

163



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El licenciado Agapito González Gómez en nombre y representación de **José Blandón Figueroa**, en su condición de Alcalde del Distrito de Panamá, ha presentado una **demanda contencioso administrativa de nulidad**, para que se declare nula, por ilegal, **artículo 1; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3; y, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017**, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, publicado en la Gaceta Oficial No. 23439 de 5 de enero de 2018.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO:

El acto administrativo impugnado lo constituye **el artículo 1; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3; y, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017**, mediante la cual, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial resolvió, lo siguiente:

“...

Que el Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, a través del cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, señala que para que los Municipios asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, requieren de una unidad administrativa de planificación, independiente

104

de la unidad ejecutora, la cual debe tener una estructura con personal técnico idóneo de acuerdo a lo establecido en la Ley 15 de 1959.

Que la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 fue modificada mediante la Ley 14 de 21 de abril de 2015, lo que hace necesario reglamentar los artículos 18, 26 y 8 de las referidas leyes.

DECRETA

Artículo 1. La creación de la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial es de carácter obligatorio en cada Municipio. El personal que la conforme, a excepción del administrativo (secretarías, mensajeros, etc.); deberán ser profesionales idóneos con un mínimo de cinco (5) años de experiencia comprobados en las ramas afines al ordenamiento territorial y/o a la planificación urbana y regional.

Para cada Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial, pueda ejercer sus funciones y competencias; deberá contar con la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas.

...

Artículo 3. Para que los Municipios como autoridad urbanística local puedan ejercer las funciones establecidas en el artículo 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

....

4. Que sus planes locales y/o parciales de ordenamiento territorial, están debidamente revisados y aprobados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como autoridad urbanística local o parcial, deberá ser aprobado por Consejo Municipal mediante Acuerdo Municipal.

5. Que una vez se haya dado su revisión y emitido la aprobación correspondiente, del plan local o parcial, deberá ser aprobado por Consejo Municipal mediante Acuerdo Municipal.

6. Cumplidos los acápites anteriores, la Autoridad Urbanística Nacional, emitirá una "certificación", que acredita al Municipio, a través de la Junta de Planificación Municipal, participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o usos de suelo a nivel local.

Antes de que la Junta de Planificación Municipal, emita la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones al plan de su competencia, o cambios de zonificación o uso de suelo; deberá remitir la documentación correspondiente al Despacho del Viceministro de Ordenamiento Territorial, para que éste en un plano no mayor de sesenta (60) días



calendarios, emita un informe técnico. Vencido este plazo, la Junta de Planificación Municipal, podrá emitir la opinión técnica.

....

Artículo 5. Dentro del procedimiento que establezca cada municipio con respecto a las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo, es necesario contar para que sea aprobado o negado, con el informe técnico del Despacho del Viceministro de Ordenamiento Territorial, en igual condición a lo señalado en el párrafo del artículo tercero de la presente reglamentación.

...."

Sirvió como fundamento de derecho para expedir la decisión precitada, la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, Ley 6 de 1 de febrero de 2006, y Ley 14 de 21 de abril de 2015.

II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por la parte actora en la demanda, consiste en que se declare:

"Se demanda la nulidad del artículo 1; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3; y, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017, "Que reglamenta los Artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 y el Artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015", emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, publicado en la Gaceta Oficial No. 23439 de 5 de enero de 2018".



III. DISPOSICIONES QUE FIGURAN COMO INFRINGIDAS POR LA RESOLUCIÓN DEMANDADA Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN.

El apoderado judicial de la parte actora señala que el acto impugnado viola las sucesivas disposiciones legales:

El artículo 1 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017, viola los artículos 1 y 17 (numeral 6) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, que establecen que el municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. Que dicha organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local; y que los consejos municipales tendrán competencia exclusiva

104

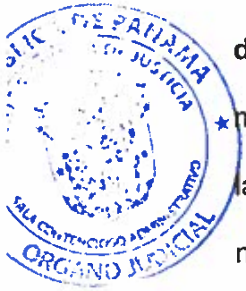
para crear o suprimir cargos municipales y determinar sus funciones, periodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con la Constitución Política y las leyes vigentes.

A juicio del actor las precitadas normativas han sido infringidas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, porque el Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017, exige a la unidad administrativa de planificación y ordenamiento territorial de cada municipio, como condición para ejercer sus funciones y competencias, que cuente "con la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas", ignorando la autonomía administrativa y legislativa de los municipios.

Los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017, infringen **los artículos 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, los artículo 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificados por la Ley 14 de 21 de abril de 2015; y el artículo 8 de la Ley 14 de de 21 de abril de 2015**, sobre las competencias con las que cuentan los municipios en materia de ordenamiento territorial; la integración y competencia de la Junta de Planificación Municipal, respecto a las solicitudes de cambios o modificaciones a planes de su competencia; y que las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo serán aprobadas o negadas por la autoridad urbanística local, según el procedimiento que establezcan el respectivo municipio.

Según el demandante las disposiciones demandadas condicionan el funcionamiento de la unidad administrativa de planificación y ordenamiento territorial de cada municipio a la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, desconociendo la autonomía de los Municipios; toda vez que, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial reguló materias que son exclusivas del Consejo Municipal.

Asimismo, indica que el acto atacado es ilegal porque la intervención de la Junta de Planificación Municipal en los planes de ordenamiento territorial y en los



167

procesos de cambios de zonificación o de uso de suelo a nivel de local, no debe estar sometida a la revisión y aprobación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

De allí que, para emitir la opinión técnica que necesita la autoridad urbanística local, la Junta de Planificación Municipal no requiere que sea certificada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, para que esté en un plazo de no mayor de 60 días calendarios emita un informe técnico, como lo exige el Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017.

Por tales motivos, advierte que el acto acusado agrega nuevos requisitos, trámites, certificaciones e informes para que los Municipios como autoridad urbanística local, pueda ejercer sus funciones en materia de ordenamiento territorial local, contraviniendo lo dispuesto en la normativa legal.

El artículo 5 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017 **viola el contenido del artículo 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificado por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, y el artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015**, que establecen la integración y competencia de la Junta de Planificación Municipal, respecto a las solicitudes de cambios o modificaciones a planes de su competencia; y que las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo serán aprobadas o negadas por la autoridad urbanística local, según el procedimiento que establezca el respectivo municipio.

Las disposiciones acusadas son infringidas por la autoridad demandada porque la competencia para aprobar o negar cualquier solicitud de cambios de zonificación o de cambios de uso de suelo, a nivel local, corresponde a la autoridad urbanística local, es decir, el Municipio, y no así al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA:

Mediante, Nota DV-1044-2018, el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, remitió informe explicativo de conducta, en donde señala lo siguiente:

“... ”



6 168

- La materia de ordenamiento territorial ha venido a desarrollarse con mayor celeridad y relevancia desde hace doce (12) años, con el nacimiento de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que regula el ordenamiento territorial. Dicha normativa establece que las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y los municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano. Por un lado, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial orientará y capacitará a los municipios, en el marco de sus capacidades técnicas y financieras, para que, de forma ordenada, **asuman gradualmente** una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano; y, por otro lado, el Gobierno Local actuará a través de cada uno de los municipios responsables de los aspectos urbanos locales que sean de su competencia.
- La Ley 6 de 1 de febrero de 2006, fue desarrollada tomando en consideración la Descentralización de la Administración Pública, bajo el marco de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, por tal razón, este ministerio comenzó a reglamentar buscando la participación creciente, gradual, y ordenada de los municipios en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

Es por esta razón, que se emite el Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, por cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, donde se dispone que para los Municipios asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial de desarrollo urbano, se requerirá una unidad administrativa de planificación, independiente de la unidad ejecutora, denominada Junta de Planificación Municipal; la cual tendrá una estructura que contará con personal idóneo de acuerdo a lo establecido en la Ley 15 de 1959.

La citada reglamentación establece en su artículo 11, un procedimiento para la tramitación de solicitudes de cambios de uso de suelo o zonificación para aquellos municipios **que cuentan con su Junta de Planificación Municipal debidamente constituida según la Ley 6 de 1 de febrero de 2006**; sin embargo, también establece un procedimiento para aquellos municipios que no cuentan con dicha unidad administrativa, donde el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial **mantiene la competencia para decidir en dichas solicitudes.**

...

Por lo tanto, entendemos el por qué, **ahora**, se interpreta como ilegal, que se emitan disposiciones reglamentarias que establezcan que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial pueda dar su



opinión técnica, con el objeto de velar para que las decisiones que tomen los municipios vayan acorde a las leyes, reglamentos, acciones urbanísticas, políticas, nacionales y el sistema jerarquizado de planes....

...

- Con el objeto de corregir las situaciones y discrepancias antes planteadas, y a su vez, cumplir con las funciones otorgadas por la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, como autoridad urbanística a nivel nacional, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial crea el Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017, con el objeto de brindar lineamientos generales a los municipios y la preparación necesaria, de tal suerte, que dichas autoridades locales puedan asumir gradualmente las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.
- A pesar del esfuerzo realizado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la creación del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017, no ha sido visto con buenos ojos por algunos municipios y han procedido a realizar acciones legales tendientes a evitar la aplicación del mismo; sin tomar en consideración, que si bien es cierto, existen municipios con la estructura necesaria para asumir las nuevas competencias, también es cierto, que **la mayoría de los municipios no cuentan con los requisitos mínimos para asumir las competencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.**
- No obstante, esta situación no permite que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como autoridad urbanística nacional, pueda ejercer la competencia privativa o exclusiva que le otorga la Ley 6 de 2006, para desarrollar los planes de ordenamiento territorial a nivel nacional, regional y parcial; y a su vez, pueda verificar que los planes locales o parciales desarrollados por los municipios sean cónsonos y se adapten a los planes de mayor jerarquía desarrollados por este ministerio. ..."



V. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Mediante Vista Número 077 de 16 de enero de 2019, la Procuraduría de la Administración, quien actúa en interés de la Ley, en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; solicita a esta Superioridad declarar que **solo es ilegal el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017**, en lo relativo a la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas, para la Unidad

170

Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial pueda ejercer sus funciones, por las siguientes razones:

“...Así las cosas, y luego del ejercicio al que hemos hecho referencia, se puede observar que, en efecto, y tal como lo menciona el apoderado especial del actor, los municipios cuentan con autonomía dentro de sus respectivos distritos en una variedad de competencias; sin embargo, dicha competencia no es absoluta; ya que las autoridades municipales, **en todos los casos**, tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos, y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.

Ahora bien, en cuanto a la disconformidad del actor, observamos que la misma no se produce en cuanto a la creación en sí de la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial, así como tampoco sobre la exigencia de idoneidad y experiencia requerida; sino sobre la necesidad de aprobación a la Dirección de Desarrollo Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas para que la misma pueda ejercer sus funciones.

En lo que respecta al referido cargo de violación, debemos indicar que compartimos el criterio del demandante, **pero solo en cuanto a la necesidad de la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Ministerio de Economía y Finanzas**; ya que, como hemos desarrollado previamente, y como se desprende del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, Sobre el Régimen Municipal; es competencia privativa de los Consejos Municipales crear Juntos, Comisiones o Departamentos para la prestación de servicios públicos municipales, reglamentar sus funciones, **nombrar sus miembros y aprobar los presupuestos de rentas y gastos que éstos les presenten**; así como **crear o suprimir empleos** y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y leyes vigentes.

Lo anterior es importante tenerlo presente, ya que, al indicar la Ley, que la facultad de crear los cargos arriba indicados, **es una competencia privativa del Consejo Municipal**, excluye de manera automática la necesidad de una autorización o visto bueno de un tercero como requisito para la creación de los mismos.

De lo expuesto podemos concluir, que, a la luz de la normativa vigente, no resulta jurídicamente viable, que para la creación de la denominada Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial se requiera de la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas.

...



Lo anterior nos permite concluir, que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, sí tiene competencia para dictar **normas y procedimientos técnicos para la elaboración de los planes locales y parciales**, sin que eso implique una disminución de las competencias o autonomía reconocida a los municipios, por lo que somos de la consideración que el acto acusado, en cuanto a los numerales 4 y 5 del artículo 3, no resultan contrarios a derecho. ...”

VI. DECISIÓN DE LA SALA

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

Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por apoderado judicial de José Blandón Figueroa, en su condición de Alcalde del Distrito de Panamá, 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 No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

Legitimación activa y pasiva:

En el caso que nos ocupa, el demandante, como persona natural comparece en defensa de la legalidad, en ejercicio de una acción popular, contra el artículo 1, los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3, y el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 20017.

Por su lado, el acto demandado fue emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), entidad estatal, autónoma por disposición de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, Ley 6 de 1 de febrero de 2006 y Ley 14 de 21 de abril de 2015, se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de nulidad.

Análisis



172

El acto impugnado en el presente proceso consiste en el **artículo 1; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3; y, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017**, que decretan lo siguiente:

“

...

Artículo 1. La creación de la Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial es de carácter obligatorio en cada Municipio. El personal que la conforme, a excepción del administrativo (secretarías, mensajeros, etc.); deberán ser profesionales idóneos con un mínimo de cinco (5) años de experiencia comprobados en las ramas afines al ordenamiento territorial y/o a la planificación urbana y regional.

Para cada Unidad Administrativa de Planificación y Ordenamiento Territorial, pueda ejercer sus funciones y competencias; deberá contar con la aprobación de la Dirección de Desarrollo Institucional del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas.

...

Artículo 3. Para que los Municipios como autoridad urbanística local puedan ejercer las funciones establecidas en el artículo 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

....

4. Que sus planes locales y/o parciales de ordenamiento territorial, están debidamente revisados y aprobados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como autoridad urbanística local o parcial, deberá ser aprobado por Consejo Municipal mediante Acuerdo Municipal.

5. Que una vez se haya dado su revisión y emitido la aprobación correspondiente, del plan local o parcial, deberá ser aprobado por Consejo Municipal mediante Acuerdo Municipal.

6. Cumplidos los acápites anteriores, la Autoridad Urbanística Nacional, emitirá una “**certificación**”, que acredita al Municipio, a través de la Junta de Planificación Municipal, participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial, incluyendo los cambios de zonificación o usos de suelo a nivel local.

Antes de que la Junta de Planificación Municipal, emita la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones al plan de su competencia, o cambios de zonificación o uso de suelo; deberá remitir la documentación correspondiente al Despacho del Viceministro de Ordenamiento Territorial, para que éste en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendarios, emita un informe técnico. Vencido este plazo, la Junta de Planificación Municipal, podrá emitir



173

la opinión técnica.

....

Artículo 5. Dentro del procedimiento que establezca cada municipio con respecto a las solicitudes de cambios de zonificación o de uso de suelo, es necesario contar para que sea aprobado o negado, con el informe técnico del Despacho del Viceministro de Ordenamiento Territorial, en igual condición a lo señalado en el párrafo del artículo tercero de la presente reglamentación. ..."

El demandante alega que el acto impugnado, incurre en un exceso de reglamentación de los artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, y el artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, en **contravención del principio de estricta legalidad**, porque esta disposición ignoró la autonomía del Municipio estableciendo requisitos y trámites adicionales para que el Municipio pueda ejercer sus facultades en el ámbito local urbano y ordenamiento territorial, rebasando así el texto y espíritu de la Ley de Ordenamiento Territorial, que estipula que el MIVIOT y el Municipio son autoridades urbanísticas, cada una en la esfera de su competencia.

Por tales motivos, considera que la entidad demandada **excedió los límites de la potestad reglamentaria**, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 1 y 17 (numeral 6) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal; artículos 8, de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial, para el desarrollo urbano; los artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificados por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, y el artículo el artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015.

Problema Jurídico

De allí que, le corresponde a la Sala determinar si el acto impugnado de la entidad demandada **fue emitido dentro de los límites de la potestad reglamentaria conferida en consonancia con las leyes de ordenamiento territorial vigentes.**

Límites de la Potestad Reglamentaria.



174

En cuanto al ejercicio de la potestad reglamentaria en Panamá es necesario partir del contenido **del numeral 14 artículo 184 de la Constitución Política, que le atribuye al Órgano Ejecutivo la facultad para reglamentar la Leyes** que lo requieran, a fin de facilitar su mejor cumplimiento, sin apartarse de su texto ni de su espíritu.

Sobre este tema, la jurisprudencia de esta Sala ha manifestado que el ejercicio de la potestad reglamentaria **se justifica en la necesidad de auxiliar el alcance regulatorio de la Ley formal y en la autonomía de que gozan las entidades públicas autónomas, más solo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan.** Sobre este particular se expresó en Sentencia de 27 de febrero de 2007, lo siguiente:

"...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.**

La Sala en reciente sentencia de 29 de septiembre de 2006 a propósito de una demanda de nulidad contra ciertos artículos de un Decreto Reglamentario expedido por el Órgano Ejecutivo para regular las cesiones y compensaciones de créditos tributarios, señaló:

"En ese orden de ideas, **los reglamentos de ejecución de las Leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 184 de la Carta Fundamental,** son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo, para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública subordinada a la Ley y con límites propios: **no pueden alterar el texto ni el espíritu de la Ley que reglamentan.** El Decreto Ejecutivo N° 100 de 2004, es un Reglamento de Ejecución que tiene como propósito reglamentar las cesiones y compensaciones de créditos tributarios.

De conformidad con el Decreto impugnado, el Órgano Ejecutivo al reglamentar la materia sobre compensaciones y cesión de créditos liquidados y exigibles (Artículo 1073-A del Código Fiscal), originados a partir del 1 de enero de 1992, que beneficia a los contribuyentes a consecuencia de pagos de tributos en excesos, debió referirse a la forma de compensar estos créditos y no sobre los que



171

han sido producto de leyes especiales, tales como los certificados de Abono Tributario (CAT), Certificados con poder Cancelatorio (CPC) o Certificados o Créditos por intereses hipotecarios preferenciales.

A juicio de esta Sala, las limitaciones y restricciones impuestas por los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo N° 100 de 2004, son una extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo reconocida por el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, al incluir condiciones adicionales a las previstas en las leyes 108 de 1974, Ley 3 de 1985 y al Código Fiscal referente a incentivos fiscales.

Finalmente, los artículos 1 y 2 del Decreto Reglamentario de Ejecución, cuya ilegalidad se acusa, es de inferior categoría que las leyes 108 de 1974, ley 3 de 1985 y al propio Código Fiscal, sobre el tema de incentivos fiscales, por tanto, la exigencia de requisitos adicionales a los que este contempla, viola los artículos 752 y 757 del Código Administrativo.

(...) Como queda expuesto, el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministro del Ramo, posee las facultades para reglamentar las leyes con el propósito de asegurar o facilitar su cumplimiento, aplicación o puesta en práctica.

Importa destacar, no obstante, que dicha potestad reglamentaria es limitada, es decir, se enmarca dentro del principio de legalidad de reserva de ley. Por tal razón, estos reglamentos quedan subordinados a lo establecido en la condición objetiva o ley, pues solo constituyen un instrumento para su aplicación, y en ningún momento pueden rebasar su texto ni su espíritu".

(DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD PROPUESTA POR RAFAEL RIVERA PARA QUE SE DECLAREN NULOS, POR ILEGALES, LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL DECRETO EJECUTIVO N° 100 DE 18 DE OCTUBRE DE 2004, DICTADO POR EL MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS) ..."



Por otra parte, el autor panameño Víctor L. Benavides Pinilla, en su obra titulada: **Compendio de Derecho Público Panameño**, sobre el tema de la potestad reglamentaria, ha señalado que:

"...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

176

constitucional, es decir, que su ejercicio no emana de la ley ni de una expresa autorización legislativa.

...

Según su mayor o menor amplitud, podemos distinguir dos clases de potestades reglamentarias, la potestad reglada y la potestad discrecional.

La potestad reglamentaria será 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, solo se reconocen dos límites cuales son: a) no infringir ningún precepto constitucional; y b) no invadir la esfera de la Ley, esto es, aquel conjunto de cuestiones cuya regulación corresponde a la Ley, en sentido formal." (Benavides Pinilla, Víctor L. Compendio de Derecho Público Panameño, Panamá, 2012, pág.871, 873)



Ahora bien, se observa que el actor argumenta que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ignoró que el Municipio es una organización política autónoma, que tiene la facultad de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia, de allí que no tenía la facultad para establecer requisitos y trámites adicionales para que el Municipio pueda ejercer sus facultades en el ámbito local urbano y ordenamiento territorial, como los estipulados en los artículos 1; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3; y, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017.

Ante tales hechos, observa el Tribunal que la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, modificada mediante Ley 66 de 29 de octubre de 2015, estipula en el artículo 1 que el **Municipio es una organización política autónoma** de la comunidad establecida en un distrito, por tanto, **está encargada de administrar sus propias necesidades**, en consecuencia, tiene la capacidad de normar, regular y administrar los asuntos públicos de **su competencia**, que se ejerce en su respectivo nivel dentro del distrito, como lo alega la parte actora.

177

Asimismo, el numeral 6 del artículo 17 de la precitada excerta legal indica que los **Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva de crear o suprimir cargos municipales, y determinar sus funciones, períodos, asignaciones y viáticos**, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y las leyes vigentes.

Por otro lado, el artículo 6 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, estipula que **las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los Municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia**, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

En ese sentido, se advierte que dicha normativa en los artículos 7 y 8 establece **cuáles son las materias de competencia en el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano para el Ministerio de Vivienda y el Municipio**; así pues, el artículo 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2007, contempla que, dentro de las **funciones otorgadas a la autoridad urbanística local**, Municipal, son las siguientes:

“Artículo 8. Los municipios, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrán competencia para:

1. Elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las demás entidades competentes.

...

4. Dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.

...

6. Ejercer las demás facultades propias del ámbito local urbano y del ordenamiento territorial, que no estén expresamente atribuidas por ley a otra entidad.”

En mérito de lo expuesto, este Tribunal sostiene, que **el Municipio está legalmente facultado como autoridad urbanística local de asumir, gestionar**



178

y administrar sus propias necesidades en materia de ordenamiento territorial de acuerdo a las competencias que la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, le asigne, toda vez que, **el bloque de legalidad propuesto en las normas urbanísticas imposibilita admitir un urbanismo absolutista y arbitrario**, porque estipulan la competencia de las autoridades urbanísticas, nacionales y locales con la finalidad de satisfacer el interés general.

Además, cabe subrayar que las autoridades locales en materia de ordenamiento territorial son **un agente clave**, tal y como señala el autor **Jaime Orlando Santofimio**, el ordenamiento del territorial municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible. (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Derecho Urbanístico. Legislación y jurisprudencia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, página 233, 2 edición, 2009)

Bajo este marco jurídico, observamos que el artículo 1 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009 establece que, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene la finalidad de establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, es competente para reglamentar dicha Ley de Ordenamiento Territorial.

No obstante, el artículo 23 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, establece que las disposiciones de dicha normativa se aplicarán **sin perjuicio de lo previsto en la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, en lo referente a la competencia municipal en los planes locales de ordenamiento territorial**; y el artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015, que modifica la Ley de Ordenamiento Territorial, estipula que las solicitudes de cambios de zonificación o de uso suelo serán aprobadas o negadas **por la autoridad urbanística local, según el procedimiento que establezca el respectivo municipio**.



139

Siendo ello así, en atención al acto impugnado, la Sala concluye que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial **traspasa los límites de la autonomía municipal** porque, de acuerdo al artículo 1, y numeral 6 del artículo 17 del Régimen Municipal, es el Municipio en su condición de autoridad urbanística local la competente para ejercer sus funciones que le asigna la ley, violentando así no solo el **principio de legalidad**, sino incluso el de separación de poderes consagrado en el artículo 2 de la norma constitucional, toda vez que usurparía funciones propias de dicha autoridad local.

De allí entonces que, los artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificado por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, **estipulan que autoridad urbanística local tiene la facultad de crear la Junta de Planificación Municipal**, cuya responsabilidad es participar en la elaboración, ejecución y modificación de los planes de ordenamiento territorial a nivel local, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo a nivel local, y es quien emitirá la opinión técnica necesaria para que la autoridad urbanística local apruebe o niegue los cambios o modificaciones del plan de su competencia, incluyendo los cambios de zonificación o uso de suelo.

Asimismo, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, que reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, señala que con la finalidad que los Municipios asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, se requerirá de una unidad administrativa de planificación que tendrá una estructura que contará con el personal técnico idóneo.

Por tales razones, a juicio de esta Sala, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial **excedió los límites de la potestad reglamentaria**, toda vez que no tenía la facultad para establecer requisitos y trámites adicionales para que el Municipio pueda ejercer sus facultades en el ámbito local urbano en materia de ordenamiento territorial, porque ello es competencia de la autoridad urbanística local.



100

En efecto, la competencia para proferir y ejecutar los actos administrativos constituye un importante sinónimo del concepto jurídico de capacidad, en cuanto aptitud atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento a entes públicos o a los particulares para que manifiesten válidamente la voluntad estatal por vía administrativa. (SANTOFIMIO, Jaime Orlando, página 537)

En el presente caso, doctrinalmente, el tipo de la competencia es "**ratione materiae**", porque se refiere al elemento material de la competencia, es decir, el **objeto de ella**. Ese objeto se traduce en las diferentes funciones que una autoridad puede ejercer legalmente. (RODRIGUEZ, Libardo, Derecho Administrativo, General y colombiano, Editorial Temis, Decimoctava edición, página 382)

De allí que, cada una de las autoridades urbanísticas sea nacional o local, tienen competencia para el ejercicio de un asunto determinado, lo que se traduce en vicio de nulidad el acto proferido por aquellos sujetos que no tenga competencia legalmente atribuida, es decir que carezcan de capacidad jurídica para la expedición de un acto administrativo, como en el presente caso, actuó el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Cabe hacer mención al **Fallo 00012 del Consejo de Estado de Colombia** quien expuso: "**La potestad reglamentaria tiene su primer límite en la ley que va a reglamentar, dado que es ella la que establece el marco dentro del cual se ejerce**, de tal forma que no puede el Ejecutivo crear una disposición no contenida en aquélla, ni modificarla para restringir su espíritu o finalidad, pues así invadiría competencias que le corresponden al Congreso, con mayor razón tratándose de disposiciones legales de carácter tributario, en las que la Constitución Política consagra expresamente las competencias legislativas".

Por consiguiente, el poder reglamentario otorgado a cada autoridad urbanística, debe ser ejercido en la esfera de su competencia, subordinándose a lo establecido en la Constitución y la Ley, y no le está dado introducir normas que no vayan acorde a su espíritu, pues excedería de sus competencias.



181

Por tales motivos, **se encuentran probados los cargos de ilegalidad** en relación que artículo 1 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017, fue emitido en violación de los artículos 1 y 17 (numeral 6) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017, infringiendo los artículos 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, los artículos 18 y 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificados por la Ley 14 de 21 de abril de 2015; y el artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015; y el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 99 de 27 de diciembre de 2017, contrario a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, modificado por la Ley 14 de 21 de abril de 2015, y el artículo 8 de la Ley 14 de 21 de abril de 2015.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON ILEGALES**, el artículo 1; los numerales 4, 5, 6 y el último párrafo del artículo 3; y, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 99 de 27 de diciembre de 2017, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el apoderado judicial del señor José Isabel Blandón, en su condición de Alcalde del Distrito de Panamá.

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGAS S.
MAGISTRADO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá, 11 de agosto de 2020

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 4 de febrero DE 20 20

A LAS 2:10 p.m. DE LA tarde

A Gobernador de la Administración

[Firma]
Firma