

PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DEL PRIMER DISTRITO JUDICIAL.
Panamá, doce (12) marzo de dos mil veintiséis (2026)

VISTOS:

Esta Corporación de Justicia conoce en grado de apelación, la Sentencia No.5 de 14 de noviembre de 2025, proferida por el Juez Séptimo de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, mediante la cual **SE CONCEDE** el Amparo de Garantías Constitucionales promovido por **ASOCIACIÓN SOY PAITILLA** contra el **Acuerdo No.270 del 23 de septiembre de 2025** emitido por el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ.**

La actuación administrativa del **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ**, establece en su parte resolutive lo siguiente:

“ARTICULO UNO: Aprueba la modificación del Anexo 6 del Acuerdo No.61 de 2021, mediante el cual se aprobó el Primer Plan Local de Ordenamiento Territorial (PLOT) del Distrito de Panamá reemplazando los mosaicos 5-5C, 5-4D, 5-5D, 5-4E y 5-5E, por el Anexo 1 adjunto al presente acuerdo.

...”

DE LA SENTENCIA APELADA

De acuerdo a las motivaciones plasmadas en la resolución impugnada, el Juez A quo, concedió el Amparo de Garantías Constitucionales, en virtud de las siguientes consideraciones:

“...

Ahora bien, encontramos en el trámite presentado ante esta judicatura, violación al debido proceso, toda vez que, al amparista y a los demás ciudadanos de la comunidad no se les respetó el debido proceso, toda vez que, la entidad acusada realizó la audiencia a fin de discutir el primer plan local de ordenamiento territorial (PLOT) del Distrito de Panamá, sin el

f8he2603124h18c

aparente debido proceso que este tipo de trámites conllevan, infringiendo en ello con el artículo constitucional No.233 toda vez que, se debe promover la participación ciudadana y el derecho a ser oídos, acto el cual considera este Juzgador fue difícil llevar a cabo, partiendo del hecho de que la audiencia pública fue programada en un día el cual jugaba la selección panameña de fútbol, actividad la cual atrae fanáticos y lo cual imposibilita el hecho de que más ciudadanos participen de la audiencia pública.

Este Juzgador considera de que debió hacerse un llamado más enérgico y con mayor publicidad a la ciudadanía a fin de que comparecieran a la audiencia pública de la integración del corregimiento de San Francisco al plan local de ordenamiento territorial y tuvieran oportunidad de ser escuchados.

Para poder realizar acciones como un plan local de ordenamiento territorial que afectan a sectores de la sociedad, en este caso, al sector del corregimiento de San Francisco, lo correcto era realizar un llamado por los diferentes medios de comunicación masiva del país y que los ciudadanos residentes del corregimiento quedaran debidamente informados de la audiencia que se llevaría a cabo.

...”

ARGUMENTOS DEL APELANTE

El recurrente sostiene como argumento principal que el Juez de primera instancia desconoció la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que señala que la Acción de Amparo de Garantías es improcedente contra actos generales, impersonales y reglamentarios, como lo es el Acuerdo Municipal No.270, que es una norma general y no una orden específica dirigida individualmente a una persona. Agrega que el amparo busca proteger derechos subjetivos ante órdenes concretas, existiendo otros medios para atacar normas generales (acción de constitucionalidad o la vía contenciosa administrativa).

Señala que la creación del Acuerdo Municipal No.270, era una obligación legal, luego del vacío legal respecto a la zonificación del Corregimiento de San Francisco, debido a la declaratoria de nulidad por ilegal del Acuerdo Municipal N°94 de 2018, dictado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, y como recomendación de la Procuraduría de la Administración, para dotar a la comunidad de un instrumento de ordenamiento territorial vigente.

Manifiesta su inconformidad con la sentencia, dado que considera se cumplió estrictamente con el proceso de participación ciudadana exigido por la Ley 6 de 2006 y el

f8he2603124h18c

Acuerdo Municipal No. 81 de 2021, para la integración de San Francisco al Plan de Ordenamiento Territorial, que la gestión incluyó talleres barriales, jornadas de puertas abiertas, la atención de observaciones de sectores como Boca la Caja y San Sebastián, y una audiencia pública celebrada el 8 de septiembre de 2025, que contó con la asistencia de 429 personas, cifra que supera participaciones anteriores, y que no existe una normativa que restrinja la posibilidad de realizar participación ciudadana próxima a un evento deportivo, así como el número de personas que deban concurrir.

Alega que el acto administrativo no fue una imposición arbitraria, pues se fundamentó en informes técnicos que integraron las sugerencias de la comunidad (se eliminó el uso permitido para centros penitenciarios, se regularon los bares, restaurantes, discotecas y comercios nocturnos de alto impacto) y contaron con la debida validación de la Junta de Planificación Municipal y la coordinación interinstitucional con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, además, durante el debate de vivienda del Consejo Municipal, se otorgó cortesía de sala a la Asociación Soy Paitilla, desvirtuando así cualquier alegato de indefensión o falta de transparencia.

Sostiene la falta de motivación y valoración de la prueba constante en el expediente del acto amparado, contraviniendo los artículos 269 y 424 el Código Procesal Civil, limitándose a valoraciones generales, ignorando los documentos administrativos, como los informes técnicos No.1 y No.259, ambos citados en el Acuerdo Municipal No.270 de 2025.

Finaliza alegando que el Juez de primera instancia, al justificar la supuesta falta de participación ciudadana ante la coincidencia con un partido de fútbol, resulta en una sentencia como arbitraria, por no ser un requisito legal, carente de motivación y produciendo una lesión que amerita su revocatoria.

INTERVENCIÓN DEL TERCERO INTERESADO

Rosa Arrocha, Numan Vásquez y María Abbott, han presentado intervención de tercero interesado, manifestando que son residentes en el Corregimiento de San Francisco,

f8he2603124h18c

argumenta que el Municipio vicio el proceso de participación ciudadana al convocar audiencia pública en un recinto inadecuado. Se denuncia una violación al mandato constitucional al reducir el aforo de la participación ciudadana, excluyendo con ello a la gran mayoría de residentes del Corregimiento de San Francisco.

Señala que hubo presencia de la fuerza policial que generó intimidación, y que se permitió la entrada y el voto de personas ajenas al corregimiento, por lo que el acto esta viciado por completo.

CRITERIO DEL TRIBUNAL

De lo argumentado por la parte recurrente, a través de su Representación Judicial, se infiere con claridad, que el fin perseguido es que se revoque la Sentencia No.6 de 20 de noviembre de 2025, emitida por el Juez Séptimo de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, por medio de la cual, se concedió la acción de Amparo de Garantías Constitucionales, presentada contra el Acuerdo Municipal No.270 de 23 de septiembre de 2025, emitida por el Consejo Municipal de Panamá, a través de la cual, se aprueba la modificación del anexo 6 del acuerdo No.61 de 30 de marzo de 2021, mediante el cual se aprueba el primer plan local de ordenamiento territorial (PLOT) del distrito de Panamá, se establecen normativas complementarias y se dictan disposiciones adicionales.

Entre los argumentos del apelante esta que el acto impugnando es un acto general y por tanto no procede su examen constitucional, sobre este particular ya nuestra jurisprudencia patria ha conocido acciones como la que nos ocupa.

Desde una optica convencional y recordando que nuestra Constitución Política acata las normas de derecho internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 25, establece el derecho de los ciudadanos a un protección efectiva, un recurso sencillo y rápido, lo que sirve para la protección de sus derechos humanos sobre actos administrativos.

De esta disposición se desprende una obligación clara para el estado de garantizar la

existencia de mecanismos judiciales idóneos, desarrollar su efectividad y asegurar el cumplimiento de las decisiones que estimen procedente el recurso.

Por ello, es necesario recordar que en un Estado de derecho, el ciudadano no es un simple espectador, tiene derecho a participar en las decisiones que transforman su entorno y su calidad de vida.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 233, manda al Municipio garantizar la participación ciudadana real; siendo esta participación un derecho a ser escuchado con base a la información previa y clara brindada, por lo que el Juez esta llamado a ser guardián de este derecho, asegurando que la voz de la comunidad sea una fuerza real.

De igual forma, la Convención Americana sobre derechos humanos, en su artículo 23, establece que los ciudadanos deben de gozar de derechos y oportunidades para participar en la dirección de los asuntos públicos, de igual forma, la Carta democrática interamericana, en su artículo 6, reafirma la importancia de la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo, siendo designado como un derecho.

El Decreto Ejecutivo No.10 de 6 de enero de 2018, que reglamenta la Ley 37 de 29 de junio de 2009 “Que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015”, establece claramente, lo que se considera como participación Ciudadana y audiencia pública, en el siguiente sentido:

“Artículo 75. Participación Ciudadana. La participación ciudadana es la acción consciente, deliberada, inclusiva y organizada de la comunidad con la finalidad de incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en la auditoría social, procurando de esta manera contribuir a un mejor desempeño de la gestión pública. Las autoridades locales tienen el deber de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que establece la Ley de descentralización.

Art. 83. Audiencia Pública. Consiste en el acto mediante el cual las autoridades ponen a disposición de los ciudadanos en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias, que se reciben de forma personal y pública.”

Así, de las constancias en autos se evidencia que el 8 de septiembre de 2025, se realizó la consulta ciudadana correspondiente, lo cual fue reconocido por el amparista en su hecho tercero y sexto de la demanda, así:

“...Que la audiencia pública se realiza, a pesar de serias irregularidades cometidas en su convocatoria, suministro de información básica a los miembros del Corregimiento de San Francisco, participación de personas ajenas al corregimiento...”

“... Que a pesar de las omisiones indicadas el Municipio llevó a cabo la Audiencia Pública el día 8 de septiembre de 2025, ...”

De esta forma, se observa que el amparista reconoce que existió una consulta ciudadana; sin embargo, bajo su consideración, la misma no se realizó debidamente, puesto que “no se permitió” el aforo correspondiente.

En ese sentido, el Juez de primera instancia señala que, a la comunidad no se les respeto el debido proceso, al no ser oídos, partiendo del hecho que la audiencia pública fue programada un día *“en el cual jugaba la selección panameña de futbol, actividad la cual atrae fanáticos y lo cual imposibilita el hecho de que más ciudadanos participen de la audiencia...”*, considerando que debió realizarse un llamado mas enérgico y con mayor publicidad a la ciudadanía.

Ahora bien, se aprecia que en nuestro ordenamiento jurídico no existe normativa o requisitos que señalen la prohibición de no coincidir eventos de participación ciudadana con actividades populares, por lo que mal podría señalarse dicha circunstancias como causal para invalidar un acto de participación ciudadana, además, se presumió que la participación ciudadana fue inadecuada por tal situación, sin que se probara la afectación de la participación se dió por dicha circunstancia.

De igual forma, es oportuno aclarar, que no existe un mínimo requerido de personas que deben participar en estos actos, constituyendo la obligación de los entes de gobierno, comunicar estos actos a la población. Sobre esto, el artículo 102 del Decreto Ejecutivo No.10 de enero de 2018, que reglamenta la Ley 37 de 29 de junio de 2009, expresa:

f8he2603124h18c

“Art. 102. Consulta ciudadana. Consiste en el acto mediante el cual las autoridades municipales y locales ponen 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 estatales, que pueden hacerse llegar a la autoridad por medios electrónicos o escritos.”

De igual forma, la Ley 6 de 2002, que dicta normas para la transparencia en gestión pública, mantiene un capítulo sobre participación ciudadana en las decisiones administrativas, pero en esta disposición tampoco se advierte la exigencia de algún mínimo de participación, veamos:

“Art. 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.”

Por lo que no se observa que, se haya incumplido las normas establecidas para realizar una debida participación ciudadana.

Finalmente, respecto a la falta de motivación y valorización de prueba, se aprecia que el Juez A-quo, al dictar la sentencia, no señaló las pruebas en las que sustentó la decisión amparada, pese existir documentación suficiente que informan a criterio del apelante que las acciones realizadas para lograr la aprobación del Acuerdo y celebrar la audiencia pública el 8 de septiembre de 2025, fueron efectuadas conforme a derecho.

Por todo lo anterior, este Tribunal de Alzada no coincide con la decisión del Juez A quo, dado que no observa violación de las garantías fundamentales, en los trámites previos a la emisión del Acuerdo atacado vía amparo.

En mérito de lo expuesto, el **PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DEL PRIMER DISTRITO JUDICIAL** , administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **REVOCA** la Sentencia No.06 de 20 de noviembre de 2025, emitida por el Despacho del Juez Séptimo de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, y en

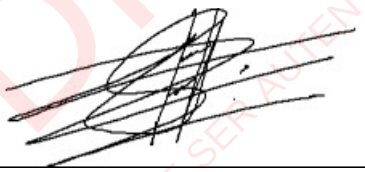
f8he2603124h18c

su lugar NO CONCEDE l a acción de Amparo de Garantías Constitucionales, presentada por la **ASOCIACIÓN SOY PAITILLA**, en contra de la orden de hacer, contenida en el Acuerdo No.270 del 23 de septiembre de 2025, emitido por el **CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ** , por el cual se aprueba la modificación del anexo 6 del Acuerdo No.61 del 30 de marzo de 2021, mediante el cual se aprueba el primer plan local de ordenamiento territorial (PLOT) del Distrito de Panamá, se establecen normativas complementarias y se dictan disposiciones adicionales .

ADMITE la intervención de tercero de ROSA ARROCHA, NUMAN VÁSQUEZ Y MARÍA ABBOTT.

Se tiene al licenciado Jaime Fong Buckridge, como apoderado judicial del tercero interesado.

NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE ,



CARLOS I. PIZARRO H.
MAGISTRADO
12-03-2026 04:34:04 PM
f8he2603124h18c



HILARIO GONZALEZ ARIZA
MAGISTRADO
12-03-2026 04:38:05 PM
f8he2603124h18c



JAVIER PALACIOS
MAGISTRADO
12-03-2026 04:39:12 PM
f8he2603124h18c