultado el documento técnico, que sirvió de fundamento para aprobar el Acuerdo N°94 de 2018***." (Cfr. f. 121) (lo resaltado es de la Sala). Sin embargo, valora esta Superioridad que, aun cuando el Plan Parcial en comento fue elaborado por un tercero, contratado para tal fin; esto no era óbice para no cumplir con las formalidades establecidas en la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006, modificada por la Ley N°14 de 21 de abril de 2015, en lo que respecta a la participación especializada del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y de la Junta de Planificación Municipal.

Por otra parte, es necesario dejar claro que, aunque el Consejo Municipal de Panamá, mediante el Acuerdo N°61 de 30 de marzo de 2021, por el cual se aprueba el Primer Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) del Distrito de Panamá, modificó, en su artículo 89, el Acuerdo N°94 de 2018, en cuanto a la equiparación de normas de zonificación del corregimiento de San Francisco, las cuales son reemplazadas por las detalladas en el PLOT; el contenido de los demás aspectos definidos en el Plan Parcial de Ordenamiento Territorial del Corregimiento de San Francisco, se mantiene.

En tales circunstancias, luego de examinar los preceptos jurídicos que guardan relación con el Negocio bajo estudio y tomando en consideración las

pruebas contenidas en el Expediente, infiere la Sala que el Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, fue emitido sin dar cumplimiento a requerimientos establecidos en las leyes de ordenamiento territorial vigentes a la fecha en que se profirió dicho Acto Administrativo.

Entonces, previa determinación de las omisiones advertidas, valora esta Superioridad que, comprobados los cargos de ilegalidad comprendidos en el artículo 4 y los numerales 1 y 4 del artículo 8 de la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006; el artículo 1 de la Ley N°61 de 23 de octubre de 2009; así como el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, y en aplicación del Principio de Economía Procesal, resulta innecesario confrontar el resto de las disposiciones presuntamente transgredidas.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO**, **POR ILEGAL**, el Acuerdo N°94 de 4 de abril de 2018, emitido por el Consejo Municipal de Panamá.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 29 DE Noviembre DE 20 22

A LAS 8:35 DE LA mañana

A Procurador de la Administración, Encargada

Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 3518 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 18 de noviembre de 20 22

SECRETARIA