

Entrada No.191-08 Magistrado Ponente: VICTOR L. BENAVIDES P.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD interpuesta por la firma de abogados Infante & Pérez Almillano, actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN DE RESIDENTES DE LA URBANIZACIÓN ALTOS DEL GOLF, LOMA ALEGRE Y ÁREAS ALEDAÑAS** para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 235-2005 de 16 de agosto de 2005, emitida por el Ministerio de Vivienda.

## REPÚBLICA DE PANAMÁ

### ORGANO JUDICIAL

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

#### SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecinueve (19) de agosto de dos mil nueve (2009).

#### **VISTOS:**

La firma de abogados Infante & Pérez Almillano, actuando en nombre y representación de la Asociación de Residentes de la Urbanización Altos del Golf, Loma Alegre y Áreas Aledañas, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 235-2005 de 16 de agosto de 2005, emitida por el Ministerio de Vivienda.

A través del Auto de veintiocho (28) de mayo de 2008, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo admite la demanda en cuestión y ordena correr traslado al Procurador de la Administración.

Cabe señalar, que junto con la demanda se presentó una solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo impugnado, solicitud ésta que fue acogida por la Sala Tercera. Así, mediante Auto de catorce (14) de mayo de 2008, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo suspendió provisionalmente los efectos de la Resolución N° 235-2005 del 16 de agosto de 2005, emitida por el Ministerio de Vivienda.

#### **LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.**

En la demanda se formula una pretensión que consiste en que la Sala Tercera declare la nulidad por ilegal de la Resolución N° 235-2005 de 16 de agosto de 2005, emitida por el Ministerio de Vivienda, que en su parte resolutive establece lo siguiente:

**PRIMERO:** Aprobar las modificaciones de las normas de desarrollo urbano establecidas en el Anexo 2 de la Resolución N° 112-2003 de 22 de julio de 2003, puntos 6 y 7, Residencial de Mediana Densidad (RM) y Residencial de Alta Densidad (RM-1) y en los puntos 14m 15 y 16, Mixto Comercial Urbano de Alta, Mediana y baja intensidad (MCU3, MCU2 y MCU1), en lo que se refiere a la Altura permitida, la que será según la densidad en todas las edificaciones de alta densidad.

**SEGUNDO:** Cuando la edificación sea solo de carácter comercial la altura será libre.

**TERCERO:** En las normas Residencial de Alta Densidad, RM1, RM2 y RM3, establecidas en los puntos 7, 8 y 9 respectivamente del anexo 2 de la Resolución 112-2003 del 22 de julio de 2003, se deroga lo relativo al área verde.

Sostiene la parte demandante, que la norma impugnada ha infringido los artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 y los artículos 24 y 25 de la Ley N° 6 de 2002.

Las normas que se estiman vulneradas son del tenor siguiente:

#### Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.

Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.

Ley N° 6 de 22 de enero de 2002.

**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.

Estima la parte demandante, que se ha vulnerado el artículo 34 de la ley 38 de 2000, de manera directa por omisión, toda vez que la Resolución atacada se expidió "sin arreglo al orden jurídico, convirtiéndola en un acto inválido e ineficaz que omitió dar cumplimiento al contenido del artículo 6 de la Ley N° 49 de 2004, que impone en materia de desarrollo urbano, la obligación de promover las consultas necesarias con la sociedad civil..."

Sostiene, la parte actora que se ha infringido, de manera directa por omisión, el artículo 36 de la de misma excerta legal, ya que se desatendió lo dispuesto en la ley N° 49 de 2004 sobre el procedimiento y regulación en materia de desarrollo urbano. Al respecto hace referencia a "los cambios de parámetros a las normas de zonificación como es el caso de la modificación de altura por densidad para los RM1 y la eliminación del 35% requerido para áreas verdes, en el corregimiento de San Francisco, prescindiendo de la consulta pública..."

De igual manera, estima el actor que se han vulnerado de manera directa por omisión los artículos 24 y 25 de la Ley N° 6 de 2002, pues considera que "el Ministerio de Vivienda obvió arbitrariamente el hacer de conocimiento de la comunidad de los residentes de Altos del Golf, Loma Alegre, y Áreas Aledañas, los cambios de parámetros de las normas de zonificación RM1 que regula el uso de suelo en el sector..." Indica que el Ministerio de Vivienda incumplió con el principio de legalidad al no sustentar su actuación con estudios técnicos elaborados por la Dirección General de Desarrollo Urbano. Asimismo, señala que ha quedado demostrada la existencia de una desviación de poder, porque "el fin perseguido con la aprobación de la referida resolución, ha sido distinto al mandato de la Ley."

**INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.**

Mediante Nota DMV-731-2008 de 12 de junio de 2008, el Ministro de Vivienda rindió su informe explicativo de conducta, a través del cual expuso las siguientes consideraciones:

...

Con la derogatoria parcial de la Ley 78 de 1941, surgieron discrepancias en distintas normas de zonificación establecidas, una de las cuales es la Resolución 112-2003 de 22 de julio de 2003, mediante 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, en el Distrito de Panamá.

...

Para corregir estas discrepancias de criterio en relación a la altimetría de las edificaciones, se emitió la Resolución N° 235-2005, modificando la Resolución N° 112-2003, en los puntos 6 y 7 Residencial de Mediana Densidad (RM) y Residencial de Alta Densidad (RM1) y en los puntos 14, 15 y 16, Mixto Comercial Urbano de Alta, Mediana y Baja Intensidad (MCU3, MCU2 y MCU1), estableciéndose como criterio uniforme que la altura permitida será según la densidad en todas las edificaciones de alta densidad. Con ello no se aumentó la densidad ni se cambiaron los códigos de zona aprobados por la Resolución N° 112-2003, que siguen vigentes. Es decir, dichas modificaciones no implican cambio de zonificación, ni uso de suelo.

En el mismo orden de ideas debemos referirnos a la Ley 6 de 2006, que con posterioridad al Decreto Ejecutivo 36 de 31 de agosto de 1998, define ZONIFICACIÓN, como la división territorial de un Centro urbano o un área no desarrollada, con el fin de regular los usos de suelo por áreas de uso homogéneos.

### **OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Por su parte, la Procuraduría de la Administración emitió concepto mediante la Vista N° 757 de 22 de septiembre de 2008, en la cual solicita a la Sala Tercera se declare que es ilegal la Resolución N° 235-2005 de 16 de agosto de 2005, emitida por el Ministerio de Vivienda.

En lo medular, en dicho documento la Procuraduría de la Administración acota lo siguiente:

...

Tomando en consideración que la materia aprobada a través de la resolución 112-2003 de 22 de julio de 2003 afectaba intereses y derechos de los ciudadanos residentes de algunas áreas del corregimiento de San Francisco, en su oportunidad la misma fue sometida al respectivo proceso de consulta pública... con lo cual se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 24 de la ley 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, siendo aprobada luego de cumplir con el trámite en mención, pese a que diversos sectores se oponían a los cambios que se generarían producto de la nueva zonificación.

... la resolución mediante la cual se aprobó el cambio de algunas disposiciones adoptadas en el año 2003, también debió someterse a la participación ciudadana a través de alguno de los procedimientos establecidos mediante la citada ley...

Esta Procuraduría es del criterio que los argumentos de la entidad demandada carecen de asidero jurídico; opinión que sustentamos en lo dispuesto por el ya citado artículo 24 de la ley 6 de 2002, el cual establece claramente la obligación de las instituciones del Estado de permitir la participación de los ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece dicha ley, en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, entre los cuales menciona los relativos a zonificación.

### **DECISIÓN DE LA SALA.**

Verificados los trámites establecidos por Ley, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo procede a resolver la presente controversia.

Observa esta Superioridad, que el acto impugnado resuelve modificar las normas de desarrollo urbano establecidas en el anexo 2 de la Resolución N° 112-2003 de 22 de julio de 2003, en lo que se refiere a la altimetría de los puntos 6, 7, 14, 15 y 16, es decir, Residencial de Mediana Densidad (RM), Residencial de Alta Densidad (RM-1) y Mixto Comercial Urbano de Alta, Mediana y Baja intensidad (MCU3, MCU2 y MCU1), instituyendo que la altura permitida será según la densidad en todas las edificaciones de alta densidad. Igualmente establece que, cuando la edificación sea solamente de carácter comercial la altura será libre. Finalmente, en dicho acto administrativo se derogó lo relativo al área verde en las normas Residencial de Alta Densidad (RM1, RM2 y RM3). Este acto impugnado indica en su considerando lo siguiente:

Que de conformidad con el literal "q" del Artículo 2 de la Ley 9 de 25 de enero de 1973, es competencia del Ministerio de Vivienda, levantar, regular y dirigir los planos reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones y mapas oficiales que requiera la planificación de las ciudades, con la cooperación de los municipios y otras entidades públicas;

Que en ejercicio de esta facultad, el Ministerio de Vivienda emitió 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 para el Corregimiento de San Francisco, en el Distrito de Panamá;

Que con la derogatoria parcial de la Ley 78 de 1941, las materias relativas al urbanismo contempladas en dicho ordenamiento legal, ya no forman parte del derecho positivo;

Que tal circunstancia ha originado contradicciones y vacíos legales, con respecto a normas de desarrollo urbano establecidas, en concordancia con la mencionada Ley, una de las cuales es la Resolución N° 112-2003 de 22 de julio de 2003;

Que a fin de corregir esta situación y luego de efectuada la evaluación y revisión amplia de dicha normativa, se ha considerado necesario introducir modificaciones en la mencionada Resolución.

Entre los hechos en que se fundamenta la demanda se destacan los siguientes:

**TERCERO:** La citada Resolución varió los parámetros de la norma de zonificación RM1 para la Vía Cincuentenario, contenidos en el Anexo 2 de la Resolución 112-2003 del 22 de julio de 2003, consistente en una altura máxima de quince (15) pisos incluyendo las losas de estacionamiento, por el criterio de densidad (habitantes por hectárea), dejando margen al desarrollo de estructuras residenciales y comerciales al arbitrio de los promotores de proyectos de esta naturaleza.

...

**CUARTO:** La Ley N° 49 de 30 de septiembre de 2004, que deroga artículos de la Ley N° 78 de 1941 y la Ley N° 120 de 1943, señaló en su artículo 6 (transitorio) que, el Ministerio de Vivienda tendrá un término de dos meses para entregar a la comisión consultiva el documento que servirá de base para la elaboración de una propuesta que regule, de manera integral, la materia de desarrollo urbano.

Adicionalmente, dispuso que esta comisión tendrá un plazo de seis meses contados a partir de la recepción del documento base, para entregar la propuesta en mención, y **promoverá las consultas necesarias con la sociedad civil en cumplimiento de la ley 6 de 2002.**

**QUINTO:** Siendo ello así, la Resolución 235-2005 del 16 de agosto de 2005, infringió las normas de derecho que regulan el principio de legalidad de los actos, toda vez que dicha resolución fue proferida en prescindencia de las disposiciones contenidas en la Ley N° 38 de 2000, la Ley N° 6 de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública en concordancia con Ley N° 49 de 2004, que deroga parcialmente algunos artículos de la Ley N° 78 de 1941, sobre urbanizaciones.

**SEXTO:** El Decreto Ejecutivo N° 36 del 31 de agosto de 1998, consistente en el reglamento vigente en materia de urbanizaciones y parcelaciones en nuestro país, define en su artículo 13° el término Zonificación, así:

#### **Artículo 13:**

(...)

**Zonificación:** Es la división territorial de un centro urbano o un área virgen, con el fin de regular en forma ordenada los usos a que se destine el suelo, las características urbanísticas de las edificaciones, y de procurar un equilibrio en las densidades de población para lograr su mejor utilización en beneficio de las familias"...

Esta Sala repara en que el argumento fundamental de la parte actora al explicar la forma en que se violaron las disposiciones legales gira básicamente en torno al incumplimiento del principio de legalidad y la vulneración del orden jurídico, ya que se desatendió la obligación de promover en el corregimiento de San Francisco, las consultas ciudadanas necesarias para proceder a cambiar los parámetros de las normas de zonificación, en lo que respecta a la altura - según la densidad - para los RM1 y la eliminación del 35% establecido para las áreas verdes, esto en cumplimiento con lo establecido en la Ley N° 6 de 2002.

De la lectura del expediente judicial y de las pruebas aportadas, quienes suscriben reparan en una serie de documentos que a continuación se detallan:

- Consta a foja 3 y siguientes, la Resolución 112-2003 de 22 de julio de 2003, "por el cual se aprueba el Plano de Zonificación de los usos del suelo y las normas de desarrollo urbano para el corregimiento de San Francisco." En dicho documento se observan dos anexos: el anexo 1 se refiere al plano de zonificación de los usos del suelo y el anexo 2 a las normas de desarrollo urbano para el corregimiento. El punto 6 del anexo 2, Residencial de Mediana Densidad (RM) establece una densidad neta máxima de hasta 600 personas por hectárea; una altura permitida mínima de planta baja más 3 altos y máximo de planta baja más 6 altos, incluyendo losas de estacionamientos; y como porcentaje de área verde el 35% del área libre del lote. En cuanto al punto 7 del anexo 2, Residencial de Alta Densidad (RM-1) se establece una densidad neta máxima de hasta 900 personas por hectárea; una altura permitida de planta baja más 15 altos, incluyendo losas de estacionamientos; y como porcentaje de área verde el 35%.

En lo que respecta a la clasificación Mixto Comercial de Alta, Mediana y Baja Intensidad se establecen las siguientes alturas de edificaciones: Mínimo: 0.8 x Línea de Construcción y Máximo: 1.2 x Línea de Construcción para las dos primeras, y para el Mixto Comercial de Baja Intensidad un Mínimo: 0.5 x Línea de Construcción y Máximo: 0.8 x Línea de Construcción.

Dicho documento establece un porcentaje de área verde de 35% en las normas Residencial de Alta Densidad, RM1, RM2 y RM3.

- Mediante Nota N° 14.500-1620-07 de 26 de septiembre de 2007, el Director General de Desarrollo Urbano certificó que previa la aprobación de la Resolución N° 235-05 de 16 de agosto de 2005, "no se realizó consulta pública, ya que ésta se aplica sólo para cambios de códigos de uso de suelo y densidades, ya sean individuales o integrales; sin embargo, el requisito de altura es parte de las normas de desarrollo urbano vigentes." ( a f. 16)

- Figura a foja 17 del expediente judicial la Nota N° 374-07 de 25 de septiembre de 2007, emitida por la Junta Comunal de San Francisco, en donde el Representante del Corregimiento de San Francisco notifica al Presidente de la Asociación de Residentes de la Urbanización Altos del Golf, Loma Alegre y Áreas Aledañas, que durante su cargo "no se ha elaborado ninguna Consulta Ciudadana relacionada a cambios para la clasificación RM1 en la Vía Cincuentenario."

- Consta en el expediente judicial con número de entrada 642 de 19 de septiembre de 2003, prueba aducida por la Procuraduría de la Administración, el informe de una reunión interinstitucional preparado por la Dirección General de Desarrollo Urbano, fechado 19 de diciembre de 2002. Este documento señalaba entre otras cosas lo siguiente:

... El Arq. Bustos agradeció a los concurrentes la asistencia y les dio la bienvenida a esta reunión taller y agregó que con motivo de la implementación del Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico, el Ministerio de Vivienda realiza los estudios de Planificación para cada uno de los corregimientos que la conforman, como instrumento orientador del desarrollo urbano. En este caso, se ha iniciado con el Diagnóstico y la Propuesta Preliminar del Estudio de Planificación Urbana del Corregimiento de San Francisco.

...

La metodología seguida en el proceso de Consulta Ciudadana ha sido a través de la celebración de reuniones informativas y talleres con cada grupo de representantes de los diferentes sectores del corregimiento, donde se les ha presentado un Diagnóstico y una Propuesta Preliminar para el sector y donde se han recopilado los diferentes problemas y necesidades comunitarias.

Dicha consulta consistió en reuniones informativas, sector por sector dentro del corregimiento con la participación del equipo técnico de este ministerio, la Junta Comunal y la representación de las instituciones involucradas en el desarrollo urbano de la ciudad. Posterior a estas reuniones se desarrollaron una serie de talleres de trabajo.

...

La etapa que nos corresponde el día de hoy, es analizar los problemas encontrados y buscar las posibles soluciones a corto, mediano y largo plazo, para mejorar la Propuesta de Zonificación Preliminar y presentarla en forma definitiva en la Audiencia de consulta popular que se celebrará próximamente...

- Asimismo, consta en el precitado expediente judicial, que en el mes de diciembre del año 2002 se elaboró el documento "Diagnóstico del Corregimiento de San Francisco y Problemas Identificados en la Consulta Ciudadana", en donde se señalaba que en el corregimiento de San Francisco el uso de suelo predominante es el residencial de baja densidad, ubicándose bajo esta categoría a sectores como Villa Lilla, Loma Alegre y Altos del Golf, entre otros. En este diagnóstico se indica que en Altos del Golf se presentan serios problemas relacionados con el congestionamiento vehicular, dificultades en la circulación vehicular debido a la existencia de calles angostas, entre otros.

Por otro lado, advierte la Sala que el acto administrativo impugnado, en lo medular modifica algunas normas contenidas en la Resolución N° 112-2003 de 22 de julio de 2003. Observamos que en el considerando de este acto administrativo de 2003 se indicaba lo siguiente:

... Que mediante el Decreto Ejecutivo N° 205 de 28 de diciembre de 2000, se aprobó el "Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico", el cual establece las bases para las políticas urbanas del área objeto de estudio.

Que con fundamento en dichas políticas la Dirección General de Desarrollo Urbano realizó el estudio de planificación urbana del corregimiento de San Francisco de la ciudad de Panamá y como consecuencia del mismo **se elaboró una propuesta de planificación en cuanto a la zonificación de los usos del suelo y las normas de desarrollo urbano para el corregimiento de San Francisco, la cual se analizó ampliamente con la participación de los ciudadanos, mediante la celebración de reuniones informativas y talleres de trabajo en los meses de septiembre, octubre y noviembre del año 2002**, a la que asistieron tanto autoridades municipales y locales, propietarios de inmueble, residentes del lugar, así como empresas de servicios públicos y de seguridad, dando cumplimiento así a las disposiciones de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, sobre transparencia en la gestión pública.

(lo resaltado es nuestro)

Observa este Tribunal que la discusión se enmarca dentro del tema de la participación ciudadana y por tanto, debemos entrar a conocer el concepto que al respecto nos ofrece el mismo artículo 24 de la Ley 6 de 2002, el cual nos indica que la participación ciudadana es de obligante implementación para las instituciones del Estado cuando se trate de actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos ciudadanos.

Podemos colegir, entonces, que se deja claro en qué casos es permitida esta participación, y así se menciona que la misma cabe solamente en actos de la administración pública que afecten los intereses y derechos de grupos ciudadanos. En la parte final del artículo 24 de la Ley N° 6 se listan cuáles son los actos de la administración que pueden afectar los intereses y derechos de grupos ciudadanos indicando, entre otros, los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios. Importante es resaltar la frase "**entre otros**", que deja un amplio margen para que la Administración y la ciudadanía evalúen y precisen cuales otros actos de la administración pública pueden ser objeto de participación ciudadana, siempre que sean de aquellos que supongan una posible vulneración a los intereses y derechos de la colectividad.

En lo que respecta al artículo 25 de la Ley in comento, se señalan cuatro modalidades que pueden ser utilizadas por las instituciones del Estado, en los actos de la administración pública que requieren la participación ciudadana, exigiendo como requisito previo la publicación de la modalidad de participación ciudadana que se adoptará. Como bien se indica, las modalidades, sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, son las siguientes: consulta pública, audiencia pública, foros o talleres y participación directa en instancias institucionales.

Cabe resaltar, que la Institución demandada cita en su informe explicativo de conducta la definición de zonificación que al caso otorga la Ley 6 de 2006. No obstante, debe quedar claro que dicha Ley es posterior al acto administrativo impugnado, y por tanto, la definición de zonificación que debe ser considerada en nuestro estudio es la que nos ofrece el artículo 13 del Decreto Ejecutivo 36 de 31 de agosto de 1998, por el cual se aprueba el reglamento nacional de urbanizaciones, de aplicación en el territorio de la República de Panamá. que a la letra dice:

**Zonificación:** Es la división territorial de un centro urbano o un área virgen, con el fin de regular en forma ordenada los usos a que se destine el suelo, las características urbanísticas de las edificaciones, y de procurar un equilibrio en las densidades de población para lograr su mejor utilización en beneficio de las familias.

Anteriormente, se hizo referencia a la Nota N° 14.500-1620-07 de 26 de septiembre de 2007 en donde el Director General de Desarrollo Urbano certificaba que previa a la aprobación de la Resolución N° 235-05 no se realizó consulta ciudadana, ya que ésta solamente cabe para cambios de uso de suelo y densidades. Igualmente, en el informe de conducta se indicó que las modificaciones realizadas en el acto administrativo impugnado, no aumentaron la densidad ni cambiaron los códigos de zona aprobados por la Resolución N° 112-2003, y que dichas modificaciones no implican cambio de zonificación ni de uso de suelo. En este punto resulta válido acotar que zonificación, como la definición antes citada señala, no sólo trata de la regulación de los usos de suelo, sino que alcanza también las características urbanísticas de las edificaciones. Partiendo de esta última consideración, podemos deducir que las normas de desarrollo urbano, específicamente, altimetría y área verde detallan características urbanísticas que son comprendidas dentro de la definición de zonificación. Así las cosas, tomando en cuenta que esta modificación estaba contenida dentro del tema de zonificación, debió ser consultada por la ciudadanía, principalmente los ciudadanos que veían afectados sus derechos e intereses.

Aunado a lo anterior, es importante recordar que el acto administrativo impugnado modifica un acto administrativo por el cual se aprobó el plano de zonificación de los usos de suelo y las normas de desarrollo urbano para el corregimiento de San Francisco, mismo que fue objeto, como quedó expuesto, de una serie de consultas con la ciudadanía interesada. Al respecto, coincidimos con el argumento formulado por la Procuraduría de la Administración, pues al tratarse de la modificación de un acto que fue tantas veces consultado, es aplicable el aforismo jurídico de que lo accesorio sigue lo principal, y en el caso que nos atañe, son innumerables las razones por las cuales debió analizarse dicha modificación en conjunto con la participación de los grupos de residentes que estaban viendo afectados sus intereses y derechos ciudadanos, máxime cuando facilitar la participación de la colectividad en el control del cumplimiento de las normas urbanas, es un deber de la Administración.

Al punto, considera este Magno Tribunal de Justicia que el caudal probatorio permite demostrar que se sucedió cierta irregularidad respecto a las actuaciones de las autoridades del Ministerio de Vivienda en torno a la emisión de la Resolución 235-2005 de 16 de agosto de 2005, toda vez que previo a proferir el acto administrativo se omitió la participación de los ciudadanos residentes del corregimiento de San Francisco que veían afectados sus intereses y derechos, utilizando cualquiera de las modalidades que ofrece la Ley de Transparencia.

En consecuencia, tomando en consideración que en el caso en estudio se ha verificado que el Ministerio de Vivienda, al emitir la Resolución N° 235-2005 de 16 de agosto de 2005, no cumplió con el requisito establecido en los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 2002, vulnerando dicha normativa, y por ende, transgrediendo lo dispuesto por los artículos 34 y 36 de la Ley 38 de 2000, esta Magna Corporación de Justicia estima que debe declararse la nulidad del acto administrativo objeto de impugnación.

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 N° 235-2005 de 16 de agosto de 2005, emitida por el Ministerio de Vivienda.

Notifíquese, Cúmplase y Publíquese en la Gaceta Oficial.

**VICTOR L. BENAVIDES P.**

**JACINTO CÁRDENAS M.**

**HIPÓLITO GILL SUAZO**

**HAZEL RAMÍREZ**

**SECRETARIA ENCARGADA**