



**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,

488

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 balboas



486

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



491

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.

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

493

7

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"¹

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.²

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.³

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

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

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



494

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.⁴

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."⁵

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

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

⁵ (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."⁶



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"*.⁷

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.

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

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

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, 5ª. 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 única 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.

495

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."



"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

490

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 excerta 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 Derechos Humanos, elevada a rango constitucional, integra los derechos a ser juzgado por tribunal competente, independiente e imparcial, preestablecido 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

502

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 la 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."

NOTIFÍQUESE y PUBLÍQUESE,



Abel Augusto Zamorano
ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

Eeren C. Tello C.
EEREN C. TELLO C.
MAGISTRADO

Katia Rosas
KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFÍQUESE HOY 29 DE DICIEMBRE DE 2016

ALAS 11:16 DE LA MAÑANA

A: Procurador de la Administración

[Firma]
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 4:00 de la tarde
de hoy 27 de diciembre de 2016

SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
ANAMA, 2 de febrero de 2017

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

SECRETARIA