



# GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CXVI

Panamá, R. de Panamá lunes 20 de marzo de 2017

Nº 28240

---

## CONTENIDO

---

### MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Resolución Ministerial N° 002-2017  
(De jueves 02 de marzo de 2017)

POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES DE LA EMISIÓN DE LETRAS DEL TESORO CON VENCIMIENTO EL 09 DE MARZO DE 2018.

---

Resolución Ministerial N° 003-2017  
(De jueves 09 de marzo de 2017)

POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES DEL SEXTO TRAMO DEL BONO DEL TESORO CON VENCIMIENTO EN MAYO DE 2024.

---

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N  
(De viernes 16 de diciembre de 2016)

POR EL CUAL SE DECLARA PARCIALMENTE NULO POR ILEGAL, EL LITERAL A DEL ARTÍCULO 24 DEL DECRETO EJECUTIVO 23 DE 2007, TAL COMO FUE MODIFICADO POR EL DECRETO EJECUTIVO 120 DE 2011, PROFERIDO POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA.

---

Fallo N° S/N  
(De viernes 16 de diciembre de 2016)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. AG-0691-2012 DE 6 DE DICIEMBRE DE 2012, EMITIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (HOY MINISTERIO DE AMBIENTE) Y NO ACCEDE AL RESTO DE LAS PRETENSIONES CONTENIDAS EN EL LIBELO DE DEMANDA.

---

---

## AVISOS / EDICTOS

---



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**"Resolución Ministerial N° 002-2017 de 02 de marzo de 2017"**

**"POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES DE LA EMISIÓN  
DE LETRAS DEL TESORO CON VENCIMIENTO EL 09 DE MARZO DE 2018"**

**LA DIRECTORA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO**  
**En uso de sus facultades legales,**

**CONSIDERANDO:**

Que según lo establece la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, en su artículo 2, literal C, numeral 5 el Ministerio de Economía y Finanzas, tiene como función, privativamente gestionar, negociar y administrar el financiamiento complementario interno y externo, necesario para la ejecución del Presupuesto General del Estado.

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 356 de 4 de agosto de 2015, se fusionan la Dirección de Crédito Público y de Cooperación Técnica Internacional, se crea la Dirección de Financiamiento Público, y se modifica la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Finanzas.

Que en el referido Decreto Ejecutivo, establece en su artículo 3, numeral 1 que es función de la Dirección de Financiamiento Público la emisión y colocación de títulos valores de corto, mediano y largo plazo en el mercado doméstico de capitales y en el internacional tanto en moneda nacional como moneda extranjera; y tiene como competencia, según lo establecido en el artículo 5, numeral 7, dictar los procedimientos y organizar el sistema de colocación de títulos valores del Estado en el Mercado Interno de Capitales.

Que el Decreto de Gabinete No. 8 del 10 de marzo de 2015, modifica el Decreto de Gabinete No.8 de 18 de abril de 2007 y autoriza la emisión de Títulos de Valores del Estado denominados Letras del Tesoro y dicta otra disposiciones.

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Establecer las condiciones de la emisión de Letras del Tesoro con vencimiento el 09 de marzo de 2018:

<b>Monto Indicativo no Vinculante:</b>	US\$20,000,000.00 (veinte millones)
<b>Cupón:</b>	Las Letras se emitirán a descuento con cero cupón
<b>Plazo:</b>	12 meses
<b>Serie:</b>	D12-2-2017
<b>Fecha de Subasta:</b>	07 de marzo de 2017
<b>Fecha de Liquidación:</b>	10 de marzo de 2017
<b>Fecha de Vencimiento:</b>	09 de marzo de 2018
<b>Tipo de Subasta:</b>	Subasta Americana o Precio múltiple
<b>SONA y Listado:</b>	Bolsa de Valores de Panamá
<b>Agente de Pago:</b>	Banco Nacional de Panamá
<b>Repago:</b>	Un solo pago de capital al vencimiento
<b>Legislación Aplicable:</b>	Leyes y Tribunales de la República de Panamá

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Esta Resolución empezará a regir a partir de su aprobación y promulgación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Decreto de Gabinete N° 8 de 10 de marzo de 2015.

Dada en la ciudad de Panamá el dos (02) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

**COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Katyuska Correa de Jiménez  
 Directora

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**SECRETARÍA GENERAL**  
**ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**  
 Panamá, 13 de Marzo de 2017  
  
**Carla Nasique R**  
**LA SECRETARÍA**



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
DIRECCIÓN DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO  
“Resolución Ministerial N° 003-2017 de 09 de marzo de 2017”**

**“POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS CONDICIONES DEL SEXTO TRAMO  
DEL BONO DEL TESORO CON VENCIMIENTO EN MAYO DE 2024”**

**LA DIRECTORA DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO  
En uso de sus facultades legales,**

**CONSIDERANDO:**

Que mediante Decreto Ejecutivo No. 356 de 4 de agosto de 2015, se fusionan la Dirección de Crédito Público y de Cooperación Técnica Internacional, se crea la Dirección de Financiamiento Público y se modifica la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Finanzas.

Que en el referido Decreto Ejecutivo, establece en su artículo 3, numeral 1 que es función de la Dirección de Financiamiento Público la emisión y colocación de títulos valores de corto, mediano y largo plazo en el mercado doméstico de capitales y en el internacional tanto en moneda nacional como moneda extranjera; y tiene como competencia, según lo establecido en el artículo 5, numeral 7, dictar los procedimientos y organizar el sistema de colocación de títulos valores del Estado en el Mercado Interno de Capitales.

Que el Decreto de Gabinete N°.4 de 26 de febrero de 2013, autorizó la emisión y su colocación en el mercado de capitales local por un monto de hasta mil quinientos millones de dólares de los Estados Unidos de América con 00/100 (US\$1,500,000,000.00), de Títulos Valores del Estado denominados Bonos del Tesoro, con plazos de vencimiento entre diez (10) y quince (15) años, con el objetivo de financiar de manera parcial las necesidades del Presupuesto General del Estado de la vigencia fiscal del año 2013, y/o realizar operaciones de manejo de pasivos;

Que a través de la Resolución Ministerial No. 17-2013-DdCP, se establecieron los términos y condiciones de los Bonos del Tesoro con vencimiento en el año 2024;

Que a través el Decreto de Gabinete N°.30 de 30 de septiembre de 2014, se modificaron los artículos 1 y 2 del referido Decreto de Gabinete N°.4 de 26 de febrero de 2013, expandiendo el uso de los recursos provenientes de los Bonos del Tesoro autorizados para financiar parcialmente las necesidades de recursos del Presupuesto General del Estado de la vigencia fiscal 2013 y/u otras vigencias fiscales posteriores, así como para la ejecución de operaciones de manejo de pasivos;

Que a través del Decreto de Gabinete N° 20 de 24 de mayo de 2016, se autorizó la reapertura del Bono del Tesoro 2024 por un monto de hasta mil cien millones de dólares de los Estados Unidos de América con 00/100 (US\$1,100,000,000.00).

Que el artículo 4 del referido Decreto de Gabinete indica que las condiciones propias de cada emisión se establecerán en una Resolución Ministerial.

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Establecer las condiciones del **Sexto Tramo** de la emisión del Bono del Tesoro, bajo los términos y condiciones descritos a continuación:

**Sexto Tramo:**

**Monto Indicativo no Vinculante:** US\$50,000,000.00 (cincuenta millones de dólares).

**Cupón:** 4.95%

**Pago de Intereses:** Calculados anualmente sobre la base de 30/360 y pagaderos de forma semestral

**Fecha de Subasta:** 14 de marzo de 2017

**Fecha de Liquidación:** 17 de marzo de 2017

**Fecha de Vencimiento:** 24 de mayo de 2024

**Tipo de Subasta:** Subasta Americana a Precio Múltiple

**SONA y Listado:** Bolsa de Valores de Panamá

**Agente de Pago:** Banco Nacional de Panamá

Resolución No. 003-2017  
09 de marzo de 2017  
Pág. 2

**Agente de registro:**

Latinclear

**Repago:**

Un solo pago de capital al vencimiento

**Legislación Aplicable:**

Leyes y Tribunales de la República de Panamá

**ARTICULO SEGUNDO:** Esta Resolución empezará a regir a partir de su promulgación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Decreto Ejecutivo No. 356 de 4 de agosto de 2015; Decreto de Gabinete N°.4 de 26 de febrero de 2013; Resolución Ministerial No. 17-2013-DdCP; Decreto de Gabinete N° 30 de 30 de septiembre de 2014; Decreto de Gabinete N. °20 de 24 de mayo de 2016.

Dada en la ciudad de Panamá a los nueve (09) días del mes de marzo de dos mil diecisiete (2017).

**COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,**

  
Katyuska Correa de Jiménez  
Directora

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
SECRETARÍA GENERAL  
ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL  
Panamá, 13 de Mayo de 2017  
Carla Vasquez  
LA SECRETARIA



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, dieciséis (16) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

**VISTOS:**

El Lcdo. Diego de la Guardia, quien actúa en nombre y representación de Punto en el Pacífico Development Corp., S.A., Constructora Escudo S.A., Rodio Swissboring Panamá S.A., Pacific Enterprise Development S.A., y Pacific Coast Development, S.A., ha presentado demanda contencioso-administrativa de nulidad en contra de los párrafos segundo y tercero del ordinal A del artículo 24 del Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, reglamentario de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, proferido por el Ministerio de Vivienda.

**I.PRETENSIONES Y HECHOS EN QUE SE SUSTENTA LA DEMANDA.**

La parte actora solicita a esta Superioridad se declare la NULIDAD de los párrafos segundo y tercero del ordinal A del artículo 24 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, reglamentario de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006,

468

publicado en la Gaceta Oficial No.25794 de 18 de mayo de 2007, de manera que una vez surtido el trámite de este proceso, se declaren los mismos NULOS POR ILEGALES, por haber rebasado el marco jurídico impuesto por la Ley que pretendía reglamentar, alterando su texto y espíritu y contradiciendo sus preceptos.

La parte actora señala que la Ley 6 de 2006 en su artículo 37 señala cuáles son los hechos que en materia urbanística son constitutivos de infracciones, al dejar establecidos taxativamente en este artículo los supuestos y las respectivas sanciones en el artículo 38 de la misma Ley, un reglamento no puede incorporar nuevas sanciones como lo son revocatoria o anulación del permiso de construcción, como lo hace el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, el cual consideran se excede de la potestad reglamentaria.

## **II. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.**

El apoderado judicial de las sociedades demandantes manifiesta que los párrafos segundo y tercero del literal A del artículo 24 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, vulneran las siguientes disposiciones:

El numeral 1 del artículo 37 de la Ley 6 de 2006, que dispone como infracción en materia urbanística, presentar información falsa en cualquier trámite, relacionada con la aprobación de parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones. Señala que tal norma ha sido violada en concepto de interpretación errónea ya que excedió las limitaciones impuestas en el ordinal 1 del artículo 37, ya que este artículo se limitó única y exclusivamente a enunciar el hecho de que presentar información falsa en cualquier trámite relacionado con la aprobación de parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones es una infracción en materia urbanística.

El artículo 38 de la Ley 6 de 2006, el cual establece las sanciones aplicables a las infracciones, entre ellas, la amonestación escrita a empresas y profesionales, con el envío de dicha amonestación a los gremios relacionados con el ejercicio de la profesión y de la construcción; y multa que oscila entre cincuenta balbgas



AFL

balboas (B/.50.00) y cien mil balboas (B/.100,000.00) de acuerdo con la gravedad de la falta, la cual será definida en la reglamentación de dicha ley.

La parte actora señala que dicho artículo ha sido vulnerado en concepto de interpretación errónea, por el artículo 24 del Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007 por habersele dado un alcance distinto a la norma que pugna con su letra y espíritu al establecer 4 tipos de sanciones para las 6 causales de infracción y que de su simple lectura se evidencia que el artículo 38 de la Ley 6 de 2006 no contenía sanción alguna de revocación o anulación, ni tampoco establecía agravante alguna, por tanto dicho ordinal del artículo 24 se excede de los límites de la facultad reglamentaria.

Lo anterior, partiendo del principio constitucional de estricta legalidad, en virtud del cual los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley les permite y en cuanto a la doctrina de los actos propios.

### III. INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA

De la demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota DM.1256 de 20 de noviembre de 2015, que consta de fojas 413-414 del expediente, y la cual en su parte medular señala lo siguiente:

"La Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, fue creada teniendo como objeto establecer el marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados y, de brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente geográfico y en todo el territorio nacional, tal como lo establece su artículo 1.

El artículo 43 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, establece claramente que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Vivienda (hoy Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial), es la entidad facultada para su reglamentación.

Teniendo en consideración las facultades que nos da la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, se aprobó el Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, por el cual reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que



reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

En el artículo 24, literal A, del referido Decreto Ejecutivo, se incluyeron dos párrafos que amplían el alcance de las sanciones, al infringir las normas en materia urbanística; alcance que no estaba contemplado en el artículo 37 de la Ley 6 de 2 de febrero de 2006.

Posteriormente, el literal A, del artículo 24 del Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, fue modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.120 de 31 de mayo de 2011, en el cual se eliminó el párrafo tercero que establecía que se tomará como agravante el hecho que la obra esté construida, en cuyo caso se ordenará la demolición de la misma, cuando la obra no sea susceptible de ser legalizada.

Siendo así las cosas, aclaramos que el párrafo tercero del literal A del artículo 24 del Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, objeto de la demanda contenciosa administrativa en contra de nuestra entidad, fue eliminado por el Decreto Ejecutivo No. 120 de 31 de mayo de 2011. Asimismo, dentro de las funciones establecidas en la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, no está incluida la de revocar permisos de construcción, ni tampoco se encuentra incluida esta función en la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, toda vez que es competencia de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales."



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

Mediante Vista No. 095 de 1 de febrero de 2016, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que declare PROBADA la acción de nulidad interpuesta para que se declaren nulos por ilegales, los párrafos segundo y tercero del literal A del artículo 24 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en virtud de que considera que resultan evidentes los vestigios de ilegalidad que posee la norma demandada, producto de la inclusión de supuestos que exceden el alcance del texto y el espíritu de la Ley que reglamentan, al incluir sanciones no previstas en la Ley, al disponer la revocatoria o anulación del anteproyecto, permiso preliminar, plano, permiso de construcción u ocupación,

resoluciones, resueltos, certificaciones y otros, así como la agravante, en cuyo caso se ordenará la demolición de las obras, cuando no sean susceptibles de ser legalizadas, lo que contraviene la potestad reglamentaria establecida en el artículo 184, numeral 14 de la Constitución Política de la República 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 que es de suma importancia pues aquí se reglamenta la educación superior en nuestro país.

#### 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 el Dr. Diego de la Guardia, quien actúa en nombre y representación de Punto en el Pacífico Development Corp., S.A., Constructora Escudo S.A., Rodio Swissboring Panamá S.A., Pacific Enterprise Development S.A., y Pacific Coast Development, S.A., 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, los demandantes son personas jurídicas que comparecen en defensa de un interés general en contra de los párrafos segundo y tercero del ordinal A del artículo 24 del Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, reglamentario de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, proferido por el Ministerio de Vivienda, razón por la cual se encuentran legitimados para promover la acción examinada.

Es importante destacar que a esta Superioridad le corresponde, en virtud de lo establecido en la Ley 135 de 1943 y de acuerdo a la competencia asignada para atender demandas de nulidad, la tutela del ordenamiento jurídico abstracto y no la protección de una situación jurídica concreta o derecho particular violado.



A9

Por su lado, el Ministerio de Vivienda 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 los párrafos segundo y tercero del ordinal A del artículo 24 del Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, reglamentario de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones.

La Corte, antes de adentrarse en el estudio del expediente, de las constancias procesales y del Decreto Ejecutivo demandada de ilegal, tiene a bien indicar a la parte actora que no procederá a analizar lo referente al tercer párrafo del artículo 24 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, puesto que dicho párrafo fue eliminado del contenido de dicho artículo, por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 120 de 31 de mayo de 2011, que modifica el artículo 24 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007.

Previo al análisis por parte de esta Superioridad y considerando que las dos normas citadas como vulneradas por el demandante, se refieren a la potestad reglamentaria de la Administración, es necesario hacer unas consideraciones previas sobre esta potestad.

La Potestad Reglamentaria en Panamá tiene su origen en nuestra Carta Magna en el artículo 184, numeral 14, en donde señala que son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

El reconocimiento de la potestad reglamentaria a las autoridades que integran el Órgano Ejecutivo encuentra su justificación racional, en el hecho de que la Ley formal, no siempre puede agotar en su contenido apriorístico, todo el



variopinto conjunto de complejidades técnicas que ofrece la realidad, y ello deja ver, la necesidad de auxiliar el alcance regulatorio de la misma, a través de la utilización de un instrumento normativo ágil, como es el Reglamento, a fin de lograr que los objetivos que impulsaron la creación de la Ley logren cristalizar a plenitud.

El reconocido administrativista **Rafael Bielsa** en su obra **Derecho Administrativo** describe los objetivos que persigue la potestad reglamentaria en los siguientes términos:

"...por una parte, ordenar los principios de la Ley en preceptos particulares más analíticos y precisos con referencia a la actividad administrativa, cuando ello es necesario o conveniente para la mejor o más oportuna aplicación de aquella; y por otra, en precisar, aclarar e interpretar -a los fines de su mejor comprensión y aun vulgarización- el alcance de la Ley, es decir, de sus principios más generales, proveer por normas específicas a la ejecución de sus mandatos, lo que se hace en circulares e instrucciones"<sup>1</sup>

La doctrina en un esfuerzo de clasificación distingue, fundamentalmente, cinco especies de Reglamentos, a saber: a) los de subordinación o ejecución de las leyes, a los cuales alude el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Nacional; b) los autorizados o de integración; c) los delegados; d) los autónomos; y e) los de necesidad o urgencia.<sup>2</sup>

Sobre este tema, también se ha señalado que el ejercicio de la potestad reglamentaria está sometido jurídicamente a límites que no deben ser violados. Estos límites derivan, de una parte, del principio constitucional de reserva de ley y, de otra, de la propia naturaleza de los reglamentos administrativos en cuanto a disposiciones subordinadas a la ley.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> **Bielsa Rafael**, **Derecho Administrativo**, Editorial LA LEY, Buenos Aires, 1964, Sexta Edición, Pág. 306 Tomo I.

<sup>2</sup> **Dromi, Roberto**, **Derecho Administrativo**, Editorial Ciudad Argentina, España, 1998, 7<sup>a</sup> Edición, Pág. 317.

<sup>3</sup> **Sainz de Bujanda, F.** **Lecciones de Derecho Financiero**, 8<sup>a</sup> edición. 1990. Pág. 24.



Por el contrario, los reglamentos pueden ser modificados con el objetivo de lograr la ejecución de la ley, ya que estos proporcionan su ejecución, y como lo ha señalado el autor **Solón Wilches Martínez** en su obra “Manual de Derecho Administrativo”, el reglamento no crea un nuevo derecho, sino que da normas para ser efectivo ese derecho creado por la Ley.<sup>4</sup>

En cuanto a la potestad reglamentaria, manifiesta el ex Magistrado **Víctor L. Benavides Pinilla**, en su obra titulada: “Compendio de Derecho Público Panameño”, que la misma obedece a:

“...aquella facultad que tiene el Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter general y obligatorio. Sus expresiones características son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión).

También se pueden mencionar los decretos, órdenes, circulares e instrucciones.

La potestad reglamentaria es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, que la tiene por mandato constitucional, es decir, que su ejercicio no emana de la ley ni de una expresa autorización legislativa.”<sup>5</sup>

Para el jurista **Carlos García Oviedo**, en su obra: “Derecho Administrativo, Tomo I, la potestad reglamentaria es reglada:

“...cuando el ente administrativo, al hacer uso de ella, debe regirse por determinado precepto jurídico, que anticipadamente le señala su actuación. De lo antes expuesto se puede fácilmente inferir que lo que caracteriza a la potestad reglamentaria reglada, es su subordinación a una norma jurídica superior. Cabe señalar que esta potestad reglada queda limitada por la norma jurídica superior, de tal modo que ésta no puede sobrepasar ni menos desconocer los términos fijados por esa norma. La potestad reglamentaria será discrecional cuando, al ejercerla, sólo se reconocen dos límites, cuales son: a) no infringir ningún precepto constitucional; y b) no invadir la esfera de la ley, esto

<sup>4</sup> (Wilches Martínez, Solón. Manual de Derecho Administrativo. Editorial de la Revista de Derecho Colombiano, LTD, Santa Fe de Bogotá, Colombia, página 82.

<sup>5</sup> (Benavides Pinilla, Víctor L. Compendio de Derecho Público Panameño, Panamá, 2012, pág.871)



es, aquel conjunto de cuestiones cuya regulación corresponde a la ley, en sentido formal.<sup>6</sup>



Otros autores como el tratadista argentino Juan Carlos Cassagne definen la potestad reglamentaria, como: "el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula por tanto, situaciones objetivas impersonales".<sup>7</sup>

Por su parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 14 de febrero de 2003, en cuanto al tema de la potestad reglamentaria, ha señalado que:

"La potestad reglamentaria constituye, pues, una función del Ejecutivo para facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes, respetando el espíritu y sentido de la ley que regula, es decir, que no debe el Órgano Ejecutivo pretextando cumplir con la función reglamentaria que la constitución le encomienda, desbordar o contradecir sus preceptos. De allí, la frase acuñada por el administrativista Jaime Vidal Perdomo, que refiere que a mayor extensión de la Ley, menor extensión del reglamento, que la extensión del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la ley.

Los decretos ejecutivos o decretos reglamentarios han sido una potestad tradicional del Órgano Ejecutivo para la cumplida ejecución de las leyes, los que realiza mediante actos singulares o mediante normas reglamentarias de carácter general (leyes en sentido material, si se quiere), potestad ésta que se encuentra vinculada a la ley que se propone reglamentar, no pudiendo rebasar sus límites, sino que, como manifiesta el jurista Libardo Rodríguez, en su monografía "Los Actos del Ejecutivo en el Derecho Colombiano" (Ed. Temis, 1977), el reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley que pretende regular:

"Como tales actos se dictan para la ejecución de las leyes, sus condiciones de fondo son dadas por el respeto debido a ellas y, lógicamente, a la Constitución Nacional.

<sup>6</sup> GARCÍA OVIEDO, CARLOS. *Derecho administrativo*, Tomo I, Madrid, España, 1943, pág. 84, (citado por ESCOLA, HÉCTOR JORGE, *op. cit.*, pág. 47).

<sup>7</sup> Cassagne Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo I, 3a. Edición actualizada, Buenos Aires, 1991, pág. 103.



490

Así lo considera sin vacilaciones la doctrina: "El decreto reglamentario no puede adicionar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos. El reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley. Su objeto no es crear normas, esa función normativa corresponde al legislador. El reglamento tiene por finalidad desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacer esto pueda modificar en ningún aspecto esa ley. Se trata de hacerla viable, activa, que produzca los resultados y los efectos que determinó el legislador". (Libardo Rodríguez. *Los Actos Ejecutivos en el Derecho Colombiano*. Editorial Temis, 1977).

..."

La función de optimización asignada a los Reglamentos de Ejecución de las Leyes, en cuanto al cumplimiento de las finalidades perseguidas por estas, tiene que manifestarse con estricto apego a las exigencias de subordinación, desarrollo y complementariedad, notas éstas que deben ser identificadas con vista en una lectura atenta del contenido y alcance de la Ley que se pretende reglamentar.

Esta Corporación de Justicia en un número considerable de oportunidades ha subrayado también en diversos pronunciamientos que el ejercicio de la potestad reglamentaria no puede desplegarse a espaldas del texto o espíritu de la Ley formal, ya que esta representa el confín infranqueable de aquella.

Esta Sala ha señalado en anteriores ocasiones que el ejercicio de la potestad reglamentaria que posee una serie de limitaciones, derivadas de la reserva de ley, ya que está subordinada a la ley que pretenden reglamentar su ejecución, por lo que no pueden alterar ni su texto ni su espíritu.

Aunado a lo anterior y con la finalidad de dar mayor claridad al tema de la potestad reglamentaria, esta Corporación, mediante Sentencia del 20 de marzo del 2002, expuso lo siguiente:

"En lo atinente a los límites de la potestad reglamentaria, "mientras más detallada sea la ley, menor será la necesidad de reglamentarlas para asegurar su cumplimiento, ya que, en este caso, la ley contiene pormenores que requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión, cuando la ley, por ser de concisa o parca

redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento. Como lo ha expresado el tratadista colombiano Jaime Vidal Perdomo "la extensión de la potestad reglamentaria es inversamente proporcional a la extensión de la ley" (Derecho Administrativo, Novena Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1987, pag.38 )" (Cfr. Sentencia de 29 de octubre de 1991.)



En este sentido, los límites materiales de la potestad reglamentaria ... hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que deben ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo "está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público" (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civitas, 5<sup>a</sup>. Edición, Madrid, 1989, pág. 195). (sentencia de 7 de mayo de 2004) (el resaltado es nuestro).

En ese orden de ideas señala la parte actora que el numeral 1 del artículo 37 de la Ley 6 de 2006 se limitó únicamente y exclusivamente a enunciar como un hecho infractor en materia urbanística, el presentar información falsa, en cualquier trámite, relacionada con la aprobación de parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones, sin que dicha norma haya establecido sanciones.

Respecto al artículo 38 de la Ley 6 de 2006, también invocado como norma infringida, el apoderado judicial de las sociedades accionantes señaló que dicha disposición tampoco contiene la figura de la revocación o la anulación, por lo que, al insertar dicha sanción en el reglamento, sin autorización de la Ley, se exceden los límites de la potestad reglamentaria.

El contenido de las normas que se estiman vulneradas (37 y 38 de la Ley 6 de 2006) es el siguiente:

- "Artículo 37. Constituyen infracciones, en materia urbanística, los siguientes hechos:
1. Presentar información falsa, en cualquier trámite, relacionada con la aprobación de parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones.
  2. Anunciar por medios publicitarios la venta de terrenos, de parcelaciones o urbanizaciones que no cuenten con la aprobación del anteproyecto del plano correspondiente.

3. Celebrar contratos de promesa de compraventa o de compraventa, o contratos de arrendamiento con opción de compra de lotes en proyectos de parcelación, urbanización y edificación, que no cuenten con la aprobación del anteproyecto del plano correspondiente.
4. Modificar los planos aprobados y cambiar los monumentos de vértices perimetrales y de manzanas, sin autorización de las autoridades urbanísticas.
5. Realizar trabajos de parcelación, urbanización y edificación no autorizados por las autoridades urbanísticas.
6. Introducir reformas en las obras de parcelación, urbanización y edificación sin ajustarse al diseño y a las especificaciones aprobadas por las autoridades urbanísticas, o no concluir con la ejecución de las obras o proyectos, tal como fueron aprobados."



A95

"Artículo 38. Las infracciones señaladas en la presente Ley facultan a las autoridades urbanísticas a aplicar las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita a empresas y profesionales, con el envío de dicha amonestación a los gremios relacionados con el ejercicio de la profesión y de la construcción.
2. Multa que oscila entre cincuenta balboas (B/.50.00) y cien mil balboas (B/.100,000.00) de acuerdo con la gravedad de la falta, la cual será definida en la reglamentación de dicha ley.
- En adición a las sanciones antes señaladas, cuando se trate de las infracciones establecidas en los numerales 5 y 6 del artículo anterior, se suspenderá la obra parcial o totalmente como medida cautelar. La suspensión se ordenará mediante resolución motivada, previo informe técnico, y se mantendrá hasta tanto se corrija la falta. Una vez corregida la falta, la autoridad urbanística procederá inmediatamente al levantamiento de la suspensión. De no corregirse la falta en el término establecido en la resolución que ordena la suspensión, se procederá a su demolición parcial o total, según sea el caso.
- La autoridad urbanística reglamentará, en caso de infracciones, a aplicación de la sanción que corresponda.
- Cuando la infracción cometida sea reiterada, las autoridades urbanísticas remitirán la información correspondiente a la instancia pertinente, a fin de que se proceda conforme lo establece la normativa aplicable por faltas en el ejercicio de la profesión, o bien a las empresas infractoras."

La norma reglamentaria invocada como violatoria de los citados artículos es el literal A (segundo y tercer párrafo) del artículo 24 del Decreto Ejecutivo 23 de 16

de mayo de 2007, el cual fue modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 120 del 31 de mayo de 2011 quedando así:

**Artículo 24. Constituyen infracciones en materia urbanística, los siguientes hechos:**

A. Presentar información falsa en cualquier trámite, relacionada con la aprobación de parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones. En caso de presentar información falsa la Autoridad Urbanística, previo Informe Técnico REVOCARÁ O ANULARÁ el Anteproyecto, Permiso Preliminar, Plano, Permiso de Construcción u Ocupación, Resoluciones, Resueltos, certificaciones y otros, según sea el caso, cuando el propietario, profesional idóneo o empresa constructora que haya aportado pruebas falsas para obtenerlo, omitido información o se haya alterado algún documento; sin perjuicio de las acciones legales correspondientes a cargo del Ministerio Público..."

Tal como se desprende del contenido de los artículos precitados, las únicas sanciones que establece la Ley 6 de 2006 para las infracciones definidas en el artículo 37 de dicha exenta se constituyen en amonestación escrita, multa y suspensión parcial o total de obra como medida cautelar en los caso de los numerales 5 y 6. La reglamentación de dichos artículos no debía apartarse de señalar para cada infracción cuál de estas dos sanciones le correspondía, no podía, como efecto se hizo, agregar o introducir nuevas modalidades de sanciones, es decir que incorporar un tipo de sanción adicional a la establecida en la Ley 6 de 2006 escapa de la potestad reglamentaria de la Administración.

Incorporar nuevas sanciones a las establecidas en la Ley, a fin de aplicarlas a procesos administrativos que se lleven a cabo en la Administración Pública, riñe en contra de los principios establecidos en el artículo 34 del libro segundo de la Ley 38 de 2000, referente a que la actuaciones administrativas, las cuales deben darse con arreglo a las normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, **sin menoscabo del debido proceso legal**, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.



En este punto es de lugar hacer mención que la potestad sancionadora de la Administración, es la facultad o competencia de las autoridades administrativas, desarrollada en aplicación del "ius punendi", para fiscalizar los comportamientos de los administrados y el personal de servicio adscrita a ella, y para imponer medidas restrictivas de derecho ante la inobservancia de las reglas que prescribe. Se considera una garantía del cumplimiento del derecho positivo administrativo y como una función instrumental cuyo objeto es proteger los bienes e intereses definidos por el ordenamiento en cada materia o sector.

También debemos manifestar que el fundamento Constitucional de la Potestad Sancionadora del Estado o de la Administración lo encontramos en el Título III denominado de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo I de Las Garantías Fundamentales, artículo 32 de nuestra Carta Magna integrada con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, que a la letra establecen lo siguiente:

"Artículo 32: Nadie será juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, ni más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria."

...

"Artículo 8. Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de cualquier otro carácter".

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de





su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia".

De acuerdo con la norma citada en el ejercicio de esta potestad sancionadora que tiene el Estado, en la esfera judicial como en el ámbito administrativo, se tiene que garantizar el cumplimiento del derecho al debido proceso que consagra la Constitución.

El contenido esencial del debido proceso a que alude la norma constitucional en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 de la Convención Americana de Derecho Humanos, elevada a rango constitucional, integra los derechos a ser juzgado por tribunal competente, independiente e imparcial, pre establecido en la ley; permitir la bilateralidad y contradicción, aportar pruebas en su descargo, obtener sentencia de fondo que satisfaga las pretensiones u oposiciones, la utilización de los medios de impugnación legalmente establecidos, y que se ejecute la decisión jurisdiccional proferida cuando ésta se encuentre ejecutoriada.

Esta Superioridad luego del análisis de la norma acusada de ilegal, es del criterio que la Ley 6 de 2006 es clara en señalar cuáles son las conductas infractoras y las correspondientes sanciones que aplicaban para dichas conductas, sin la posibilidad de que vía reglamentaria pudiesen ampliarse a través de la inclusión de

nuevas modalidades de sanciones, tal como lo hizo el Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, contraviniendo así la potestad reglamentaria, al apartarse del texto y el espíritu de la Ley, por lo cual esta Corporación de Justicia declarará la nulidad del literal A, primer párrafo del artículo 24 del Decreto reglamentario, tal como fue modificado por el Decreto Ejecutivo 120 de 31 de mayo de 2011.

En tales circunstancias, y como quiera que la violación emerge de manera clara, de la confrontación del texto reglamentario con el texto de rango legal, se aceptan los cargos de infracción a los artículos 37 y 38 de la ley 6 de 2006. Conviene reiterar, sin embargo, que la ilegalidad del texto reglamentario sólo recae en una parte del literal A, primer párrafo del artículo 24 (modificado) por el Decreto Ejecutivo No. 120 de 2011, y concretamente en lo que respecta al establecimiento de sanciones adicionales para las infracciones urbanísticas.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dentro de la demanda contenciosa administrativa de nulidad, interpuesta por el Lcdo. Diego de la Guardia; quien actúa en nombre y representación de Punto en el Pacífico Development Corp., S.A., Constructora Escudo S.A., Rodio Swissboring Panamá S.A., Pacific Enterprise Development S.A., y Pacific Coast Development, S.A., DECLARA PARCIALMENTE NULO POR ILEGAL, el literal A del artículo 24 del Decreto Ejecutivo 23 de 2007, tal como fue modificado por el Decreto Ejecutivo 120 de 2011, proferido por el Ministerio de Vivienda, sólo en la parte del párrafo que expresa:

- A. "...En caso de presentar información falsa la Autoridad Urbanística, previo Informe Técnico REVOCARÁ O ANULARÁ el Anteproyecto, Permiso Preliminar, Plano, Permiso de Construcción u Ocupación, Resoluciones, Resueltos, certificaciones y otros; según sea el caso, cuando el propietario, profesional idóneo o empresa constructora que haya aportado pruebas falsas para obtenerlo, omitido información o se haya alterado algún documento; sin perjuicio de las acciones legales correspondientes a cargo del Ministerio Público."



Como consecuencia de lo anterior, el literal A del artículo 24 del Decreto Ejecutivo 23 de 2007, modificado por el Decreto Ejecutivo 120 de 2011 quedará así:

"A. Presentar información falsa en cualquier trámite, relacionada con la aprobación de parcelaciones, urbanizaciones y edificaciones."

**NOTIFIQUESE y PUBLÍQUESE,**



*Plurinominales*  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO**

*que uan CEDALISE*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

*Eugenio Tello C.*  
**EUGENIO C. TELLO C.  
MAGISTRADO**

*KATIA ROSAS*  
**KATIA ROSAS  
SECRETARIA  
Sala III de la Corte Suprema de Justicia  
NOTIFIQUESE HOY 29 DE Diciembre DE 2016  
A LAS 11:16 DELA mañana**

*A Documento de la Administración*  
*Dijo M. J. M.*  
*Firma*

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 2820 en lugar visible de la  
Secretaría a las 11:00 de la Tarde  
de hoy 21 de Diciembre de 2016

*SACRETARIA*

*CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL  
anexo, 2 de febrero de 2017  
DESTINO, Gaceta Oficial de Panamá  
SACRETARIA*

60F



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, dieciséis (16) de diciembre de dos mil dieciséis (2016)

**VISTOS:**

La Lcda. Luisa Araúz Arredondo y María Soledad Porcell, abogadas ambientales de interés público del Centro de Incidencia Ambiental de Panamá (CIAM-Panamá), actuando en nombre y representación de: la Asociación de Productores de Cultivos Exportables-APCE, la Asociación para la Conservación de la Biósfera-ACB, la Fundación para el Desarrollo Integral Comunitario y Conservación de los Ecosistemas de Panamá-FUNDICCEP, los Amigos del Parque Internacional La Amistad-AMIPILA, han presentado demanda contencioso-administrativa de nulidad a fin de que se declare nula por ilegal la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente.

**I. PRETENSIONES.**

La parte actora solicita a la Sala Tercera Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se declare NULA, POR ILEGAL, la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, proferida por el Administrador General

(60)

Encargado de la ANAM "Por la cual se establece el Caudal Ecológico o Ambiental para los usuarios de los Recursos Hídricos del País y se dictan otras disposiciones" y que a su vez de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, dicte nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas.

## II. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

Señala la parte actora que la Autoridad Nacional del Ambiente emitió la Resolución No.AG-0691-2012 "Por la cual se establece el Caudal Ecológico o Ambiental para los usuarios de los Recursos Hídricos del País y se dictan otras disposiciones" (en adelante la Resolución de Caudal Ecológico), derogando tanto la Resolución No. AG-0127-2006 "Por la cual se define y establece de manera transitoria, el Caudal Ecológico o Ambiental para los recursos hídricos del país", como la Resolución AG-522-2006 de 21 de septiembre de 2006, que la modificaba y contra la cual se había interpuesto un Recurso Contencioso Administrativo de Nulidad, en cuyo fallo la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo decretó la sustracción de materia, sin conocer el fondo, publicado en Gaceta Oficial No.27707-B de 26 de enero de 2015.

Indican que el acto administrativo impugnado define al caudal ecológico como "... la cantidad de agua expresada en términos de magnitud, duración, época y frecuencia de flujos y la calidad de agua expresada en términos de rangos, frecuencia y duración de la concentración de variables claves que son requeridas para mantener el agua necesaria para preservar los valores ecológicos del cauce del río" y que resulta evidente que la ANAM no incluyó el uso del agua con fines domésticos y de salud pública, lo que implica que la mínima cantidad de agua que debe permanecer en la fuente hídrica sólo se mantiene para satisfacer las necesidades ecológicas del ecosistema, sin considerar que hay necesidades básicas humanas que este caudal ecológico debe satisfacer. En otras palabras,



el uso provechoso del agua con fines domésticos y de salud pública es excluido del análisis del régimen de caudales hecho por la actual regulación.

Acotan que la Resolución de Caudal Ecológico impugnada exceptúa a los proyectos hidroeléctricos que turbinan o planean turbinar a pie de presa de cumplir con el mantenimiento del caudal mínimo establecido en la misma, ya que conforme al criterio esbozado por la ANAM en dicho acto administrativo no se toma en cuenta los impactos ocasionados por los proyectos hidroeléctricos a los ecosistemas aguas abajo, cuando cierran las compuertas en época de estiaje (temporada seca). Dicho argumento evidentemente soslaya el manejo integrado y sostenible del recurso hídrico que establece la calidad, cantidad y régimen del flujo requerido para mantener los componentes, funciones, procesos y la resiliencia de los ecosistemas acuáticos que proporcionan bienes y servicios a la sociedad.

Aunado a lo anterior, plantean que el establecimiento del diez por ciento (10%) como porcentaje mínimo de caudal ecológico, tal y como se encuentra regulado en la resolución que impugnan, permite que los concesionarios de permisos de uso provechoso del agua aprovechen hasta el 90% del recurso hídrico disponible, impidiendo que los demás usuarios del recurso satisfagan sus necesidades de uso doméstico, agropecuario, y demás, transgrediendo la ley, pues, estos usos también son considerados como usos provechosos del recurso hídrico según el Decreto Ley de Aguas de 1966.

Establecen como disposiciones infringidas los artículos 62 y 81 de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 "General de Ambiente de la República de Panamá", los cuales establecen, entre otras cosas, que los recursos naturales son de dominio público y de interés social por lo que en su aprovechamiento se debe tomar en cuenta los conceptos de sostenibilidad y de racionalidad y que el agua es un bien de dominio público en todos sus estados, razón por la que su conservación y su uso es de interés social condicionado a la disponibilidad del recurso y a las necesidades. El artículo 62 señalan que ha sido infringido en concepto de



violación directa, por omisión, toda vez que la ANAM no tomó en cuenta los derechos de uso hídrico previamente adquiridos por los distintos usuarios al fijar de forma unilateral el porcentaje de caudal ecológico y sin hacer un análisis integral e individualizado de cada río al momento de determinar el caudal necesario.

El artículo 81 indican los demandantes que ha sido infringido en concepto de violación directa, por omisión, toda vez que la ANAM al fijar como diez porciento (10 %) el caudal mínimo que se debe mantener en todas las fuentes hídricas de agua dulce, no tomó en consideración la disponibilidad real del recurso en los ecosistemas que son aprovechados por las comunidades. Al fijar un porcentaje de caudal sin estudios científicos previos en la Resolución objeto de esta demanda, aplicable a todos los ecosistemas, no permite saber si la fuente hídrica puede subsistir con dicho porcentaje fijo.

El artículo 1 de la Ley 44 de 5 de agosto de 2002, según el cual el objetivo principal de dicha ley es establecer en el país un régimen administrativo especial para el manejo, la protección y la conservación de las cuencas hidrográficas, que permita el desarrollo sostenible en los aspectos sociales, culturales y económicos, manteniendo la base de los recursos naturales para las futuras generaciones, con fundamento en el Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Hidrográfica. Indica que este artículo ha sido infringido en concepto de violación directa, por omisión, toda vez que la ANAM no incorporó los aspectos sociales, culturales y económicos dentro de la resolución de caudal ecológico que impugnamos, pues, se analiza de forma superficial el componente ambiental, pero no menciona ni sustenta el uso doméstico, de salud pública, agropecuario, ni industrial que se hace del agua. Dicha omisión señala la parte actora se ha traducido en un desarrollo insostenible de proyectos hidroeléctricos a costas del recurso hídrico disponible en los ríos del país, en perjuicio del derecho de generaciones futuras a un medio ambiente sano, especialmente en la Provincia de Chiriquí.



El artículo 1 del Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, que "reglamenta el uso de las aguas", dispone la reglamentación de las aguas del Estado para su aprovechamiento de conformidad al interés social y, por lo tanto, se debe procurar el máximo bienestar público en su uso, conservación y administración. Este artículo señalan que ha sido violado en concepto de violación directa por omisión, toda vez que la ANAM no contempló el uso provechoso de agua con fines domésticos y de salud pública, pues estableció un porcentaje mínimo de caudal (10% del caudal promedio interanual) únicamente para conservar las propiedades biológicas del cuerpo de agua aprovechado, sin tomar en cuenta que dicho caudal restringido también debía incluir suficiente agua para satisfacer las necesidades de uso doméstico y de salud pública, uso agropecuario y demás usos conforme al Decreto Ley de Aguas.

El artículo 3 del Decreto Ejecutivo 480 de 23 de abril de 2013 "Que aprueba la Política Nacional de Recursos Hídricos, sus principios, objetivos y línea de acción", el cual indica que el objetivo general de la misma es garantizar a las actuales y futuras generaciones la disponibilidad necesaria del recurso hídrico en cantidad y parámetros de calidad adecuados a los respectivos usos, por medio de una gestión integrada y eficaz que permitía la provisión de facilidades de agua potable y saneamiento a toda la población, preservación de los ecosistemas, así como también la adopción de la gestión integrada de riesgo de desastres ambientales y/o naturales y agua para actividades productivas de una manera económicamente viable, sostenible y socialmente equitativa, dicho artículo se establece que ha sido infringido en concepto de violación directa, por omisión, toda vez que al no incluir y analizar el uso doméstico, de salud pública, agropecuario, industrial y de recreo del agua en la resolución de caudal ecológico, la ANAM no está garantizando la disponibilidad necesaria del recurso hídrico en cantidad y calidad suficiente para la población actual y futuras generaciones, lo que ha devenido en un deterioro exacerbado de los ríos del país a causa del aprovechamiento hidroeléctrico y a la extracción de material pétreo.



6/10

Los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 que, en su orden, establecen que las instituciones del Estado, en el ámbito nacional y local, están obligadas a permitir la participación de los ciudadanos en los actos de la administración pública que puedan afectar sus intereses y derechos; y las distintas modalidades de participación ciudadana. El artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, consideran que ha sido violado en forma directa por omisión, ya que la norma exige que la Autoridad Nacional del Ambiente, como parte de las instituciones del Estado contempladas en la misma, faculte, posibilite o autorice la intervención de grupos de ciudadanos o usuarios del recurso hídrico que puedan verse afectados, previo a la emisión de la resolución objeto de este recurso, que fija el porcentaje de caudal ecológico.

Por otro lado, el artículo 25 indican que la Resolución AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012 lo ha violado en forma directa por omisión, ya que el acto administrativo demandado ha surgido de manera ilegal, porque fue dictado sin haberse observado las formalidades correspondientes y que, en el presente caso, implica no sólo la verificación de algunas de las modalidades de participación ciudadana previstas en dicho artículo, sino también la publicación de la modalidad a seguir: proceso y publicaciones que nunca se llegaron a realizar.

### III. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

De la demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Ambiente, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante nota No. AG-0855-15 de 18 de marzo de 2015, que consta de fojas 319 a 325 del expediente, y la cual en su parte medular señala lo siguiente:

"La Autoridad Nacional del Ambiente a través de la Resolución AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, en efecto, estableció el caudal ecológico o ambiental para los usuarios de los recursos hídricos del país y derogó la Resolución AG-0127-2006 de 3 de marzo de 2006 y la Resolución AG-522-2006 de 21 de septiembre de 2006.

La Resolución AG-0127-2006 adoptó "de manera transitoria como caudal ecológico o ambiental como





mínimo el diez por ciento (10%), del caudal promedio interanual reportado para la fuente" el cual, según, el artículo segundo de la precitada resolución, debía "ser acatado por todos los usuarios actuales, futuros y en trámites de concesión y permisos de aguas". Posteriormente, mediante la Resolución AG-522-2006, se modifica el artículo segundo de la Resolución AG-0127-2006, toda vez que, según se desprende de la parte motiva de la resolución el término actuales, incluido en el artículo segundo de la Resolución AG-0127-2006, denota que las disposiciones contenidas dentro de la referida resolución le serían aplicadas a los usuarios que mantenían contratos vigentes de concesión permanente de derecho de uso de aguas, a la fecha de la promulgación de la citada resolución; y en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Panamá, las leyes no tienen efecto retroactivo, salvo las leyes de orden público e interés social cuando en ellas así se exprese. En consecuencia, se estableció que el caudal debía ser acatado por todos aquellos nuevos usuarios y los que mantenían solicitud de concesión o permiso de derecho de uso de aguas al momento de promulgación de la resolución en mención. (...)

La Resolución AG-0691 de 6 de diciembre de 2012 no exceptúa a los proyectos hidroeléctricos que turbinan o proyectan turbinar a pie de presa de cumplir con el caudal ecológico, ya que los artículos 4 y 5 impiden que los proyectos hidroeléctricos retengan el 10% correspondiente al caudal ecológico o lo desvíen de cualquier forma, incluyendo hacia la casa de máquinas del proyecto; por lo que a pie de presa deberán mantener el 10% respectivo y verificarlo así con la instalación de un dispositivo tipo caudalímetro. Lo que el artículo 2 de dicha resolución permite, a diferencia de cualquier otro usuario, es la posibilidad de que la Autoridad Nacional del Ambiente autorice el uso de dicho caudal ecológico para ser turbinado a pie de presa antes de que siga su curso en el río. (...)

Sobre el cargo de violación a los artículos 24 y 25 de 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", es preciso advertir que esta Administración no ha podido ubicar registros en la institución que den cuenta del mecanismo de participación ciudadana empleado para la expedición de la resolución objeto del presente recurso.

En vista de todos los argumentos esbozados por esta Autoridad, reiteramos a esta Honorable Sala el compromiso de nuestra Institución para actualizar las normas necesarias para fortalecer la protección efectiva de los recursos naturales (...)."



#### IV. INTERVENCIÓN DE TERCEROS

Visible a fojas 518 a 544 consta escrito de *amicus curiae* presentado por la Co-Directora de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) a través de la Lcda. María Soledad Porcell, señalando que la Resolución de Caudal Ecológico contraviene obligaciones de derecho internacional asumidas por el Estado Panameño para la protección del recurso hídrico y la garantía de los derechos humanos, puesto que un porcentaje de caudal mínimo para todas las situaciones y cuerpos de agua, sin contemplar un procedimiento participativo que permita ampliar dicho porcentaje, se desconocen las características particulares de cada ecosistema pudiendo afectarse gravemente la biodiversidad del área. Finalmente, indican que la Resolución carece de mecanismos de participación para establecer el caudal ecológico, de forma tal que se incorporen las necesidades de todos los interesados en la determinación de la cantidad de agua necesaria en cada cauce. Esta omisión contraviene particularmente lo dispuesto en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo sobre la necesidad de tener procesos participativos para la toma de decisiones en materia ambiental. Asimismo indican que en la medida en que se encuentren involucradas comunidades indígenas y tribales, podría violentar principios y reglas de derecho internacional y derechos humanos sobre la necesidad de obtener el consentimiento previo, libre e informado de dichos pueblos.

#### V. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista 389 de 17 de junio de 2015 y mediante Vista 531 de 18 de mayo de 2016, el Procurador de la Administración emite su concepto solicitando a esta Superioridad se sirva a declarar que NO ES ILEGAL la Resolución AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, toda vez que las agrupaciones recurrentes no asumieron en forma alguna la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión. Además plantea que la

66

obligación de llevar a cabo el proceso de participación ciudadana debe darse en todos los actos de la Administración Pública que puedan afectar los intereses y los derechos de grupos de ciudadanos; sin embargo, en el caso que nos ocupa, no se evidencia que se esté afectando derecho alguno; ya que, la resolución cuya legalidad se cuestiona tiene por finalidad regular un procedimiento que eventualmente culminará con el reconocimiento, o no, un determinado derecho subjetivo, siendo en este último en el que se deberá permitir la participación ciudadana, a través de alguna modalidad, mas no en el caso que nos ocupa, puesto que, como mencionamos en líneas que anteceden, la resolución atacada, sólo regula un procedimiento, mas no reconoce derecho alguno.

En ese sentido, señalan que la presunción de legalidad que reviste todo acto administrativo debe valorarse, y que sobre el demandante es que recae la carga de la prueba, el cual debe aportar elementos de convicción aportados al proceso, situación que consideran no realizaron los recurrentes.

#### VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Reitera en sus alegatos la parte actora que la Resolución demandada ha infringido 7 cargos de ilegalidad señalados en el libelo de la demanda, acotando que es importante que Panamá cuente con una regulación de caudal ecológico en concordancia con las obligaciones internacionales, que procure la salud de los ecosistemas acuáticos y garantice los derechos humanos, como el acceso al agua y el ambiente sano. Acotan que el establecer el 10% como caudal ecológico no permite una integración estratégica local y una promoción del manejo sostenible en la cuenca, en donde los actores locales y nacionales participen de manera que se prevengan y resuelvan adecuadamente los conflictos; muy por el contrario, los mismos se acentúan, toda vez que es más difícil para las poblaciones vulnerables mejorar su calidad de vida, lo que se agrava aún más por los efectos del cambio climático, que agudizan toda la situación por un efecto cíclico.



Finalmente, indican que la realidad actual es que el Ministerio de Ambiente otorga las concesiones de agua sin poner en conocimiento a la población que un tercero está tramitando una concesión, ni realizar las consultas ciudadanas que correspondería efectuar, pues el procedimiento de solicitud de concesión no está amarrado a la realización de un Estudio de Impacto Ambiental, ni ningún otro instrumento que permita medir el impacto que la misma tendrá en los ecosistemas, y que la Resolución demandada desconoce la participación ciudadana en la gestión de agua como estrategia para lograr el desarrollo sustentable en el ámbito local. De igual forma, impide a los decisores considerar asuntos, perspectivas y opciones; recopilar conocimientos nuevos en el área social, económica y ambiental; manejar conflictos sociales reuniendo a las partes involucradas y a los distintos grupos de interés.

## VII. DECISIÓN DE LA SALA

### 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 acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por las sociedades demandantes 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 y el artículo 42a de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946, quienes comparecen en defensa del interés general en contra de la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, razón por la cual se encuentran legitimados para promover la acción examinada.

Por su lado, el Ministerio de Ambiente 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 el presente proceso contencioso-administrativo de nulidad.

### PROBLEMA JURÍDICO

En primera instancia, ante los diversos tópicos sobre los cuales han girado las argumentaciones de la Procuraduría de la Administración y de los demandantes, es importante destacar que en esta causa no es procedente discutir ni analizar la competencia de la autoridad que dictó acto, toda vez que a través del artículo 7 (numeral 5) de la Ley 41 de 1998, se le faculta a la Autoridad Nacional del Ambiente a emitir las resoluciones y normas técnicas y administrativas para la ejecución de la política nacional del ambiente y de los recursos naturales renovables.

De igual forma, esta Sala es del criterio que no es procedente el análisis de la violación del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 480 de 23 de abril de 2013, ya que debemos indicar que el mismo es posterior al acto acusado de ilegal, el cual es de fecha 6 de diciembre de 2012.

Luego de los aspectos previos señalados, esta Superioridad es del criterio que el problema jurídico consiste en determinar si la Autoridad Nacional del Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente, emitió conforme a derecho, a los procedimientos establecidos y a las normas vigentes la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012 "Por la cual se establece el Caudal Ecológico o Ambiental para los usuarios de los Recursos Hídricos del País y se dictan otras disposiciones".

Más, específicamente, determinar si la obligación impuesta por el artículo 24 de la ley 6 de 2002, consistente en permitir la participación ciudadana, en alguna de las modalidades enumeradas en el artículo 25 de la misma, constitúa un trámite fundamental en la adopción de la decisión de establecer el Caudal Ecológico o Ambiental para los usuarios de los Recursos Hídricos del País, cuya omisión pudiera causar la nulidad de la actuación administrativa, en caso de su incumplimiento.



El acto administrativo, objeto de impugnación es la Resolución AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, que en su parte resolutiva establece los siguientes aspectos:

"Artículo 1. Establecer como mínimo el diez por ciento (10%) del Caudal Ecológico o Ambiental del caudal promedio interanual reportado por la fuente. Este caudal deberá ser acatado por todos aquellos nuevos usuarios y los que mantengan en trámite solicitud de concesión o permiso de derecho de uso de aguas al momento de promulgación de la presente resolución.

Artículo 2. Se limita el uso del caudal ecológico a fin de garantizar el mismo, salvo que se trate de proyectos hidroeléctricos, que turbinan o proyectan turbinar a pie de presa el Caudal Ecológico y que presenten ante la Autoridad Nacional del Ambiente, los diseños y detalles técnicos para la utilización del recurso.

Artículo 3. Ordenar, a las personas naturales o jurídicas, promotores de proyectos hidroeléctricos, que se determine en ley, que turbinan o proyectan turbinar a pie de presa el Caudal Ecológico, que presenten ante la Autoridad Nacional del Ambiente, Dirección de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, para su aprobación, el diseño final de la turbina a pie de presa y los detalles técnicos para el aprovechamiento del Caudal Ecológico, procurando una mejor optimización del recurso.

Artículo 4. Los proyectos hidroeléctricos en operación, que turbinan o proyectan turbinar a pie de presa el Caudal Ecológico, deberán instalar un dispositivo electrónico tipo caudalímetro, que permita a los funcionarios de la Autoridad Nacional del Ambiente, responsables de seguimiento de estos proyectos, a verificar los Caudales Ecológicos mínimos que las empresas deberán de garantizar como Caudal Ecológico, de acuerdo a lo establecido en sus contratos de uso de agua.

Artículo 5. Siempre se deberá garantizar el Caudal Ecológico mínimo establecido en los contratos de uso de agua. Bajo ninguna circunstancia los promotores de proyectos hidroeléctricos deberán retener el caudal, cuando los ríos y/o quebradas, que abastecen estos proyectos, no mantengan el porcentaje mínimo establecido en la cláusula primera.

Artículo 6. Los esquemas de operación de proyectos hidroeléctricos, donde se requiera turbinar el Caudal Ecológico, deberán garantizar el mismo, a lo largo de la vida útil del proyecto, y ante cualquier eventualidad técnica y/o fenómeno hidro-climatológico adverso...".



En atención al problema jurídico planteado, se requiere definir el alcance e interpretación del artículo 24 de la ley 6 del 2002, y los requisitos que en dicha norma disponen para qué se exija el cumplimiento de la obligación de la participación ciudadana, así como definir si en este tipo de acto administrativo dictado se requería cumplir con la utilización de herramientas de participación ciudadana y si las normas especiales de derecho ambiental en nuestro país, contemplan la participación ciudadana, y para qué decisiones tiene carácter obligatorio.

A continuación, el examen de legalidad del acto administrativo acusado de cara a la normativa que se estima vulnerada, se procederá a desarrollar de manera conjunta por motivo de la correlación de normas y argumentos.

### La Participación Ciudadana

En este orden de ideas, la participación ciudadana es un asunto correlativo al tema del derecho humano de acceso a la información o libertad de información en poder de la Administración Pública u otros organismos privados que brinden un servicio público. La información a recibir no sólo va referida a su gestión, sino también a la conducta de los servidores públicos, al sustento de los criterios y decisiones de forma clara y oportuna, al manejo de los recursos que forman parte del patrimonio del Estado, cuya administración es confiada a los gobernantes, y a que se dé a conocer en forma clara y oportuna el sustento de los criterios que motivan sus decisiones, así como la decisión misma.

Dentro del acceso a la información, la comunidad o ciudadanía tiene derecho a integrarse a las decisiones que adoptan quienes la representan o gobiernan, a través de la Administración Pública, e incorporarse a las decisiones que como gestión de la cosa pública se adoptan en interés general.

La Convención Americana de Derechos Humanos, ratificada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, en su artículo 23 literal a), al efecto del tema de la participación ciudadana 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).

Y es que la participación ciudadana, no tiene como finalidad única informar al ciudadano de una gestión pública o saber su opinión en la adopción, sino que constituye un mecanismo de integración en los asuntos que les afectan como ciudadanos y como comunidad; un método de concientización y evaluación de las opciones y decisiones que se pretenden adoptar; una forma de apoyo y seguimiento en la ejecución de la decisión y su efectivo cumplimiento; un medio para la educación sobre un tema en particular de interés general y sus distintas afectaciones; un espacio para que el ciudadano exprese y adopte su visión, lográndose niveles consenso, compromiso y aceptación; y también lograr el objetivo de la transparencia en las decisiones que se adopten en un gobierno, facilitándose en cierta forma el desarrollo y una democracia participativa.

De acuerdo a estos fines, en nuestro ordenamiento positivo, el derecho a la participación ciudadana y al acceso y libertad de información se encuentra garantizado con la promulgación de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones, cuya objetivo es hacer eficaz la transparencia en

la gestión pública. En dicho cuerpo normativo, en su Capítulo VII, denominado "Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades", específicamente en el artículo 24, se decreta la obligación de las instituciones estatales de incluir en el procedimiento de toma de decisión que afecten intereses y derecho de grupos de ciudadanos, la participación ciudadana, mediante alguna de las modalidades que para esos efectos la ley dispone.

El artículo citado es del contenido siguiente:

"Artículo 24. Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local, tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasa por servicios."

Con respecto a la aplicabilidad de esta norma, la Sala ha estimado que el presupuesto de participación ciudadana allí contemplado es necesario en toda **actuación de la Administración Pública que implique una posible afectación a los intereses y derechos de la ciudadanía en general o grupos interesados**, requiriéndose una comunicación a los mismos con el propósito de salvaguardar sus derechos. Debe destacarse que el carácter de esta norma es imperativo, por lo que se constituye en un requisito indispensable en el tipo de actuación descrita.

Entre los actos de la Administración que la norma dispone la obligatoriedad de la participación ciudadana se mencionan los relativos a la construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios. No obstante, es importante resaltar que los temas mencionados no son los únicos que requerirán dicha obligatoriedad, ya que debe observarse que la norma incluye la frase "entre otros", que deja un amplio margen para que la Administración y la ciudadanía evalúen y precisen, al momento de la realización



de su gestión, cuáles otros actos debe imprimírselle este trámite de forma obligante, contando como parámetro que la temática supongan una posible afectación a los intereses y derechos de la colectividad.

Para la efectividad de dicha obligación del Estado y derecho de los ciudadanos, el artículo 25 de la Ley en comento, dispone y define cuatro modalidades de participación ciudadana que pueden ser utilizadas en el procedimiento seguido para adoptar un decisión de la administración pública, requiriéndose que la institución una vez determine la obligación de incorporar la participación y su modalidad, que previamente comunique la modalidad que utilizará. Estas modalidades son: **consulta pública, audiencia pública, foros y talleres y participación directa en instancias institucionales**. No obstante, no constituyen los únicos medios establecidos, ya que la norma deja abierta la posibilidad de que otros mecanismos puedan ser fijados en nuestro ordenamiento positivo, al indicar la norma que dichas modalidades se instauran sin perjuicios de las contempladas en otras leyes.

Se convierte entonces, en una tarea relevante del Estado Social de Derecho facilitar el acceso de la sociedad en las decisiones que puedan afectar de una manera u otra; por tanto, la dotará de precisos mecanismos legales para que esta participación sea inmediata, concreta y eficaz.

Definidos los presupuestos esenciales para que sea obligante la participación ciudadana en la adopción de una decisión que se concreta en la emisión de un acto de la administración, y las modalidades básicas en las que puede darse, sin perjuicio de cualquier otra establecida, se requiere determinar la necesidad de la participación ciudadana en materia ambiental y más aún en la **adopción de normativa tendiente a garantizar un mínimo de disponibilidad de agua en las fuentes hídricas del país**.

Para ello, es necesario señalar primeramente que para los Estados resulta compleja las problemáticas que surgen en materia ambiental, dentro de la cual



(21)

interactúan varios intereses, tanto públicos como privados, los derechos humanos, y las obligaciones que como Estado deben cumplirse de forma equilibrada al ejercerse la función pública, la cual presupone un énfasis en el interés general y los derechos colectivos, respetando los intereses y derechos particulares. Es decir, las decisiones en materias ambientales involucran afectaciones a los derechos de los ciudadanos, tanto de forma negativa como positiva, aún en contra de sus propias convicciones, dando paso en materia ambiental al tema del desarrollo sostenible.

Conscientes de esta afectación, el derecho a la participación ciudadana en materia ambiental ha sido reconocido como uno de los principios que la rige, como se puede apreciar en varios instrumentos internacionales que rigen y definen los principios, derechos y estrategias que deben ser adoptados en materia ambiental. Así se aprecia que el principio 10 de la Declaración de Río de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se refiere a la participación en materia ambiental, señalando lo siguiente:

**"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.** En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes". (lo resaltado es nuestro).

Dicha Declaración de Río, reafirma la necesidad de la participación ciudadana, ya de manera más particularizada, refiriéndose a grupos vulnerables, en los Principios 20, 21 y 22 de la siguiente manera:



**"Principio 20.** Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo. Es, por tanto, imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sustentable.

**Principio 21.** Debería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sustentable y asegurar un mejor futuro para todos.

**Principio 22.** Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido de sus conocimientos y prácticas tradicionales, Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sustentable."



La Agenda 21, producto de la Declaración de Río, también establece "que la amplia participación en la toma de decisiones es un prerequisito fundamental para la consecución del desarrollo sostenible"

De igual manera, el Convenio Sobre la Diversidad Biológica, celebrado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, ratificado por Panamá mediante la Ley N° 2 de 12 de enero de 1995, establece en su artículo 8, lo siguiente:

"Artículo 8. (Conservación in situ).

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

...

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente ...". (Lo resaltado es nuestro)



Dentro de este contexto, cabe advertir que la Organización de Estados Americanos (OEA) formuló la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, aprobada por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Sostenible en abril de 2010, reafirmando la necesidad de que se requiera la participación ciudadana en el tema ambiental, indicando que dichas estrategias "...buscan orientar los esfuerzos hacia la formulación de políticas públicas efectivas que aseguren que la sociedad civil y los gobiernos a todos los niveles trabajen conjuntamente para alcanzar el desarrollo sostenible en el hemisferio. Mediante el fortalecimiento de la participación pública en las decisiones y políticas sobre la gestión del medio ambiente y los recursos naturales, los gobiernos y la sociedad civil pueden contribuir al logro de un desarrollo equitativo y ambientalmente sano." (Lo resaltado es nuestro).

A nivel internacional también se han adoptado los PRINCIPIOS DE DUBLIN (1992), como guía de la utilización del agua para el desarrollo sostenible, bajo los siguientes principios:

1. El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo el medio ambiente.
2. El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en el planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones todos los niveles.
3. La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.
4. El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y deberla reconocérsele como un bien económico.

Sin ahondar en otros instrumentos internacionales que regentan la materia, queda evidenciada la importancia de la participación ciudadana en temas de desarrollo sustentable y medio ambiente, y en especial la de aquellas personas interesadas o afectadas por las actividades, siendo imperativa su implementación

para lograr soluciones duraderas en las que la comunidad intervenga de manera comprometida.

En el orden jurídico interno, el fundamento constitucional de la participación ciudadana en la gestión ambiental se encuentra establecido en el artículo 119 de la Constitución Política que señala que:

"El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas."

Dicho artículo es claro al señalar a los habitantes del territorio nacional como propiciadores del desarrollo sostenible y como actores de la gestión ambiental preventiva, lo que a pesar de no conducir a que la comunidad pueda decidir o no sobre un tema ambiental particular, ya que es función privativa de la administración como organismo rector en materia de recursos naturales y ambiente la de adoptar las decisiones en materia ambiental, esto no implica que la comunidad o ciudadanía tenga el derecho de participar en la toma de decisiones medioambientales, en virtud del interés difuso (aquel que se encuentra diseminado en una colectividad, correspondiente a cada uno de sus miembros y que no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas.)

En ese orden de ideas, la Ley 41 de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, dentro de las normas vigentes al momento en que se dictó el acto demandado, contemplaba en el artículo 7, numeral 2, la promoción de la participación ciudadana como una de las atribuciones de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM); atribución que permanece sin modificación de texto en el artículo 2, numeral 12, de la Ley 8 de 2015, que crea el Ministerio de Ambiente, institución que sustituye a la otrora ANAM. La disposición en cuestión señala:

"Artículo 2: El Ministerio de Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

1...

12. Promover la participación ciudadana y la aplicación de la presente Ley y sus reglamentos, en la



formulación y ejecución de políticas, estrategias y programas ambientales de su competencia.

...".



Dentro de este contexto, dicha ley crea la Comisión Consultiva Nacional de Ambiente "como órgano de consulta para la toma de decisiones de trascendencia nacional e intersectorial" (artículo 18), integrado, entre otros, por la sociedad civil; así como también crea las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales de ambiente, con el objeto de que se materialice "*la participación de la sociedad civil, para analizar los temas ambientales, hacer observaciones, recomendaciones y propuestas al Administrador o Administradora Regional del Ambiente, quien actuará como secretario de las comisiones*" (Artículo 21). La conformación y funcionamiento de estos entes fueron reglamentados por medio del Decreto Ejecutivo N°57 de 16 de marzo de 2000, que señala, entre otros aspectos, la finalidad de la participación ciudadana en la gestión ambiental (artículo 2), y define varios mecanismos de participación que hacen tangible la obligación de Estado de utilizar que este derecho sea ejercido en materia ambiental, tales como: audiencia pública, encuesta, foros públicos o talleres, entrevistas, participación directa en instancias institucionales, sugerencia, etc.

Define entonces, el referido reglamento, la participación ciudadana, en su artículo 4, como:

"La acción directa o indirecta de un ciudadano o de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión estatal o municipal, en la formulación de políticas públicas, valoración de las acciones de los agentes económicos y en el análisis del entorno por parte del Estado y los municipios, a través de mecanismos diversos que incluyen, pero no se limitan a, la consulta pública, las audiencias públicas, los foros de discusión, la participación directa en instancias institucionales estatales o semiestatales, al acceso a la información, la acción judicial, la denuncia ante autoridad competente, vigilancia ciudadana, sugerencias y la representación indirecta en instancias públicas."

No obstante, aunque queda claramente establecida la integración de la participación ciudadana en la toma de decisiones, dicho reglamento, en sus

artículos 48, 49 y 50, limita este mecanismo a la "*importancia del tema o problema ambiental*" que deben ser definidos a través de una resolución emitida por la autoridad ambiental.

"Artículo 48. La Autoridad Nacional del Ambiente someterá a consulta pública aquellos temas o problemas ambientales, que por su importancia, requieran ser sometidos a consideración de la población."

"Artículo 49. Correspondrá a la Autoridad Nacional del Ambiente definir, a través de resoluciones, qué temas o problemas ambientales serán sometidos a mecanismos de consulta pública general.

Dichos temas o problemas ambientales deberán ser sometidos a consulta previa ante la Comisión Consultiva Nacional." (Lo resaltado es nuestro)

"Artículo 50. El procedimiento de consulta pública en las consultas sobre temas o problemas ambientales generales será el siguiente:

- a. La ANAM publicará en periódicos de alta circulación nacional un aviso indicando que en sus oficinas cualquier ciudadano interesado podrá obtener copia, a su propio costo, de la información pertinente al tema, o problema ambiental bajo consulta.
- b. Este aviso será publicado, al menos, tres (3) veces en un periódico, dentro de siete (7) días calendarios, contados a partir de la primera publicación.
- c. El aviso informará sobre la fecha límite para hacer llegar las observaciones a la ANAM, el cual no será menor a veinte (20) días hábiles.
- d. Toda persona que haga observaciones al anteproyecto, dirigidas al Administrador General de la ANAM, deberá identificarse correctamente y señalar direcciones, apartados, o cualquier otro medio al cual se le pueda hacer llegar correspondencia.
- e. La ANAM contestará por escrito a todos quienes hayan enviado observaciones, en un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles a partir del vencimiento del plazo anterior.

El derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales iniciados para la expedición, modificación o cancelación de permiso o licencia de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales coloca al ciudadano en un lugar privilegiado. En efecto, su intervención no se da solamente en los procedimientos surtidos ante las autoridades ambientales sino ante cualquier autoridad



que tenga que tomar una decisión que, de una forma u otra, afecte al medio ambiente."



De los instrumentos jurídicos expuestos queda palmariamente acreditada la necesidad de la utilización de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones en materia del medioambiente, en concordancia con las estrategias y políticas ambientales.

Apunta John Jairo Morales Alzate en su obra "**Consulta Previa: Un Derecho Fundamental**" que la Consulta Pública es un derecho de participación especial exclusivo para sus titulares-sujetos colectivos de protección especial. Es considerado un derecho fundamental, en el entendido de no requerirse ser individualizado por su carácter colectivo, generador de deberes y obligaciones para los sujetos colectivos. (**Morales Alzate, Jhon Jairo, La Consulta Previa: Un derecho fundamental**, Segunda Edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda, Bogotá, Colombia, pág. 112).

También señala que la Consulta Previa como mecanismo de participación ciudadana llega a constituirse en un derecho fundamental donde la dignidad del sujeto colectivo es su sustrato material y núcleo esencial duro (Criterio principal: dignidad), para la eficacia de la preservación vida-autonomía y participación, siendo de garantía frente a la integridad étnica y de subsistencia de los grupos colectivos, lo que hace necesaria su protección inmediata para evitar una amenaza o vulneración.

En ese mismo orden de ideas, indica que: "las consultas deben hacerse de buena fe, con el objetivo de llegar a un acuerdo, las partes involucradas deben buscar establecer un diálogo que le permita encontrar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y participación plena. La consulta efectiva es aquella en que los interesados tienen la oportunidad de influir la decisión adoptada. Esto significa una consulta real y oportuna." (**Morales Alzate, Jhon Jairo, La Consulta Previa: Un derecho fundamental**, op.cit, página 49).

El jurista Argentino Walter Pelle, en su artículo "Participación ciudadana y ambiente" señala que la participación ciudadana supera el concepto de una mera oportunidad, señalando que es algo que culturalmente debe arraigarse, explicando esta necesidad, cuando sostiene que:

"La participación ciudadana y de todos los agentes sociales (gestada mediante el acceso y la difusión de la información pertinente) es esencial para que la solidaridad y la responsabilidad marquen el rumbo en las cuestiones referidas al medio ambiente. La participación a la que hacemos referencia no es una mera oportunidad de la sociedad sino una verdadera aspiración cultural vinculada a la protección de la persona humana y de sus valores fundamentales, entre los cuales es pertinente mencionar a la solidaridad social.

...

"Para que las personas puedan efectivizar su derecho al medio ambiente adecuado deben estar debidamente informada acerca de los cambios que acarrean riesgos de modificarlo. Sólo poseyendo la información necesaria pueden defender y ejercer soberana y democráticamente sus derechos.

La defensa del ambiente puede hacerse de dos maneras: a título preventivo, o bien a título de reparación. Sin embargo, la regla de oro es esta cuestión es la prevención. Por lo tanto, la mejor forma de garantizar el derecho al medio ambiente es asociar el sujeto a la decisión que corre el riesgo de atentar contra su medio ambiente, fomentando y permitiendo su participación en el proceso de decisión.

De ese modo, la información es determinante tanto para hacer valer los derechos de las personas ante una agresión al medio ambiente, como para incorporarse al proceso de toma de decisiones en una cuestión con probables consecuencias nocivas para dicho medio. El acceso a dicha información - que debe ser adecuada completa y comprensible para los ciudadanos - y su fomento, deben ser tareas en las que el Estado asuma el protagonismo que le corresponde, atento trascendencia que el tema tiene para las generaciones presentes y futuras.

La participación social es necesaria para hacer un correcto planteamiento, determinación y selección de las opciones ejecución, seguimiento y permanencia de las mismas. Los proyectos no deben decidirse externamente (como generalmente se hace), pues de este modo están destinados al fracaso por carecer de transferencia y arraigo. Los municipios, los



624

representantes de los diversos grupos sociales, las organizaciones no gubernamentales cobran un papel fundamental en el proceso participativo en materia ambiental. Cuando la comunidad puede involucrarse y tomar decisiones en sus propios proyectos los resultados benéficos son más posibles. Los municipios deben generar normas y mecanismos adecuados en tal sentido, pues su carácter zonal y regional posibilita el protagonismo de la comunidad, la cual viendo sus problemas de cerca tienen mayor reacción al verse afectada en sus más caros intereses, y pudiendo de este modo romper la "inercia" con la que algunas oportunidades debemos luchar. Además, así se aseguraría un sistema adecuado a las necesidades locales, y no des desnaturalizando y destinado al fracaso por haber sido ideado sobre la base de intereses externos." (PELLE, Walter. Participación ciudadana y ambiente: apuntes para afrontar el desafío. Revista Jurisprudencia Argentina, 2005 - IV Número Especial, Derecho Ambiental. Coordinador Néstor A. Cafferatta. 30/11/2005, pag. 51-52)

Aunado a lo anterior, es necesario establecer que los mecanismos de participación ciudadana en la gestión ambiental, permiten manifestar una serie de conflictos latentes en todo el país, sobre todo en las regiones en donde se pretenden ejecutar grandes proyectos de desarrollo.

A fin de determinar si la posible omisión de la consulta pública, o cualquier otra modalidad de participación ciudadana, como un trámite fundamental dispuesto en la ley 6 de 2002, para dictar el acto demandado, se constituye en violación del ordenamiento jurídico, es imperante confirmar si efectivamente la Autoridad no adoptó ninguno de los mecanismos de participación ciudadana señalados en el artículo 25 de la Ley 6 de 2002, para lo cual se debe retomar el contenido del informe técnico del Ministerio de Ambiente, aportado a esta Superioridad, mediante Nota AG-0855-15 de 18 de marzo de 2015, el cual en su punto décimo primero indica:

"(...) DÉCIMO PRIMERO: Sobre el cargo de violación a los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 "Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones", es preciso advertir que esta Administración no ha



(63)

podido ubicar registros en la institución que den cuenta del mecanismo de participación ciudadana empleado para la expedición de la resolución objeto del presente recurso (...)."



Ante tal situación, y de acuerdo a todos los argumentos planteados con anterioridad, esta Sala considera que la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, debe declararse NULA POR ILEGAL, ya que con la emisión de la resolución demandada no se aprecia que se haya realizado ninguna de las modalidades de participación ciudadana que contempla el artículo 25 de la Ley 6 de 2002, en desarrollo del artículo 24 de la misma norma.

La anterior declaratoria se profiere, ya que la necesidad de la participación ciudadana en el procedimiento a seguir para declarar el establecimiento de un caudal mínimo de disponibilidad en las fuentes hídricas del país, es más que evidente, y obligante para la Administración garantizar ese derecho en la toma de este tipo decisiones, reconociendo el derecho de la ciudadanía a tener participación en temas ambientales tan importantes como lo es el establecimiento de caudales ecológicos en nuestro país, en cumplimiento de las políticas de protección, conservación del medio ambiente.

En ese orden de ideas, el Decreto Ejecutivo 84 de 9 de abril de 2007 "Por el cual se aprueba la Política Nacional de Recursos Hídricos, sus Principios, Objetivos y Líneas de Acción" establece que la integración de la gestión del agua en el desarrollo económico, social y ambiental, sólo es posible a través de un enfoque sistémico y participativo, lo que según la conceptualización de esta política se logra a través de la *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)*; la cual constituye un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales.



Aunado a lo anterior, el principio de participación reconoce la existencia de un deber compartido del Estado y todos los habitantes del territorio nacional con igualdad de género respecto al manejo y la conservación del recurso hídrico. El cumplimiento de este deber requiere de entidades multisectoriales, donde convergen los distintos participes de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico. La creación de estos sistemas de coordinación y concertación a nivel de cuencas contribuye a construir consensos entre la población y las autoridades gubernamentales que actúan sobre el territorio de la cuenca.

Finalmente, es deber de la Autoridad Nacional del Ambiente someter a la participación ciudadana estos temas ambientales de interés nacional, que en su conjunto afectan y benefician a la ciudadanía en general, así como los intereses y derechos de los ciudadanos que habitan o colindan con las áreas impactadas, y dicha participación es necesaria, tanto para recibir las aportaciones y contribuciones, así como para el entendimiento, internalización, apoyo e involucrarse en el proceso de ejecución de las medidas adoptadas, que las comunidades y la sociedad en general puedan participar en el proceso de toma de decisión.

Los planteamientos realizados por esta Sala se dan a fin de garantizar a la actual y futuras generaciones la disponibilidad necesaria del recurso hídrico en cantidad y parámetros de calidad adecuados a los respectivos usos, por medio de una efectiva y participativa gestión integrada de los mismos, que permita la provisión de facilidades de agua potable y saneamiento a toda la población, preservación de los ecosistemas, la adopción de medidas para prevenir y enfrentar los desastres ambientales extremos y agua para actividades productivas de una manera económicamente viable, ambientalmente sostenible y socialmente equitativa.

En virtud de la declaratoria de ilegalidad de la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente, por contravenir los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 2002, se hace innecesario el

análisis del resto de los artículos invocados como infringidos por dicho acto administrativo.

Por último y con respecto a la pretensión de la parte actora consistente en la "solicitud especial de estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de la Resolución impugnada", esta Superioridad es del criterio, que a pesar de que el artículo 206 Constitucional concede a esta Sala dicha facultad, la misma se torna imposible debido a la tecnicidad de la Resolución que debe emitirse y que la misma es una atribución privativa del Ministerio de Ambiente. Aunado al hecho que no puede esta Corporación de Justicia, emitir una norma en reemplazo, si la misma ha nacido a la vida jurídica ilegalmente, sin haber sido sometida a los canales participativos que ampliamente se han planteado ut supra, lo que sería contrario a los principios ambientales que hemos sustentado vastamente.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL, la Resolución No. AG-0691-2012 de 6 de diciembre de 2012, emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente) y NO ACCEDE al resto de las pretensiones contenidas en el libelo de demanda.

NOTIFIQUESE,



ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

EFREN C. TELLO C.  
MAGISTRADO

KATIA ROSAS  
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL  
Panamá, 9 de febrero de 2017

DESTINO: *Ley General de Panamá*

## **AVISOS**

AVISO. Para dar cumplimiento al Artículo 777 de Comercio e Industrias, se le comunica al público en general que yo, **YARISEL HERNÁNDEZ**, con C.I.P. 8-940-617, traspaso mi establecimiento comercial denominado **RESTAURANTE EL SABOR TABLEÑO**, ubicado en el distrito de Chorrera, corregimiento de Barrio Colón, Urb. de Las Américas, casa No. 2983, con aviso de operaciones No. 8-940-617-2010-212280, traspaso a **RITO DUQUE MARTÍNEZ**, con Céd. de identidad personal No. 8-523-1158. L. 202-100941800. Segunda publicación.

---

AVISO AL PÚBLICO. Para dar cumplimiento con lo establecido en el Artículo 777 del Código de Comercio, hago del conocimiento público que yo, **DIMAS E. BUSTAMANTE PÉREZ**, hombre, mayor de edad, portador de la cédula 7-38-959, traspaso el aviso de operaciones No. 7-38-959-2008-147409 del establecimiento comercial denominada **CANTINA SALÓN DON DIMAS**, ubicado en la provincia de Los Santos, distrito de Los Santos, corregimiento de La Villa de Los Santos, Calle Ave. 10 de Noviembre y Calle Tomás Herrera, edificio 3274, a **OSVALDO D. VARGAS SAAVEDRA**, con cédula de identidad personal 7-711-396. L. 428222. Segunda publicación.

---

AVISO DE DISOLUCIÓN. Se notifica al público en general, que mediante la escritura pública No. 2739 de 14 de febrero de 2017, de la Notaría Primera del Circuito de Panamá, ha sido DISUELTA la sociedad **MUEBLEIDEAS, S.A.**, según consta en el Sistema Tecnológico de Información del Registro Público de Panamá, Sección de Mercantil al Folio No. 832160, Asiento electrónico 3, desde el día 10 de marzo de 2017. L. 202-100949826. Única publicación.

## EDICTOS



El Suscrito Funcionario Sustanciador de la Autoridad Nacional de Administración Tierras.

**EDICTO N° 8-7-144-2016.**

**HACE CONSTAR:**



Que el Señor: **CRISTOBAL RODRIGUEZ DE LEON.**

Vecino (a) de **LOS LOTES**, Corregimiento de **PACORA**, del Distrito de **PANAMA**, - Provincia de **PANAMÁ**. Portador de la cédula de identidad personal **Nº 8-310-853**, han solicitado a la Autoridad Nacional de Administración de Tierra mediante solicitud N° **8-295-82**, del **17 de DICIEMBRE de 1982**, según plano aprobado **Nº 87-16-6319 DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1983**, la adjudicación del título oneroso de una parcela de tierra Patrimonial adjudicable que será segregada de la **FINCA N° 1500, TOMO 29, FOLIO 80** con una superficie total de **0 HAS + 1063.23 M2**, Propiedad del Mida.

Terreno ubicado en **LOS LOTES**, Corregimiento de **PACORA**, Distrito de **PANAMA**, Provincia de **PANAMÁ**. Comprendida con los siguiente Linderos:

**NORTE: CAMINO DE 15.00MTS A CARRETERA DE LA MESA, HACIA OTROS LOTES HACIA CARRETERA DE LA MESA 360.00MTS, AREA DE USO PUBLICO PLAZA.**

**SUR: DENIS OMAR BARRIA FCA. 1500, TOMO 29, FOLIO 80, MARCELINO ROBLES, FCA 1500, TOMO 29, FOLIO 80, ENEIDO RODRIGUEZ, FNC 1500, TOMO 24, FOLIO 80.**

**ESTE: ENEIDO RODRIGUEZ FCA 1500, TOMO 29, FOLIO 80, DENIS OMAR BARRIA FCA 1500, TOMO 29, FOLIO 80.**

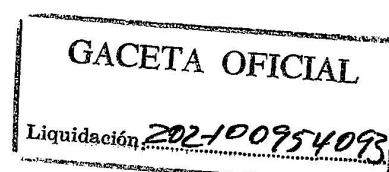
**OESTE: AREA DE USO PUBLICO PLAZA, Y MARCELINO ROBLES FCA 1500, TOMO 29, FOLIO 80.**

Para los efectos legales se fija el presente Edicto en lugar visible de este Despacho, en la Alcaldía del Distrito de **PANAMA**, o en la corregiduría de **PACORA** mismo se le entregará al interesado para que los haga publicar en los órganos de publicidad correspondientes, tal como lo ordena el artículo 108 del Código Agrario. Este Edicto tendrá una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

Dado en **Chepo** a los **10** días del mes de **OCTUBRE** de **2016.**

Firma:   
**VIANETH MURILLO**  
 Nombre: **VIANETH MURILLO**  
 Secretaria Ad - Hoc.

Firma:   
**LISBETH BATISTA**  
 Nombre: **Lisbeth Batista**  
 Funcionaria Sustanciadora





El Suscrito Funcionario Sustanciador de la Autoridad Nacional de Administración Tierras.

**EDICTO N° 8-7-165-2016.**

**HACE CONSTAR:**

Que el Señor(a) **ABELINO CERRUD CARABALLO.**

Vecino (a) de **TRANCA**, Corregimiento de **CHININA**, del Distrito de **CHEPO**, - Provincia de **PANAMA**, Portador de la cédula de identidad personal **Nº 8-526-907**, han solicitado a la Autoridad Nacional de Administración de Tierra mediante solicitud **Nº 8-7-556-2015**, del **21 de SEPTIEMBRE de 2015**, según plano aprobado **Nº 805-06-25256 DEL 12 DE AGOSTO DE 2016**, la adjudicación del título oneroso de una parcela de tierra Nacional adjudicables con una superficie total de **27 HAS + 2,535.27 M2**, Propiedad de Autoridad Nacional de Administración de Tierras.

Terreno ubicado en **TRANCA**, Corregimiento de **SANTA CRUZ DE CHININA**, Distrito de **CHEPO**, Provincia de **PANAMÁ**.

Comprendida con los siguientes Linderos:

**NORTE: TERRENO NACIONAL OCUPADO POR: LINO SAI.**

**SUR: TERRENO NACIONAL OCUPADO POR: AURA RIVERA.**

**ESTE: TERRENO NACIONAL OCUPADO POR: JAVIER HERRERA, TERRENO NACIONAL OCUPADO POR: AURA RIVERA.**

**OESTE: TERRENO NACIONAL OCUPADO POR: EUJENIA JIMENEZ, CAMINO DE 10.00 INT. CAMINO A PUEBLO NUEVO, MANUEL SANTOS.**

Para los efectos legales se fija el presente Edicto en lugar visible de este Despacho, en la Alcaldía del Distrito de **CHEPO**, o en la corregiduría de **CHININA**, mismo se le entregará al interesado para que los haga publicar en los órganos de publicidad correspondientes, tal como lo ordena el artículo 108 del Código Agrario.

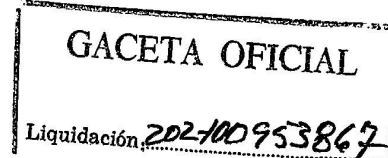
Este Edicto tendrá una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

Dado en **Chepo** a los **14** días del mes de **NOVIEMBRE** de **2016**.

Firma:   
Nombre: **VIANETH MURILLO**  
Secretaria Ad - Hoc.



Firma:   
Nombre: **Licda. LISBETH BATISTA**  
Funcionaria Sustanciadora  
Región 7- Chepo





El Suscrito Funcionario Sustanciador de la Autoridad Nacional de Administración Tierras.

**EDICTO N° 8-7-191-2016.**

**HACE CONSTAR:**

**Que el Señor(a) LUIS ENOE CAÑON MONRROY.**

Vecino (a) de JUAN BAÑON, Corregimiento de CABECERA, del Distrito de CHEPO, -Provincia de PANAMA Portador de la cédula de identidad personal Nº 8-265-767, han solicitado a la Autoridad Nacional de Administración de Tierra mediante solicitud Nº 8-7-229-2007, del 16 de ABRIL de 2007, según plano aprobado Nº 805-01-25086 DEL 15 DE ABRIL DE 2016, la adjudicación del título oneroso de una parcela de tierra Patrimonial adjudicables con una superficie total de 14 HAS + 7725.60 M2, Propiedad de Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Terreno ubicado en JUAN BAÑON ADENTRO Corregimiento de CABECERA, Distrito de CHEPO, Provincia de PANAMÁ.  
Comprendida con los siguientes Linderos:

**NORTE: TERRENOS NACIONALES OCUPADOS POR: LUIS ENOE CAÑON MONRROY.**

**SUR: FINCA Nº 303304, DOCUMENTO 1614483, PROPIEDAD DE LIBERATO GONZALEZ RODRIGUEZ PLANO Nº 805-01-18931.**

**ESTE: PROPIEDAD DE LIBERATO GONZALEZ RODRIGUEZ PLANO Nº 805-01-18931, CAMINO 10.00 HACIA SAN ISIDRO HACIA SEIS REALES.**

**OESTE: TERRENOS NACIONALES OCUPADOS POR: DOMINGO TORIBIO CARDENAS.**

Para los efectos legales se fija el presente Edicto en lugar visible de este Despacho, en la Alcaldía del Distrito de CHEPO, o en la corregiduría de CHEPO mismo se le entregará al interesado para que los haga publicar en los órganos de publicidad correspondientes, tal como lo ordena el artículo 108 del Código Agrario.

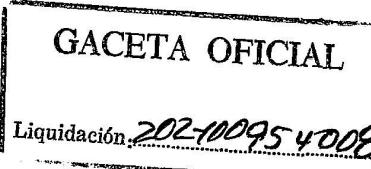
Este Edicto tendrá una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

Dado en Chepo a los 27 días del mes de DICIEMBRE de 2016.

Firma: Lisbeth Batista  
 Nombre: Licda. LISBETH BATISTA  
 Funcionaria Sustanciadora  
 Región7- Chepo



Firma: Vianeth Murillo  
 Nombre: VIANETH MURILLO  
 Secretaria Ad - Hoc.





## **REGION N°7 CHEPO**

### **EDICTO N° 8-7-006-2017.**

**El Suscrito Funcionario Sustanciador de la Autoridad Nacional de Administración Tierras.**

#### **HACE CONSTAR:**

**Que el señor (a): YASMINA YAMILETH LOPEZ SAMANIEGO  
VICTOR DOMINGUEZ CORTES.**

Vecino (a) de **HIGUERONAL**, Corregimiento de **TORTI**, del Distrito de **CHEPO**, Provincia de **PANAMÁ**, Portador de la cédula de identidad personal **Nº 7-704-819 / 8-705-771**, han solicitado a la Autoridad Nacional de Administración de Tierra mediante solicitud **Nº 8-7-326-14, del 26 de AGOSTO de 2014**, según plano aprobado **Nº 805-08-25077, del 11 de MARZO de 2016**, la adjudicación del título oneroso de una parcela de Tierra Nacional, adjudicable con una superficie **0 HAS+0. 734.51M2** Propiedad de la Autoridad Nacional de Tierras.

**Terreno ubicado en HIGUERONAL CABECERA, Corregimiento de TORTI, Distrito de CHEPO Provincia de PANAMÁ.**

Comprendida con los siguientes Linderos:

**NORTE: CARRETERA PANAMERICANA DE 100.00MTS, RODADURA DE ASFALTO DE 8.00MTS, HACIA PANAMA, HACIA DARIEN.**

**SUR: TERRENOS NACIONAL OCUPADO POR: VIELKA DOMINGUEZ.**

**ESTE: TERRENO NACIONALES OCUPADO POR: MANUEL DOMINGUEZ.**

**OESTE: TERRENOS NACIONAL OCUPADO POR: YARENIS LISETH FRIAS PERALTA.**

Para los efectos legales se fija el presente Edicto en lugar visible de este Despacho, en la Alcaldía del Distrito de **CHEPO** o en la corregiduría de **TORTI** mismo se le entregará al interesado para que los haga publicar en los órganos de publicidad correspondientes, tal como lo ordena el artículo 108 del Código Agrario.

Este Edicto tendrá una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

Dado en **Chepo** a los **22** días del mes **FEBRERO de 2017.**

Firma:

Nombre: **VIANETH MURILLO**  
Secretaria Ad - Hoc.



Firma:

**Licda. LISBETH BATISTA,**  
**Funcionaria Sustanciadora**  
**Región 7- Chepo**

**GACETA OFICIAL**

Liquidación: **202-100953850**



El Suscrito Funcionario Sustanciador de la Autoridad Nacional de Administración Tierras.

**EDICTO N° 8-7-012-2017.**

**HACE CONSTAR:**

Que el Señor(a) **ISMAEL APARICIO BONILLA.**

Vecino (a) de **AGUA FRIA 2**, Corregimiento de **AGUA FRIA** del Distrito de **CHEPIGANA**, - Provincia de **DARIEN**, Portador de la cédula de identidad personal **Nº 8-717-880** han solicitado a la Autoridad Nacional de Administración de Tierra mediante solicitud **Nº 8-7-373-2014**, del **19 de NOVIEMBRE de 2014**, según plano aprobado **Nº 805-08-25259 DEL 12 DE AGOSTO DE 2016**, la adjudicación del título oneroso de una parcela de tierra Nacional adjudicable con una superficie total de **44 HAS + 4, 496.32 M2**,

Propiedad de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras

Terreno ubicado en **CATRIGANDI ARRIBA** Corregimiento de **TORTI**, Distrito de **CHEPO**, Provincia de, **PANAMÁ**.

Comprendida con los siguiente Linderos:

**GLOBO (A) 43 HAS+ 7997.02M2**

**NORTE:** TERRENOS NACIONALES OCUPADOS POR: ALFREDO PEREZ, PLANO Nº805-08-25137, CAMINO DE 12.00MTS, INTERCEPTA CAMINO HACIA PEDREGOSO, INTERCEPTA CAMINO CATRIGANDI-C.I.A

**SUR:** TERRENOS NACIONALES OCUPADOS POR: CELESTINO MORALES GUERRERO, PLANO Nº 805-08-24047.

**ESTE:** TERRENOS NACIONALES OCUPADOS POR: JACINTO VERGARA.

**OESTE:** TERRENOS NACIONALES OCUPADOS POR: ALFREDO PEREZ, PLANO Nº 805-08-25137, TERRENOS NACIONALES OCUPADOS POR: CELESTINO MORALES GUERRERO, QUEBRADA CAMARON.

**GLOBO (B) 0 HAS+ 6499.30M2**

**NORTE:** TERRENOS NACIONALES OCUPADOS POR: DAMIAN RODRIGUEZ

**SUR:** CAMINO DE 12.00 METROS, INTERCEPTA CAMINO HACIA PEDREGOSO, INTERCEPTA CAMINO HACIA CATRIGANDI-C.I.A.

**ESTE:** TERRENOS NACIONALES OCUPADOS POR: DAMIAN RODRIGUEZ

**OESTE:** TERRENOS NACIONALES OCUPADOS POR: ALFREDO PEREZ, PLANO Nº 805-08-25137.

Para los efectos legales se fija el presente Edicto en lugar visible de este Despacho, en la Alcaldía del Distrito de **CHEPO**, o en la corregiduría de **TORTI** , mismo se le entregará al interesado para que los haga publicar en los órganos de publicidad correspondientes, tal como lo ordena el artículo 108 del Código Agrario.

Este Edicto tendrá una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

Dado en **Chepo** a los **6** días del mes de **MARZO** de **2017**

Firma: \_\_\_\_\_  
Nombre: **VIANETH MURILLO**  
Secretaria Ad – Hoc.



Firma: \_\_\_\_\_  
Nombre: **Lcda. LISBETH BATISTA**  
Funcionaria Sustanciadora

**GACETA OFICIAL**

Liquidación **202-100953842**

**REGION N°7 CHEPO****EDICTO N° 8-7-021-2017.**

El Suscrito Funcionario Sustanciador de la Autoridad Nacional de Administración Tierras.

**HACE CONSTAR:**

Que el señor (a): EFRAIN MOISES VARGAS DE LEON.

Vecino (a) de EL MARTILLO, Corregimiento de VICTORIANO LORENZO del Distrito de SAN MIGUELITO, Provincia de PANAMÁ, Portador de la cédula de identidad personal Nº 8-384-50, han solicitado a la Autoridad Nacional de Administración de Tierra mediante solicitud Nº 8-7-89-2010, del 18 de FEBRERO de 2010, según plano aprobado Nº 805-02-25400, del 30 de DICIEMBRE de 2016, la adjudicación del título oneroso de una parcela de Tierra Nacional , adjudicable con una superficie 58 HAS+ 6704.95M2 Propiedad de la Autoridad Nacional de Tierras.

**Terreno ubicado en BUENOS AIRES, Corregimiento de CAÑITA, Distrito de CHEPO Provincia de PANAMÁ.**

Comprendida con los siguientes Linderos:

**NORTE: TERRENO NACIONAL OCUPADO POR: EFRAIN MOISES VARGAS DE LEON.**

**SUR: CAMINO DE TOSCA DE 10.00MTS, A PLAYITA, A CAÑITA.**

**ESTE: RIO BRAZO DE 10.00MTS.**

**OESTE: TERRENO NACIONAL OCUPADO POR: EFRAIN MOISES VARGAS DE LEON.**

Para los efectos legales se fija el presente Edicto en lugar visible de este Despacho, en la Alcaldía del Distrito de CHEPO o en la corregiduría de CAÑITA mismo se le entregará al interesado para que los haga publicar en los órganos de publicidad correspondientes, tal como lo ordena el artículo 108 del Código Agrario.

Este Edicto tendrá una vigencia de quince (15) días a partir de la última publicación.

Dado en Chepo a los 14 días del mes MARZO de 2017.

Firma:   
Nombre: VIANETH MURILLO  
Secretaria Ad - Hoc.

Firma:   
Licda. LISBETH BATISTA.  
Funcionaria Sustanciadora  
Región 7- Chepo



## EDICTO No 229

DIRECCION DE INGENIERIA MUNICIPAL DE LA CHORRERA – SECCION DE CATASTRO  
 ALCALDIA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE LA CHORRERA.  
 EL SUSCRITO ALCALDE DEL DISTRITO DE LA CHORRERA, HACE SABER  
 EL SEÑOR (A) CELSO ARIEL AGRAZAL GARCIA, varón, panameño, mayor de edad, con  
residencia en Santa Cruz de Pedregal, casa 68, calle Principal, teléfono 6884-9744, labora como  
Desarrollador de Software, con cedula de identidad personal No.8-853-2011.....

En su propio nombre y en representación de sus propias personas.....  
 Ha solicitado a este Despacho que se le adjudique a título de plena propiedad, en concepto  
 de venta de un lote de terreno Municipal Urbano, localizado en el lugar denominado  
CALLE NANCY, de la Barriada NAZARENO-CONT. EL ESPINO, Corregimiento  
GUADALUPE, donde SE LLEVARA A CABO UNA CONSTRUCCION, distingue con el  
 número \_\_\_\_\_ y cuyo lindero y medidas son los siguientes:

NORTE	<u>CALLE NANCY</u>	CON 22.40 MTS
	FINCA 9535 FOLIO 472 TOMO 297	
SUR:	<u>PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE LA CHORRERA</u>	CON. 20 077 MTS
	FINCA 9535 FOLIO 472 TOMO 297	
ESTE	<u>PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE LA CHORRERA</u>	CON. 29-552 MTS
OESTE.	<u>CALLE CORAL</u>	CON. 29.213 MTS

AREA TOTAL DE TERRENO: SEISCIENTOS VEINTITRES METROS CUADRADOS CON TREINTA Y UNO DECIMETROS CUADRADOS (623.31 MTS.2).....

con base a lo que el artículo 14 del Acuerdo de marzo de 1969, se fija el presente Edicto en un lugar visible al lote de terreno solicitado, por el de DIEZ (10) días, para que dentro dicho plazo o término pueda oponerse la (s) que se encuentran afectadas .

Entrégueseles senda copia del presente Edicto al interesado, para su publicación por una sola vez En un periódico de gran circulación y en La Gaceta Oficial.

La Chorrera, 18 de enero de dos mil diecisiete

ALCALDE: (FDO.) SR. TOMAS VELASQUEZ CORREA

JEFE DE LA SECCION DE CATASTRO. (FDO.) LICDA IRISCELYS DIAZ G.

Es fiel copia de su original  
 La Chorrera, dieciocho (18) de  
 Enero de dos mil diecisiete

LICDA IRISCELYS DIAZ G.  
 JEFA DE LA SECCION DE CATASTRO MUNICIPAL

