



# GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CXV

Panamá, R. de Panamá jueves 29 de septiembre de 2016

Nº 28128-B

---

## CONTENIDO

---

### MINISTERIO DE GOBIERNO

Decreto Ejecutivo N° 288  
(De jueves 29 de septiembre de 2016)

QUE NOMBRA AL NOTARIO PÚBLICO DEL CIRCUITO NOTARIAL DE LA PROVINCIA DE DARIÉN.

---

### MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA

Decreto Ejecutivo N° 350  
(De jueves 29 de septiembre de 2016)

QUE DEROGA EL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 364 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 172 DE 29 DE JULIO DE 1999, INTRODUCIDO POR EL DECRETO EJECUTIVO NO. 302 DE 31 DE AGOSTO DE 2016.

---

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N  
(De jueves 21 de julio de 2016)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES ILEGAL LA RESOLUCIÓN NO. 164-13 DE 14 DE AGOSTO DE 2013, EMITIDA POR LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE BIENES REVERTIDOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

---

Fallo N° S/N  
(De jueves 21 de julio de 2016)

POR EL CUAL QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA , EN LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD interpuesta por el LICENCIADO VICENTE ARCHIBOLD BLAKE, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y EN REPRESENTACIÓN DE ENNA ESTHER AVILÉS DE BORISOFF, MIRTHA AYARZA DE SIERRA BEATRIZ PÉREZ, MANUEL BATISTA, ANAYANSI TURNER YAU, ALEJANDRO GUZMÁN, IDAIRA VELSI BUSTAMANTE, FELICIDAD DE HERNÁNDEZ Y JOHANA LORENA PALMA, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN S.A. 03-2008-DM/RSSM DEL 12 DE AGOSTO DE 2008, EMITIDA POR LA DIRECCIÓN MÉDICA DE LA REGIÓN DE SALUD DE SAN MIGUELITO, LAS CUMBRES Y CHILIBRE DEL MINISTERIO DE SALUD Y SU ACTO CONFIRMATORIO.

---

**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE GOBIERNO**

**DECRETO EJECUTIVO N.º 288  
De 29 de Septiembre de 2016**



Que nombra al Notario Público del Circuito Notarial de la provincia de Darién

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA,  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,**

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 2112 del Código Administrativo, establece que habrá en la República tanto Circuitos Notariales como los haya Judiciales y el nombre, cabecera y circunscripción de éstos coincidirán con los de aquellos;

Que de igual manera el artículo 2115, del referido Código, señala que en cada Circuito Notarial habrá un Notario Público;

Que la provincia de Darién tiene Circuito Judicial, el cual pertenece al primer Distrito Judicial de Panamá;

Que a la fecha, la provincia de Darién no cuenta con un Notario Público, como lo establece Ley, a fin de que ejerza en esa provincia las funciones de recepción, extensión y autorización de los actos y contratos a que las personas naturales o jurídicas deban o quieran dar autenticidad y constancias públicas, por lo que se hace necesario nombrar al Notario Público del Circuito Notarial de la provincia de Darién,

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Nómbrase a **JULIA PATRICIA MOSCOSO TEJERA**, con cédula de identidad personal No.8-789-1126, como Notario Público del Circuito Notarial de la provincia de Darién.

**Artículo 2.** Este Decreto Ejecutivo comenzará a regir a partir de la toma de posesión.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en la ciudad de Panamá, a los Veintinueve (29) días del mes de Septiembre de dos mil dieciséis (2016).

**JUAN CARLOS VARELA RODRÍGUEZ**  
Presidente de la República

**MILTON HENRÍQUEZ**  
Ministro de Gobierno



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**

**DECRETO EJECUTIVO N.º 350**  
De 29 de *Septiembre* de 2016



Que deroga el parágrafo del artículo 364 del Decreto Ejecutivo N.º172 de 29 de julio de 1999, introducido por el Decreto Ejecutivo N.º302 de 31 de agosto de 2016

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**  
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

**CONSIDERANDO:**

Que la Ley 18 de 3 de junio de 1997, creó la Policía Nacional como dependencia de la Fuerza Pública, adscrita al entonces Ministerio de Gobierno y Justicia;

Que mediante Decreto Ejecutivo N.º172 de 29 de julio de 1999, se desarrollaron los Capítulos VI y VII, sección primera, segunda, tercera, cuarta y quinta, el Capítulo VIII de la Ley 18 de 3 de junio de 1997;

Que mediante Ley 15 de 14 de abril de 2010, se creó el Ministerio de Seguridad Pública con la misión de determinar las políticas de seguridad del país;

Que mediante Decreto Ejecutivo N.º302 de 31 de agosto de 2016 se adicionó un parágrafo al artículo 364 del Decreto Ejecutivo N.º172 de 29 de julio de 1999, para incluir dentro del período continuo que se contabiliza para dar derecho de jubilación al personal juramentado de la Policía Nacional, el tiempo que hayan ocupado cargos de Ministro, Viceministro, Director General, Subdirector General, Secretario Ejecutivo y Subsecretario Ejecutivo, en otras dependencias del Estado;

Que la mencionada disposición pretendía evitar que la designación de personal juramentado de la Policía Nacional en cargos de responsabilidad estatal afectara negativamente el cálculo de la continuidad de sus servicios al Estado y consiguientemente de su jubilación, tal y como están consagrados en la regulación legal de la carrera policial;

Que la nueva disposición reglamentaria generó desde su promulgación el interés de muchos ciudadanos, produciéndose una intensa deliberación pública sobre sus fundamentos y objetivos, y en general, sobre el régimen jurídico aplicable a los servidores públicos de la carrera policial;

Que fruto de esa deliberación pública se puede concluir hoy que la disposición adoptada resulta inconveniente, y que es recomendable su derogación;

Que en virtud de lo anterior,

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Se deroga el parágrafo del artículo 364 del Decreto Ejecutivo N.º172 de 29 de julio de 1999, introducido por el Decreto Ejecutivo N.º302 de 31 de agosto de 2016.

**Artículo 2.** El presente Decreto Ejecutivo comenzará a regir a partir de su promulgación.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dado en la ciudad de Panamá, a los Veintinueve ( 29 ) del mes de Septiembre del año dos mil dieciséis (2016).



**JUAN CARLOS VARELA**  
Presidente de la República de Panamá

  
**ALEXIS BETHANCOURT YAU**  
Ministro de Seguridad Pública





**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintiuno (21) de julio de dos mil dieciséis (2016).

**VISTOS:**

El licenciado Harley Mitchell, quien actúa en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Mediante el acto administrativo impugnado, se asigna en uso y administración, a título gratuito, a la Universidad de Panamá, un área de terreno de aproximadamente 5.5 hectáreas, ubicada en el sector de Chivo Chivo, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, para la construcción de la nueva sede de la Facultad de Medicina. De igual manera, se indica que una vez concluida la construcción de la nueva sede de la Facultad de Medicina, se procederá a traspasar a título gratuito (donación), el bien objeto de la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, a favor de la Universidad de Panamá.

## I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

Según el licenciado Harley Mitchell, apoderado judicial de la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante la cual se asigna un globo de terreno a la Universidad de Panamá, en el sector Chivo Chivo, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, desconoce que dicha parcela de terreno forma parte del área revertida asignada para la construcción del Centro Recreativo, Deportivo y Cultural del Centenario de la Independencia; y del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos son incompatibles con la obra "nueva sede de la Facultad de Medicina" que se pretende construir.

En ese sentido, el apoderado judicial de la demandante denuncia como infringidos los artículos 1, 4 (numeral 3), 10 y 13 de la Ley N° 20 de 29 de enero de 2003; los artículos 2, 4 y 6 de la Ley N° 30 de 30 diciembre de 1992, modificada por la Ley N° 29 de 1995, y adicionada por la Ley N° 20 de 2003.

En primer lugar, la parte actora estima infringido el artículo 1 de la Ley N° 20 de 2003, mediante la cual se ordena la preservación de los bienes revertidos bajo custodia de la Autoridad de la Región Interoceánica, por considerar que al asignarse a la Universidad de Panamá, una parcela de terreno ubicada en las áreas revertidas, para la construcción de la nueva sede de la Facultad de Medicina, se está destinando la misma a un uso o fin distinto de aquellos contemplados en la referida Ley N° 20 de 2003, que establece como usos de dichas áreas lo siguiente: actividades educativas, culturales, recreativas y/o deportivas.

En segundo lugar, y en los mismos términos de la norma anterior, el apoderado judicial de la parte demandante aduce violados los artículos 4 (numeral 3) y 10 de la Ley N° 20 de 29 de enero de 2003, mediante la cual se



ordena la preservación de los bienes revertidos bajo custodia de la Autoridad de la Región Interoceánica, y que se refieren a los usos para las áreas revertidas y las instituciones a las cuales se les puede traspasar o asignar dichos bienes.

De igual forma, se estima violado el artículo 13 de la Ley N° 20 de 29 de enero de 2003, por considerar que de la superficie que comprende el Parque Nacional Camino de Cruces, setenta y cinco hectáreas deberían ser asignadas para usos culturales, deportivos, recreativos y/o educativos, lo cual ha sido ignorado por la Autoridad demandada, al asignarle un uso distinto al globo de terreno para la construcción de la "nueva sede de la Facultad de Medicina", contraviniendo la finalidad contenida en la Ley N° 20 de 2003, mediante la cual se ordena la preservación de los bienes revertidos bajo custodia de la Autoridad de la Región Interoceánica.

Por otro lado, la parte actora denuncia como infringidos los artículos 1 y 2 de la Ley N° 30 de 1992, por medio de la cual se establece el Parque Nacional Camino de Cruces, por considerar que las ciento diez (110) hectáreas del Parque Nacional Camino de Cruces destinadas para uso de interés social, no hacen permisible la construcción de la nueva sede de la Facultad de Medicina, ya que el globo de terreno asignado a la Universidad de Panamá, tiene un fin previamente establecido en la Ley.

Por último, en lo que se refiere a la violación de los artículos 4 y 6 de la Ley N° 30 de 30 diciembre de 1992, modificada por la Ley N° 29 de 1995, y adicionada por la Ley N° 20 de 2003, indica la demandante que al emitir el acto administrativo demandado, la Autoridad debió tomar en consideración que la parcela de terreno asignada a la Universidad de Panamá está ubicada dentro de los límites del Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos y prohibiciones están contempladas en la Ley que creó dicha área protegida, y entre los cuales se prohíbe la construcción de obras civiles.

## II. INFORME DE CONDUCTA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA D BIENES REVERTIDOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Secretario Ejecutivo de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual aportado a través de la Nota N° MEF/UABR/SE/DAL-0730-2015 de 7 de mayo de 2015, visible de fojas 66 a 67 del dossier, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

"La Universidad de Panamá y la Caja de Seguro Social celebraron un Acuerdo de Intención de fecha 16 de noviembre de 2011, sobre la construcción de la nueva sede de la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá, mediante el cual, ambas entidades aunarán esfuerzos, para lograr la construcción de la nueva sede de dicha Facultad, contigua a la nueva Ciudad Hospitalaria de la Caja de Seguro Social y para tal fin el Estado traspasa a la Caja de Seguro Social un área de terreno, el cual posteriormente a la construcción de la nueva sede de la Facultad de Medicina, será donado a la Universidad de Panamá.

Que de conformidad con la cláusula tercera del referido Acuerdo, la Universidad de Panamá, se compromete a gestionar la consecución y adquisición de los fondos, para la construcción de la nueva sede de la Facultad de Medicina, no obstante por su parte, la Caja de Seguro Social, debe gestionar ante el Gobierno Nacional, el apoyo necesario para la adquisición de dichos fondos.

Que la Caja de Seguro Social, con el fin de complementar el desarrollo del proyecto de la Ciudad Hospitalaria, mediante la nota D.G.-N-972-2011 de 4 de octubre de 2011, solicitó la asignación en uso y administración de un globo de terreno de ocho (8) hectáreas, ubicado en el sector de Chivo Chivo, para el traslado de la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá, la cual debe funcionar de manera complementaria y coordinada con la Ciudad Hospitalaria, de acuerdo a los convenios establecidos entre estas entidades.

Para el desarrollo del referido proyecto de la nueva sede de la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá, esta Unidad Administrativa sometió a la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos en la sesión celebrada el 30 de noviembre de 2011, según consta en el Acta N° 11-11 de la misma fecha, la asignación en uso y administración, a título gratuito, de un área de terreno de aproximadamente cinco y media (5.5) hectáreas, ubicadas en el sector de Chivo Chivo, para la construcción de la Facultad de Medicina y su posterior traspaso a título gratuito (donación) a la Universidad de Panamá, una vez concluida la construcción de dicha obra.

Mediante Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, suscrita por el señor Ministro de Economía y Finanzas, se asignó en uso y administración, a título gratuito, a la Universidad de Panamá, un área de terreno de aproximadamente cinco y media (5.5) hectáreas, ubicadas en el sector de Chivo Chivo, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá, y un valor preliminar de dos millones trescientos treinta y dos (B/.2,332,000.00), según el Avalúo Preliminar de 29 de mayo de 2013, emitido por la Sección de Avalúos del Departamento de Ingeniería de esta Unidad, para la construcción de la nueva sede de la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá.

Cabe mencionar que la parcela B del polígono CC01-11, objeto de la asignación en referencia, se encuentra dentro de las ciento diez (110) hectáreas destinadas para uso de interés social a las que se refiere la Ley 20 de 29 de enero de 2003, en su artículo 13, mediante el cual se adicionaron dos párrafos al artículo 1 de la Ley 30 de 1992. Y según lo dispuesto en la Resolución N° 384-2013 de 19 de junio de 2013 emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), "por la cual se aprueba la Modificación al Esquema de Ordenamiento Territorial "Mega Proyecto Estatal de Cadena de Frio, Ciudad Hospitalaria y sus Usos Complementarios", aprobado mediante la Resolución N° 278-11 de 10 de junio de 2011, ubicado en el Antiguo Campo de Antenas de Clayton, sector Chivo Chivo, corregimiento de Ancón, distrito y provincia de Panamá", la precitada parcela cuenta con el código de zonificación de Servicio Institucional Urbano de Alta Intensidad (SIU3) ...".



### III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 814 de 15 de septiembre de 2015, el representante del Ministerio Público, estima que la parte actora no ha acreditado su pretensión, toda vez que de las escasas piezas procesales aportadas al proceso, no se puede inferir que el globo de terreno donde se proyecta construir la nueva sede de la Facultad de Medicina, se encuentra ubicado dentro del área del Parque Nacional Camino de Cruces, ni mucho menos que el mismo se encuentre excluido de las ciento diez (110) hectáreas de dicha área protegida, destinadas para uso de interés social.

### IV. INTERVENCIÓN DE TERCEROS.

La firma forense Rosas y Rosas, en representación de la Universidad de Panamá, tercero interesado en el presente proceso de nulidad, presentó su escrito de intervención señalando básicamente que el área de terreno otorgada a la Universidad de Panamá, mediante la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, no se encuentra dentro de los límites del Parque Nacional Camino de Cruces, y que de las modificaciones introducidas a la Ley N° 30 de 1992 se desprende claramente que del área del Parque Nacional Camino de Cruces se separó un globo de terreno para dos actividades o usos de suelo distintos: setenta y cinco hectáreas para actividades culturales, deportivas, recreativas y/o educativas; y ciento diez hectáreas para uso de interés social, razón por la cual el Ministerio de Economía y Finanzas asignó, a título gratuito, el uso y administración de este polígono a favor de la Universidad de Panamá. Por otro lado, agrega que los artículos 8 y 9 del Código Fiscal permiten al Ministerio de Economía y Finanzas asignar el uso de los terrenos en el sector de Chivo Chivo, a actividades educativas, las cuales son las desarrolladas por la Facultad de Medicina de la Universidad de Panamá.

Por último, los apoderados judiciales de la Universidad de Panamá indican que el uso que se destinará a los terrenos asignados en uso y

administración, "es el mejor uso que puede dársele", pues es función esencial del Estado velar por la salud de la población, y resulta un hecho notorio la grave escasez de médicos en el país, especialmente en las áreas rurales, y tomando en consideración que el setenta por ciento (70%) de los médicos que existen en nuestro país, se han formado en la Universidad de Panamá.

#### V. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

##### COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la demanda contencioso-administrativa de nulidad promovida por la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, a través de apoderado judicial, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial.

##### LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una asociación civil de personas que comparece en defensa de un interés general en contra de la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas es una entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en la presente demanda contencioso-administrativa de nulidad.



### ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, en virtud de la cual se asigna en uso y administración, a título gratuito, a la Universidad de Panamá, un área de terreno de aproximadamente 5.5 hectáreas, ubicada en el sector de Chivo Chivo, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, para la construcción de la nueva sede de la Facultad de Medicina. De igual manera, se indica que una vez concluida la construcción de la nueva sede de la Facultad de Medicina, se procederá a traspasar a título gratuito (donación), el bien objeto de la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, a favor de la Universidad de Panamá.

El apoderado judicial de la demandante plantea que con la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas incumplió la normativa recogida en la Ley N° 30 de 1992, que crea el Parque Nacional Camino de Cruces, y la Ley N° 20 de 29 de enero de 2003, mediante la cual se ordena la preservación de los bienes revertidos bajo custodia de la Autoridad de la Región Interoceánica, pues al asignarse un globo de terreno a la Universidad de Panamá, en el sector Chivo Chivo, Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, desconoce que dicha parcela de terreno forma parte del área revertida asignada para la construcción del Centro Recreativo, Deportivo y Cultural del Centenario de la Independencia; y del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos son incompatibles con la obra "nueva sede de la Facultad de Medicina" que se pretende construir.

La Corte, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados, observa que los mismos no prosperan en base a las consideraciones que detallamos en las líneas siguientes.

*201*

En ese sentido, y según la información que reposa en el expediente se advierte que, efectivamente, mediante el acto administrativo contenido en la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, se asignó en uso y administración a la Universidad de Panamá, un área de terreno de aproximadamente 5.5 hectáreas, ubicada en el sector de Chivo Chivo, para la construcción de la “nueva sede de la Facultad de Medicina”, el cual debe ser posteriormente traspasado a título gratuito (donación) a la Universidad de Panamá, una vez culmine la construcción de la mencionada obra. (fojas 29 a 32 del expediente)

Ahora bien, el demandante señala que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, al momento de emitir el acto administrativo impugnado, debió tomar en cuenta que la parcela de terreno que se estaba asignando en uso y administración a la Universidad de Panamá, se encontraba ubicada dentro de los límites del Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos y prohibiciones se encuentran regulados en los artículos 4 y 6 de la Ley N° 30 de 1992, que establece el Parque Nacional Camino de Cruces, y por tanto se prohíbe la construcción de obras civiles.

Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición de la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, así como de las constancias que reposan en el expediente, procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por la ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS Y RESIDENTES DE CLAYTON, a través de apoderado judicial.

En ese sentido, es importante destacar que el demandante sustenta su acción de nulidad en la violación de normas de rango legal mediante las cuales se crearon el Parque Nacional Camino de Cruces y la Ley N° 20 de 2003, mediante la cual se ordena la preservación de los bienes revertidos bajo



custodia de la Autoridad de la Región Interoceánica, indicando que la parcela de terreno asignada a la Universidad de Panamá, forma parte del área revertida asignada para la construcción del Centro Recreativo, Deportivo y Cultural del Centenario de la Independencia; y del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos, a su criterio, son incompatibles con la obra que se pretende edificar.

En primer lugar, no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En ese sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad u organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a los dictados de la Constitución y la Ley. Este principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán ... **con apego al principio de estricta legalidad**".



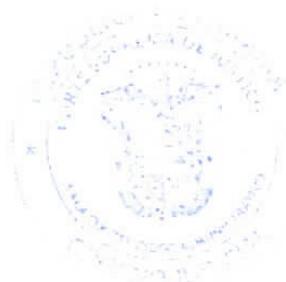
**"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos".** (lo resaltado es de la Sala Tercera)

De una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese sentido, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, el acto administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación:

- a) Competencia; salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución.
- b) Objeto; el cual debe ser lícito y físicamente posible.
- c) Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate.
- d) Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable.
- e) Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión.
- f) Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y
- g) Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es "la



convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz". (Auto de 31 de julio de 2002, dictado dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad propuesto por Teresita Yaniz de Arias, Pedro González, Eric López, Aníbal Culiolis y Miguel Bush Ríos, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° 14 de 13 de mayo de 2002, dictada por el Ministerio de Comercio e Industrias).

Ahora bien, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, "es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario". (Sentencia de 19 de septiembre de 2000, dictada dentro del proceso contencioso administrativo promovido por Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá).

En cuanto al concepto de presunción legal, la propia Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, lo define en el numeral 77 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, de la siguiente forma:

"Artículo 201.

...

**77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (iuris tantum)".** (lo resaltado es de la Sala)

En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la presunción de legalidad, el autor español **LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ**, ha indicado que la misma "consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso

administrativo que no existe tal presunción, pues esta es *iuris tantum ...*". (RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235)

En razón de lo anterior, resulta claro que mientras no se acredite mediante resolución judicial definitiva la ilegalidad del acto administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la Ley y a las autoridades.

Realizados los planteamientos que preceden, puede concluirse que la presunción de legalidad que atañe a los actos administrativos no es absoluta, y por tanto, la misma tiene una naturaleza revisable, es decir, que admite prueba en contrario (presunción *juris tantum*).

Ahora bien, **en el proceso que nos ocupa, no se ha logrado desvirtuar la legalidad del acto administrativo demandado, tomando en consideración que las alegaciones invocadas por la parte demandante giran en torno a que el globo de terreno asignado a la Universidad de Panamá, en el cual se pretende construir la denominada “nueva sede de la Facultad de Medicina”, se encuentra ubicado dentro del Parque Nacional Camino de Cruces.** Veamos porqué.

En primer lugar, debe señalarse que, como bien indica la parte demandante, mediante la Ley N° 30 de 30 de diciembre de 1992, se establece el Parque Nacional Camino de Cruces, legislación que fue reformada a través de la Ley N° 29 de 23 de junio de 1995, la cual modifica los límites de la referida área protegida. En ese sentido, el artículo 2 de la mencionada Ley N° 30 de 1992, modificada por la Ley N° 29 de 1995, señala que el área del Parque Nacional Camino de Cruces constituye un bien de dominio público, y sólo podrá ser utilizado para los fines establecidos en dicha Ley.

Por su parte, la Ley N° 20 de 29 de enero de 2003, mediante la cual se ordena la preservación de los bienes revertidos bajo custodia de la Autoridad de la Región Interoceánica, señala en su artículo 4 que se asigna un polígono de

aproximadamente 75 hectáreas, situadas dentro de los terrenos del antiguo campo de antenas de Clayton, para la construcción del Centro Recreativo, Deportivo y Cultural del Centenario de la Independencia.

En este punto, debe recordarse que el demandante sustenta su acción de nulidad, indicando que la parcela de terreno asignada a la Universidad de Panamá, forma parte del área revertida asignada para la construcción del Centro Recreativo, Deportivo y Cultural del Centenario de la Independencia; y del área silvestre protegida denominada Parque Nacional Camino de Cruces, cuyos objetivos, a su criterio, son incompatibles con la obra que se pretende edificar.

De igual manera, de una revisión del acto administrativo impugnado se observa que el mismo cumple con los elementos esenciales para su formación, en atención a lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, y que fueran descritos en párrafos anteriores, a saber: competencia, objeto, finalidad, causa, motivación, procedimiento, forma.

**Ahora bien, cabe indicar que la única prueba aportada por la parte actora durante el proceso, consiste en copia autenticada de la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, sin que fuere aducida ninguna otra, a pesar de existir un período para presentar y aducir nuevas pruebas en los procesos contencioso-administrativos que se adelantan en la Sala Tercera.**

No obstante lo anterior, debe indicarse que el tercero interesado en el presente proceso, es decir, la Universidad de Panamá, adujo el testimonio del arquitecto Tomás Sosa, quien elaboró el Estudio sobre Ordenamiento Territorial y Uso de Suelos en el Sector de interés en las Áreas Revertidas, solicitado por el Ministerio de Economía y Finanzas, prueba testimonial que fue practicada por este Tribunal el día 11 de abril de 2016, y que consta de fojas 158 a 161 del dossier. Dicha prueba testimonial señaló en su parte medular lo siguiente:

"...



Efectivamente yo dirigi el estudio mediante el cual se elaboró el esquema de ordenamiento territorial del área de Chivo Chivo. Este ordenamiento territorial es un requisito de Ley por parte del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial para todo proyecto que supere las diez hectáreas. El esquema de ordenamiento territorial fue una visión integral para el desarrollo de todo el sector que incluía no solamente el área para los sectores educativos, sino también áreas verdes, áreas de parques, vialidad, y a tal efecto se le asignaron los usos de suelo correspondientes. En el caso específico de la Facultad de Medicina, tiene asignado un uso de suelo institucional. Efectivamente reconozco la Resolución 164-13 mediante el cual la UABR le asigna un terreno de aproximadamente 5.5 hectáreas. PREGUNTADO: Diga el declarante si ese terreno de aproximadamente 5.5 hectáreas se encuentra dentro del polígono del Parque Nacional Camino de Cruces. CONTESTO: Definitivamente que no, ya que el globo de terreno conocido como Chivo Chivo fue segregado del Parque Camino de Cruces según consta tiene todas sus medidas y coordenadas que así lo acreditan, por lo tanto, todo el polígono de Chivo Chivo fue una segregación mediante ley. PREGUNTADO: Diga el testigo, si usted realizó o la empresa que usted representa realizó las consultas o recabó la información sobre la ubicación del terreno ante las autoridades competentes. CONTESTO: Se hicieron todas las consultas tanto al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Catastro y la ANAM .... (foja 159 del expediente)

En razón de las constancias procesales indicadas, debe recordarse que la efectividad de cualquier proceso, ya sea judicial o administrativo, depende de manera decisiva de cómo se ha conducido el tema probatorio, pues, son las pruebas aportadas al proceso las que apoyarán en la demostración de los hechos, a los cuales deberán ser aplicados los preceptos legales y reglamentarios correspondientes.

Así, en un contexto de técnica procesal hay que señalar que la prueba consiste en los medios o elementos, que por sí mismos o relacionados, tienen la capacidad para representar y tener como ciertos aquellos hechos o circunstancias a los cuales el Tribunal tiene que aplicarles el ordenamiento jurídico.

Nuestro ordenamiento jurídico procesal -aplicable de forma supletoria ante los vacíos de la Ley N° 135 de 1943, que rige el procedimiento contencioso administrativo-, establece la máxima que corresponde a las partes "probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables" (artículo 784 del Código Judicial).



Por su parte, el destacado procesalista JORGE FABREGA PONCE define la carga de la prueba como "la regla de juicio por medio de la cual se le indica al juez cómo debe fallar, cuando no encuentra en el proceso elementos que le den certeza sobre los hechos en que deba fundar su decisión e indirectamente establece a cuál de las partes le concierne la prueba de tales hechos, para evitar las consecuencias desfavorables a él o favorables a la otra parte". (FÁBREGA PONCE, Jorge. Diccionario de Derecho Procesal, Plaza & Janés Editores, Bogotá, 2004, página 859)

De las consideraciones anteriores se desprende que como regla general, cada parte asume la carga de comprobar los supuestos de hecho de las normas a las que pretenden acogerse.

**Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la parte demandante se limitó únicamente a formular alegaciones en relación con la posible ubicación de la futura construcción de la denominada "nueva sede de la Facultad de Medicina", dentro del polígono de setenta y cinco (75) hectáreas asignado para la edificación del Centro Recreativo, Deportivo y Cultural del Centenario de la Independencia, o del Parque Nacional Camino de Cruces, sin embargo, no se incorporaron al proceso las constancias o elementos fácticos que acrediten el hecho alegado, y en definitiva que logren desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo contenido en la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.**

Por razón de ello, y en atención a que de una lectura del acto administrativo y de las escasas constancias procesales que reposan en el dossier, se observa que la referida Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, cumple con los requisitos de validez de todos los actos administrativos, y que la parte actora no incorporó evidencia de sus aseveraciones, se presume legal -y por tanto ajustada a derecho-, la actuación de la Unidad Administrativa

de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a las facultades que le fueron conferidas por la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993 (por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica), con sus modificaciones, la Ley N° 97 de 21 de diciembre de 1998 (por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas), el Decreto Ejecutivo N° 67 de 25 de mayo de 2006 (por la cual se crea la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos dentro del Ministerio de Economía y Finanzas); y el Decreto Ejecutivo N° 13 de 5 de febrero de 2007 (por la cual se crea la Comisión Interinstitucional para la Administración de los Bienes Revertidos).

Conocidos todos los antecedentes generados con motivo de la acción de nulidad interpuesta, y de la falta de comprobación de los hechos alegados por la parte demandante, la Sala considera que no se desprende palmariamente la ilegalidad del acto administrativo impugnado, y así debe declararse.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Resolución N° 164-13 de 14 de agosto de 2013, emitida por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

NOTIFÍQUESE,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO

KATIA ROSAS  
SECRETARIA

GACETA OFICIAL DE PANAMA  
SALA TERCERA  
COPIA AUTÉNTICA DE SU OFICINA

Panamá, 14 de Sept. de 2016  
DESTINADA A:  
Gaceta Oficial de  
Panamá

43°



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintiuno (21) de julio de dos mil dieciséis (2016).

**VISTOS:**

El licenciado Vicente Archibald Blake, actuando en representación de **ENNA ESTHER AVILÉS DE BORISOFF, MIRTHA AYARZA DE SIERRA, BEATRIZ PÉREZ, MANUEL BATISTA, ANAYANSI TURNER YAU, ALEJANDRO GUZMÁN, IDAIRA VELSI BUSTAMANTE, FELICIDAD DE HERNÁNDEZ y JOHANA LORENA PALMA**, interpuso demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM del 12 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Médica de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud y su acto confirmatorio.

Por medio del acto demandado de ilegal el Director Regional de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre otorgó permiso de construcción a la Compañía Desarrollos Inmobiliarios Internacionales, S.A., filial de DIGICEL PANAMÁ, S.A., para la ubicación de la Torre PA-1023 en Villa Zaíta, La Rotonda, Corregimiento de las Cumbres.

Con la presentación de la demanda, se solicitó la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto demandado, misma que fue decretada mediante Resolución de 6 de abril de 2009 dentro del expediente 25-09; y por Resolución de 30 de junio de 2009, dentro del expediente 209-09.

Mediante Resolución de 17 de octubre de 2011, esta Sala ordenó la acumulación de este proceso con el expediente identificado con el número 209-09, contentivo de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Vicente Archibald Blake, actuando en su propio nombre y representación, atacando el mismo acto administrativo.

Consta en el proceso que la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM del 12 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Médica de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud, fue recurrido por el licenciado Vicente Archibald, en representación de la Licenciada Anayansi Turner Yau, por lo que se emitió la Resolución No.796 de 25 de septiembre de 2008, suscrita por el Director General de Salud Pública, confirmando lo decidido en la primera instancia.

#### I. ANTECEDENTES

En los hechos que fundamentan esta acción se señala que la Compañía Desarrollos Inmobiliarios Internacionales, S.A., filial de DIGICEL PANAMÁ, S.A., inició la labor de instalación de Torre autosostenida para telefonía celular en Villa Zaíta, La Rotonda, Corregimiento de las Cumbres, finca No.96233, inscrita en el tomo 3346, Folio 8 del Registro Público, supuestamente propiedad del señor Álvaro Gómez, el día 11 de junio de 2008.



No obstante, señala el letrado, actor y apoderado legal del resto de los actores, que el expediente donde consta la solicitud de inspección y permiso de construcción se caracteriza por una serie de imprecisiones en la foliación, en los documentos que supuestamente se aportan con la solicitud y que están destinados acreditar el cumplimiento de los requisitos para que dicho permiso fuera otorgado, y sobre todo, en el hecho de que la solicitud no tiene fecha de presentación ni recibido por parte de la oficina regional de salud donde se tramita el permiso. Aduce que de la revisión de los documentos aportados, se puede presumir que la solicitud fue presentada en fecha 8 de agosto de 2008 o posterior, atendiendo a la fecha de una de las certificaciones notariales que se anexa a la solicitud.

Menciona que el Jefe de Saneamiento Ambiental de la Región d Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud, en atención a la queja y solicitud de los residentes de la comunidad, emitió un Informe de Inspección de fecha 27 de junio de 2008, donde se le ordenó a la empresa la suspensión inmediata de la obra hasta tanto cumpliera con los requisitos exigidos por la Resolución No.1056 de 29 de noviembre de 2007, que regulaba la instalación y operación de las torres para antenas de telefonía móvil, troncal, radio frecuencias, repetidoras y microondas, y faculta a las autoridades regionales de salud para otorgar los permisos de construcción para dichas antenas. El apoderado de los actores llama la atención en el hecho de que dicho informe se fundamenta en la Nota que los moradores remiten a la Ministra de Salud para que suspenda la obra, la cual fue recibida en ese Despacho el 8 de julio de 2008, es decir, en fecho posterior al informe de inspección.

Agrega que, el Jefe de Calidad Sanitaria Ambiental de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud emite un "Acta de Inspección" el 7 de agosto de 2008, señalando que sobre la base de la inspección realizada el 5 de agosto, la compañía cumple con la Resolución

No.1056 de 29 de noviembre de 2007, y posteriormente se emite el permiso de construcción que ahora se recurre.

Con base en los hechos anteriormente expuestos, los actores señalan que el acto administrativo demandado vulnera los artículos 3, 7, 9, 10, 11 y 12 de la Resolución No.1056 de 29 de noviembre de 2007; los artículos 34, 35, 36, 42, 52, 69, 89, 110 y 116 de la Ley 38 de 2000; los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 2002; y el artículo 35 de la Ley 6 de 2006.

Con respecto a la Resolución No.1056 de 29 de noviembre de 2007, que regulaba la instalación y operación de las torres para antenas de telefonía móvil, troncal, radio frecuencias, repetidoras y microondas, y faculta a las autoridades regionales de salud para otorgar los permisos de construcción para dichas antenas, se estiman que vulnera de forma directa, por omisión, los artículos 3, 7, 9, 10, 11 y 12, que hacen referencia, respectivamente a: las distancias mínimas para la ubicación de la instalación de antenas; a los documentos que deben acompañar la solicitud; a la obligación de construir cerca perimetral en el lote donde se instalará la antena, así como rótulos de advertencia que indiquen el peligro y el no acceso a esta área; la obligación de la presentación de diseños alternativos cónsonos con el paisaje donde se instalará la antena; la obligación de realizar, de forma previa al otorgamiento del permiso, acciones tendientes a que en una sola torre se instalen antenas de diferentes compañías; y la obligación de realizar actividades informativas con la presencia del Inspector de Saneamiento Ambiental responsable de atender la solicitud, que deberá dar fe de la actividad, mediante acta Notarial.

Los cargos de violación de dichas normas, individualmente explicados, hacen referencia al incumplimiento o falta de acreditación de que la antena cumple con la distancia mínima para la instalación de la antena y la Inspección de 7 de agosto de 2008 se fundamenta en documentación inexistente en el expediente para esa fecha, toda vez que el poder de representación legal es de



8 de agosto de 2008, según certificación notariada, mismo que se anexa a la solicitud del permiso.

Se señala que también que se incumple con Acta de la realización de la actividad informativa, y que el informe de inspección y la resolución demandadas no da cuenta sobre si hay instaladas otras antenas en el área, ni si se realizaron las gestiones para compartir antenas; de los diseños alternativos de la torre con respecto al paisaje; ni de la verificación de las distancias mínimas exigidas, construcción de cerca perimetral e instalación de letreros, considerando que en dicha zona ya existen dos antenas funcionando, una de Cables & Wireless, y otra de Movistar.

Con respecto a los cargos de violación de los artículos 34, 35, 36, 42, 52, 69, 89, 110 y 116 de la Ley 38 de 2000, que dispone el procedimiento Administrativo General, se aduce que la infracción de estas normas consiste en: que la resolución fue emitida en trasgresión al debido proceso legal y al principio de legalidad; en cuanto no se cumplieron ni acreditaron los requisitos establecidos para el otorgamiento del permiso, dentro de los cuales se resalta la falta de consulta ciudadana; la omisión de consignar las fechas de recepción de los documentos por parte de las oficinas que le correspondía la tramitación del permiso; errores en la foliación; actuaciones que aluden a documentos de fechas posteriores a la emisión su emisión; se citan documentos que no constan en el expediente para fundamentar la actuación, tales como las Ordenes Sanitarias No30333 y 27311; y errores en la notificación de las resoluciones, ya que la notificación de la primera tiene fecha anterior a su emisión.

De la Ley 6 de 2002, que dicta normas de transparencia de la gestión pública, se señala vulnerados los artículos 24 y 25, referentes a la Consulta pública y sus modalidades, sosteniendo que no se llevaron a cabo las consultas por parte de las autoridades de salud, en coordinación con las autoridades urbanísticas, para el correcto y adecuado uso de suelo.



## II. INFORME DE CONDUCTA

Mediante Nota 37-AL/DM/RSSM de 30 de junio de 2009 y Nota 51-AL/DM/RSSM de 4 de agosto de 2009 el Director Regional de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre, rindió el informe explicativo de conducta requerido por esta Superioridad, mediante el cual hace un recuento de las actuaciones llevadas a cabo por dicha entidad, respecto a la tramitación del permiso de construcción requerido por la empresa Desarrollo Inmobiliaria Internacionales, S.A. (DIISA), filial de DIGICEL, procedimiento dentro del cual no se presentaron oposiciones.

Señala la autoridad que no constaba en la Resolución 1056 del 29 de noviembre d 2007, que regulaba el otorgamiento de estos permisos, alguna disposición que indicara cómo debe ser la labor de divulgación, y así como tampoco establece que ante la posible oposición de otra parte (persona, comunidad, empresa o entidad) se deba negar el permiso de construcción.

También indica que por razón del Decreto Ejecutivo N°562 del 21 de octubre de 2008 se derogó la Resolución 1056 del 29 de noviembre d 2007, que regulaba el otorgamiento de estos permisos, asignándose a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos la competencia de reglamentación y divulgación de las normas técnicas, sistemas de instalación y divulgación de las antenas de los servicios de telecomunicación, radia y televisivo.

## III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vistas Número 970 de 28 de septiembre de 2009 y Número 941 de 24 de agosto de 2010, el Procurador de la Administración, de conformidad con el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el proceso que nos ocupa, solicita a los Honorables Magistrados que integran esta Sala, declarar que es ilegal la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM del 12 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Médica de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud. (Cfr. fojas 62-71 y 308-316)



Sustenta su opinión el Procurador de la Administración en el hecho de que la Resolución 1056 del 29 de noviembre d 2007, que regulaba el otorgamiento de estos permisos, en su artículo 7, condiciona en el otorgamiento de los permisos en el cumplimiento de dos aspectos: cumplir con adjuntar la documentación enumerada y descrita en la norma, y cumplido esto, la inspección a las instalaciones a fin de verificar que cumple con todas las disposiciones sanitarias establecidas en dicha reglamentación.

No obstante, de la revisión que se realizó del expediente se advierte que no consta que se haya acreditado fehacientemente que se haya realizado previamente la actividad informativa a los ciudadanos que residen en los alrededores del área donde sería ubicada la torre de telefonía celular, requisito dispuesto en el artículo 11 de la reglamentación mencionada, ya que solo consta que se hicieron dos visitas domiciliarias en el área de Las Cumbres, las cuales fueron encuestas sobre su conocimiento en torno a la construcción de la Torre de telecomunicaciones en las inmediaciones de sus viviendas, su conocimiento en relación con las antenas de telecomunicaciones, si contaban con teléfono fijo o celular, su cobertura, y sus consideraciones sobre el beneficio o no para la comunidad de que existiera una mejor y mayor cobertura en esa área.

Por otro lado, señala que el Procurador que en la copia reducida del plano arquitectónico AP03PA0123A-001, que indica la ubicación de la torre, no muestra ni firma ni sello de las personas que lo elaboraron ni de los funcionarios responsables de su autorización.

En consecuencia, respecto de las omisiones señaladas y otras que se pueden constatar en el expediente administrativo, concluye que no existe duda alguna de los vicios de nulidad absoluta que se establecen en el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, puesto que fue dictado pretermitiendo trámites fundamentales que implican violación al debido proceso.



#### IV. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

La firma FÁBREGA, MOLINO & MULINO, actuando como apoderados especiales de la empresa DIGICEL (PANAMA), S.A., que intervienen como terceros interesados, contestan la demanda contenciosa señalando que se cumplió con lo requerido para que fuera concedido el permiso de construcción, que fuera aprobado por la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá, y que el Departamento de Calidad del Ambiente de la Región de Salud de San Miguelito certificó que la empresa realizó la actividad informativa, dirigida a los ciudadanos que residen en un radio de 100.00 metros del sitio destinado para la ubicación de la torre.(Cfr.153-155 y 303-307)

No obstante, en los alegatos presentados, visibles de foja 341 a 348 solicitan que se declare sustracción de materia en atención a que la antena fue demolida por razones no vinculadas con la demanda, de lo cual presentan vistas fotográficas.

#### V. DECISIÓN DE LA SALA

Con vista en los antecedentes expuestos, los cargos de violación al orden legal denunciados por los actores, los informes de conducta rendido por la autoridad demandada, los descargos presentados por los terceros interesados que fueron admitidos en el proceso y la opinión vertida por el Procurador de la Administración, le corresponde a esta Sala decidir la presente causa, en atención a las siguientes consideraciones:

##### **Competencia**

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso administrativa de nulidad, con fundamento en lo que dispone el artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numerales 1 y 2, del Código Judicial, el artículo 42a de la Ley 135 de 1943, conforme fue adicionado por la Ley 33 de 1946.



## Legitimación Activa y Pasiva

En el presente caso, quienes demandan comparecen en ejercicio de la acción popular en contra del acto administrativo que se emitió por conducto del Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, razón por la cual se encuentra legitimado para promover la presente acción.

Por su lado, la Dirección Médica de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilibre del Ministerio de Salud, al ser la entidad que expidió el acto demandado, está legitimado como parte pasiva en el presente proceso contencioso administrativo.

En cuanto a la actuación de la Procuraduría de la Administración, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, interviene en este proceso en interés de la Ley.

## Cuestión Previa

Antes de adentrarnos al análisis de legalidad que le compete a esta Sala, se advierte que en fase de alegatos, el tercero interesado, DIGICEL (PANAMA) S.A., solicita a esta Superioridad que en la presente causa se decrete sustracción de materia, en razón de la demolición de la antena por razones ajena a esta demanda, situación que en conjunto con las constancias probatorias presentes en el expediente, debe ser evaluada, ya que se observan actuaciones que el Tribunal debe considerar en el presente proceso, toda vez que se constituyen hechos modificativos o extintivos de las pretensiones de los actores que deben ser consideradas en atención a lo dispuesto en el artículo 992 del Código Judicial, en concordancia con los artículos 786 y 1032, del mismo cuerpo legal, normas que señalan:

**“Artículo 786. Toda ley, decreto ley, decreto de gabinete, acuerdo, ordenanza, reglamento, resolución, dictamen, informe, fallo, documento o acto de cualquier género, emanado de alguna autoridad o funcionario de cualquier Órgano del Estado o de un municipio de cualquier entidad autónoma, semiautónoma o descentralizada y publicado en los Anales del Órgano Legislativo, en la Gaceta Oficial, en el Registro Judicial, en el**

446

10

Registro de la Propiedad Industrial, en cualquier recopilación o edición de carácter oficial o de la Universidad Nacional, **hará plena prueba en cuanto a la existencia y contenido del documento.** Se presumirá que los jueces tienen conocimiento de los actos o documentos oficiales así publicados y valdrán en demandas, peticiones, alegatos y otras afirmaciones de las partes, sin necesidad de que consten en el proceso. El juez podrá hacer las averiguaciones que deseé para verificar la existencia o contenido de tales actos.

Las partes podrán, no obstante, aportar el respectivo documento o acto si así lo desearán.

Exceptuase el caso en que el acto en cuestión sea objeto de la demanda, en el cual se aportará conforme a las normas comunes.

**“Artículo 992. En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente.”**

**Artículo 1032. Cuando el juez pueda resolver una petición, practicar una diligencia o tomar alguna medida que resultaría incompatible con otra resolución, acuerdo o acto ya adoptado o practicado y del que tenga constancia en su despacho, o de los cuales tenga conocimiento por publicación de carácter oficial debe negar la solicitud o abstenerse de practicar la diligencia, o de realizar el acto.** Al efecto hará llegar previamente al respectivo expediente el mencionado acuerdo, resolución o acto.

La resolución correspondiente admitirá Recurso de Apelación y podrá ser revocada de oficio, dentro del término previsto en este Código. La parte afectada podrá asimismo impugnar la decisión por la vía de incidente si tuviere hechos que probar." (Lo resaltado es nuestro)



En primer lugar, se observa que con motivo de la promulgación del Decreto Ejecutivo N°562 del 21 de octubre de 2008 se derogó la Resolución 1056 del 29 de noviembre de 2007, que regulaba el otorgamiento de estos permisos, asignándose a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos la competencia de reglamentación y divulgación de las normas técnicas, sistemas de instalación y divulgación de las antenas de los servicios de telecomunicación, radia y televisivo.

En ocasión al cambio normativo, se aprecia que a fojas 60-61 y 281-282 del expediente que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, mediante Nota No. DSAN-2356-09 Ref.55997 de 6 de agosto de 2009 y Nota DSAN-2357-09 Ref. 55997 de 6 de agosto de 2009, informa, en razón de la notificación de las medidas de suspensión provisional decretadas contra el acto demandado en los expedientes judiciales que fueron acumulados con posterioridad, mismas que le fueron remitidas por el Ministerio de Salud ante el cambio de autoridad competente en la materia, que la construcción de la mencionada torre de antenas había finalizado en diciembre de 2008 y se encontraba en funcionamiento desde enero de 2009, es decir, con anterioridad a que esta Sala mediante Autos de 6 de abril de 2009 y de 30 de junio de 2009, suspendiera provisionalmente los efectos del acto administrativo demandado. El objetivo de dichas notas era solicitar la aclaración de la forma en que se debía atender la medida cautelar, puesto que ya se había ejecutado el permiso y la orden no contemplaba la posibilidad de desinstalación de la torre de antena.

De la misma forma, de fojas 76 a 113 del expediente, se observan actuaciones judiciales y administrativas que giran en torno a la legalidad de uno de los requisitos fundamentales para que el acto administrativo demandado pudiera ser emitido, consistente en el permiso de construcción No. 710-2008 de 5 de junio de 2008, emitido por la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá, mismo que fue revocado por un Tribunal de Amparo.

Las actuaciones que se observan son:

1. Sentencia N°5, de 26 de enero de 2009, emitida por el Juzgado Séptimo de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial, que concede la acción de amparos de garantías propuesta por Vicente Archibald Blake, contra el Director de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, que revoca el permiso de construcción No. 710-2008 de 5 de junio de 2008 para la construcción de la Torre Autosostenida para Telefonía Celular Zapata y Pedestal.



- 44
2. Nota N°154-DOYCM de 16 de febrero de 2009, emitida por el Director de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, dirigido a la Jefa de aprobación de Planos y permisos, donde le comunica la Sentencia de amparo y procede a revocar el permiso de construcción No. 710-2008 de 5 de junio de 2008 y solicitar a la empresa la remoción de la estructura.
  3. Nota N°356-DOYCM de 16 de abril de 2009, emitida por el Director de Obras y Construcciones Municipales, Municipio de Panamá, dirigida a la Corregidora de Alcalde Díaz, comunicándole la sentencia de amparo y la decisión contenida en Nota N°154-DOYCM de 16 de febrero de 2009, y la insta a hacer las diligencia pertinentes para que se proceda a la remoción de lo construido.
  4. Proveído de fecha 26 de mayo de 2009, emitido por la Corregiduría de Las Cumbres y Alcalde Díaz, que dispone dar cumplimiento a lo señalado por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales mediante Nota N°356-DOYCM de 16 de abril de 2009, y proceder a remover lo construido (Torre Autosopportada para Telefonía Celular Zapata y Pedestal), ubicada en la Rotonda sector de Villa Zaita, Corregimiento de Las Cumbres y Alcalde Díaz, a sus costas.
  5. Sentencia N°38 de 30 de junio de 2009, emitida por el Juzgado Segundo de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial, que deniega la acción de amparo de garantías constitucionales promovida por DESARROLLO INMOBILIARIOS INTERNACIONAL, S.A. contra la orden girada por el Director de Obras y Construcciones Municipales mediante Nota N°356-DOYCM de 16 de abril de 2009
  6. Sentencia de 8 de septiembre de 2009, emitida por el Primer Tribunal Superior de Justicia, que confirma la decisión contenida en la Sentencia N°38 de 30 de junio de 2009, emitida por el Juzgado Segundo de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial.

También debe considerarse que en los alegatos presentados por la empresa DIGICEL (PANAMA), S.A., junto con la solicitud de declaratoria de sustracción de materia, por razones ajenas a la demanda, se aportaron vistas fotográficas del proceso de remoción que la empresa llevó a cabo, en cumplimiento con las ordenes emitidas por las autoridades judiciales y administrativas. (Cfr. fojas 341-348)

Cónsono con las constancias anteriores, este Tribunal, mediante Auto de mejor proveer de fecha 29 de agosto de 2012, solicitó a la Corregidora de Las Cumbres que informara sobre la ejecución del Proveído de 26 de mayo de 2009 que dictara, disponiendo la remoción de la Torre Autosoprtada para Telefonía Celular Zapata y Pedestal en virtud de que el Director de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá instruyera dicha orden mediante Nota No.356-DOYCM de 16 de abril de 2009.

En respuesta, la Corregiduría mediante nota recibida el 10 de septiembre de 2015, informa a esta Superioridad que el expediente administrativo se encontraba en los archivos descartados por el Municipio de Panamá, por lo que le tomó tiempo ubicarlos, y se remitió copia del mismo, en donde se hace constar que en febrero de 2010 se ejecutó la orden de remoción de la antena.

Toda vez que el acto administrativo demandado resuelve otorgar permiso de construcción para la ubicación de la Torre PA-1023, por parte de la Compañía DESARROLLOS INMOBILIARIOS INTERNACIONALES, S.A., filial de DIGICEL PANAMÁ, S.A., en Villa Zaita, la Rotonda, Corregimiento de las Cumbres, Provincia de Panamá, y el mismo, en primer lugar, fue ejecutado y posteriormente, por motivos en vicios de unos de su requisitos, perdió sus efectos, al ordenarse la remoción de la antena que cuyo permiso de construcción se concedía, se ha producido la pérdida del objeto litigioso sobre el que recaería la decisión jurisdiccional en el negocio que nos ocupa, por lo que carece de objeto pronunciarse sobre la legalidad del acto demandado.

Ante tales circunstancias, esta Sala está imposibilitada para pronunciarse sobre un asunto que en la actualidad no tiene vigencia en la vida jurídica y carece de materia justiciable, por lo que resulta procedente declarar sustracción de materia.

En relación con este punto, el Doctor Jorge Fábrega, en su obra "Estudios Procesales", Tomo II, establece que "la jurisprudencia ha denominado 'sustracción de materia' el fenómeno mediante el cual el proceso deviene sin objeto." (Pág. 1195).

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,  
**DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA,** en la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado **VICENTE ARCHIBOLD BLAKE**, actuando en su propio nombre y en representación de **ENNA ESTHER AVILÉS DE BORISOFF, MIRTHA AYARZA DE SIERRA, BEATRIZ PÉREZ, MANUEL BATISTA, ANAYANSI TURNER YAU, ALEJANDRO GUZMÁN, IDAIRA VELSI BUSTAMANTE, FELICIDAD DE HERNÁNDEZ y JOHANA LORENA PALMA**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución S.A. 03-2008-DM/RSSM del 12 de agosto de 2008, emitida por la Dirección Médica de la Región de Salud de San Miguelito, Las Cumbres y Chilbre del Ministerio de Salud y su acto confirmatorio.

**NOTIFÍQUESE,**

ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO

KATIA ROSAS  
SECRETARIA

JURTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
PIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL:  
16, 14 de sept. de 2016

IND: Gaceta Oficial de Panamá  
Firma: [Signature]