

66
105

REPÚBLICA DE PANAMÁ



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

Panamá, veintiuno (21) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

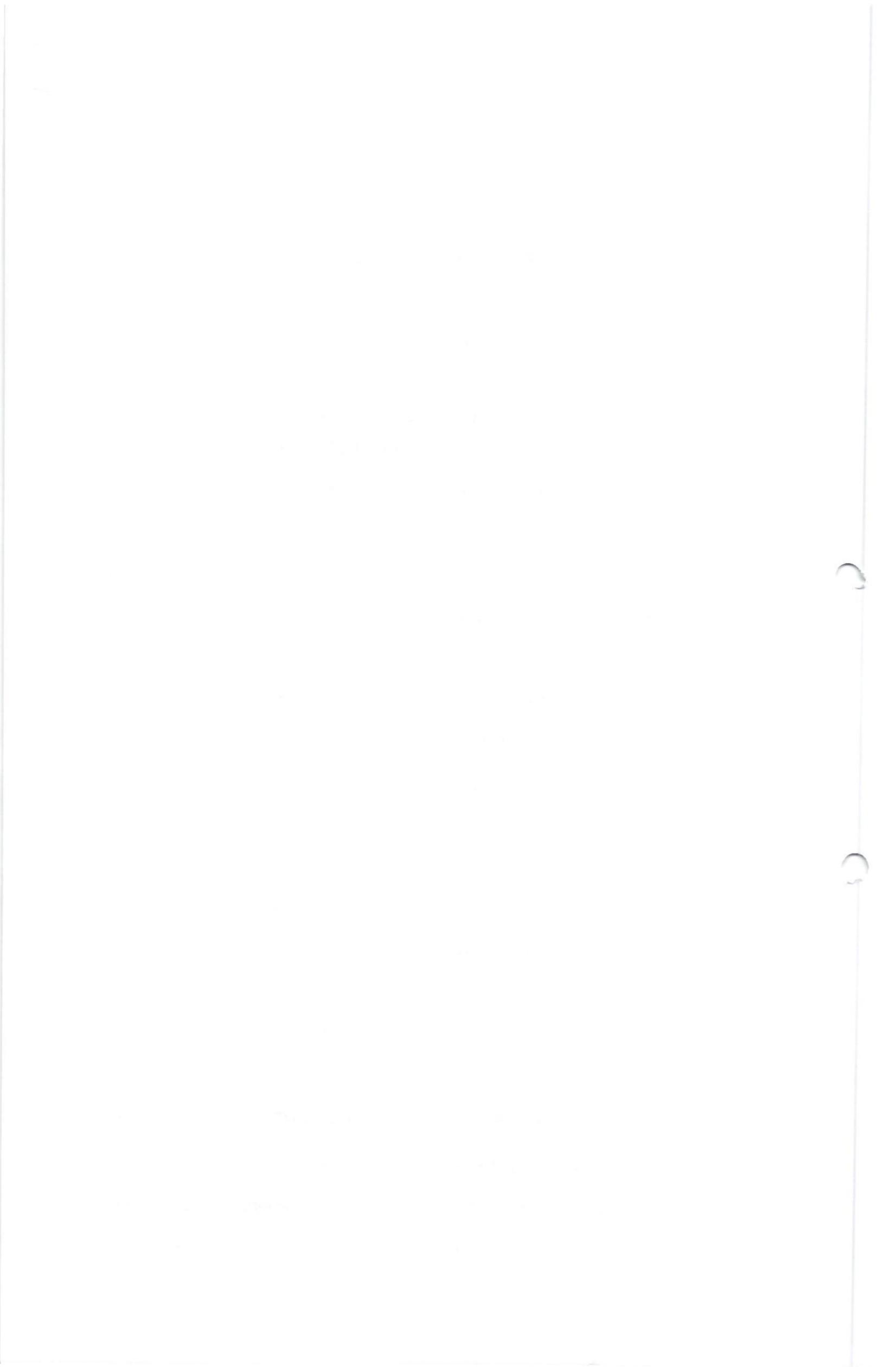
VISTOS:

El licenciado George Parfait Johnson, actuando en nombre y representación de MIGDALIA JAMÍN RODRÍGUEZ, MARILIN GONZÁLEZ MORENO, ALYSKAYA LISBETH GONZÁLEZ SÁNCHEZ y OTROS, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 262-2019 de 16 de abril de 2019, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

A foja 26 del libelo de la demanda se formula solicitud de suspensión provisional de la Resolución N°262-2019 de 16 de abril de 2019, dictada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por medio de la cual se aprueba el cambio de zona R-R (Residencial Rural) del Plan Normativo de La Chorrera, al código de zona RBS (Residencial Bono Solidario), según Decreto Ejecutivo N° 10 de 15 de enero de 2019, para la finca 133430, lote 13 C, con código de ubicación 8617, con una superficie de 1 hectárea + 9,744 m²; ubicada en el Corregimiento de Puerto Caimito, distrito de La Chorrera, provincia de Panamá Oeste.

SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 261-2017 de 6 de julio de 2017, el apoderado judicial de los demandantes argumenta que existen graves perjuicios de tipo social, de infraestructuras básicas, rajaduras en



viviendas y económicos que se está causando a las personas que residen en la urbanización "Altos del Campo" ubicada a un lateral del polígono donde se construyen torres de apartamento.

En relación con la apariencia de buen derecho o *fummus bonis iure*, el demandante alega que la Resolución N°262-2019 de 16 de abril de 2019, dictada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, mediante la cual se realizó el cambio de código de zona, si bien dicho cambio de código de zona fue publicado en un periódico, no se le dio la debida publicidad a esta consulta pública ya que el acta de esta reunión solo se encuentra suscrita por los funcionarios del MIVIOT y no se le comunicó a la comunidad, para que objetara el cambio propuesto.

En lo que respecta al *periculum in mora* o peligro en la demora, señala que son ostensibles los daños económicos y materiales que está ocasionando la construcción de esta torre de apartamentos, pues las edificaciones colindantes, como son los residentes de "Altos del Campo", se verán afectados con la agudización de la falta de agua, la deficiencia en la recolección de la basura y fallas en el abastecimiento eléctrico, entre otros aspectos. Además, sostiene lo siguiente:

"De igual forma, se ignora la realidad arquitectónica del área, puesto que las edificaciones colindantes son viviendas unifamiliares, o sea, una hilera de casas de la barriada Altos del Campo, y no apartamentos, como se desea establecer inadecuadamente, a lo que se suma, la calidad de la zona R-E (RESIDENCIAL ESPECIAL), que implica que su densidad poblacional no debe exceder los 300 habitantes por kilometro cuadrado, ello en seguimiento del plan normativo de La Chorrera, y que la resolución impugnada en el punto tres violenta al elevar indirectamente al establecer la edificación de diez (10) torres, con planta baja y cuatro altos, lo que implica un incremento de la densidad poblacional..." (F. 28).

EXAMEN DE LA SALA TERCERA

La suspensión provisional del acto administrativo es una potestad discrecional de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia regulada en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en virtud de la cual la Sala puede, de manera provisional, suspender los efectos del acto, disposición o resolución impugnada, si a su

juicio, es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave, actual, inminente y de difícil reparación que se ocasionaría con la demora natural de los procesos judiciales.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de manera reiterada ha expuesto que para acceder a la medida de suspensión provisional del acto administrativo es necesario que el peticionario cumpla con dos (2) presupuestos básicos: el *fumus boni iuris* (apariencia de buen derecho) y el *periculum in mora* (peligro en la demora judicial) y en las demandas contencioso administrativa de nulidad es importante acreditar la apariencia de buen derecho, siendo una medida factible cuando el acto, resolución o disposición administrativa desconozca los principios de separación de poderes públicos, la sujeción a normas legales de superior jerarquía que den lugar a violaciones ostensibles o manifiestas al ordenamiento jurídico en abstracto.

Al revisar el contenido del acto administrativo impugnado, de la Resolución N°262-2019 de 16 de abril de 2019, dictada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se observa que sobre la finca 133430, lote 13C, con código de ubicación 8617, con una superficie de una (1) hectárea +9,744 m², ubicada en el corregimiento de Puerto Caimito, Distrito de La Chorrera, provincia de Panamá Oeste, la autoridad administrativa **aprueba el cambio de código de zona** R-R (Residencial Rural) del Plan Normativo de La Chorrera, al código de zona RBS (Residencial Bono Solidario) del Decreto Ejecutivo N° 10 de 15 de enero de 2019, con lo que **permite** la lotificación para la construcción de diez (10) torres de apartamentos con una altura máxima de planta baja y cuatro (4) altos.

Del examen de la demanda contencioso administrativa de nulidad, se advierte que una de las normas citadas como conculcadas por el acto administrativo impugnado es el numeral 3, del artículo 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, "Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones", modificado por la Ley 14 de 21 de abril 2015, "Que modifica la Ley 6 de 2006, que reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano, y dicta otras disposiciones", el cual establece que la Junta de Planificación Municipal es la encargada de emitir la opinión técnica necesaria "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”; para lo cual, entre uno de los requisitos indispensables, está:

“3. Que se haya realizado una consulta pública la cual se llevará a cabo en la comunidad que será afectada, bajo la coordinación de la junta comunal y en un horario en el que la comunidad tenga capacidad de participar y expresar su opinión. El resultado de esta consulta será vinculante, por lo menos, en uno de los votos que emitirá los representantes de la sociedad civil ante la Junta de Planificación Municipal”. (Gaceta Oficial N° 27767 de 24 de abril de 2015).

Si bien, en la parte del Considerando de la Resolución N° 262-2019 de 16 de abril de 2019, se indica que la Junta de Planificación Municipal de La Chorrera se encuentra inactiva, ello no es óbice para que no se cumpliera con la debida consulta ciudadana que ordenan los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”, los cuales disponen la obligación de llevar a cabo la participación ciudadana cuando se trate de temas relativos a zonificación, como es el caso que nos ocupa, en donde el acto administrativo impugnado ha llevado un cambio de código de zona de R-R a RB-S. Las disposiciones legales que se citan de la Ley 6 de 2002, establecen:

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 ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, 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 que 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. *Foros 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 en instancias institucionales.* Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

Parágrafo. Las instituciones de la administración pública están obligadas a publicar, antes de la celebración de cualesquiera de los actos administrativos sujetos a participación ciudadana, la modalidad de participación ciudadana que adoptará en cumplimiento del presente artículo”.

Al verificar el expediente administrativo debidamente autenticado, aportado por el accionante con esta demanda contencioso administrativa de nulidad, se advierte que por tres (3) días se publicó en un periódico nacional la convocatoria a una reunión el día 28 de febrero de 2019, a las 10:00 a.m., en la Casa de Los Marineros, con la finalidad de efectuar la consulta pública como requisito para el trámite correspondiente de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 y el Decreto Ejecutivo N° 23 de 16 de mayo de 2007; no obstante, tal como consta en un documento fechado 28 de febrero de 2019, de la Dirección de Control y Orientación del Desarrollo del Departamento de Trámites del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en la lista de asistencia-consulta ciudadana, Corregimiento de Puerto Caimito, Distrito de La Chorrera, provincia Panamá Oeste, acredita que a dicha reunión, que se realizó el fecha señalada, solo asistieron cuatro (4) personas: dos (2) del MIVIOT, 1 (uno) de la Junta Comunal de Puerto Caimito y un (1) arquitecto de la sociedad Urban Mode, S.A. (Cfr. Fs. 68-70 y 80).

A juicio de este Tribunal, este grupo reducido de personas no logran acreditar que, en efecto, se llevó a cabo la participación ciudadana en los términos que establece la normativa citada y con la cual el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial aprobó el cambio de código de zona R-R (Residencial Rural) del Plan Normativo de La Chorrera al Código de zona RB-S (Residencial Bono Solidario); por consiguiente, del examen preliminar realizado, este Tribunal concluye que los argumentos expuestos por el demandante, permiten determinar *prima facie* la necesidad de decretar la medida cautelar solicitada debido al desconocimiento de la participación ciudadana a través de la modalidad de consulta pública, que en materias como cambio de zonificación se erige como un imperativo que deben observar las autoridades administrativas.

En cuanto a este pronunciamiento debe indicarse que en modo alguno, constituye un adelanto de la decisión de fondo que esta Sala adoptará luego del cumplimiento de las etapas procesales previstas para este tipo de demanda.

DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

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, **ACCEDEN A LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos de la Resolución N° 262-2019 de 16 de abril de 2019, solicitada por el licenciado George Parfait Johnson, actuando en nombre y representación de MIGDALIA JAMÍN RODRÍGUEZ, MARILIN GONZÁLEZ MORENO, ALYSKAYA LISBETH GONZÁLEZ SÁNCHEZ y OTROS , para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 262-2019 de 16 de abril de 2019, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Notifíquese y Cúmplase,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

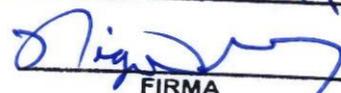

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

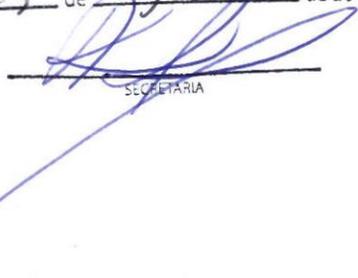
NOTIFIQUESE HOY 29 DE agosto

DE 20 23 A LAS 8:29 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2584 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 23 de agosto de 2023



SECRETARIA

[Faint handwritten text, possibly a signature or note]

[Faint handwritten signature]

[Faint handwritten text]

SECRETARIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFICARE HOY _____ DE _____

DE M. A LAS _____ DE LA _____

A _____



FIRMA