

B. DERECHO AMBIENTAL

Las acciones urbanísticas: Ordenamiento Territorial y Zonificación en la Jurisprudencia Panameña

Vanessa Campos Alvarado
Universidad de Panamá

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Centro de Investigación Jurídica
E-mail: vanecampalva@gmail.com

RESUMEN

La jurisprudencia ha desarrollado fórmulas didácticas, mecanismos para la comprensión y aplicación de la Ley. No solo emanan de personal con vasta experiencia y formación, sino que tienen a mano una diversidad de situaciones que sirven para el desarrollo de la investigación, el razonamiento lógico, tomando de lo fáctico el evento que ha de someterse a la jurisdicción. En el caso que se analiza, la Corporación de Justicia Panameña, se ha pronunciado sobre acciones urbanísticas como el ordenamiento territorial y la zonificación, que cada vez son más frecuentes debido al denominado desarrollo inmobiliario. Con el tiempo, se determinará a su vez la necesidad de una especialidad académica en esa área en el país. Debiendo exigirse con toda rigurosidad los requisitos formales para el cumplimiento de la norma de los aspectos abordados.

Palabras clave:

Jurisprudencia, acciones urbanísticas, ordenamiento territorial, zonificación, ambiente, uso de suelo, participación ciudadana, derechos humanos.

ABSTRACT

Jurisprudence has developed mechanisms for understanding and applying the Law as didactic formulas. Not only do they emanate from personnel with vast experience and training, but they have at hand a diversity of situations that serve for the development of research, reasoning logical taking the event that has to be submitted to the jurisdiction from the factual. In the case analyzed by the Panamanian Justice Corporation, it has ruled on urban actions such as land use planning and zoning, which are becoming more frequent due to the so-called real estate development. Over time, the need for an academic specialty in that area in the country will be determined in turn. And the formal requirements for compliance with the norm of the aspects addressed must be rigorously demanded.

Keywords:

Jurisprudence, urbanistic actions, territorial ordering, zoning, environment, land use, citizen participation, human rights

INTRODUCCIÓN

Se comenta de forma frecuente que el desarrollo urbano del país se está produciendo de forma desordenada lo que puede ser el causante de afectaciones en la calidad de vida de los ciudadanos. Esta desorganización es atribuida a los cambios de zonificación que modifican densidad de población, edificaciones y extensiones de lotes para el desarrollo de proyectos. ¿La pregunta es si toman en cuenta la capacidad de las infraestructuras que se encargan de la canalización de las aguas residuales, suministro de agua y energía eléctrica? La capacidad de asimilación de estos suelos está siendo superada y sus efectos ya son visibles.

Los remedios utilizados tienen como objetivo normar las actividades atendiendo al uso de suelo. Los aspectos valorados en esta tarea de construcción de instrumentos legales van desde la actividad a realizarse, la extensión en la cual se realizará, el tipo de construcción, la densidad de población y que se ubiquen con cierta relación las que se dediquen a las actividades similares. Lo anterior significa que debe haber planificación en el desarrollo urbano. No obstante, la ciudadanía manifiesta su desaprobación ante estos cambios en el uso de suelos. Las razones alegadas son diversas desde la insatisfacción de servicios básicos, fuentes de contaminación entre otras. Toda persona aspira a un lugar tranquilo donde poder convivir armónicamente, en donde la calidad de vida no se vea afectada por situaciones externas al ámbito familiar, pero que ejercen una influencia significativa y perjudicial.

Algunas de las herramientas utilizadas son el ordenamiento territorial y la zonificación con el objeto de optimizar la utilización del recurso suelo.

El suelo tiene una gran importancia toda vez en él se desarrollan mayormente las actividades humanas. Es el sitio de asentamiento humano, donde se produce los alimentos, las actividades económicas, donde se construye las habitaciones que nos resguardan, las instituciones que organizan la sociedad. Es por esto que debe existir organización en sus espacios, equidad en su distribución, coordinación para el desarrollo de sus actividades tomando en consideraciones las cualidades del suelo.

La tierra cumple una función social que se materializa en la satisfacción de las necesidades humanas. En ocasiones la satisfacción de estas necesidades se ve postergada a un segundo plano por la explotación de los sectores de capital. En el país los ciudadanos protestan cuando su bienestar y el de su familia se condicionan al desarrollo económico de los inversores y promotores de proyectos. Muchos de las acciones que transforman el entorno aun cuando la norma exige la participación de la ciudadanía mediante foros, audiencias, encuestas y otras no se realizan desconociendo el impacto que puedan ocasionar sobre ellos.

El argumento es el interés social que debe ser mayoritario. Pero al final es para el que invirtió mayor capital.

La tierra cumple una función aun cuando esta se convierta en una propiedad privada razón por la cual el Estado puede expropiarla. Pero su prioridad debe ser siempre la sociedad.

La tierra además de la función social cumple una ambiental. Esto significa que aun cuando sea utilizada para el desarrollo su aprovechamiento no debe poner en peligro el ambiente. En síntesis son esenciales los propósitos de la tierra desde el punto de vista social en el cual *“...sirva a la sociedad, es decir; que sea productiva con el fin de proveer suficientes bienes con los que la población satisfaga sus necesidades; mientras que el sentido de la función ambiental apunta a que*

la producción o explotación de la tierra no afecte en manera alguna al medio ambiente, con el único fin de mantener una biósfera saludable y sustentable; es decir, que el balance natural no se vea afectado” (MUÑOZ, Daniel. 2010)

I. CONCEPTOS

El uso de suelo es: *El uso de suelo se refiere a la ocupación de una superficie determinada en función de su capacidad agrológica y por tanto de su potencial de desarrollo, se clasifica de acuerdo a su ubicación como urbano o rural, representa un elemento fundamental para el desarrollo de la ciudad y sus habitantes, ya que es a partir de éstos que se conforma su estructura urbana y por tanto se define su funcionalidad* (Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial D. F. 2003.p. 1).

En tanto la legislación nacional en la Ley 6 de 1° de febrero de 2000, Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, en su artículo 5 numeral 17 en el cual desarrolla el glosario expresa en torno **al uso de suelo**: *“Propósito específico, destino o actividad que se le da a la ocupación o empleo de un Terreno”*.

Precisando conceptos, también se hace necesario aclarar el **de zonificación** contenido en la misma norma, numeral 18: *“División territorial de un centro urbano o un área no desarrollada con el fin de regular los usos del suelo por áreas de uso homogéneas”*.

La zonificación además de organizar las actividades y espacios debe procurar el alcance de todos los asociados a los servicios básicos para su bienestar que se traduce en una mejor calidad de vida lo cual es una aspiración de todos los grupos humanos para su desarrollo. Se busca un desarrollo equitativo de todas las regiones del país.

La ley de Ordenamiento Territorial Ley 6 de 1° de febrero de 2000 en su artículo 2 expone el concepto diciendo que *“...para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, en función de sus características, físicas, ambientales, socio económicas, culturales, administrativas y político-institucionales con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país y de mejorar la calidad de vida de la población”*.

En primera instancia se observa que el concepto de zonificación es aplicable para centros urbanos o espacios no desarrollados. En tanto que el ordenamiento territorial se dirige al desarrollo urbano. Además de velar por el uso del territorio nacional y la ocupación.

Como vemos todas estas acciones urbanísticas están orientados a un mejor aprovechamiento de los espacios y promover una mejor calidad de vida.

“La calidad de vida es el resultado de una interacción constante entre los factores económicos, sociales, necesidades individuales, libertad emocional, entornos ecológicos, condiciones de salud – enfermedad ya sea en forma individual y social” (BONILLA GALVAN, María)

BONILLA GALVAN, María da la significación que debe tener los recursos naturales para el desarrollo de los asociados y la repercusión que tienen en su calidad de vida.

Debemos ser conscientes que la forma de convivencia actual es en comunidades donde debemos aprender a coexistir con otras personas y con lo que se encuentra en nuestro entorno. Esto se traduce en un respeto a los semejantes y a otras formas de vida con un fin garantizar la existencia de los recursos, su permanencia y que a su vez permita un estilo de vida armónico. El uso de los espacios debe reflejar esa armonía y equidad con otros seres humanos y otras formas de vida.

En la actualidad es un evento que se presenta con frecuencia, que algunas actividades que se ubican en una zona sean incompatibles con otras. Esto puede pasar si los propietarios que venden a otros sus bienes no les advierten sobre la zonificación del área y realicen actividades que no pueden efectuarse. Aunque algunos a sabiendas igualmente las realizan omitiendo voluntariamente el obediencia que deben a las normas. Derivando de estas situaciones perjuicios por alteraciones en la convivencia y armonía social.

Respecto a este tema hay que ser cauteloso, ya que el derecho de propiedad no es absoluto al punto de considerarse que este es una facultad que sobrepasa las leyes nacionales, el orden público.

“La calidad de vida orienta a un estilo de vida, donde permitan tener facilidades a una vida saludable que favorezca la existencia plena de todos. Dichos estilos de vida dependerán de un cuidado consciente de los recursos naturales que permitan que los seres que habitamos en este planeta, contemos con lo necesario para la existencia agradable y fortalezcamos en todos los valores sociales”. (BONILLA GALVAN, María).

Los recursos naturales son la materia prima para la satisfacción de las necesidades de los grupos humanos. Por una planificación y cautela además de respecto a los derechos de las generaciones estamos en la obligación de tutelarlos pues, estos tienen igual derecho a una vida digna.

I. IMPACTO DE LAS ACCIONES URBANÍSTICAS

En la sociedad hay una pugna por una prevalencia de derechos desestimándose la igualdad de todos ante la ley y por la condición de seres humanos. A todos les es inherente la dignidad, la igualdad, las condiciones para desarrollarse. Sin embargo, no es esto lo que domina en el sentido positivo a la sociedad. Sino el hecho de obtener mayores beneficios o riquezas a costa de aquellos con menores recursos. Los sectores que poseen el capital son los que siguen explotando los recursos naturales para obtener mayores utilidades. Las acciones que ejercen para tales fines se hacen en los espacios desentendiéndose de los asentamientos humanos que pueden ser anteriores a los proyectos que hoy pretenden desarrollar. En este proceso los promotores modifican el entorno urbano sin considerar las necesidades de los que prexisten. Por esto se origina el desacuerdo de los ciudadanos cuando se produce un cambio de zonificación por los efectos que esta origina que van desde la reducción de servicios básicos, falta de espacios para la circulación peatonal, vial, saturación de infraestructuras de alcantarillados y aguas servidas, disminución del recurso agua, contaminación visual, pocos espacios para estacionamientos, pérdida de la flora, degradaciones de suelos, filtraciones de aguas servidas y escasez de energía eléctrica.

Cuando se produce un cambio de zonificación puede introducirse otros tipos de construcciones distintas a las que ya existen en el área de proyecto, se pueden presentar variaciones en la densidad de población y también en las extensiones de los proyectos en áreas. Todo esto puede ocasionarse por el cambio de zonificación. Lo anterior tiene una incidencia directa en los grupos que habitaron de forma primigenia cuyo estilo de vida era el habitual y que ahora es impuesto por una decisión de una institución que promueve un cambio que puede ser cuestionado sobre todo si este ha sido

inconsulta a través de las diversas formas de participación ciudadana, que es un requisito sine qua non de la zonificación. Estas formas a su vez deben tener la debida publicidad para que se logre una participación efectiva.

Estos cambios pueden debido a la proximidad de las construcciones pueden originar un impacto psicológico por la ausencia de paisajismo necesario para la relajación del individuo. Algunos autores se han referido a ese estado de confusión y ansiedad que puede presentarse debido a la saturación de las vías de la ciudad en general, por la contaminación visual. En algunos lugares que eran áreas eminentemente residenciales que pasan a centros comerciales aumenta el tráfico vehicular y se originan fuentes de ruido. En algunos casos hay actividades incompatibles cercanas una a la otra, escasez de agua, situaciones de tanques sépticos cuya capacidad ha llegado al límite, poca capacidad de infraestructuras con fines sanitarios.

Tales eventos han sido objeto de protesta de personas afectados por los impactos de la sobrecarga ambiental ocasionada por la saturación de áreas debido a cambios de zonificación. Estas se han realizado en instituciones como el Municipio de Panamá que también interviene en los procesos de construcción y otorgamientos de permisos:

“María Chávez, Presidenta de la Red Urbana de Panamá, solicitó al Municipio poner un alto a la construcción de edificios en zonas residenciales de la ciudad. Esto ha afectado la calidad de vida en más de 20 comunidades”, reclamó. Los manifestantes también denunciaron que las constructoras realizan el despojo de los desechos en áreas que no son permitidas durante la noche” TRUJILLO, Yazmina. Diario El Siglo, 2016).

Realmente hubo un cambio de construcciones que vario de las que tradicionalmente se hacían en el área. Siendo esto así y atendiendo a las normas de zonificación es muy probable que los cambios de zonificación sean el origen de los mismos.

En igual sentido en el sector de Paitilla moradores se quejan por los cambios de zonificación:

“Residentes del sector de Paitilla protestaron ayer en el Consejo Municipal de Panamá por el cambio de zonificación en el área que permite levantar un edificio con 180 apartamentos. Rodrigo Mejía Andrión, vocero de los quejosos, advirtió que “este cambio aprobado tiene que haber representado un pago importante, pues se pretende cambiar de forma indebida una zona donde había una sola vivienda, y se autoriza construir 180 apartamentos” (GUTIERREZ, SANJUR, Jorge. Diario La Crítica, 2017)

En las protestas atribuyen a las instituciones con competencia los cambios de zonificación con tendencia a favorecer a los sectores de capital más que a los ciudadanos que requieren un ambiente de tranquilidad para vivir:

“Algunos ciudadanos atribuyen el caos que se produce por los cambios de zonificación a las instituciones que tienen competencia en esta materia que deben ser las primeras llamadas a corregir:

No sólo se trata de Coco del Mar y Punta Paitilla, todo San Francisco ha sido afectado por los cambios de zonificación de manera arbitraria que en la práctica han favorecido a negociantes

inescrupulosas: comerciantes, constructores, empresarios, etc. Las “consultas ciudadanas” se han convertido en un mero trámite, de allí que sea una FARSA vaciada de consulta y de la presencia de ciudadanos.

El MIVIOT en vez de promover el “ordenamiento territorial” fomenta el CAOS URBANO. (sanfranciscopanama.wordpress.com)

El problema de la zonificación puede ser el factor desencadenante de otros eventos debido no solo a la acumulación de residuos por aumento de densidad de población, sino ambientales como la tala de manglares, deforestación para utilizar espacios para edificaciones. Sin tomar en cuenta el impacto de estas actividades. A esto debe sumarse las situaciones de aquellos desechos de las construcciones que no se disponen debidamente obstruyendo los drenajes ocasionando inundaciones y daños que no podrán reclamar los propietarios por pérdidas cuantiosas:

“Si las calles se inundan, la culpa es de nosotros, por desaseados y perezosos. Por tirar colchones, estufas, refrigeradoras, equipos de sonido, aparatos de aire acondicionado, muebles e infinidad de basura en los drenajes, quebradas, etc. Pero las autoridades no hablan de la cantidad de edificios que se construyen, sin aumentar la capacidad del drenaje. Ni de las promotoras inescrupulosas que construyen, a diestra y siniestra, sin respetar los estudios ambientales, y vierten desechos en cualquier lado. Tampoco de la deforestación, la destrucción de los humedales ni cuando pecan, de omisión o ceguera, para favorecer intereses privados” (sanfranciscopanama.wordpress.com).

Por otra parte residentes ciudadanos relacionan el aumento de edificaciones con los derrames de aguas residuales lo cual ha proliferado en todo el país. Existe oposición por parte de las Autoridades Municipales de San Miguelito:

“El Alcalde de San Miguelito Gerald Cumberbatch, escribió este miércoles, 15 de noviembre, en su cuenta de Twitter que no avalará cambio de zonificación en el sector de Villa Lucre. Esto se debe a que el pasado lunes, 13 de julio de 2017, la empresa Ventaviv, solicitó a la Junta de Planificación Municipal (JPM), el cambio de uso de suelo de un terreno de su propiedad ubicado en Villa Lucre, con una categoría o zonificación RE (residencial especial), la cual quieren elevar a zonificación RM2 (residencial de alta densidad) para desarrollar edificios de apartamentos.” (Diario La Estrella de Panamá, 2017)

Los ciudadanos de este sector temen que la saturación del suelo de este sector pueda ocasionar mayores derrames de aguas residuales producto del cambio de zonificación y otras actividades en el sector. Además de aumentarse la densidad de población lo que puede hacer colapsar las infraestructuras de alcantarillados.

De las situaciones descritas se desprende una tremenda preocupación de la ciudadanía por el impacto del cambio de zonificación. Esto conlleva una mayor concentración de personas en un sector, aumento en el consumo de servicios que pueden sobrecargarlos y producir una escasez por superarse la disponibilidad de estos servicios.

II. CÓDIGOS DE ZONIFICACIÓN

Es oportuno conocer sobre la misma para tener mayores elementos al momento de tomar una decisión. Es la Resolución N° 169-2004 de 8 de octubre de 2004” Por la cual se aprueban los códigos de zonificación residencial para la ciudad de Panamá en sus diferentes modalidades.

La legislación Nacional ha desarrollado codificaciones para identificar las distintas zonas y a su vez determinar la población que puede habitarlas (densidad), las edificaciones, las extensiones de estos proyectos. Pero como se observa hay una gran oposición de sectores por los impactos que ya se están observando.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial tiene a su cargo la elaboración y creación de las zonificaciones del país.

Cada vez que una persona natural o jurídica adquiere una propiedad debe informarse debidamente del uso que puede dar a su propiedad para que la actividad que desea desarrollar el propietario sea compatible con los usos de la zona. De forma anticipada igualmente, el interesado debe conocer las clasificaciones de las zonas que pudiera adquirir

La zonificación es clasificada de acuerdo a ciertos códigos cuya significación está ligada al tipo de construcción que puede ser unifamiliar, familiar y dentro de esta puede ser: una sobre otra o bien adosada. También están aquellas en fila o bien departamentos. Así mismo se distinguen por la extensión de terreno que ocupan en metros cuadrados y por la densidad de población por metros cuadrados los que se encuentran regulados en la Resolución N° 169-2004 de 8 de octubre de 2004” Por la cual se aprueban los códigos de zonificación residencial para la ciudad de Panamá en sus diferentes modalidades.

Las denominaciones que presenta y codificaciones son:

Residencial de Baja Densidad	(R-R)
Residencial de Baja Densidad	(R1-A)
Residencial de Baja Densidad	(R1-B)
Residencial de Mediana Densidad	(R2-A)
Residencial de mediana Densidad	(R2-B)
Residencial de mediana Densidad	(R-3)
Residencial de mediana Densidad Especial	(RE)
Residencial de Alta Densidad	(RM)
Residencial de Alta Densidad	(RM-1)
Residencial de Alta Densidad	(R-M2)
Residencial de Alta Densidad	(R-M3)
Residencial de Conjunto	(RC)

La cantidad de habitantes por hectáreas aumenta en las zonas de Alta Densidad. Esto tiene una significación especial debido al consumo de servicios por personas. A mayor densidad mayor cantidad de servicios.

Los cambios de zonificación han tenido un fuerte impacto en la comunidad precisamente por la explicación anterior. De allí que es de suma importancia que medidas como estas involucren a los ciudadanos en las modalidades de participación ciudadana acogidas por la Ley 6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones”. Toda vez que se trata de modificaciones que afectan los intereses de los asociados independientemente de que el cambio de zonificación se realice en una propiedad privada.

III. PRONUNCIAMIENTO JURISPRUDENCIALES EN TORNO AL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA ZONIFICACIÓN

La Corte Suprema de Justicia de Panamá se ha manifestado en torno a aspectos relativos a la zonificación y uso de suelo. Algunos han sido obviados por constructoras, promotoras y autoridades lo cual es imperdonable dada su importancia.

Los especialistas en la materia y para aquellos que se inician deben validarlos de forma tal que, no se incurra en las mismas omisiones y sobretodo porque no solo se encuentran involucrados los derechos exclusivamente de los sectores que poseen el capital sino aquellos de la mayoría de la ciudadanía. No debe olvidarse el fin primordial de la administración pública que es el beneficio de las mayorías que se traduce en un bienestar social (Art. 201 numeral 8 de la Ley 38 de 2000 sobre Procedimiento Administrativo en General).

Aun cuando la normativa regula un procedimiento para realizar los cambios de zonificación como la participación ciudadana y estudios técnicos para tomar decisiones variando las codificaciones estas han sido obviados por promotores y autoridades originando la suspensión de proyectos. La norma atribuye competencia para cesar aquellas actividades distintas a aquellas que fueron previstas en los usos de suelo y zonificación dando competencia para la suspensión de ellas a la Alcaldía de Panamá mediante Acuerdos Municipales.

Por otra parte es interesante ver como la jurisprudencia valora la importancia de la zonificación para el acceso a los servicios y conservación y eficiencia de las infraestructuras. Aun siendo una materia regulada desde hace algún tiempo, el auge inmobiliario está provocando una desatención a las normas y los efectos se están observando en las inundaciones, en la contaminación visual y acústica, en la falta de espacios de circulación, estacionamientos, la saturación de las capacidades de los tanques sépticos, en la disminución de la cobertura boscosa despojando de manglares las costas, por deforestación que impacta la calidad del suelo y el equilibrio hídrico como la calidad del aire.

V. PRESENTACIÓN DE LOS EXTRACTOS DE JURISPRUDENCIA.

En los siguientes párrafos podrán observarse extractos de jurisprudencia en torno a los temas de acciones urbanísticas fundamentales para su perfeccionamiento en los que antecedente la descripción de los fallos en los que hubo pronunciamientos relativos a los temas principales que pueden ser de gran utilidad para los investigadores, docentes, abogados litigantes y estudiantes. Los fallos se presentan describiendo las partes tipo de proceso y el magistrado ponente seguidos de las respectivas figuras de las actividades urbanísticas extraídas de la jurisprudencia panameña.

1. DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA ALVARADO, LEDEZMA & DE SANCTIS, EN REPRESENTACIÓN DE OCTAVIO GARCIA, PATRICK DILLON, ALLAN BAITEL, TETL DE CONTRERAS, SHANINA CONTRERAS, JULIO CONTRERAS, JOSE CHIRINO, MARIA DE CHIRINO, SOUHILA CHIRINO, LUIS CHIRINO, FRANCISCO ALVARADO, MARIELA CALDERON, AVELINA DE CALDERON, RICARDO SOTO, CECILIA ALMENGOR, ROSA DE ALVARADO, JAVIER ROMERO, ANNETTE DE ROMERO, YOLANDA MARCO SERRA, LUIS CASCANTE, RAQUEL DE CASCANTE, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO NO. 123 DE 20 DE MAYO DE 1998, PROFERIDO POR LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA. PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES. -PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE JULIO DE DOS MIL SEIS (2006). Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá.

ZONIFICACIÓN (FIN)

Como ya se ha explicado, la zonificación tiene como fin la división del territorio, tomando en cuenta el desarrollo de cada sector. Este mecanismo del desarrollo urbano, que persigue el crecimiento ordenado o planeamiento de los poblados o ciudades para atender las necesidades materiales de la vida humana, aboga por la mejor calidad de vida de los habitantes.

ZONIFICACIÓN (CRITERIOS QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA)

Vale la pena reiterar lo dicho por esta Sala en la resolución de 15 de julio de 2002 que declaró nulo el Resuelto No.122 de 20 de mayo de 1998, dictado por el Director General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda:

"No escapa a la percepción de esta Sala el rápido crecimiento demográfico en la urbe metropolitana y sus consecuentes necesidades habitacionales, pues la zonificación es un proceso dinámico que atiende justamente al crecimiento, necesidades y desarrollo de las comunidades. También conocemos de la tendencia a aminorar el crecimiento horizontal, por ser limitado y ocasionar diversos perjuicios, especialmente ecológicos. No obstante, los cambios de zonificación deben acoplarse a la normativa vigente, en favor del mejor desarrollo urbanístico, no de un sector, sino de toda la ciudad. Y, para ello, la zonificación debe atender a criterios técnicos y racionales de sectorización o división de la ciudad, de acuerdo a su desarrollo vial y demás infraestructuras de servicios públicos, lo que no se hizo en el negocio de marras, como ha quedado ampliamente acreditado."

LA ZONIFICACIÓN (IMPACTO EN LAS INFRAESTRUCTURAS QUE BRINDAN SERVICIOS PÚBLICOS)

La zonificación o rezonificación debe atender a las infraestructuras en materia de abastecimiento de servicio público, pero sobretodo de desarrollo vial, y si bien es cierto, en el negocio sub júdice la aprobación de cambios de zonificación se otorgan a una finca en particular, éstos son de medular significación por las repercusiones que tales cambios conllevan para el sector donde se ubica la finca."

ZONIFICACIÓN (IMPORTANCIA DE INFORMES TÉCNICOS PARA EL CAMBIO)

Una vez efectuado un análisis del expediente, la Sala concluye que en este caso en particular, la aprobación de la segunda petición de cambio de código de zona para desarrollar el Proyecto Vista

Park, ha desatendido las disposiciones que ordenan su apego a los conceptos que sustentan el informe técnico.

De la lectura del material incorporado al expediente se desprende que los informes técnicos que preceden la aprobación del cambio de código de zona a RM3, no recomendaban su aplicación, tal como lo muestra el Informe Técnico No. 134-94, donde se deja establecido que se aprueba como un caso único.

Vale destacar que si bien en el proceso se ha mantenido que el código que regía al momento de solicitar el cambio era RM2, no es menos cierto que entre la solicitud primaria que fue negada y entre el acto impugnado sólo media un período de un año y cuatro meses y las recomendaciones de los técnicos no variaron durante ese lapso.

ZONIFICACIÓN (SUSTENTA CON INFORME TÉCNICO)

Tal como se dijo en párrafos anteriores, la normativa en materia de zonificaciones ha mantenido el criterio de que la aprobación o rechazo debe sustentarse en las recomendaciones del Informe Técnico que debe levantarse previamente. No obstante, esto no ocurrió, pues se observa una intromisión de los dirigentes de la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda para aquella época, en la decisión objeto del presente recurso. Al respecto, esta Sala en el Auto de 7 de septiembre de 2000, expresó lo siguiente cuando conoció de la solicitud de suspensión provisional del acto demandado:

"...la Sala considera que el acto impugnado infringe lo dispuesto en el literal C.1 del numeral 2 de la Resolución N°8-86 de 28 de julio de 1986 del Ministerio de Vivienda que indica que la aprobación o negación de los cambios solicitados deben realizarse con base al informe técnico realizado por los funcionarios especializados de la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda. Esto es así, pues dicho informe técnico fue relegado a un segundo plano al momento de efectuarse el cambio de zonificación, tal como se infiere del anexo al informe técnico No. 134-98 en el que se señaló lo siguiente:

"DE ACUERDO CON INSTRUCCIONES EMANADAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO, DESPUES DE REITERADAS REUNIONES SE NOS SOLICITÓ QUE SE APROBARA EL CAMBIO REQUERIDO DE RM2 A RM3 CON TOLERANCIA DE UN 49.8%" (f.41)

De igual forma, el "Informe General del caso El Cangrejo" (f.43) indica que "por instrucciones de la administración a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano se acordó aprobar el cambio solicitado de RM2 a RM3, con tolerancia de un 48.9% en densidad."

En el mismo sentido, las propias autoridades técnicas del Ministerio de Vivienda expresaron en su informe de 20 de mayo de 1998, elaborado con motivo de la segunda petición de cambio de zona planteada por el promotor, la siguiente conclusión:

"EN CONCLUSIÓN CONSIDERAMOS QUE NO ES FACTIBLE EL CAMBIO DE CÓDIGO DE ZONA DE RM2 A RM3 + TOLERANCIA DE 49.8% DE TOLERANCIA EN DENSIDAD, EL CUAL REPRESENTA UN AUMENTO DE DENSIDAD DE 1000 PERS/HAS. A 2,237.03 PERS/HAS. (RM3 + 49.8%)." (Véase foja 41 del expediente).

ZONIFICACIÓN (DESVIACIÓN DE PODER)

De lo antes expuesto, la Sala considera que las autoridades del Ministerio de Vivienda incurrieron en una situación de desviación de poder, al aprobar un cambio de zonificación, que no sólo contravenía todos los informes y opiniones técnicas levantadas, sino los objetivos y fines de las normas urbanísticas.

El fenómeno conocido como desviación de poder ha sido advertido por la Sala Tercera en ocasiones anteriores, donde ha sido invocado como causal para demandar la nulidad de un acto administrativo. En tal sentido, la Sala indicó en la resolución de 26 de julio de 1999 lo siguiente:

"Estos hechos se enmarcan en el motivo de ilegalidad que nuestra legislación y la doctrina ha denominado desviación de poder. Este concepto jurídico ha sido definido por Hauriou en los siguientes términos: "Es el hecho de una autoridad administrativa que realizando un acto de su competencia con la observancia de las normas prescritas y no incurriendo en violación formal de ley, usa de su poder con fines y por motivos distintos de aquellos en vista de los cuales les fue conferido tal poder; es decir, distintos del bien del servicio". (Hauriou en Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo VII, pág. 333).

Por lo tanto, existe desviación de poder cuando no hay concordancia entre la actuación administrativa y el fin perseguido por la ley, como se aprecia en este caso.

2 .*DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL BUFETE DE SANCTIS, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ANTONIO F. ENRÍQUEZ KELLETH, BROOKE ALFARO, MARÍA SOLEDAD MIRÓ DE BODART, DOLORES RIANDE, RICARDO DÍAZ, FERNANDO ELETA CASANOVAS, RAÚL BARRAZA, JOAQUÍN MENDEZ, IVANHO DE ROUX, MIGUEL BROSTELLA, RODRIGO GUARDIA, JORGE ZARAK Y MARTHA ARIAS DE LINARES, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO NÚMERO 43 DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1986, DICTADO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DE LA CHORRERA; Y DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL BUFETE DE SANCTIS, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL PERMISO DE CONSTRUCCIÓN NO. 360-05 DE 21 DE DICIEMBRE DE 2005, DICTADO POR EL INGENIERO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE ANTÓN (DEMANDAS ACUMULADAS MEDIANTE RESOLUCIÓN DE 9 DE JULIO DE 2009). PONENTE: NELLY CEDEÑO DE PAREDES PANAMÁ, CUATRO (4) DE AGOSTO DE DOS MIL QUINCE (2015)*

ORDENAMIENTO TERRITORIAL (ASPECTOS QUE INFLUYE Y JUSTIFICAN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ACTIVIDADES URBANÍSTICAS)

La función pública de ordenación del territorio y el desarrollo urbanístico es una competencia administrativa orientada hacia la organización del uso del suelo y la ocupación del territorio a través del reconocimiento y limitación de actividades y derechos urbanísticos. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, la formulación de políticas y por ende las actuaciones públicas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, deben estar fundamentadas en la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés

general sobre el particular, en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y beneficios (igualdad), y en la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

Los principios de derecho urbanístico que recoge el referido artículo 3 de la Ley 6 de 2006, inciden en tres aspectos fundamentales en el ordenamiento de la ciudad: la garantía de los intereses sustentadores de los derechos colectivos e intereses difusos, de los derechos subjetivos inmobiliarios de los propietarios, la prevalencia del interés público y la conservación de la calidad de vida de los individuos en el medio urbano.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL (FUNDAMENTO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA)

En ese marco, el fundamento constitucional del ordenamiento territorial y el desarrollo urbanístico como función pública se encuentra en las distintas disposiciones que hacen referencia a las obligaciones y objetivos del Estado en materia de la política nacional de vivienda, que al efecto de los artículos 109 y 118 del Texto Fundamental ha de estar enmarcada en el ámbito de la protección de la salud pública y ambiental. Así, el artículo 117 constitucional señala que "El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso". En tanto, que el artículo 109 prescribe que "Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social". Y el artículo 118 constitucional impone que "Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana".

ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PARTICIPACIÓN CIUDADANA)

En paralelo, la Ley 6 de 2006 y su reglamentación establece los procedimientos y trámites para la formulación y aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento del ordenamiento territorial y urbanístico, bajo estándares de sostenibilidad y transparencia. A tal fin, la Ley 6 de 2006 impone como mecanismo para la garantía de la legalidad urbanística que las actuaciones públicas, que afecten los intereses y derechos de grupos ciudadanos, "quedan obligadas a permitir su participación a través de representantes idóneos, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante las modalidades de participación ciudadana que establece la Ley 6 de 2002 y conforme a la reglamentación de la presente Ley" (art. 35).

La participación pública o ciudadana en materia urbanística se entiende entonces como un derecho subjetivo o interés legítimo de los individuos, tal y como lo determina nuestro ordenamiento territorial y se desprende de lo establecido en el 23 literal a) de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 15 de 28 de octubre de 1977), que al efecto dispone que: "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos [...] impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención)" (Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Párr. 156).

ORDENAMIENTO TERRITORIAL (ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA)

Como vemos, las disposiciones anteriores, son claras al establecer la obligación de las autoridades urbanísticas de permitir y garantizar la participación ciudadana (de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios, inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general) a través de las modalidades previstas en la ley. Es decir, que la legislación impone a la autoridad urbanística la carga de garantizar la participación pública mediante las modalidades y procedimientos establecidos en la Ley.

ACTUACIONES URBANÍSTICAS (EN LAS QUE SE DEBE PRODUCIR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA)

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

ACTUACIONES URBANÍSTICAS (MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA)

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

En términos generales, los mecanismos de participación señalados representan la vía idónea y principal para la operatividad de la garantía de participación, sin embargo, a la luz de nuestro ordenamiento positivo, no constituyen los únicos medios. En otras palabras, desde la perspectiva del principio de transparencia y concertación que promueve la Ley 6 de 2002, los supuestos previstos en su artículo 25, no agotan la actividad administrativa dirigida a garantizar la

efectividad de las modalidades de participación de los individuos en las decisiones que puedan afectar sus derechos e interés, pues, de acuerdo con el numeral 5, literal a, b y c del artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 2007, además de lo anterior, la autoridad urbanística deberá "Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones" (literal a); "Establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición" (literal b); y "Facilitar la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas (literal c).

ZONIFICACIÓN (SUSTENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR AFECTACIÓN DE INTERESES COLECTIVOS)

Como queda visto, el Resuelto 186 de 8 de julio de 2005, supone la asignación de uso de suelo, de unas fincas que si bien generan derechos subjetivos personalismos del propietario, también incide en la afectación de intereses colectivos y difusos, pues, siendo esta acción urbanística dirigida al consentimiento de ulteriores emprendimientos de infraestructura de cierta envergadura, desde luego que la comunidad, entre ellos residentes, vecinos y usuarios, ostentan intereses y derechos que han de ser atendidos mediante la participación y concertación de los ciudadanos, frente a las consecuencias que pueda producir tal asignación con respecto al valor de sus propiedades, los efectos paisajísticos y ambientales y la plusvalía que pueda generar en ese medio urbano.

ZONIFICACIÓN (USO DE SUELO NO ES INDEPENDIENTE DE ESTA)

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

En mérito de lo expuesto, la Sala es del criterio que el cambio de uso de suelo implica zonificar, toda vez que la zonificación de un área se hace en función del uso de suelo, por lo cual la Administración no puede alegar que éstos son elementos independientes.

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

ZONIFICACIÓN (Marco legal)

Desde esta perspectiva, debe tenerse presente entonces que si bien el artículo 24 de la Ley 2 de 2002 como el artículo 2 literal k de la Ley 9 de 25 de enero de 1973, hacen expresa alusión a la participación en actividades como la zonificación, no menos cierto es que bajo el razonamiento sostenido por esta Sala la asignación de uso de suelo no es un elemento aislado de la zonificación, y menos aún una actividad administrativa exenta del marco de legalidad establecido en la Ley 6 de 2006, en la que se señala en correspondencia con el artículo 50 del Texto Fundamental como principio básico de la actividad urbanística la prevalencia del interés público sobre el particular.

ZONIFICACIÓN (SU INCIDENCIA EN LOS DERECHOS COLECTIVOS HACE NECESARIA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA)

Cabe considerar, además, que las actuaciones urbanísticas no están limitadas a procesos de zonificación o elaboración de planes de ordenamiento territorial, la autoridad urbanística también ejecuta otro tipo de actividades y procedimientos administrativos a través de los cuales se adoptan decisiones que inciden o afectan "intereses y derechos de grupos ciudadanos", a los que, como se dijo antes, se refiere expresamente el artículo 24 de la Ley 6 de 2002 y el artículo 35 de la Ley 6 de 2006. Entre estas, no cabe la menor duda que la asignación de uso de suelo incide por sí sola en los intereses y derechos de la colectividad que forma parte del entorno urbano en el que se ha establecido tal uso de suelo.

3. DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE LAMBRAÑO, BULTRÓN & DE LA GUARDIA, EN REPRESENTACIÓN DE INVERPARK, S. A. Y VIPASA, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N 350-2007 DE 8 OCTUBRE DE 2007, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE MARZO DE DOS MIL QUINCE (2015).

ZONIFICACIÓN (PUBLICIDAD DE LA MEDIDA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA)

Las normas citadas ponen de manifiesto claramente que previo a la expedición de actos como el que nos ocupa, en virtud de que afectan los intereses y derechos de un grupo de ciudadanos en este caso particular por construcción de infraestructuras y zonificación, las instituciones están obligadas a permitir la participación de todos los ciudadanos mediante las modalidades de participación ciudadana; y publicar el acto a través de esta última modalidad antes de expedirlo. De ese cotejo resulta, que es parte del procedimiento para expedir un acto que guarde relación con la construcción de infraestructuras o zonificación que todos los ciudadanos tengan participación por medio de las modalidades de participación ciudadana ellas son: Consulta pública, Audiencia pública, foros o talleres y Participación directa o instancias institucionales.

Planteado lo anterior, teniendo que el acto objeto de este examen está sujeto de un procedimiento especial a efecto de darse a conocer por medio de las modalidades de participación ciudadana, en virtud precisamente de que pudieran afectar intereses y derechos de un grupo de ciudadanos, lo que nos lleva a referirnos al cargo de ilegalidad del artículo 75 de la Ley 38 de 2000, considerando las demandantes que la entidad demandada debió correrle traslado como tercero interesado.

En ese sentido importa acotar que de conformidad con el artículo 37 de la Ley 38 de 2000, de Procedimiento Administrativo General dispone que esta ley aplica a todas las instituciones públicas, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materia específicas.

En razón de todo lo expuesto, esta Sala considera que la entidad demandada para emitir el acto cuya ilegalidad se pide, no estaba sujeta para su emisión aplicar el artículo 75 de la Ley 38 de 2000. De allí entonces, que queda descartado el cargo de ilegalidad de la norma en mención.

4. DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ROY AROSEMENA, EN REPRESENTACIÓN DE ROXANA MENDEZ, (EN SU CONDICIÓN DE ALCALDESA DE PANAMÁ) PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. C.CO.048-12 DE 3 DE SEPTIEMBRE DE 2012, DICTADA POR LA GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO. PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE MAYO DE DOS MIL DIECISIETE (2017).

ORDENAMIENTO TERRITORIAL (COMPETENCIA DE LA ALCALDÍA PARA DICTAR ACUERDOS MUNICIPALES SOBRE ESTA MATERIA)

En este orden de ideas, también es preciso indicar que el numeral 4 del artículo 8 de la Ley 6 de 2006 citado, estipula que en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, los Municipios tendrán competencia para: "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." En concordancia con esta competencia asignada a los Municipios, al expedirse la citada Ley, el Consejo Municipal de Panamá ya había dictado el Acuerdo 116 de 9 de julio de 1996, vigente al momento en que se emitió el acto acusado de ilegal, contenía disposiciones sobre la construcción, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimientos de tierra en el distrito capital, en el que se establecen una serie de infracciones con sus respectivas sanciones y efectos.

ZONIFICACIÓN Y USO DE SUELO (SUSPENSIÓN DE OBRA POR SER AJENA A USO DE SUELO QUE PERMITE LA ZONIFICACIÓN)

De acuerdo con lo citado, la explotación de una actividad distinta a la establecida en las normas de desarrollo urbano que regulan la zonificación y uso de suelo, faculta al Alcalde del distrito de Panamá para ordenar el cese de la actividad u operación en aquellas edificaciones de carácter comercial o industrial que se encuentren en este supuesto, por lo que en el caso bajo examen, en el cual, según se expone en la Resolución C. Co. 048-12 de 3 de septiembre de 2012, la mencionada empresa realizaba una actividad ajena al uso de suelo permitido por la zonificación asignada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, resulta claro que, de acuerdo con lo dispuesto en la norma reproducida, la autoridad municipal estaba plenamente facultada para ordenar el cese de la misma.

Lo anterior pone de manifiesto que los Municipios, como autoridad urbanística, en atención a su facultad de controlar los planes locales de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, los cuales incluyen la definición de los usos de suelo, son competentes para conocer de los conflictos que surjan al llevarse a cabo una actividad distinta a las establecidas en las normas de desarrollo urbano que regulan la zonificación y uso de suelo.

CONCLUSIONES

Tanto el ordenamiento territorial como los cambios de zonificación son instrumentos relacionados con el uso de suelos tendientes a dar un mejor uso de este recurso tendiente a procurar una mejor calidad de vida de los ciudadanos y procurar un desarrollo equilibrado de todos los sectores. Estos procesos no pueden ser inconsultos tienen su procedimiento, requisitos competencias, fines debidamente normados que deben ser atendidos tanto por las instituciones correspondientes con competencia en estos temas, como por los promotores.

La participación ciudadano tiene el sentido de consulta y consenso con aquellos sectores que pueden recibir el impacto de un proyecto. Si el Estado a través de la administración pública debe procurar un bienestar general obviamente debe cumplir con la consulta necesaria además de la debida sustentación de informes técnicos para sustentar o desaprobado los cambios de zonificación.

En un país con un sistema que se precia de ser democrático debe existir la participación ciudadana que tiene un sustento constitucional y por ley. Si bien todo país quiere progreso y desarrollo en esta tarea los que tiene la facultad de tomar decisiones deben mantener una posición equilibrada que de beneficios a la mayoría independientemente de quien sea el que acumule mayores capitales. Las autoridades están para cumplir y hacer cumplir las leyes. Por tanto como servidores públicos debemos darle el debido acatamiento y cumplir con todas las etapas que exigen estos procedimientos urbanísticos que como se observa en la norma han sido omitidos en ocasiones. Los servidores públicos tienen responsabilidad por la prestación de sus servicios que puede ser civil, penal o administrativa. El propósito de este cumplimiento es garantizar los derechos de los ciudadanos que son los primordial en todo estado de derecho y la seguridad jurídica

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de la República de Panamá. Liberia y Editora Interamericana.2004.
Ley 38 de 31 de julio de 2000.
Ley 6 de 22 de enero de 2002.
Resolución 6 de 1 de febrero de 2000.

JURISPRUDENCIAS:

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA ALVARADO, LEDEZMA & DE SANCTIS, EN REPRESENTACIÓN DE OCTAVIO GARCIA, PATRICK DILLON, ALLAN BAITEL, TETL DE CONTRERAS, SHANINA CONTRERAS, JULIO CONTRERAS, JOSE CHIRINO, MARIA DE CHIRINO, SOUHILA CHIRINO, LUIS CHIRINO, FRANCISCO ALVARADO, MARIELA CALDERON, AVELINA DE CALDERON, RICARDO SOTO, CECILIA ALMENGOR, ROSA DE ALVARADO, JAVIER ROMERO, ANNETTE DE ROMERO, YOLANDA MARCO SERRA, LUIS CASCANTE, RAQUEL DE CASCANTE, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL RESUELTO NO. 123 DE 20 DE MAYO DE 1998, PROFERIDO POR LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA. PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES. -PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE JULIO DE DOS MIL SEIS (2006).Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL BUFETE DE SANCTIS, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ANTONIO F. ENRÍQUEZ KELLETH, BROOKE ALFARO, MARÍA SOLEDAD MIRÓ DE BODART, DOLORES RIANDE, RICARDO DÍAZ, FERNANDO ELETA CASANOVAS, RAÚL BARRAZA, JOAQUÍN MENDEZ, IVANHO DE ROUX, MIGUEL BROSTELLA, RODRIGO GUARDIA, JORGE ZARAK Y MARTHA ARIAS DE LINARES, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO NÚMERO 43 DE 20 DE NOVIEMBRE DE 1986, DICTADO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DE LA CHORRERA; Y

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL BUFETE DE SANCTIS, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL PERMISO DE CONSTRUCCIÓN NO. 360-05 DE 21 DE DICIEMBRE DE 2005, DICTADO POR EL INGENIERO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE ANTÓN (DEMANDAS ACUMULADAS MEDIANTE RESOLUCIÓN DE 9 DE JULIO DE 2009). PONENTE: NELLY CEDEÑO DE PAREDES PANAMÁ, CUATRO (4) DE AGOSTO DE DOS MIL QUINCE (2015)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE LAMBRAÑO, BULTRÓN & DE LA GUARDIA, EN REPRESENTACIÓN DE INVERPARK, S. A. Y VIPASA, S.A., PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N 350-2007 DE 8 OCTUBRE DE 2007, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE MARZO DE DOS MIL QUINCE (2015).

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ROY AROSEMENA, EN REPRESENTACIÓN DE ROXANA MENDEZ, (EN SU CONDICIÓN DE ALCALDESA DE PANAMÁ) PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. C.CO.048-12 DE 3 DE SEPTIEMBRE DE 2012, DICTADA POR LA GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ. PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO. PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE MAYO DE DOS MIL DIECISIETE (2017).

OBRAS.

MUÑOZ, Daniel.” Función social de la tierra” Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Revista Jurídica, Facultad de Jurisprudencia, octubre 27,2010, actualizado a diciembre 21 de 2016 http://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2010/10/funcion_social.pdf

GALVAN BONILLA; María Antonieta. ¿Qué es calidad de vida?
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
<https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/prepa2/n2/m2.html>.

TRUJILLO, Yazmina .Red urbana Protesta contra la Zonificación. El Siglo. Jueves 28 de julio de 2016 - 12:00 a.m.
<http://elsiglo.com.pa/panama/urbana-protesta-contra-zonificacion/23953286>

San Francisco. Panamá. Word Press.
Incubando una explosión social.
<https://sanfranciscopanamá.wordpress.com/2015/09/29/incubando-una-explosion-social/>.

Alcaldía de San Miguelito no avalará cambio de zonificación en Villa Lucre
15 de noviembre de 2017

<http://laestrella.com.pa/panama/nacional/alcaldia-miguelito-avalara-cambio-zonificacion-villa-lucre/24033529>

Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial DF. Uso de Suelo

INFORME ANUAL 2003. APÉNDICE TEMÁTICO. Documentos de referência
<http://paot.org.mx/centro/paot/informe2003/temas/suelo.pdf>

VANESSA M. CAMPOS ALVARADO

La autora es Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, egresada de la Universidad de Panamá, Especialista en Docencia Superior de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Panamá, con Postgrado en Gerencia Estratégica y de la Investigación Social de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS). Es Diplomada en Métodos Alternos de Resolución de Conflictos, Derecho Ambiental e Investigación en el Nivel Superior por la Universidad de Panamá. Labora en el Centro de Investigación Jurídica desde hace 23 años desempeñándose como Asistente de Investigación, Investigadora Jurídica, Directora encargada y actualmente Jefa de Sala de Consulta de Legislación Delia U. de Brenes. Ha escrito en diversas revistas nacionales e internacionales. Correo electrónico: vanecampalva@gmail.com

Artículo recibido: 29 de junio de 2018

Aprobado: 11 de julio de 2018

