

Año CXXII

Panamá, R. de Panamá miércoles 17 de mayo de 2023

N° 29783-B

---

**CONTENIDO**

---

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Fallo N° S/N  
(De viernes 06 de enero de 2023)

QUE DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA, EN LA DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, PRESENTADA POR EL LICENCIADO NARCISO MACHUCA GÓMEZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE PAULA MARÍA GONZÁLEZ FERREIRO (ALCALDE DEL DISTRITO DE PENONOMÉ), PARA QUE SE DECLAREN NULOS POR ILEGALES, LOS ARTÍCULOS SEGUNDO, TERCERO Y QUINTO DEL ACUERDO N° 04 DE 08 DE ABRIL DE 1992, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DE PENONOMÉ. SE ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE N° 292312020.

---

Fallo N° S/N  
(De miércoles 18 de enero de 2023)

QUE DECLARA QUE NO ES ILEGAL LA RESOLUCIÓN N° 017 DE 26 DE FEBRERO DE 2019, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, Y, EN CONSECUENCIA, NIEGA EL RESTO DE LAS DEMÁS PRETENSIONES FORMULADAS EN LA DEMANDA.

---

Fallo N° S/N  
(De martes 07 de febrero de 2023)

QUE DECLARA QUE NO ES ILEGAL RESOLUCIÓN N° DEIA-IA-073-2019 DE 26 DE JUNIO DE 2019, EMITIDA POR EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y, EN CONSECUENCIA, ORDENA EL LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE LA MISMA.

---

Fallo N° S/N  
(De martes 07 de febrero de 2023)

QUE DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° C-038-2019 DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 2019, PROFERIDA POR EL ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMÁ, DENTRO DEL TRÁMITE DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA CORRESPONDIENTE A LA LICITACIÓN POR MEJOR VALOR N° 2017-5-76-0-08-LV-011003; DESTINADA A OTORGAR LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECAUDACIÓN DE TASA DE ESPACIOS MEDIANTE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA POR PARQUÍMETROS EN LA CIUDAD DE PANAMÁ (SIC); Y ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE JUDICIAL.

---

Fallo N° S/N  
(De viernes 10 de febrero de 2023)

QUE DECLARA QUE NO ES ILEGAL, EL DECRETO EJECUTIVO N° 69 DE 17 DE ABRIL DE 2013, EXPEDIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL, NI SU ACTO MODIFICATORIO, POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO EJECUTIVO N° 17 DE 11 DE MAYO DE 1999, QUE REGLAMENTA LOS ARTÍCULOS 17 Y 18 DEL CÓDIGO DE TRABAJO.

---

**SECRETARÍA NACIONAL DE ENERGÍA**

Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO6465386CD8463** en el sitio web [www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta](http://www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta)

Resolución N° MIPRE-2023-0018220  
(De miércoles 17 de mayo de 2023)

QUE ESTABLECE TEMPORALMENTE LOS PRECIOS MÁXIMOS DE VENTA AL PÚBLICO DE ALGUNOS  
COMBUSTIBLES LÍQUIDOS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

---





REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, seis (6) de enero de dos mil veintitrés (2023)



**VISTOS:**

El licenciado Narciso Machuca Gómez, actuando en representación de **PAULA MARÍA GONZÁLEZ FERREIRO** (Alcalde del Distrito de Penonomé), presenta demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declaren nulos por ilegales, los artículos segundo, tercero y quinto del Acuerdo N° 04 de 08 de abril de 1992, emitido por el Concejo Municipal de Penonomé.

**I. CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO Y EL LIBELO.**

Por medio del articulado demandado, el Concejo Municipal de Penonomé, regula la escogencia, despido y nombramiento del personal subalterno de Tesorería, Ingeniería y Concejo Municipal, en estos términos:

“ ...

ART. 2do. El personal subalterno de la Tesorería lo nombra y lo destituye con causales justificadas y comprobadas el Tesorero Municipal y ser´(sic) dicho personal escogido para su nombramiento por mayoría relativa del Concejo.

ART. 3ro. El personal subalterno del Departamento de Ingeniería Municipal lo nombra y lo destituye con causales justificadas y comprobadas el Ingeniero Municipal y dicho personal será escogido para su nombramiento por la mayoría relativa del Concejo.

...

ART. 5to. Para la escogencia del personal de los Departamentos de Tesorería, Ingeniería y Concejo se necesitarán candidatos idóneos para ocupar



dichas vacantes y propuestos por cualquier Concejal debidamente secundado". (f. 18)

A consideración de la demandante, esta potestad de nombramiento de carácter general que se le concede al Concejo Municipal respecto a todo el personal subalterno de Tesorería e Ingeniería, e incluso, al propio Tesorero, quebranta lo instituido en la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, que claramente dispone que el personal de tesorería lo nombra y destituye el Tesorero Municipal y que al Tesorero lo designa el Alcalde. Sobre el particular, agrega que el Jefe de la Administración Municipal es el Alcalde y que a éste le compete nombrar a los funcionarios, cuya designación no corresponda a otra autoridad.

Prosigue sosteniendo que el Concejo Municipal tiene la potestad de aprobar mediante Acuerdos Municipales, la creación de nuevas posiciones en la estructura administrativa del Municipio y nombrar solo al Ingeniero, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales y al Abogado Consultor. Sin embargo, no le es dado escoger por mayoría relativa al personal subalterno de Ingeniería Municipal, pues esta competencia le corresponde al Ingeniero, según lo dispuesto en el mismo artículo 3 demandado. Arguye, que la normativa del Régimen Municipal, expresamente, preceptúa que al Alcalde como Jefe de la Administración le corresponde nombrar a los funcionarios, cuyo nombramiento no corresponda a otra autoridad.

Con respaldo en los argumentos anteriores, quien acciona colige que las disposiciones demandadas vulneran los artículos 17 (numeral 17), 43, 45 (numeral 4), 57 (numeral 15) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", modificada por la Ley 52 de 1984; 149 de la Ley No.37 de 29 de junio de 2009, "Que descentraliza la Administración Pública"; con sujeción a los artículos 241, 242 (numeral 8) y 243 (numeral 3) del Acto Legislativo de 27 de julio de 2004, que modifica la Constitución Política de la República de Panamá.



Examinado el contenido del libelo y verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley N° 135 de 30 de abril de 1943, "Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa" –y sus modificaciones–, se admite la acción de nulidad mediante Auto de 01 de julio de 2020, y se remite copia de la demanda al Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Penonomé. Además, se corre traslado a la Procuraduría de la Administración, y, abre la presente causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 (f. 21).

Incorporadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de nulidad, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

### III. INFORME DE CONDUCTA.

Por medio de la Nota C.M.P.-105-2020 de 22 de julio de 2020, el Presidente del Consejo Municipal de Penonomé, precisa que la normativa demandada no se "está aplicando desde que se aprobó la reforma constitucional que faculto (sic) a los Alcaldes al nombramiento del tesorero y la ratificación del mismo, que modifíco (sic) todo lo referente a la escogencia de dicho funcionario..." (f. 28 del expdte. contencioso, segundo párrafo).

De seguido, reconoce que es el Alcalde conforme el artículo 57 (numeral 15) de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, quien nombra y destituye a su personal desde el año 2004, en consecuencia, enfatiza que quien regenta el Consejo Municipal de Penonomé desde esa fecha no interviene en la designación del tesorero y sus subalternos.

Continúa aseverando que el personal subalterno del Departamento de Ingeniería Municipal desde el año 1992, se designa en cumplimiento de la preceptiva que lo regula, sin haber recibido "objeción de ningún Alcalde que ha pasado por el cargo", y como corolario subraya que las disposiciones referentes



el Departamento de Ingeniería Municipal llevan más de veintiocho (28) años aplicándose (f. 28 vta. ibídem, primer párrafo).

Al respecto puntualiza que el Departamento de Ingeniería Municipal es una dependencia que está directamente bajo la autoridad del Concejo Municipal de Penonomé de acuerdo a lo estipulado en el Acuerdo No. 015 de 16 de agosto de 2007, que establece el Reglamento Interno de este Concejo. No obstante, el Ingeniero Municipal está nombrando a su personal y el Concejo Municipal de Penonomé, por tratarse de designaciones que corresponden a aquella autoridad tal como lo reconoce el fallo de 27 de noviembre de 1998 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, está acatando lo dispuesto en el artículo 243 (numeral 3) de la Constitución Política de Panamá (fs. 28-29 del expdte. contencioso).

En concordancia con el planteamiento que antecede, quien preside la entidad municipal demandada, solicita que no se declare nulo el Acuerdo No. 04 de 1992, toda vez que de conformidad con el numeral 6 del artículo 17, reformado por el artículo 72 de la Ley No.66 de 29 de octubre de 2015, "corresponde al Concejo la prerrogativa de crear y suprimir cargos municipales y otras facultades ahí previstas" (f. 29 del expdte. contencioso, antepenúltimo párrafo).

Exteriorizada la postura del funcionario que representa al Concejo Municipal de Penonomé, procedemos a estudiar el criterio del Ministerio Público, remitido a este Tribunal con fundamento en el artículo 5 (numeral 3) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Sobre Procedimiento Administrativo General".



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

Por medio de la Vista Número 1676 de 30 de noviembre de 2021, la Señora Procuradora de la Administración, Encargada –ante acogida de impedimento del titular– (fs. 40-45 del expdte. contencioso), contesta la demanda presentada detallando, en primer lugar, el antecedente legislativo del



acto impugnado, es decir, la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984 y Ley No. 37 de 29 de junio de 2009.

A renglón seguido, relata que el Concejo Municipal de Penonomé, expide el Acuerdo No. 04 de 8 de abril de 1992, cuyas normas se impugnan con sujeción a los artículos 17 (numeral 6 y 17); 57 (numeral 15); 62 (modificados por la Ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984); y 67 de la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, y lo publica en la Gaceta Oficial No.29021 de 11 de mayo de 2020.

La Colaboradora de la Instancia adiciona que mediante Acuerdo Municipal N°005 de 7 de abril de 2021, publicado en la Gaceta Oficial No.29283-A de 12 de mayo de 2021, se deroga en su totalidad el referido acuerdo de 1992; razón por la cual se ha producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia. Empero, luego precisa que el objeto de la demanda es un acto administrativo de carácter general y que éste solo se ha transformado, mas no se está ante una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión.

De ahí que estime procedente, ante la ausencia de uno de los enunciados en la Sentencia de 18 de agosto de 2015 de esta Corporación de Justicia y la jurisprudencia del Consejo de Estado Colombiano, analizar la nulidad demandada y adentrarse al examen de las normas que se estiman infringidas para concluir que por medio de los artículos demandados, se le han concedido atribuciones adicionales al Concejo Municipal de Penonomé, que contrarían el ordenamiento jurídico.

En aras de explicar su punto de vista, realiza una comparación de determinadas normas de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 y el Acuerdo No. 4 de 8 de abril de 1992, para ultimar que "la norma reglamentaria en sus artículos segundo y quinto, establece una atribución adicional al Concejo Municipal que no está contemplada en la ley especial"; toda vez que a esta



autoridad solo le corresponde ratificar el nombramiento que haga el Alcalde del Tesorero Municipal y a este último le atañe nombrar y destituir a su personal subalterno.

En lo que respecta al artículo tercero, referente al nombramiento del Ingeniero Municipal, la Procuradora de la Administración, Encargada, manifiesta que le compete al Concejo, pero que a este órgano colegiado la menciona ley no le ha dado facultades para nombrar al personal subalterno de dicho funcionario. Por tanto, a tenor del artículo 45 (numeral 4) de la Ley sobre Régimen Municipal, es competencia del Alcalde hacer el nombramiento de aquellos.

A la postre, asevera que el Acuerdo No. 04 de 8 de abril de 1992, en su calidad de acto administrativo de carácter general regulatorio y reglamentario de determinado procedimiento, vulnera la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, y todas sus modificaciones posteriores, siendo necesario su declaratoria de nulidad (fs.47-62 del expdte. contencioso).

Contestada la demanda por quien interviene en interés de la Ley, quien Sustancia el proceso contencioso administrativo, dicta el Auto de Pruebas No. 478 de 18 de julio de 2022 (fs.63-64 ibídem), y al no haber pruebas que practicar, apertura la etapa de alegatos sin que ninguna de las partes los presenten (f. 66).

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

Dada la observancia de las anteriores etapas del proceso, éste ha quedado en estado de resolver, por lo que a ello se procede previa las siguientes acotaciones.

La presente acción tiene como finalidad que se declaren nulos, por ilegales, los artículos segundo, tercero y quinto del Acuerdo No.04 de 8 de abril de 1992, expedido por el Concejo Municipal de Penonomé, con la finalidad de





regular la escogencia, despido y nombramiento del personal subalterno de la Tesorería, Ingeniería y Concejo Municipal.

En efecto, los artículos del Acuerdo No. 04 de 1992, que se demandan establecen en su orden: 1) que el personal subalterno del Tesorero Municipal **es escogido para su nombramiento por la mayoría relativa del Concejo**; 2) **que el personal subalterno del Ingeniero Municipal será escogido para su nombramiento por la mayoría relativa del Concejo** y; 3) que las vacantes del personal de los Departamentos de Tesorería, Ingeniería y el Consejo **se ocuparán por los candidatos propuestos por cualquier Concejal debidamente secundado.**

Sobre el referido acto administrativo, acotamos que fue expedido por el Consejo Municipal de Penonomé, en ejercicio de las funciones contenidas en los artículos 17 (numeral 6 y 17); 57 (numeral 15); 62 y 67 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, con concordia al artículo 239 de la Constitución Política de Panamá, antes de su reforma por el Acto Legislativo No. 1 de 27 de julio de 2004. En su orden, estas disposiciones legales regulan la creación y supresión de cargos municipales; el nombramiento y destitución del personal subalterno de tesorería; la creación de otros cargos mediante Acuerdo Municipal y, el aumento de sueldo y asignaciones de los servidores públicos municipales.

No obstante, la accionante deja claramente establecido su desavenencia con los textos demandados, pues a su juicio desconocen competencias ya establecidas en el Régimen Municipal, al Tesorero y al Alcalde. Las frases contenidas en los artículos demandados, de manera categórica, cimientan la vulneración de las normas en materia de régimen municipal –Ley 106 de 1973 con sus modificaciones–, que a continuación se detallan:

**"Artículo 57.** Los Tesoreros Municipales tienen las siguientes atribuciones:

...



15. Nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería. Los cargos serán creados por los Concejos Municipales\*.

...

**“Artículo 17.** Competencia del Concejo.

...

17. Elegir de su seno a su Presidente y su vicepresidente y elegir al secretario del Concejo Municipal, al subsecretario cuando proceda, al Tesorero\*, al Ingeniero, agrimensor o inspector de obras Municipales y al abogado consultor del Municipio.

...

25. Ratificar el nombramiento del Tesorero Municipal que designe el Alcalde y elegir al Abogado Consultor del Consejo.

...”

**“Artículo 45.** Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

...

3. Nombrar y remover a los corregidores y a los funcionarios públicos Municipales cuya designación no corresponda a otra autoridad con sujeción a lo que dispone el Título XI de la Constitución Nacional”.



Previo examen de los preceptos citados, es de trascendencia indicar que conforme las constancias procesales, las frases subrayadas fueron declaradas inconstitucionales mediante fallos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia calendados, 19 de marzo de 2009 y 14 de septiembre de 2009\*. En consecuencia, el Concejo Municipal fue desprovisto de la atribución legal de nombrar al Tesorero Municipal y de la creación de cargos para su personal subalterno, aproximadamente diecisiete (17) años después de expedirse el Acuerdo No. 04 de 1992, por determinarse el quebranto al orden constitucional modificado.

Las verificaciones que preceden, determinan la expedición de un Acuerdo Municipal –No. 04 de 1992-, que atendió las normas legales vigentes al momento de su expedición. Empero, ante la confrontación de los artículos 57 (numeral 15) y 17 (numeral 17) de la Ley 106 de 1973, con el texto constitucional reformado por razón del Acto Legislativo N° 1 de 27 de julio de



2004, se dirime la inobservancia a la Carta Magna y procedencia de la inconstitucionalidad decretada en el menciona articulado, en torno a la Tesorería: “Los cargos serán creados por los Concejos Municipales” y, además, sobre la competencia del Concejo para elegir al “Tesorero”.

Ahora bien, a través del informe de conducta, quien preside el Concejo Municipal de Penonomé, advierte la conformidad del Acuerdo No. 04 de 1992, con el Acuerdo No. 015 de 16 de agosto de 2007, que establece el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Penonomé, aun cuando reconoce que desde el año 2004, no ha intervenido en la escogencia del Tesorero ni la de su personal subalterno. Por su parte, la Procuraduría de la Administración alude a la expedición del Acuerdo Municipal N°005 de 7 de abril de 2021, (G.O. No.29283-A de 12 de mayo de 2021), que dispuso un nuevo procedimiento para la escogencia, nombramiento y acciones de personal de los empleados subalternos del departamento de Ingeniería Municipal y el Consejo Municipal, que deroga en su totalidad el Acuerdo Municipal No. 04 de 8 de abril de 1992. El nuevo acuerdo en su parte medular, dice así:

**“ARTICULO 1°:** Corresponde a la Comisión de Mesa del Consejo Municipal del Distrito de Penonomé las acciones de personal de escogencia y nombramiento del personal subalterno de los departamentos de Ingeniería Municipal y Consejo Municipal del Distrito de Penonomé, así como resolver también acciones de personal tales como: vacaciones, licencias con sueldo o sin sueldo, rotación de personal y destitución referentes a dichos empleados municipales.

**ARTICULOS (sic) 2°:** Que las funciones subalternas del Departamento de Ingeniería Municipal y Consejo Municipal estarán sujetos en el cumplimiento de sus funciones y asignaciones a los titulares de dichos departamentos, con la anuencia de la Comisión de Mesa del Consejo Municipal.

**ARTICULO 3°:** Que las acciones de personal se tomarán por mayoría relativa de la Comisión de Mesa.

**ARTÍCULO 4°:** Que las funciones subalternas del Departamento de Ingeniería Municipal y Concejo Municipal para la sanción de las faltas disciplinarias se aplicara (sic) el artículo 132 y 133 del acuerdo N°015 de 16 de agosto de 2007 (Reglamento Interno), en lo que no esté en contradicción con este artículo.



La Secretaría General del Consejo Municipal presentara (sic) informe de conducta al resto de los miembros de la Comisión de Mesa, quienes procederán a tomar la acción de personal que corresponda.

**ARTÍCULO 5°:** Se deroga en todas sus partes el acuerdo N°04 del 8 de abril de 1992.

**ARTÍCULO 6°:** Este acuerdo entrara (sic) en vigencia una vez sea sancionado y publicado en la Gaceta Oficial. ...” (Subraya La Sala)

De manera palmaria, observamos en el citado texto, que ha salido del ámbito de la competencia del Concejo Municipal de Penonomé, la escogencia del personal subalterno a nombrar por la **Tesorería Municipal** y que se han dispuesto acciones de personal, por parte de la Comisión de la Mesa de que trata el artículo 66 de la Ley 106 de 1973. Esclarecidos estos aspectos, resaltamos sobre los artículos que se impugnan –bajo la premisa que invaden y/o desconocen las facultades o competencias del Tesorero Municipal y Alcalde–, que **el artículo 5° del Acuerdo N°005 de 2021, dispone la derogatoria en todas sus partes del Acuerdo N°04 de 8 de abril de 1992.** Esta realidad procesal da cabida a la aplicabilidad de la potestad jurisdiccional contenida en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, cuyos textos dicen así:

**“Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los Magistrados y Jueces tendrán las facultades ordenatorias o instructorias:**

...  
**2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el procesos se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la Ley no permite considerarlo de oficio;**  
...”

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



Al amparo de las disposiciones citadas, advertimos que ante la expedición del Acuerdo N°005 de 2021, los artículos 2°, 3° y 5° del Acuerdo No. 04 de 1992, han perdido su vigor. Este último, siendo un acto de carácter general, ha quedado sin efecto jurídico, razón por la cual deviene en ostensible la desaparición del objeto procesal que motivó la presentación de la demanda, mas no una mera transformación que permita al Tribunal adentrarse al examen de otro acto administrativo con distinta motivación y fundamento de derecho.

En torno a la falta de objeto litigioso y/o pretensión extinta dentro de una demanda en que se impugna un acto administrativo, que resulta insubsistente por la expedición de otro, este Tribunal se ha pronunciado dictaminando la ocurrencia del fenómeno jurídico que la doctrina conoce como "obsolescencia procesal" y que la jurisprudencia nacional ha denominado sustracción de materia, en estos términos:

Resolución de 24 de mayo de 2017

"Examinada la postura de quienes intervienen en este proceso y el resto de las constancias procesales, la Sala advierte que no puede emitir un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones del accionante; pues, como bien ha conceptuado el Procurador de la Administración, **los motivos sobre los cuales Álvaro Arturo Varela Flores solicitó la anulación del acto demandado contenido en la Resolución N°121-R-121 de 2016, antes anotada, han desaparecido con la expedición de la Resolución N°195-R-195 de 8 de abril de 2016, confrontable a foja 43, por cuyo conducto dejó sin efecto dicho acto administrativo.**

La circunstancia antes descrita permite a este Alto Tribunal de Justicia arribar a la conclusión que **se ha producido el fenómeno jurídico conocido como obsolescencia procesal o Sustracción de Materia, que no es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, por razón de la falta del objeto litigioso sobre el cual debía recaer la decisión de la litis por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

...  
**La Sala Tercera ha sido reiterativa y consistente en su jurisprudencia al sostener que esta Colegiatura no puede emitir un criterio de fondo si el acto administrativo demandado de ilegal dejó de surtir sus efectos jurídicos, mediante resolución motivada de la Administración Pública,...**"

Resolución de 8 de agosto de 2015



"...la presente demanda tiene como génesis, el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera, que fija el precio y aprueba la venta de un lote de terreno de 242.11 metros cuadrados a la Corporación Torrevieja, S.A., de la cual es representante legal el Señor Cesareo Dejuane Dobarro, con cédula de identidad personal N° N-14-379.

Vemos entonces, que mediante Acuerdo Municipal N° 17 de 26 de junio de 2012 (visible a foja 50 del expediente judicial), el Concejo Municipal del distrito de La Chorrera, resolvió lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Derogar como en efecto se deroga, el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011.

ARTÍCULO SEGUNDO: Este Acuerdo rige a partir de su aprobación, sanción y publicación en la Gaceta Oficial."

Que en ese sentido, **se derogó el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011, previamente demandado, mediante la presente demanda contencioso administrativa de nulidad, y que en efecto, se cuenta con que fue debidamente publicada esta derogatoria, en Gaceta Oficial N° 27,075-A de 11 de julio de 2012.**

...  
Siendo así, y una vez extinguido el objeto del proceso por decisión proferida mediante la emisión del Acuerdo Municipal N° 17 de 26 de junio de 2012, esta Corporación de Justicia está imposibilitada para pronunciarse, pues ha de reconocer en esta causa, la sustracción de materia.

(Resalta La Sala).



En el caso en estudio, subrayamos que el Acuerdo No. 04 de 1992, quedó derogado desde el miércoles 12 de mayo de 2021, debido a la entrada en vigencia del Acuerdo N°005 de 2021 del Concejo Municipal de Penonomé y, que esta derogatoria expresa ha dejado la demanda en estudio desprovista de materia justiciable.

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, en la demanda contencioso-administrativa de nulidad, presentada por el licenciado Narciso Machuca Gómez, actuando en nombre y representación de **PAULA MARÍA GONZÁLEZ FERREIRO** (Alcalde del Distrito de Penonomé), para que se declaren nulos por ilegales, los artículos



segundo, tercero y quinto del Acuerdo N° 04 de 08 de abril de 1992, emitido por el Consejo Municipal de Penonomé. Se **ORDENA** el archivo del expediente N° 292312020.

**NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL**



**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

**LICDA. KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFÍQUESE HOY 19 DE enero DE 20 23

A LAS 8:35 DE LA mañana

A Presidencia de la Administración, Encargada

*[Handwritten signature]*  
Firma

Hoy 02 de Marzo de 20 23

A las 11:28 de la Mañana

Notifiqué a: NADISO MACHUCA GOMEZ

*[Handwritten signature]*  
Firma

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

Panamá 11 de abril de 2023

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

*[Handwritten signature]*  
Secretaria (o)

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 44 en lugar visible de la

Secretaria a las 4:00 de la Tarde

de hoy 11 de Enero de 20 23

*[Handwritten signature]*  
SECRETARIA



177



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, dieciocho (18) de enero de dos mil veintitrés (2023).**

**VISTOS:**

La Licenciada DAMARIS LEOTEAU DE CANTO, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 017 de 26 de febrero de 2019, emitida por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (Cfr. fs. 1 - 8 del expediente).

En virtud de una solicitud de medida cautelar formulada por la actora, este Tribunal no accedió a la suspensión provisional del acto objeto de reparo; decisión que quedó consignada en el Auto fechado 2 de octubre de 2020 (Cfr. fs. 40 - 42 del expediente).

Posteriormente, el Magistrado Sustanciador dictó la Resolución fechada 24 de noviembre de 2020, mediante la cual se admitió esta demanda de nulidad; se envió copia de la misma al MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS para que rindiera un informe explicativo de conducta; se corrió traslado al MUNICIPIO DE PINOGANA y se le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 45 del expediente).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente negocio jurídico en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el





derecho que fundamentan las pretensiones del actor, así como la posición que al respecto tiene Ministerio de Comercio e Industrias y el representante del Ministerio Público.

**I. PRETENSIÓN FORMULADA; HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO.**

La actora solicita a este Tribunal que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 017 de 26 de febrero de 2019, emitida por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, cuya parte resolutive es del tenor siguiente:

**PRIMERO: OTORGAR al MUNICIPIO DE PINOGANA**, la custodia y el uso temporal de la Servidumbre Pública ubicada en el Corregimiento de Metetí, Distrito de Pinogana, Provincia de Darién para el desarrollo del Proyecto de Instalación del Parador Fotográfico con área verde, luminarias y bancas, en el Corregimiento de Metetí, Distrito de Pinogana, Provincia de Darién.

**SEGUNDO: ADVERTIR al MUNICIPIO DE PINOGANA**, que debe garantizar el mantenimiento del área de servidumbre vial dada en custodia temporal, al igual que por razones de seguridad deberá garantizar el libre acceso al área y al personal idóneo, para supervisión e inspección.

**TERCERO: ADVERTIR al MUNICIPIO DE PINOGANA**, que deberá entregar en el momento que así lo requiera el Ministerio de Obras Públicas u otra institución gubernamental, el área de servidumbre vial dada en custodia temporal en un término no mayor de cinco (5) días calendario a partir de la notificación, renunciando a cualquier tipo de reclamación en contra de **EL ESTADO**.

**CUARTO: ADVERTIR al MUNICIPIO DE PINOGANA**, que no podrá solicitar título justificativo y constitutivo de dominio sobre el área autorizada en custodia.

**QUINTO: SE PROHIBE al MUNICIPIO DE PINOGANA**, la utilización del área otorgada en custodia para otros fines distintos a los estipulados en la presente resolución.

**SEXTO:** La violación o incumplimiento por parte del **MUNICIPIO DE PINOGANA** de la Resolución No.009-08 de 7 de febrero de 2008 y de la presente Resolución dará lugar a su rescisión inmediata.

**SÉPTIMO: EI MUNICIPIO DE PINOGANA**, libera de responsabilidad al Ministerio de Obras Públicas, de cualquier daño y perjuicio que afecte a terceros y que sobrevenga por la ejecución del proyecto." (Cfr. fs. 9 – 11 del expediente judicial).



La demandante sustentó su pretensión, atendiendo, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

**"SEXTO:** Consideramos que con las instalaciones de vallas publicitarias o el uso de otras instalaciones que no sean de servicios Públicos tal y como lo contempla la Ley 11 de 27 de abril de 2019, como propietaria me veré sumamente afectada por el hecho de que he celebrado una relación contractual que consiste en la Celebración de un contrato de ARRENDAMIENTO CON OPCIÓN DE COMPRA, sobre el bien inmueble descrito con la Finca No. 1397, debidamente inscrita al Documento No. 376565, de la sección de propiedad del Registro Público de la provincia de Darién, de la cual soy propietaria Legítima, ocasionándome esta situación daños y perjuicios, toda vez de que la instalación de dichas vallas publicitarias o la construcción de cualquier Bien Mueble, obstruiría la vista panorámica para el comercio que se ejerce en el Bien Inmueble que colinda con la carretera Panamericana, es por ello en atención a la Ley 11 de 27 de abril del año 2019, solicitamos la REVOCATORIA en todas sus partes de la Resolución No. 027 de 26 de febrero de 2019, emitida por el Ministerio de Obras Públicas." (Cfr. fs. 6 -7 del expediente judicial).

En atención a lo expuesto, la actora manifiesta que se han infringido las siguientes normas:

- 1. Los artículos 52, 54 y 55 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000,** los cuales hacen alusión a los vicios de nulidad absoluta; a la obligación del saneamiento del proceso y a la posibilidad de decretar la nulidad a fin de evitar la indefensión, afectación de derechos de terceros o para reestablecer el curso del proceso (Cfr. fs. 4 – 5 del expediente judicial);
- 2. El artículo 733 del Código Judicial,** el cual define las causales de nulidad comunes a todos los procesos (Cfr. f. 5 del expediente judicial);  
y
- 3. El artículo 19 de la Constitución de la República,** el cual establece que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. f. 5 del expediente judicial).



## II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO.

Mediante el Oficio No. 2312 de 24 de noviembre de 2020, el MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS, rindió un informe explicativo de conducta, en el cual expuso, entre otras cosas, lo siguiente:

"3. Mediante Nota No. DDED-1322-18 de 18 de diciembre de 2018, la Dirección de Estudios y Diseños de la Institución, emitió concepto favorable a lo solicitado de la siguiente manera:

...  
Nuestro Ministerio de acuerdo a la ley No. 11, prohíbe de forma categórica el uso o construcción en la servidumbre vial y pluvial a nivel nacional; las únicas autorizaciones que puede otorgar esta institución sobre las servidumbres viales y pluviales son las relacionadas con la colocación de tuberías subterráneas, líneas telefónicas, telegráficas, de transmisión eléctrica u otras similares por disposición expresa de la ley.

Aun así, consideramos que la petición de la Alcaldesa del distrito de Pinogana, podría ser viable ya que el Parador Fotográfico, estaría ubicando en un área que no interfiere con la gestión de riesgos y seguridad vial de dicho Proyecto y estimula el desarrollo turístico del distrito, en pro del interés comunitario.'

..." (Cfr. fs. 47 - 48 del expediente judicial).

## III. INTERVENCIÓN DE TERCERO

El Licenciado Ismael Donato Moreno Moreno, actuando en nombre y representación del MUNICIPIO DE PINOGANA, presentó contestación a la demanda presentada por la actora, en donde indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

"**QUINTO:** Este Hecho es falso, por lo tanto lo negamos, toda vez que el proyecto no contempla la construcción de vallas publicitarias ni parque recreativo, muy por el contrario, la construcción del PARADOR FOTOGRAFICO, busca fortalecer los valores culturales y costumbres, como parte de nuestra propia identidad, además de embellecer nuestras comunidades y servir como punto de interés turístico y de entrada a nuestro Distrito, con lo expresado, podemos inferir, desde nuestro criterio, que este proyecto es de interés social y como un servicio que ofrece esta municipalidad a toda la población y sus visitantes; con lo que se incrementa el atractivo de la región y en consecuencia del establecimiento de la demandante, por otro lado debemos señalar; que para la ejecución de este proyecto, se tomaron en cuenta todas las medidas, a fin de garantizar la seguridad vial, y se han



tomado todas las recomendaciones que el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS no han suministrado en ese sentido.” (Cfr. fs. 73 – 74 del expediente judicial).

#### IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista No. 1741 de 09 de diciembre de 2021, a través de la cual emitió concepto en relación con la demanda contencioso administrativa de nulidad que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal la Resolución No. 017 de 26 de febrero de 2019, emitida por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS; criterio que, en lo medular, fundamentó de la siguiente manera:

“En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que en cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias antes citadas, el Ministerio de Obras Públicas, dictó la Resolución No.017 de veintiséis de febrero de 2019, cuya declaratoria de nulidad demanda (sic), a través de la cual se le otorgó al Municipio de Pinogana, la custodia y el uso temporal de la Servidumbre Pública ubicada en el Corregimiento de Metetí, Distrito de Pinogana, Provincia de Darién para el desarrollo del Proyecto de Instalación del Parador Fotográfico con área verde, luminarias y bancas, en el Corregimiento de Metetí, Distrito de Pinogana, Provincia de Darién, por lo que a juicio de este Despacho, la infracción que plantea la demandante resulta ajena a este contexto, puesto que pierden de vista que la mencionada resolución, es sólo un acto administrativo sobre asuntos que son de competencia de la entidad demandada, como lo es, lo relativo a la autorización de la custodia temporal de una servidumbre...” (Cfr. fs. 118 - 119 del expediente judicial).



#### CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA:

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de legalidad de los actos administrativos, otorgada por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42a de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por la actora, a fin que se declare nulo, por ilegal, el acto objeto de reparo.



6

182

Para ello, esta Colegiatura hará un recuento de los hechos que emanan del caudal probatorio incorporado al presente proceso, y luego indicará las razones y los fundamentos legales que motivan su decisión. Lo anterior, de conformidad con el artículo 990 del Código Judicial, relativo a las reglas que regulan la emisión de sentencias, norma aplicable supletoriamente en este tipo de procesos por así disponerlo el artículo 57c de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

En el ejercicio de dicha labor, el Tribunal reitera lo expuesto en el Auto fechado 2 de octubre de 2021, mediante el cual no se accedió a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo impugnado, entre otras cosas, debido a que a través de las argumentaciones de la actora, no se pudo vislumbrar una violación ostensible del ordenamiento jurídico como consecuencia de la emisión del acto cuya legalidad se cuestiona (Cfr. fs. 40 - 42 del expediente judicial).

Antes de iniciar con la relación de los hechos comprobados, consideramos necesario resaltar que el acto objeto de reparo, y por tanto, sobre el cual se realizará el examen de legalidad, lo es la Resolución No. 017 de 26 de febrero de 2019, y no ningún otro acto administrativo que le haya podido anteceder.

De igual manera debemos indicar, que el control de constitucionalidad es una facultad privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia; motivo por el cual, este Tribunal no entrará a determinar la constitucionalidad o no del acto demandado.

#### **Relación de los hechos que han sido comprobados:**

Del examen de las constancias procesales, se destacan los siguientes hechos:

1. Mediante la Resolución No. 017 de 26 de febrero de 2019, el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, le otorgó al Municipio de Pinogana, la custodia y el uso temporal de una servidumbre pública ubicada en el corregimiento de Metetí, distrito de Pinogana, provincia de Darién, para el desarrollo del



*Proyecto de Instalación del Parador Fotográfico con área verde, luminarias y bancas, en el corregimiento de Metetí, distrito de Pinogana, provincia de Darién (Cfr. f. 10 del expediente judicial).*

2. Entre los elementos técnicos que sirvieron de sustento para la toma de dicha decisión, se encontró que el proyecto a desarrollar, a saber, colocación de maceteros, adoquinado bancas y luminaria, no interfería con la gestión de riesgos y seguridad vial del área (Cfr. fs. 9 - 10 del expediente judicial).
3. Contra la resolución arriba indicada se interpuso un recurso de reconsideración por parte de la hoy actora, el cual fue negado por improcedente, alegándose para ello, que la recurrente no era parte del proceso mediante el cual se le otorgó la custodia y administración temporal de la servidumbre en cuestión al Municipio de Pinogana (Cfr. f. 13 del expediente judicial).

#### **Examen de los cargos de ilegalidad:**

Antes de iniciar con el análisis de fondo, consideramos importante indicar, que este Tribunal, a través de jurisprudencia uniforme, ha indicado que *“La jurisdicción contenciosa administrativa se activa en base (sic) al principio de justicia rogada, en el sentido que las partes son las que delimitan la materia y las pretensiones que deben ser objeto de análisis por parte del Tribunal. Entre estas delimitaciones está que **esta Sala de la Corte debe fallar en base (sic) a las normas citadas por la parte actora como infringidas por el acto administrativo y en atención a su concepto de infracción.**”* (La negritas son nuestras) (Sentencia de 3 de mayo de 2018). Es decir, que el examen de legalidad de un acto administrativo, como el que se impugna en este caso, se efectuará en atención a cada una de las normas legales y/o reglamentarias que se aducen infringidas y a los argumentos en los que se fundamenta tal infracción.

Aclarado lo anterior, se observa que la causa de pedir de la actora gira en torno a lo que ella considera fue una violación al debido proceso, dentro del curso



de la emisión del acto objeto de reparo; esto, al desconocerse lo establecido en la Ley 11 de 27 de abril de 2006, que reforma la Ley 35 de 1978 que reorganiza el Ministerio de Obras Públicas y la Ley 94 de 1973 sobre contribución por valorización, al habersele emitido el permiso cuestión (Cfr. f. 4 – 5 del expediente judicial).

Así las cosas, al analizar el concepto de infracción de las normas alegadas como vulneradas, observamos que la actora parte de una premisa equivocada, al indicar que las únicas autorizaciones que puede emitir el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS sobre servidumbres viales y pluviales, son la relacionadas con la colocación de tuberías subterráneas, líneas telefónicas, telegráficas, de transmisión eléctrica u otras similares por disposición expresa de la Ley.

Lo indicado en el párrafo que antecede encuentra su sustento en el artículo 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 4.** A efecto de garantizar la seguridad vial y del tránsito, se prohíbe la instalación de estructuras y anuncios publicitarios o de cualquier otra edificación, en las servidumbres viales y pluviales a nivel nacional, que no constituyan infraestructura para los servicios públicos, **la cual podrá realizarse mediante la aprobación escrita en la forma que determine el Ministerio de Obras Públicas.**

**Los anuncios y las estructuras publicitarios podrán ser instalados en los lugares permitidos por la ley, y deberán cumplir con la obtención de los permisos municipales correspondientes.**

**Parágrafo.** Las estructuras y los anuncios publicitarios que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentren instalados y cuenten con el respectivo permiso alcaldicio de instalación, tendrán un plazo de hasta seis meses para obtener del Ministerio de Obras Públicas y de la alcaldía respectiva la aprobación **de la viabilidad para mantenerse instalados.**

Cumplido el plazo antes señalado sin obtener la aprobación a que se refiere el presente párrafo, se ordenará su inmediata remoción.” (El resaltado es del Tribunal).

De lo anterior se desprende con claridad, no solo que es posible la colocación de estructuras sobre el área en cuestión; sino que incluso, con la



entrada en vigencia de la Ley en comento, se estableció un término para legalizar las que previamente se encontraban instaladas.

En ese orden de ideas, consideramos oportuno indicar, que a través de la Ley 35 de 30 de junio de 1978, modificada por la Ley 11 de 27 de abril de 2006, al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS se le dotó de ciertas facultades, entre la que citamos a continuación:

**“Artículo 3.** El Ministerio de Obras Públicas, para la atención de los asuntos de su competencia, tendrá las siguientes funciones:

...

p) Dictar los reglamentos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines;”

En razón de dicha potestad, el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, emitió la Resolución No. 009-08 de 7 de febrero de 2008; la cual, desarrollando lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 35 de 1978, establece el procedimiento para la autorización de custodia temporal de servidumbres.

De dicho acto administrativo, resalta lo siguiente:

#### “CONSIDERANDO

...

Que no obstante lo anterior, es un hecho público y notorio que a lo largo y ancho de las vías públicas, y por diversas razones, las servidumbres viales son ocupadas, sin que medie autorización, ni reglamentación alguna que regule tales usos, así como también en algunos casos se solicitan custodias de servidumbres que podrían ser beneficiosas para el Estado en razón del mantenimiento y cuidado de las mismas para el erario.

...

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** Toda persona que por razones de seguridad, salubridad, higiene o fines legítimos que no lesionen la seguridad vial o del tránsito, no alteren el orden público, ni afecten el interés social, así como por razones de prestación de un servicio público, requieran ocupar espacios de servidumbre deberán cumplir con los siguientes requisitos:

...” (El resaltado es del Tribunal).

Lo anterior es particularmente importante dentro del caso que nos ocupa; ya que, como se observa, sí resulta viable que se emitan autorizaciones de





196  
D

custodia temporal de servidumbres, previo cumplimiento de alguno de los criterios arriba indicados.

En ese marco conceptual, cobra relevancia la Nota No. DDED-1322-18 de 10 de diciembre de 2018 y la Nota No. DDED-233-19 de 20 de febrero de 2019, ambas emitidas por la Dirección de Estudios y Diseños del MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, en donde se indicó lo siguiente:

“Aun así, consideramos que la petición de la Alcaldesa del distrito de Pinogana, podría ser viable ya que el Parador Fotográfico, estaría ubicando un área que no interfiere con la gestión de riesgos y seguridad vial de dicho Proyecto y estimula el desarrollo turístico del distrito, en pro del interés comunitario.” (Cfr. f. 9 del expediente judicial).

“En virtud de lo anterior, la solicitud presentada por la Alcaldesa del distrito de Pinogana, la Sra. Janelle Dadineth González no implica riesgos a la seguridad vial del área.” (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Estos dos elementos fueron incorporados como parte de la motivación del acto cuya legalidad se cuestiona, lo cual supone, que antes a la emisión del mismo, la entidad demandada llevó a cabo las gestiones pertinentes a fin de determinar el cumplimiento o no, de alguno de los elementos de procedibilidad contenidos en la Resolución No. 009-08 de 7 de febrero de 2008, constatándose así, que la solicitud presentada por el Municipio de Pinogana no interfería con la gestión del riesgos ni con la seguridad del área solicitada en custodia temporal; derivándose por tanto de ello, la viabilidad de la petición formulada por el Municipio de Pinogana.

Así pues, de la relación de los elementos de hecho y de Derecho a los que hemos hecho referencia, podemos concluir que la entidad demandada, actuó de conformidad con la normativa aplicable al caso particular, razón por la cual, corresponde a este Tribunal pronunciarse en ese sentido.



#### PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por



autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No. 017 de 26 de febrero de 2019, emitida por el MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, y, en consecuencia, **NIEGA** el resto de las demás pretensiones formuladas en la demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**LICDA. KATIA ROSAS  
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

En la III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 30 DE enero DE 20 23

A LAS 8:35 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

*[Handwritten signature]*

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 103 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 19 de enero de 20 23

*[Handwritten signature]*  
SECRETARIA

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

Panamá 11 de abril de 2023

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

*[Handwritten signature]*  
Secretaria (o)



353  
354

## REPUBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, siete (7) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

## VISTOS:

La Licenciada María Gabriella Dutari, actuando en nombre y representación del CENTRO DE INCIDENCIA AMBIENTAL DE PANAMÁ (CIAM PANAMÁ), presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el MINISTERIO DE AMBIENTE (en adelante MiAMBIENTE), "*Que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado 'PANAMA GLOBAL CITY, cuyo promotor es la sociedad GRUPO ALIADO DE INVERSIONES, S.A.'*" (Cfr. fs. 4-38 del expediente judicial).

En virtud de solicitud de medida cautelar formulada por la parte actora, este Tribunal accedió a la suspensión provisional de los efectos de la citada Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019; decisión que quedó consignada en el Auto fechado 24 de agosto de 2020, el cual fue recurrido en reconsideración, pero rechazado de plano, por improcedente, por la Sala Tercera a través de la Resolución fechada 31 de mayo de 2021 (Cfr. fs. 120-132 y 183-188 del expediente judicial).

Posteriormente, el Magistrado Sustanciador dictó la Resolución fechada 4 de diciembre de 2020, mediante la cual se admitió esta demanda de nulidad; se envió copia de la misma al MiAMBIENTE para que rindiera un informe explicativo



2

354  
355

de conducta; y se le corrió traslado a la empresa GRUPO ALIADO DE INVERSIONES, S.A., y al Procurador de la Administración (Cfr. f. 151 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el Derecho que fundamentan la pretensión procesal de la demandante, así como la posición que al respecto tiene el funcionario acusado, el tercero interesado y el representante del Ministerio Público.

**I. PRETENSIÓN PROCESAL; HECHOS U OMISIONES QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO; ALEGATO DE CONCLUSIÓN.**

1.1. Como pretensión procesal, la accionante solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el MiAMBIENTE, mediante la cual se resolvió aprobar el EsIA, Categoría III, del proyecto denominado "PANAMA GLOBAL CITY", cuyo promotor es la sociedad GRUPO ALIADO DE INVERSIONES, S.A., con todas las medidas contempladas en dicho EsIA y las ampliaciones, las cuales forman parte de esa resolución; así como también se listan los compromisos que el promotor del proyecto deberá cumplir, en adición a los adquiridos en el EsIA; y se advierte que la misma empezará a regir a partir de su ejecutoria y tendrá una vigencia de dos (2) años para el inicio del desarrollo del proyecto, contados a partir de la notificación de la citada resolución (Cfr. fs. 106-117 del expediente judicial).

1.2. Entre los hechos y las omisiones en los que funda su pretensión procesal, la Licenciada María Gabriella Dutari expresa que el 29 de agosto de 2016, la sociedad PGC DEVELOPERS, S.A., presentó ante el MiAMBIENTE una solicitud de evaluación de EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, ubicado en los corregimientos de Tocumen, 24 de Diciembre y



3

355  
356

Pacora, distrito y provincia de Panamá, el cual "...consiste en un proyecto urbanístico multipropósito que incluye el desarrollo de áreas logísticas, comerciales, turísticas y residenciales, espacios públicos y servicios varios, la creación de vías de acceso y obras de adecuación y canalización, en un área de 648.36 hectáreas", cuyo polígono se encuentra a escasos cincuenta (50) metros del Refugio de Vida Silvestre Humedal Bahía de Panamá, categorizado como humedal de importancia internacional bajo la Convención Ramsar, y caracterizado por ser territorios inundables, además de incidir en el área de influencia del Aeropuerto Internacional de Tocumen (Cfr. fs. 5-6 del expediente judicial).

Sigue manifestando la demandante, que el MiAMBIENTE remitió el mencionado EsIA a las Unidades Ambientales Sectoriales de otras entidades públicas y a sus propias Direcciones Especializadas, a fin de que analizaran el mismo, enviaran sus comentarios, y rindieran un informe técnico. Y que en atención a ello, los resultados fueron los siguientes:

"...la Dirección Regional de Panamá Metropolitana envió a la sede central de MIAMBIENTE sus comentarios e Informe Técnico de Evaluación e Inspección No. 032-25-10-16, a través del Memorando DRPM-295-2016 de 21 de noviembre de 2016, el cual detalla áreas del proyecto que forman llanuras de inundación que no fueron reportadas en el Estudio de Impacto Ambiental, al igual que no fue reportada una cantidad considerable de información relacionada a especies migratorias, impacto al área protegida cercana, cotas topográficas existentes en las barriadas colindantes, remoción de manglar y el recurso hídrico presente en el área..." (Cfr. fs. 6-7 del expediente judicial).

"...la Alcaldía de Panamá remitió el 1ro de diciembre de 2016 a MIAMBIENTE la Nota DGA-869-2016 de 1 de diciembre de 2016..., estableciendo recomendaciones para el Estudio de Impacto Ambiental, que se enfocan en los riesgos de inundación que representan los rellenos y canalizaciones de PANAMA GLOBAL CITY para las barriadas próximas, que se encontrarán en tierras mucho más bajas que los rellenos planificados, así como los riesgos al Aeropuerto Internacional de Tocumen..." (Cfr. f. 7 del expediente judicial).

"...la Dirección Nacional de Costas y Mares de MIAMBIENTE emitió el Informe de Inspección y Resultados de Evaluación No. 071..., en el que identificó el riesgo que dicho proyecto representaba para el Humedal Bahía de Panamá..." (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, alega la parte actora que el MiAMBIENTE solicitó al promotor del proyecto una ampliación del mismo, siendo esta información complementaria, nuevamente remitida para su revisión a las Direcciones Especializadas y a las Unidades Ambientales Sectoriales, frente a lo cual éstas contestaron lo siguiente:



356  
357

"...la Dirección Regional de Panamá Metropolitana remitió el Informe de Evaluación de Información Complementaria No. DRPM-005-2017 de 2 de marzo de 2017..., cuya conclusión principal es que la ampliación presentada por el promotor de PANAMA GLOBAL CITY sigue siendo deficiente y no responde a sus recomendaciones..." (Cfr. fs. 8-9 del expediente judicial).

"...la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) realizó un Informe de Evaluación a la Ampliación, y lo remitió a MIAMBIENTE el 7 de marzo de 2017 a través de la Nota AG-149-17 de 23 de febrero de 2017... Dicho informe identifica los riesgos de inundación que representan los rellenos y canalizaciones de PANAMA GLOBAL CITY para las barriadas próximas, que se encontrarían en tierras mucho más bajas que los rellenos planificados y hace una serie de recomendaciones al respecto..." (Cfr. f. 9 del expediente judicial).

"...la Autoridad Aeronáutica Civil envió el 15 de marzo de 2017 a MIAMBIENTE la Nota DATO/AA/063-17 de 13 de marzo de 2017, en la que señala que hasta el momento el promotor del proyecto PANAMA GLOBAL CITY no había entregado una solicitud formal de Evaluación Aeronáutica ante dicha institución, y reiteró las observaciones que ya había remitido mediante Nota DG-282-2015 de 23 de diciembre de 2015, enviada a MIAMBIENTE cuando el proyecto había presentado por primera vez su Estudio de Impacto Ambiental, el cual luego fue retirado por el promotor..." (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

"...la Dirección de Costas y Mares de MIAMBIENTE emitió el Informe Técnico DICOMAR No. 026-2017 sobre la Ampliación... que concluye que a pesar de la Ampliación presentada, el Estudio de Impacto Ambiental sigue omitiendo información de gran relevancia..." (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

A pesar de las inquietudes y recomendaciones acerca de los riesgos del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, afirma la apoderada judicial del CIAM PANAMÁ, que el MiAMBIENTE:

"...no realizó una valoración o análisis a los cuestionamientos presentados por la Alcaldía de Panamá, Autoridad Aeronáutica Civil, ARAP y sus dirección de Costas y Mares y Panamá Metropolitana; tampoco implementó sus recomendaciones para mitigar los riesgos que el proyecto conlleva para las comunidades próximas por el peligro de inundaciones; para la seguridad del Aeropuerto Internacional de Tocumen; y para la integridad del Humedal Bahía de Panamá. Así se evidencia en la Resolución impugnada y en el Informe Técnico en el que ésta se basa, puesto que estos documentos no expresan que el Estudio de Impacto Ambiental contempla las medidas justas y necesarias para prevenir esos daños y disminuir los riesgos; muy por el contrario, solo indican que el Promotor del proyecto tendrá que encontrar la forma de que no se causen..." (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

**1.3.** En atención a los hechos expuestos, la parte actora estima que se han infringido las siguientes normas legales y reglamentarias:

**1.3.1.** El artículo 7 de la Ley 41 de 1998, sobre el Estudio de Impacto Ambiental que, previo al inicio de su ejecución, requieren las actividades, obras o proyectos, públicos o privados que, por su naturaleza, características, efectos, ubicación o recursos, pueden generar riesgo ambiental. El concepto de la violación de esta disposición procedemos a resumirlo de la siguiente manera:

- A través de la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, acusada de ilegal, MiAMBIENTE aprobó un EsIA que, entre otros aspectos,



5

357  
358

omite la descripción de las características del área del proyecto y de los antecedentes técnicos fundados en relación con la situación del recurso hídrico en el área del proyecto, siendo ello detectado por la Dirección Regional Metropolitana en el Informe Técnico de Evaluación e Inspección N° 032-25-10-16, en el cual, por ejemplo, se indican las lagunas existentes en el área del proyecto que no fueron identificadas ni analizadas en el EsIA, así como también se hacen las siguientes observaciones: no se registraron las áreas anegadizas, ni los impactos y las medidas de mitigación para estas zonas; tampoco se incorporó, ni se tomó en consideración la dinámica de flujos de las aguas de las lagunas existentes en el área del proyecto, entre otros aspectos que fueron omitidos. Además, en el Informe de Evaluación de Información Complementaria N° DRPM-005-2017 de 2 de marzo de 2017, se asevera que los puntos 1 y 6 de su informe previo no fueron contestados (Cfr. f. 12-13 del expediente judicial).

- La Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, posterga el análisis de varios impactos importantes del proyecto, y el diseño de las medidas de mitigación, para un momento posterior a la aprobación del EsIA, tal como lo demuestra el artículo 4 del citado acto administrativo.
- El Informe Técnico de Evaluación efectuado por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, en el cual se fundamentó el acto administrativo impugnado, reconoce que el área del proyecto es un humedal y tiene una zona de recarga hídrica con interacciones complejas; sin embargo, no establece medidas de protección específicas, y deja al arbitrio del promotor la protección y la mitigación del daño en una zona ambientalmente sensible funciones que son inherentes a MiAMBIENTE y no pueden ser delegadas (Cfr. f. 14 del expediente judicial).

**1.3.2.** Los artículos 2, 3 (numeral 8), 11 y 18 de la Ley 1 de 2015, "*Que declara área protegida al refugio de vida silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá*", relativos, en su orden, al objetivo general de establecer los mecanismos



6

358  
359

para conservar, proteger y restaurar los ecosistemas existentes en el Humedal Bahía de Panamá; al objetivo específico de asegurar la integridad de los humedales del área protegida, potenciando su función de almacenamiento y secuestro de carbono, como adaptación al cambio climático, y mitigando las inundaciones y el aumento del nivel del mar; a que todos los componentes bióticos y ecosistémicos asociados o interconectados con la tierra, subsuelo, fondo marino, bosques y aguas que se encuentran dentro de las coordenadas respectivas, se consideran recursos naturales de interés público y objetos de protección especial por el Estado panameño; a la prohibición de cualquier actividad que dentro o fuera del área protegida, con base en informes técnicos de la autoridad ambiental y del Comité Nacional de Humedales de Panamá, pueda causar daños al Humedal Bahía de Panamá y a sus ecosistemas asociados, o interferir con las acciones de manejo del área protegida.

Al sustentar el concepto de violación de esta norma, la apoderada judicial del CIAM PANAMÁ argumenta, en lo medular, que:

"...el Estudio de Impacto Ambiental de PANAMA GLOBAL CITY fue evaluado por la Dirección de Costas y Mares de MIAMBIENTE, quien destacó la afectación que sufriría el Humedal Bahía de Panamá por la cercanía de apenas 50 metros con respecto de obras del proyecto y los impactos sobre los cuerpos de agua que la abastecen. Incluso después de una ampliación y la recepción de información complementaria, la Dirección de Costas y Mares y la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del propio MIAMBIENTE, concluyeron que el Estudio de Impacto Ambiental carece de información suficiente, no atiende las recomendaciones dadas y no contiene medidas de mitigación adecuadas..." (Cfr. f. 17 del expediente judicial).



Es por lo anterior, que la misma concluye que el EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY se realizaría a costa del desmejoramiento del Humedal Bahía de Panamá, y de los manglares y la zona de humedal sobre la que se ubicaría (Cfr. f. 20 del expediente judicial).

**1.3.3.** El artículo 4 (numeral 1) de la Ley 6 de 1989, "*Por la cual se aprueba la convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas ('Convención de Ramsar') y el Protocolo con vistas a modificarla*", según el cual, cada parte contratante fomentará la conservación de las zonas húmedas y de las aves acuáticas, creando





7

359  
360

reservas naturales en los humedales, estén o no inscritos en la lista, y atenderá de manera adecuada su manejo y cuidado.

Al respecto, alega la parte actora que nuestro país ratificó la Convención de Ramsar, lo cual conlleva la obligación de los Estados partes de conservar los humedales y procurar un uso racional; no obstante, la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por MiAMBIENTE "...autoriza un proyecto cuyas obras afectarían negativamente un área de humedal y también los flujos hídricos del sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, encontrándose aproximadamente a unos escasos 50 metros del Humedal, situación puesta en conocimiento de la autoridad demandada por cuenta de los Informes de Evaluación de la Dirección Regional Metropolitana y la Dirección de Costas y Mares del Ministerio de Ambiente..." (Cfr. f. 21 del expediente judicial).

Añade, que el Informe Técnico de Evaluación elaborado por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, en el cual se basa la resolución acusada de ilegal, reconoce que el área del proyecto es un humedal y tiene una zona de recarga hídrica con interacciones complejas; sin embargo, no establece medidas de protección específicas, y deja completamente a la interpretación y potestad del promotor la protección y mitigación del daño en una zona ambientalmente sensible e importante, siendo esto función inherente de MiAMBIENTE (Cfr. f. 21 del expediente judicial).

**1.3.4.** El artículo 36 de la Ley 38 de 2000, sobre la prohibición de emitir o celebrar un acto administrativo, con infracción de una norma jurídica vigente; precepto legal que, conforme expresa la apoderada judicial del CIAM, ha sido quebrantado en este caso, al haberse expedido la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, contraviniendo la normativa que regula la materia, principalmente, los artículos 7 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, 18 de la Ley 1 de 2015, y 4 de la Ley 6 de 1989 (Cfr. fs. 22-23 del expediente judicial).

**1.3.5.** El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que consagra el principio del debido procesal legal que debe prevalecer en las actuaciones administrativas de



360  
361

todas las entidades públicas. En tal sentido, arguye la abogada demandante que el MiAMBIENTE emitió un acto administrativo carente de motivación, elemento esencial del debido proceso legal; ya que no expone las razones fácticas y técnicas que sustentaban la aprobación del EsIA del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, y que conllevaban a desmeritar las inquietudes y recomendaciones dadas por las instituciones y direcciones consultadas (Cfr. fs. 24-25 y 27 del expediente judicial).

**1.3.6.** El artículo 23 de la Ley 1 de 1994, *"Por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá, y se dictan otras disposiciones"*; norma que prohíbe, entre otras cosas, dañar o destruir árboles o arbustos en las zonas circundantes al nacimiento del cauce natural de agua, así como en las áreas adyacentes a lagos, lagunas, ríos y quebradas; y que en opinión de la accionante ha sido infringida por el MiAMBIENTE al aprobar un EsIA que *"...conlleva obras de ampliación de cauces que eliminarían los manglares y vegetación arbustiva en los márgenes de ríos y quebradas..."*, sin que se establezcan *"...las razones por las cuales el caso de PANAMA GLOBAL CITY debería constituirse como una excepción al artículo 23 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994..."* (Cfr. fs. 27-28 del expediente judicial).

**1.3.7.** El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante Ley 13 de 1976, el cual dispone que los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuadas, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Considera la letrada que este compromiso no fue asumido en la situación bajo examen, *"...ya que la decisión de aprobar el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto PANAMA GLOBAL CITY menoscaba el derecho de los habitantes de comunidades próximas a tener un nivel de vida adecuado, que incluye una vivienda adecuada; esta decisión pone a las personas que habitan cerca del proyecto en una situación de vulnerabilidad a inundaciones, y a la pérdida de viviendas y pertenencias, que sería seriamente"*



361  
362

agravada por el proyecto PANAMA GLOBAL CITY, como fue alertado en las cartas de ARAP, Alcaldía de Panamá y la Dirección Regional de Panamá Metropolitana." (Cfr. fs. 29-30 del expediente judicial).

1.4. Finalmente, en la fase procesal de alegatos, la demandante expone algunas consideraciones en cuanto al proceso de evaluación de impacto ambiental, y seguidamente reafirma y amplía los argumentos en los cuales sustenta la violación de las normas que aduce infringidas por la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por MiAMBIENTE, reiterando su solicitud al Tribunal de declarar nulo, por ilegal, el citado acto administrativo (Cfr. fs. 246-247 del expediente judicial).

## II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO AL FUNCIONARIO ACUSADO.

En el memorial visible de fojas 155 a 163 del expediente judicial, el Ministro de Ambiente rindió su informe explicativo de conducta, en el cual hace referencia, primeramente, a la presentación ante dicha entidad pública del EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY; luego al sometimiento de éste al proceso de evaluación de impacto ambiental; y después hace una descripción del mismo. A seguidas, alude a diversas actuaciones relacionadas con las opiniones emitidas por las Direcciones Especializadas del MiAMBIENTE y las Unidades Ambientales Sectoriales de otras instituciones; y, por último, relata lo concerniente a la aprobación del EsIA en mención. Citemos:

"CUADRAGÉSIMO CUARTO. Que luego de la evaluación integral e interinstitucional del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado PANAMÁ GLOBAL CITY, y su información complementaria, la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del Ministerio de Ambiente, mediante Informe Técnico, recomienda su aprobación, fundamentándose en el cumplimiento de los requisitos dispuestos por el Decreto Ejecutivo No. 123 del 14 de agosto de 2009 y modificado por el Decreto Ejecutivo N° 155 del 05 de agosto de 2011; el cual establece disposiciones, por las cuales se registrará el proceso de evaluación de impacto ambiental de acuerdo a lo provisto (sic) en la Ley 41 del 01 de julio de 1998, General de Ambiente; se resuelve aprobar el Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III, correspondiente al proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, cuyo promotor es la sociedad GRUPO ALIADO DE INVERSIONES, S.A., con todas las medidas contempladas en el referido Estudio y las ampliaciones, las cuales se integran y forman parte de la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, que aprueba el precitado Estudio de Impacto Ambiental, notificada en debida forma el 27 de junio de 2019." (Cfr. f. 167 del expediente judicial).



10

362  
363

### III. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN DEL TERCERO INTERESADO, GRUPO ALIADO DE INVERSIONES, S.A.

El Licenciado Ferdelin Bonilla Bonilla, actuando en nombre y representación de la sociedad GRUPO ALIADO DE INVERSIONES, S.A., presentó escrito de contestación de la demanda de nulidad propuesta por la Licenciada María Gabriella Dutari, en nombre y representación del CIAM PANAMÁ, contra la Resolución DIEORA IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el MiAMBIENTE, solicitando a la Sala Tercera se sirva denegar la pretensión procesal de la parte actora, dado que su representado sí cumplió con todos los requisitos para la aprobación del EsIA del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY (Cfr. f. 174 del expediente judicial).

De los argumentos expuestos por el letrado para refutar los cargos de ilegalidad endilgados al citado acto administrativo, se destacan los siguientes:

"1- La parte demandante indica que se ha violado, en concepto de Violación Directa por Indebida Aplicación, el Artículo 7 del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley General de Ambiente.

Los argumentos esgrimidos por la parte demandante se centran principalmente en dos documentos, el Memorando DRPM-295-2016 de 21 de noviembre de 2016, emitido por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente y el Memorando DRPM-086-2017 de 2 de marzo de 2017, emitido igualmente por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana del Ministerio de Ambiente y que fueren presentados de forma extemporánea dentro del proceso administrativo de aprobación del estudio de impacto ambiental y en tales casos el artículo 42 del Decreto Ejecutivo No. 1555 de 5 de agosto de 2011 indica que 'en el caso de una unidad ambiental sectorial, municipal y las administraciones regionales no respondan en el tiempo establecido se asumirá que las mismas no presenta (sic) objeciones al desarrollo del proyecto.' (sic)

Entendiendo que la Violación Directa por Indebida Aplicación apareja una violación de la Ley sustancial en el sentido de falta de aplicación de la debida norma correspondiente a los hechos, en el caso que nos ocupa la parte demandante no ha planteado los elementos lógico-jurídicos sustentatorios de lo que se afirma y que relacionen la violación con la norma indicada, sino que se ha limitado a esbozar alegatos subjetivos sobre dos documentos presentados de forma extemporánea dentro del proceso de aprobación del estudio de impacto ambiental.

2- El demandante alega que se han infringidos (sic) en concepto de Violación Directa por Comisión, en una forma global, una serie de artículos de la Ley 1 de 2 de febrero de 2015, sin indicar como (sic) el acto atacado de nulo viola esos artículos de forma individual, limitándose a hacer alegatos extensos sustentados en documentos que son de trámites administrativos propios del proceso de aprobación de un estudio de impacto ambiental.

3- Otra norma citada como infringida por Violación Directa es el numeral 1, del Artículo 4, de la Ley 6 de 3 de enero de 1989...en donde nuevamente la demandante se limita a hacer referencia a que el estudio de impacto ambiental correspondiente al proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY violó por omisión el convenio conocido como Ramsar, pero confundiendo nuevamente



11

363  
364

alegaciones subjetivas sobre informes que constituyen trámites administrativos propios de (sic) proceso de aprobación con la violación de la Ley sustancial.

4. Se alega como norma infringida por Violación Directa por Omisión el Artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, indicando la infracción de importantes normas ambientales, sin entrar a especificar en que (sic) concistes (sic) el concepto lógico jurídico de la infracción, solo sustentando su afirmación en alegatos subjetivos generales.

De igual forma la demandante reconoce, acertadamente, que el Ministerio de ambiente (sic) realizó oportunamente las consultas necesarias conforme a las reglas establecidas y las respuestas fueron remitidas de forma extemporánea, y son estos informes sobre los que sustenta las infracciones indicadas de los puntos 1, 2 y 3.

5- En este punto se cita como infringido por Violación Directa por Omisión el Artículo 34, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, alegando falta de motivación de la resolución que aprueba el estudio de impacto ambiental del proyecto PANAMA GLOBAL CITY.

De la lectura de la resolución atacada de nula se aprecia que efectivamente la misma se encuentra motivada de forma clara, expositiva y detallando los motivos, razones y los fundamentos que justifican el que el Ministerio de Ambiente adoptara la decisión de aprobar el estudio de impacto ambiental en base a lo que contempla la Ley.

6- Indica la demandante que el Artículo 23 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994, ha sido infringido por Violación Directa por Comisión, esgrimiendo argumentos subjetivos sin tomar en consideración que efectivamente los estudios de impacto ambiental esta (sic) instituidos para tomar estas previsiones y reducir al mínimo el impacto de la actividad humana en el ambiente. Siendo así un estudio de impacto ambiental como el presentado por nuestro representado, para el desarrollo el (sic) proyecto denominado PANAMÁ GLOBAL CITY, no hubiese sido aprobado si no se cumplía con todas las exigencias, como en efecto se cumplieron.

7- El siguiente artículo que se señala como infringido en concepto de Violación Directa por Omisión es el Artículo 11 del pacto (sic) Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado a través de la Ley 13 de 27 de octubre de 1976.

Las argumentaciones vertidas por la parte demandante constituyen como todas las anteriores apreciaciones subjetivas que no indican en que (sic) consiste la violación de las normas citadas. Todos los argumentos están planteados y dirigidos a aspectos que el estudio de impacto ambiental presentado por nuestro representado ya ha previsto en el desarrollo de las obras a realizar y que fueron presentadas oportunamente ante el Ministerio de Ambiente." (Cfr. fs. 176-177 del expediente judicial).



Por otra parte, alega el apoderado judicial del tercero interesado que el EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY fue elaborado por una empresa consultora idónea, debidamente registrada en el MiAMBIENTE; que dicha entidad pública realizó todas las consultas pertinentes; y que luego de las revisiones respectivas, se hicieron los ajustes correspondientes, a fin de que el EsIA se ajustara a las recomendaciones hechas por las Direcciones Especializadas y las Unidades Ambientales Sectoriales que lo analizaron (Cfr. fs. 177-178 del expediente judicial).



12

364  
365

En su alegato de conclusión, el Licenciado Bonilla Bonilla, abogado de la sociedad GRUPO ALIADO DE INVERSIONES, S.A., reitera sus objeciones en torno a los argumentos en que la parte actora sustenta la violación de las normas invocadas como vulneradas (Cfr. fs. 242-245 del expediente judicial).

#### IV. CONCEPTO Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N° 834 de 23 de junio de 2021 y la Vista N° 1293 de 20 de septiembre de 2021, a través de las cuales emitió concepto en torno a la demanda de nulidad que dio origen a este proceso contencioso administrativo, solicitando a este Tribunal se sirva declarar que no es ilegal la Resolución DIEORA IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el MiAMBIENTE; criterio que, en lo medular, fundamentó en el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, que implica para quien alega la ilegalidad de éstos, el deber de demostrarla. Lo anterior, puesto que, en su opinión:

“...la parte demandante se limitó únicamente a formular alegaciones en relación con que el Estudio de Impacto Ambiental aprobado, se omitió la descripción de las características del área del proyecto y la provisión de los antecedentes técnicos fundados en relación con la situación del recurso hídrico, aspecto que fue advertido por la Dirección Regional de Panamá Metropolitana en su Informe Técnico de Evaluación e Inspección remitido a la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental, ambas dependencias del Ministerio de Ambiente. En ese mismo sentido, señala que, aun cuando el promotor aclaró y completó la información presentada, a solicitud de la entidad demandada, la oficina provincial expresó que algunas de sus observaciones no habían sido contestadas, razón por la cual recomendó que dicha falta de respuesta fuera considerada en la decisión final.

No obstante lo anterior, no se incorporaron al proceso las constancias o elementos fácticos que acrediten el hecho alegado, y en definitiva que logren desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo contenida (sic) en la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, que se acusa de ilegal, máxime cuando en esta materia, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) constituye un sistema de advertencia temprana que opera a través de un proceso de análisis continuo y que, mediante un conjunto ordenado, coherente y reproducible de antecedentes, permite tomar decisiones preventivas sobre la protección del ambiente, aplicando medidas de compensación y mitigación contenidas en un Plan de Manejo Ambiental.

De lo anteriormente expuesto, puede advertirse sin mayor dificultad que al emitir el acto objeto de reparo, no se vulneraron de manera alguna las disposiciones citadas como infringidas...” (Cfr. fs. 240-241 del expediente judicial).



365  
366

## CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

### - Competencia del Tribunal y pretensión procesal:

En ejercicio de la atribución del control de legalidad de los actos administrativos otorgada por el artículo 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley 135 de 1943, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo procederá a resolver, en el fondo, la demanda de nulidad interpuesta por la Licenciada María Gabriella Dutary, en nombre y representación del CIAM PANAMÁ, cuyo objeto es que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el MiAMBIENTE, mediante la cual se aprobó el EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, con todas las medidas contempladas en dicho EsIA y las posteriores ampliaciones hechas al mismo, las cuales forman parte de la citada resolución.



### - Debate jurídico que se plantea:

Del contexto al que nos hemos referido en los apartados precedentes, se desprende que el análisis que le corresponde hacer a esta Corporación de Justicia consiste en determinar si al emitir el citado acto administrativo, el MiAMBIENTE infringió las siguientes normas legales y reglamentarias:

1. El artículo 7 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, en concordancia con el artículo 2 (numeral 41) del mismo cuerpo normativo, con sustento en el argumento que el EsIA del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, Categoría III, omitió describir las características del mismo y proporcionar antecedentes fundados para la identificación, interpretación y proyección de los impactos ambientales y, además, detallar las medidas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos.
2. El artículo 7 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, en concordancia con el artículo 2 (numeral 43) del mismo cuerpo normativo, y con el artículo 8 (literales g, h y j) del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, con fundamento en el



366  
367

criterio de que la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, acusada de ilegal, en lugar de anticipar los impactos ambientales del proyecto y garantizar que los mismos fuesen incorporados en su diseño, antes de iniciar con su ejecución, posterga el análisis de varios de esos impactos ambientales, así como el diseño de las medidas de mitigación, para un momento posterior a la aprobación del EsIA.

3. El artículo 7 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, en concordancia con el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, ya que a juicio de la parte actora, el EsIA del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY no cumple con varios de los contenidos mínimos que se exigen para la Categoría III.
4. Los artículos 2, 3 (numeral 8), 11 y 18 de la Ley 1 de 2015; el artículo 4 (numeral 1) de la Ley 6 de 1989; y el artículo 23 de la Ley 1 de 1994, con base en el hecho que varias Direcciones Especializadas del MiAMBIENTE y Unidades Ambientales Sectoriales de otras entidades públicas, indicaron que con la ejecución del proyecto PANAMÁ GLOBAL CITY se afectaría el Humedal Bahía de Panamá y los flujos hídricos que el mismo recibe, aparte que el EsIA carece de información, no atiende las recomendaciones dadas y no contiene medidas de mitigación adecuadas.
5. Los artículos 34 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, y el artículo 52 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, puesto que, en opinión de la demandante, la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019 no está debidamente motivada, al no exponerse las razones por las cuales se ignoraron las opiniones y recomendaciones que, durante el proceso de evaluación de impacto ambiental, dieron las Direcciones Especializadas del MiAMBIENTE y Unidades Ambientales Sectoriales de otras entidades públicas.
6. El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante Ley 13 de 1976, cimentado en la apreciación de que el proyecto PANAMA GLOBAL CITY traslada el problema de las





367  
360

inundaciones a los moradores del área, menoscabando así el derecho de éstos a un nivel de vida adecuado.

- **Análisis de los cargos de ilegalidad:**

Conforme advierten los suscritos, la presunta ilegalidad que la parte actora le imputa a la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el MiAMBIENTE, se concentra en el contenido del EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, y en su respectivo proceso de evaluación de impacto ambiental.

En este sentido, tenemos que de conformidad con el artículo 7 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, los proyectos que puedan generar riesgo ambiental requerirán de un EsIA, previo al inicio de su ejecución, debiendo el mismo ser sometido a un proceso de evaluación de impacto ambiental. Ambos términos son definidos en el artículo 2 del citado cuerpo normativo, conforme se transcribe a continuación:

**“Artículo 2.** Para efectos de la presente Ley y sus normas complementarias y reglamentos, los siguientes términos se entenderán así:

...  
41. *Estudio de impacto ambiental.* Documento que resulta de la integración de variables ambientales en el diseño, formulación y ejecución de obras, actividades y proyectos; describe sus características y proporciona antecedentes fundados para la identificación, interpretación y proyección de los impactos ambientales y, además, describe las medidas para evitar, reducir, corregir, compensar y controlar los impactos adversos significativos.

...  
43. *Evaluación de impacto ambiental.* Sistema de advertencia temprana para la toma de decisiones, cuya finalidad es verificar continuamente el cumplimiento de las normas y políticas ambientales de proyectos públicos y privados. Este instrumento permite anticipar, prevenir y gestionar los impactos ambientales, así como integrar las consideraciones ambientales al diseño, formulación y ejecución de obras, actividades y proyectos.”



En este orden de ideas, vemos que el artículo 9 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, establece que el proceso de evaluación de impacto ambiental comprende las siguientes etapas: **1.** La presentación del EsIA, ante el MiAMBIENTE; **2.** La revisión del EsIA por el MiAMBIENTE; **3.** La aprobación o rechazo del EsIA por el MiAMBIENTE; y **4.** El seguimiento, control, fiscalización y evaluación de la ejecución del Plan de Manejo Ambiental y del EsIA aprobado y del contenido de la resolución de aprobación.



368  
369

Cabe señalar, que dicho proceso de evaluación de impacto ambiental es reglamentado por el Decreto Ejecutivo 123 de 2009, en cuyo artículo 41, modificado por el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 155 de 2011, se especifica en qué consisten cada una de estas etapas. Veamos:

**"Artículo 41.** El procedimiento administrativo para la evaluación de Estudios de Impacto Ambiental se gestionará en tres (3) fases:

- a. **Fase de admisión:** Se inicia con la presentación electrónica (vía web) y formal del Estudio de Impacto Ambiental en la Dirección de la ANAM habilitada para ello, adjunto a la solicitud de evaluación ambiental si se trata de un Estudio Categoría II y III, o la Declaración Jurada debidamente notariada si se trata de un Estudio de Impacto Ambiental Categoría I. Durante esa fase, se recibirá y verificará, de acuerdo a su categoría, si el Estudio de Impacto Ambiental cumple con los contenidos mínimos establecidos en el Artículo 26 del presente Reglamento, para lo cual dispondrá de un término no mayor de tres (3) días hábiles, para los de Categoría I, y de cinco (5) días hábiles, para los de Categoría II.
- b. **Fase de evaluación y análisis:** Durante esta fase, la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental, así como las Unidades Ambientales Sectoriales y Municipales evaluarán el Estudio de Impacto Ambiental según su Categoría, evaluando los diferentes aspectos técnicos, ambientales y de sostenibilidad ambiental del respectivo estudio. Se verificará si desarrolla adecuadamente los contenidos formales y de fondo exigidos por este Reglamento, y si el proyecto, obra o actividad objeto del Estudio de Impacto Ambiental no afecta significativamente los criterios de protección ambiental o bien si se presentan medidas adecuadas de mitigación, compensación o reparación de tales.

Esta fase deberá concluir en un plazo no mayor de ocho (8) días, para los Categoría I, de veinte (20) días hábiles, para los de Categoría II, y cuarenta (40) días hábiles para los de Categoría III.

Durante esta fase, si la ANAM estima que el Estudio de Impacto Ambiental adolece de información relevante y esencial para calificar ambientalmente el proyecto, obra o actividad objeto del Estudio de Impacto Ambiental en evaluación, podrá solicitar por escrito al Promotor las aclaraciones, las cuales se integrarán al Estudio de Impacto Ambiental.

Esta fase culminará con el informe técnico de evaluación en el que se recomendará la aprobación o el rechazo del Estudio de Impacto Ambiental.

- c. **Fase de decisión:** Durante esta Fase la ANAM formalizará su decisión a través de una Resolución Ambiental. Esta fase finalizará en un período no mayor de cinco (5) días hábiles, contado a partir de la fecha de recepción del Informe Técnico correspondiente." (Lo destacado es nuestro).



Precisamente en el desarrollo de estas etapas del procedimiento administrativo para la evaluación del EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, es que la parte actora hace recaer la supuesta ilegalidad de la que adolece la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el MiAMBIENTE.

Así, por ejemplo, la norma reglamentaria citada establece que durante la fase de admisión, se recibirá y verificará si, de acuerdo a su categoría, el EsIA



17

369  
370

cumple con los contenidos mínimos establecidos en el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009. No obstante, a juicio de la demandante, el EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, no cumple con varios de los contenidos mínimos que se exigen para dicha categoría.

Visto lo anterior, nos remitimos a la copia autenticada del expediente que contiene el procedimiento administrativo surtido por el MiAMBIENTE, y observamos el Informe de Revisión de Contenidos Mínimos de Estudio de Impacto Ambiental fechado 5 de septiembre de 2016, elaborado por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del MiAMBIENTE, en el cual se exponen las siguientes conclusiones y recomendaciones:

**"CONCLUSIONES:**

**Que conforme a lo establecido en el artículo 41 del Decreto Ejecutivo 123 del 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto 155 de 5 de agosto de 2011, se procedió a verificar que el Estudio de Impacto Ambiental, cumpliera con los contenidos mínimos establecidos en el artículo 26 del citado reglamento.**

**Que luego de revisado el documento se detectó que el mismo cumple con los contenidos mínimos establecidos en el artículo 26 del Decreto Ejecutivo No. 123 del 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 de 5 de agosto de 2011.**

Que luego de revisado el Registro de Consultores Ambientales se detectó que los consultores se encuentran debidamente habilitados para realizar Estudios de Impacto Ambiental.

Por tal motivo, se recomienda admitir la solicitud de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental Categoría III del proyecto PANAMÁ GLOBAL CITY."

...

**RECOMENDACIONES:**

Se recomienda ADMITIR, la solicitud de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental Categoría III del proyecto PANAMÁ GLOBAL CITY, promovido por PGC DEVELOPERS, S.A., ya que **a través de la revisión del Estudio de Impacto Ambiental se pudo constatar que el mismo cumple con todos los contenidos establecidos en el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 del 14 de agosto de 2009.**" (Cfr. f. 37 del antecedente) (Lo resaltado es nuestro).

Es por lo que antecede, que el MiAMBIENTE procedió a emitir el Proveído DIEORA-135-0509-2016 de 5 de septiembre de 2016, que resolvió admitir la solicitud de evaluación del EsIA en mención, y ordenó el inicio de la fase de evaluación y análisis del mismo (Cfr. f. 38 del antecedente).

No pierde de vista el Tribunal que al sustentar el concepto de la violación del artículo 7 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, en concordancia con el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, la accionante menciona los



370  
371

contenidos mínimos del EsIA del proyecto denominado PANAMÁ GLOBAL CITY que considera no fueron satisfechos (Cfr. fs. 15-16 del expediente judicial); sin embargo, tal argumento se constituye en una mera apreciación, puesto que, al respecto, no se aportó prueba alguna que así lo acreditara o que, al menos, generara dudas acerca de lo plasmado en el Informe de Revisión de Contenidos Mínimos de Estudio de Impacto Ambiental fechado 5 de septiembre de 2016, elaborado por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del MiAMBIENTE, en el cual, reiteramos, se indicó que dicho EsIA cumplía con todos los contenidos mínimos que, para la Categoría III, exige el artículo 26 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009. Por tanto, descarta esta Colegiatura dichos reparos.

En relación con la segunda fase del procedimiento administrativo para la evaluación del EsIA, es decir, la de evaluación y análisis, advertimos que el artículo 41 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, modificado por el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 155 de 2011, dispone que durante esta etapa, tanto la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del MiAMBIENTE, como las Unidades Ambientales Sectoriales y Municipales, evaluarán el EsIA, según su Categoría, teniendo en cuenta los diferentes aspectos técnicos, ambientales y de sostenibilidad; también verificarán si se desarrollan adecuadamente los contenidos formales y de fondo exigidos por dicho reglamento, y si el proyecto no afecta significativamente los criterios de protección ambiental, o si presentan medidas de mitigación, compensación o reparación adecuadas.

De igual manera, el artículo 42 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, modificado por el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 155 de 2011, establece que durante la fase de evaluación y análisis del EsIA, el MiAMBIENTE consultará y coordinará con las Unidades Ambientales Sectoriales y Municipales, relacionadas con las actividades del proyecto, los aspectos relevantes del correspondiente EsIA. Además, dispone que las Unidades Ambientales Sectoriales, las Municipales y las Administraciones Regionales tendrán doce (12) días hábiles cuando se trate de la Categoría III para remitir su informe técnico fundado a la



371  
372

Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del MiAMBIENTE, y en caso que no respondan en dicho término, se asumirá que las mismas no presentan objeción al desarrollo del proyecto.

Dicho esto, precisa esta Colegiatura que justamente en las evaluaciones realizadas por algunas Direcciones Especializadas del MiAMBIENTE y Unidades Ambientales Sectoriales y Municipales, es que el CIAM PANAMA fundamenta la violación del artículo 7 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, en concordancia con el artículo 2 (numerales 41 y 43) del mismo cuerpo normativo y con el artículo 8 (literales g, h y j) del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, así como la infracción de los artículos 2, 3 (numeral 8), 11 y 18 de la Ley 1 de 2015, el artículo 4 (numeral 1) de la Convención de Ramsar, y el artículo 23 de la Ley 1 de 1994. Lo anterior, en lo medular, por considerar que en dichas evaluaciones se señaló que el EsIA omitió información relevante, no contiene las medidas adecuadas, y la ejecución del proyecto afectará el Humedal Bahía de Panamá y los flujos hídricos que el mismo recibe.

Confrontamos lo anterior con las constancias procesales y atisbamos que, en cumplimiento de lo estipulado en los artículos 41 (literal b) y 42 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 2011, el EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, fue remitido a la Dirección Regional de Panamá Metropolitana, a la Dirección de Información Ambiental, a la Dirección de Costas y Mares y a la Unidad de Economía Ambiental, todas del MiAMBIENTE, así como también a las Unidades Ambientales Sectoriales del Sistema Nacional de Protección Civil, del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, de la Autoridad Aeronáutica Civil, del Instituto Nacional de Cultura, del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Salud.

Constata la Sala Tercera que, en respuesta a lo expuesto, las siguientes entidades públicas aportaron sus respectivos comentarios y/o informes técnicos de evaluación: la Unidad de Economía Ambiental de MiAMBIENTE, a través de la



20

372  
373

Nota UNECA-084-2016 de 9 de septiembre de 2016; la Dirección de Información Ambiental de MiAMBIENTE, a través del Memorando-DASIAM-935-16 de 14 de septiembre de 2016; el Ministerio de Obras Públicas, a través de la Nota SAM-740-16 de 19 de septiembre de 2016; el Ministerio de Salud, a través del Informe del Estudio de Impacto Ambiental EIA-Categoría-IIIF-001-16; el Instituto Nacional de Cultura, a través de la Nota N° 1117-16 DNPH de 29 de septiembre de 2016; la Dirección de Costas y Mares de MiAMBIENTE, a través del Informe de Inspección y Resultados de Evaluación N° 071 de 15 de septiembre de 2016; el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de la Nota N° 14.1204-192-2016 de 14 de octubre de 2016; la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre de MiAMBIENTE, a través del Memorando DAPVS-2483-2016 de 25 de octubre de 2016; la Dirección Regional de Panamá Metropolitana de MiAMBIENTE, a través del Memorando DRPM-295-2016 de 21 de noviembre de 2016; y la Alcaldía del Distrito de Panamá, a través de la Nota DGA-869-2016 de 1 de diciembre de 2016 (Cfr. fs. 51, 52-53, 54-56, 63-66, 69-71, 75-80, 86-90, 259-261, 266-278 y 283-285 del antecedente).

Al revisar cada uno de estos comentarios y/o informes técnicos de evaluación, determina esta Colegiatura que así como algunas de las entidades públicas consultadas emitieron su concepto de viabilidad en torno al EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMÁ GLOBAL CITY, otras también plasmaron su disconformidad con el mismo, ante la carencia de información que debía ser aportada, y en otros casos formularon recomendaciones.

Hacemos un paréntesis para acotar aquí que es en estos comentarios y/o informes técnicos, que la parte actora fundamenta la mayor parte de los cargos de ilegalidad atribuidos a la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el MiAMBIENTE, algunos de los cuales, según se expondrá más adelante, fueron presentados de manera extemporánea, aparte que varios de ellos fueron atendidos por el promotor del proyecto al rendir la información complementaria del EsIA inicialmente presentado.



21

373  
374

En efecto, a raíz de esas observaciones hechas por algunas de las entidades públicas consultadas, se advierte que la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del MiAMBIENTE, en atención a lo dispuesto en el artículo 41, literal b, y el artículo 43 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, según el cual *"...si la ANAM estima que el Estudio de Impacto Ambiental adolece de información relevante y esencial para calificar ambientalmente el proyecto, obra o actividad objeto del Estudio de Impacto Ambiental en evaluación, podrá solicitar por escrito al Promotor las aclaraciones, las cuales integrarán el Estudio de Impacto Ambiental"*, expidió la Nota DIEORA-DEIA-AC-0013-2401-17 de 24 de enero de 2017, mediante la cual solicitó al representante legal de la empresa PGC DEVELOPERS, S.A., que se complementara la información presentada en el EsIA, Categoría III, titulado PANAMA GLOBAL CITY, procediendo a detallar los puntos que debían complementarse (Cfr. fs. 304-307 del antecedente).

En virtud de lo anterior, se advierte que el representante legal de la empresa PGC DEVELOPERS, S.A., presentó ante la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del MiAMBIENTE la información complementaria al EsIA, Categoría III, titulado PANAMA GLOBAL CITY (Cfr. fs. 309-344 del antecedente).

Seguidamente, se constata que la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del MiAMBIENTE, procedió a remitir dicha información complementaria a las entidades públicas consultadas, a fin de que éstas emitieran su criterio; en atención a lo cual algunas contestaron que no tenían observaciones al proyecto, en tanto que otras como la Dirección Regional de Panamá Metropolitana señalaron que la información complementaria no atendía a las recomendaciones efectuadas en su informe técnico de evaluación, y otras como la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y la Dirección de Costas y Mares del MiAMBIENTE recomendaron ampliar cierta información (Cfr. fs. 361, 372-376, 379 y su reverso, 385-388, 396, 399-401, 403 y 404 del antecedente).

Posterior a ello, y tomando en consideración que de conformidad con el artículo 41, literal b, del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, la fase de evaluación y



análisis culmina con el informe técnico de evaluación, se aprecia que la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental elaboró el Informe Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental fechado 24 de junio de 2019, en el cual se destaca, entre otras cosas, lo siguiente:

"Es importante señalar que las Unidades Ambientales Sectoriales del SINAPROC, IDAAN y ACC, no remitieron sus observaciones al EslA en respuesta a la solicitud realizada por nuestra Dirección mediante nota DIEORA-DEIA-UAS-0234-0709-15; **mientras que el MIVIOT, MINSA, INAC y la Dirección Regional del Ministerio de Ambiente de Panamá Metropolitana, sí remitieron sus observaciones, sin embargo, no fueron entregadas en tiempo oportuno. Que las UAS del MIVIOT, ARAP, MOP, MINSA, ACC e INAC y la Dirección Regional Metropolitana del Ministerio de Ambiente no emitieron comentarios en tiempo oportuno, a la solicitud de revisión de la primera información aclaratoria realizada por nuestra Dirección el día 13 de febrero de 2017, mediante la nota DIEORA-DEIA-UAS-0024-1302-17 y el MEMORANDO-DEIA-0086-1302-17, que las UAS del SINAPROC, y la Alcaldía de Panamá, no emitieron respuesta alguna a dicha solicitud, por lo que se procederá a aplicar lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto Ejecutivo No. 123 del 14 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 del 05 de agosto de 2011, el cual señala que 'en caso de que una Unidad Ambiental Sectorial, Municipal y las Administraciones Regionales no respondan en el tiempo establecido se asumirá que las mismas no presentan objeción al desarrollo del proyecto'.**" (Cfr. f. 462 del antecedente) (Lo destacado es nuestro).

Conforme se advierte, los comentarios y/o informes técnicos de evaluación de la Dirección Regional del MiAMBIENTE de Panamá Metropolitana al EslA y su información complementaria (a partir de los cuales se desarrollan la mayoría de los cargos de ilegalidad), no fueron remitidos en tiempo oportuno, por lo que se procedió a aplicar lo establecido en el artículo 42 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, modificado por el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 155 de 2011, en el sentido, de tenerlos por no presentados.

Además de lo expuesto, en dicho Informe Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental fechado 24 de junio de 2019, elaborado por la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental del MiAMBIENTE, se abordan varios aspectos cuestionados por la parte actora en esta demanda de nulidad. Citemos:

"En cuanto a las observaciones realizadas por CIAM, mediante la nota CIAM-087-16, referente a la evaluación del EslA, por el Comité de Humedales de la Bahía de Panamá, así como de la evaluación de entidades gubernamentales como lo es la Junta de Planificación Municipal, SINAPROC; es de relevancia, mencionar que **en seguimiento a que el componente de adecuación de canales se ubica aproximadamente de 50 metros del límite del área de amortiguamiento del área protegida Humedal de la Bahía de Panamá, se procedió a remitir el presente EslA a la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y a la Dirección de Recursos Marino Costeros del MiAMBIENTE, debido a las características del sitio de desarrollo de la obra, cuyos comentarios fueron considerados en el proceso de evaluación del EslA. De igual manera se procedió a**





23

375  
376

remitir dicho EsIA al Municipio de Panamá, SINAPROC y las Unidades Ambientales Sectoriales que guardan relación al desarrollo del proyecto.

Aunado a lo anterior, en cuanto a la evaluación del EsIA, por el Comité de Humedales de la Bahía de Panamá, es de importancia indicar que mediante las notas DIEORA-DEIA-NC-037-2609-16, del 26 de septiembre de 2016, recibida el 7 de noviembre de 2017...y DIEORA-DEIA-NC-0019-1302-2017, del 13 de febrero de 2017, recibida el 11 de febrero de 2017...se remite el EsIA y su información complementaria a dicha entidad para su evaluación correspondiente; no obstante, la misma no ha emitido concepto alguno a la fecha de elaboración del presente informe, referente a la solicitud de evaluación realizada por nuestra dirección." (Cfr. f. 472 del antecedente).

Sobre el particular, el Tribunal se remite a las observaciones hechas por la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y la Dirección de Costas y Mares del MiAMBIENTE, visibles de fojas 259-261, 399-401 y 402-403 del antecedente, y en lugar de oponerse a la construcción del proyecto, por su supuesta cercanía con el Humedal Bahía de Panamá, lo que se advierte son recomendaciones al EsIA presentado. Citemos:

**Informe Técnico de Evaluación de la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre presentado el 25 de octubre de 2016:**

"En cuanto al desarrollo del proyecto mencionado, podemos señalar los siguientes criterios técnicos:

Describir con mayor detalle la metodología que se implementó para realizar el monitoreo de fauna silvestre...detallando qué cantidad de hectáreas de las 542.85 totales a desarrollar se cubrió con esta metodología y la cantidad de horas que implementaron en la ejecución del monitoreo de fauna...

El muestreo de fauna no involucró evaluaciones nocturnas en campo, por tal razón solicitamos se nos presente el muestreo de fauna nocturna donde incluya la información de los quirópteros.

Además considerando que el proyecto estima desarrollarse a 2.3 km del referido Refugio de Vida Silvestre, que mencionan que dicho mega proyecto contará con diversidad de industrias, es necesario salvaguardar la posible afectación de la Fauna y Flora que se encuentra aguas abajo y fuera del polígono a desarrollar, ya que el promotor detalle el manejo de las aguas residuales o previendo qué tipo de industrias podrían ser aceptadas en el área de comercialización y logística del referido proyecto...

En el EsIA, el promotor indica que presentará el Plan de Rescate y Reubicación de Fauna y Flora ante el departamento correspondiente, según lo establece la Resolución AG-0292-2008, lo cual consideramos lo más apropiado. Este deberá incluir las medidas establecidas en dicha resolución, además sugerimos incluir un plan de rescate de flora de importancia, las cuales deben ser reubicadas en áreas aprobadas por la Dirección Regional correspondiente del Ministerio de Ambiente... Considerando que se encuentra cercano a un área de importancia, como lo es el área protegida Humedal Bahía de Panamá, el tratamiento a las aguas de desecho debe ser eficaz para evitar contaminación en el medio...

Dado que los canales van a descargar en el manglar es necesario la no alteración de la cobertura boscosa del mismo; y realizar acciones para su conservación y protección, incluyéndose el control de la sedimentación y descarga de desechos no tratados." (Cfr. fs. 260-261 del antecedente).



24

376  
377

**Memorando DBVS-051-2017 de 21 de marzo de 2017 de 21 de marzo de 2017,  
del Departamento de Biodiversidad y Vida Silvestre:**

“...

En cuanto a la información complementaria del proyecto mencionado, podemos indicar que nos parece adecuada, sin embargo consideramos prudente los siguientes criterios técnicos:

Independientemente de que el departamento de Biodiversidad y Vida Silvestre de esta Dirección, revisó y evaluó los componentes correspondientes a su fiscalización, es necesario que el promotor presente el Plan de Rescate y Reubicación de Fauna y Flora, según lo establece la Resolución AG-0292-2008, para su respectiva aprobación.

Consideramos de suma importancia que se estime solicitar al promotor del referido proyecto tome las medidas pertinentes para permitir el libre paso de fauna silvestre en las vías de acceso y que se mantengan cercas vivas para que funcionen como corredores biológicos entre el parche de bosque al norte del polígono a desarrollar y las áreas de manglar del sur. El departamento de Biodiversidad puede colaborar con asistencia técnica para el diseño de dichos pasos de fauna silvestre.” (Cfr. f. 403 del antecedente).

**Informe Técnico de Inspección y Resultados de Evaluación N° 071 de 15 de  
septiembre de 2016 de la Dirección de Costas y Mares del MiAMBIENTE**

“Conclusiones

Luego de analizar el EsIA presentado por la empresa promotora 'PCG Developers, S.A., y de acuerdo a las normativas vigentes de competencia de esta Dirección, el EsIA 'Panamá Global City', carece de información sensitiva antes señalada que debe ser aportada.” (Cfr. f. 79 del antecedente).

**Informe Técnico N° 026-2017 de 3 de marzo de 2017 de la Dirección de  
Costas y Mares del MiAMBIENTE**

“Conclusión:

Luego de analizar el EsIA presentado por la empresa promotora 'PCG Developers, S.A.', y de acuerdo a las normativas vigentes de competencia de esta Dirección, la información complementaria del EsIA 'Panamá Global City', consideramos que las respuestas de las preguntas No. 3 y No. 5 deben contemplar medidas de mitigación específicas para áreas de manglar.” (Cfr. f. 401 del antecedente).

Dicho esto, esta Superioridad aprecia que luego de la evaluación integral e interinstitucional del EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental del MiAMBIENTE recomendó su aprobación, dado que el mismo cumplía con los aspectos técnicos y formales exigidos en el Decreto Ejecutivo 123 de 2009, que reglamentó el procedimiento administrativo para la evaluación de los EsIA, y propone medidas de mitigación apropiadas sobre los impactos y riesgos



25

377  
370

ambientales que se producirán durante la construcción y operación de dicho proyecto.

Específicamente, en dicho Informe Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental fechado 24 de junio de 2019, la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental del MiAMBIENTE concluyó y recomendó lo siguiente:

#### “CONCLUSIONES

1. Una vez evaluado el EsIA y verificado que éste cumple con los aspectos técnicos y formales, los requisitos mínimos establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 123 de 25 de agosto de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 155 de 05 de agosto de 2011, y el mismo se hace cargo adecuadamente de los impactos producidos por el desarrollo de la actividad, se considera viable el desarrollo de dicha actividad.
2. El EsIA en su Plan de Manejo Ambiental y la información complementaria presentada, propone medidas de mitigación apropiadas sobre los impactos y riesgos ambientales que se producirán a la atmósfera, suelo, vegetación, fauna y aspectos socioeconómicos durante las fases de construcción y operación del proyecto.
3. De acuerdo a las opiniones expresadas por las Unidades Ambientales Sectoriales, aunado a las consideraciones técnicas por parte de nuestra Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental no se tiene objeción al desarrollo del mismo y se considera Ambientalmente Viable.

#### RECOMENDACIONES

1. Presentar ante el Ministerio de Ambiente, cualquier modificación, adición o cambio de las técnicas y/o medidas que no estén contempladas en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado, con el fin de verificar si se precisa la aplicación de las normas establecidas para tales efectos en el Decreto Ejecutivo N° 123 de 14 de agosto de 2009, modificado con el Decreto Ejecutivo N° 155 de 05 de agosto de 2011.
2. Luego de la evaluación integral e interinstitucional, se recomienda APROBAR el EsIA categoría III, correspondiente al proyecto denominado ‘PANAMÁ GLOBAL CITY’, cuyo promotor es la sociedad GRUPO ALIADO DE INVERSIONES, S.A.” (Cfr. f. 477 del antecedente).



Cabe señalar, que de acuerdo con el artículo 8 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, es la mencionada Dirección la que tiene a su cargo las funciones de: “h. *Velar por el cumplimiento del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y por la concurrencia de los contenidos exigidos a los Estudios de Impacto Ambiental*”; y “i. *Revisar y evaluar los Estudios de Impacto Ambiental, preparar el Informe de Evaluación correspondiente, incluyendo en el mismo la recomendación técnica resultante de la evaluación, ya sea solicitando la aprobación o el rechazo y remitirlo junto con un proyecto de resolución ambiental para la consideración del (la) Administrador (a) General*”.



26

378  
379

Ciertamente, en este caso existen comentarios e informes técnicos de evaluación provenientes de Direcciones Especializadas y de las Unidades Ambientales Sectoriales en los que hacían observaciones al EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, a partir de los cuales la parte actora formula los cargos de ilegalidad que le endilga al acto administrativo impugnado; sin embargo, el Tribunal no puede desconocer que, en atención a dichas observaciones, el EsIA en mención fue complementado, en el sentido de subsanar las deficiencias detectadas, aparte que, tal como se indicó en el Informe Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental fechado 24 de junio de 2019, elaborado por la Dirección de Impacto Ambiental del MiAMBIENTE, varios de esos comentarios e informes técnicos de evaluación fueron presentados de manera extemporánea, caso en el cual resulta aplicable lo establecido en el artículo 42 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009: “En caso de que las Unidades Ambientales Sectoriales, Municipales y las Administraciones Regionales no respondan en el tiempo arriba establecido se asumirá que las mismas no presentan objeción al desarrollo del proyecto.”

Aunado a lo anterior, lo que adquiere más relevancia es el hecho que según el literal b del artículo 41 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, modificado por el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 155 de 2011, la fase de evaluación y análisis de los EsIA, culmina con el Informe Técnico de Evaluación elaborado por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, y no con los comentarios e informes técnicos de evaluación de las Direcciones Especiales del MiAMBIENTE o de las Unidades Ambientales Sectoriales. Estos últimos forman parte del análisis integral e interinstitucional que la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental del MiAMBIENTE debe llevar a cabo, los cuales, según se expone en dicho informe elaborado por el ente técnico legalmente facultado para ello, fueron tomados en consideración.

En este contexto, esta Colegiatura tampoco puede soslayar el hecho que la parte actora no aportó prueba alguna con el mérito suficiente para desvirtuar las



379  
380

consideraciones expuestas por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental en su Informe Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental fechado 24 de junio de 2019, el cual sirvió de sustento para la adopción de la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, acusada de ilegal.

Recordemos que el tecnicismo que caracteriza la aprobación de un EsIA y sus modificaciones, consecuentemente exige la aportación y práctica de pruebas conducentes y eficaces, capaces de llegar a viciar la legalidad de la que sólidamente está revestida cualquier acto administrativo; actividad probatoria que, no llevó a cabo la accionante en este caso, pues, aparte de las pruebas documentales que aportó con su demanda, la misma no adujo la práctica de pruebas periciales o inspecciones judiciales, que contrariaran o, al menos, generaran dudas, acerca de los resultados del análisis técnico plasmado en el citado Informe Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental fechado 24 de junio de 2019.

Tal omisión revela el incumplimiento, por parte de la demandante, del imperativo procesal de la carga de la prueba, consagrado en nuestro derecho positivo en el artículo 784 del Código Judicial, según el cual, *“Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables”*. Se trata de uno de los principios que rige la actividad probatoria, el cual *“...constituye un pilar fundamental en el proceso, está íntimamente ligado con el de la autorresponsabilidad, por cuanto les indica a las partes un deber ser, dentro de la actuación procesal, cuando de obtener una decisión favorable se trata, so pena de asumir las consecuencias que su inobservancia acarrea, como sería por ejemplo la decisión desfavorable a sus intereses...”* (Peláez H., Ramón A. Manual para el Manejo de la Prueba, con énfasis en el Proceso Civil, Penal y Disciplinario. Colombia; Ediciones Doctrina y Ley, pág. 70-71).



380  
381

Acerca de la importancia del principio de la carga de la prueba, este Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones, una de éstas tuvo lugar en Sentencia fechada 13 de abril de 2018, de la cual nos permitimos citar lo siguiente:

"Frente a lo pedido, la actora debe saber que en virtud del principio según el cual a las partes les incumbe demostrar los hechos y al juez dispensar el derecho, o sea el *onus probandi* contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial que a la letra dice: 'Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables', debió probar que efectivamente el Municipio de San Miguelito en sus autoridades había adjudicado áreas de terreno que eran inadjudicables, de acuerdo a lo establecido en nuestra legislación, con la finalidad de probar el desacato, situación que no ocurre en el negocio jurídico en cuestión, recordando, que la carga procesal definida como 'la condición que establece la ley de ejecutar determinados actos procesales si se desea lograr ciertos propósitos'.

**La carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de aportar la prueba; Además ese es un deber de las partes y sus apoderados, pues cuando no aparece probado el hecho, ello permite que el juez no pueda otorgar la pretensión de quien pide; y esto se resume en esa frase romana *onus probandi incumbit actori*, es decir la carga de la prueba le incumbe al actor. Y este principio obliga al actor probar los hechos pues a él le interesa que la condena sea por lo que el pide y pruebe, de lo contrario el juez resuelve de acuerdo a lo probado en el proceso."** (Lo resaltado es nuestro).

Sin perjuicio de lo expuesto, dado que la mayoría de los argumentos en los que la parte actora fundaba su pretensión procesal, giraban en torno a que el polígono del proyecto PANAMA GLOBAL CITY se encuentra a escasos cincuenta (50) metros del Refugio de Vida Silvestre Humedal Bahía de Panamá, categorizado como humedal de importancia internacional bajo la Convención Ramsar, y caracterizado por ser territorios inundables, además de incidir en el área de influencia del Aeropuerto Internacional de Tocumen, esta Magistratura en uso de la facultad que le otorga el artículo 62 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 793 del Código Judicial, dictó el Auto para Mejor Proveer fechado 26 de agosto de 2022, a través del cual ordenó la práctica de una prueba de informe, a fin de que el MiAMBIENTE determinara lo siguiente:

1. "Si el proyecto denominado PANAMÁ GLOBAL CITY, cuyo promotor es la sociedad GRUPO ALIADO DE INVERSIONES, S.A., se encuentra o no dentro de los límites y coordenadas geográficas del área protegida conocida como refugio de vida silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, los cuales se encuentran establecidos en la Ley N° 1 de 2 de febrero de 2015, "Que declara área protegida al refugio de vida silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá", publicada en la Gaceta Oficial N° 27,717 de 9 de febrero de 2015 (artículos 7, 8 y 9).
2. En caso afirmativo, si las actividades a realizar a raíz del mencionado proyecto, son compatibles con los objetivos del área protegida establecidos en dicha Ley, en la normativa ambiental y en el Plan de Manejo.
3. De estar o no dentro del área protegida, si el proyecto a realizar puede causar daños al Humedal Bahía de Panamá y a sus ecosistemas asociados o interferir



29

con las acciones de manejo del área protegida." (Cfr. fs. 262-265 del expediente judicial).

En respuesta a lo solicitado por esta Sala, el Ministro de Ambiente remitió la Nota N° DM-1947-2022 de 6 de octubre de 2022, en la cual indicó lo que a seguidas se copia:

"Al respecto, tenemos a bien señalar en cuanto a la primera pregunta que, durante el proceso de evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, se verificó su ubicación geográfica, a través de la Dirección de Administración de Sistemas de Información Ambiental (ahora Dirección de Información Ambiental), y como consta en Memorando -DASIAM-935-16 de 14 de septiembre de 2016, conforme a los datos proporcionados, se generan superficies de 27 ha + 7,712.40 m2 (vías de acceso), 77 ha + 7,432.32 m2 (ampliación de cauces) y 542 ha + 8,545.18 m2 (polígono fase I); **todas fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).**

En relación a la segunda pregunta, cabe señalar que **el proyecto PANAMA GLOBAL CITY, está incluso fuera de la zona de amortiguamiento del Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá;** además que; estamos en proceso de elaboración del Plan de Manejo de esta área protegida.

Por último, en cuanto a la tercera pregunta, de si el proyecto a realizar puede causar daños al Humedal Bahía de Panamá y a sus ecosistemas asociados o interferir con las acciones de manejo del área protegida, cabe señalar que, **aun cuando el proyecto no se ubica dentro del área protegida, durante el proceso de evaluación, mediante nota DIEORA-DEIA-AC-0013-2401-17, se le solicitó al promotor analizar los impactos indirectos, incidencia de la obra sobre el área de humedal y sus respectivas medidas de mitigación,** quien nos señaló en lo medular que:

'...El proyecto no contempla realizar obras civiles dentro del área protegida Bahía de Panamá, ya que la adecuación del cauce del río Cabra (única actividad que se extiende hacia el Sur), incluye el cambio de la morfología hasta poco antes de su desembocadura (50 metros aproximadamente, previos de la delimitación del área de amortiguamiento de la referida área protegida) y solo se trabajará en el área delimitada para la obra...'

Cabe señalar que, dichos tópicos fueron abordados durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, normado por el Decreto Ejecutivo 123 de agosto de 2009, donde **luego de la evaluación integral del Estudio de Impacto Ambiental, por el Ministerio de Ambiente, en conjunto con las Instituciones Públicas que integran dicho proceso, se determinó que, el Estudio de Impacto Ambiental categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, es ambientalmente viable,** condición expuesta en la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019." (Cfr. fs. 268-269 del expediente judicial) (Lo destacado es nuestro).

Es dable anotar, que a fin de ampliar lo requerido por este Tribunal, el Ministro de Ambiente remitió el Memorando DAPB-M-1370-2022 de 3 de octubre de 2022, de la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, del cual se destaca lo siguiente:

"Pregunta No. 3: De estar o no dentro del área protegida, si el proyecto a realizar puede causar daños al Humedal Bahía de Panamá y a sus ecosistemas asociados a interferir con las acciones de manejo del área protegida.

Respuesta a la pregunta No. 3:



30

Tomando en cuenta que el Memorando DASIAM-935-16 de 2016 indicó que el Proyecto PANAMA GLOBAL CITY se localizaba fuera de los límites del área protegida, en el mapa de análisis del memorando en mención, se muestra que el polígono del proyecto se encuentra además, fuera de la zona de amortiguamiento del área protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, la cual es de un radio de 50 metros de sus límites pero próxima a esta zona.

...  
Durante la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental Categoría III del proyecto PANAMA GLOBAL CITY, los consultores responsables de su elaboración identificaron los posibles impactos que pudiera generar el proyecto. **Se considera que la Resolución No. DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019 establece compromisos para el promotor del proyecto, que con la debida fiscalización, deben contribuir a que se evite que el proyecto pudiera causar daños al Humedal Bahía de Panamá y a sus ecosistemas asociados o interferir con las acciones de manejo del área protegida, sin embargo, se debe tomar en cuenta que el proyecto se ubica fuera del área protegida y de su zona de amortiguamiento pero próxima a ésta.** (Cfr. fs. 271-272 del expediente judicial) (Lo resaltado es nuestro).



Ha quedado despejado entonces que, atendiendo a la ubicación geográfica del proyecto PANAMA GLOBAL CITY, éste se define fuera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), inclusive, consta que el polígono de dicho proyecto se encuentra fuera de la zona de amortiguamiento del área protegida Refugio de Vida Silvestre Sitio Ramsar Humedal Bahía de Panamá, y de acuerdo con lo expuesto en la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, se han establecido compromisos para el promotor del proyecto, que con la debida fiscalización, deben contribuir a que se evite que el mismo pueda causar daños al Humedal Bahía de Panamá y a sus ecosistemas asociados, o interferir con las acciones de manejo del área protegida.

Todos los razonamientos expuestos son los que nos llevan a concluir que no se encuentra acreditada la supuesta violación del artículo 7 del Texto Único de la Ley 41 de 1998, en concordancia con el artículo 2 (numerales 41 y 43) del mismo cuerpo normativo y con el artículo 8 (literales g, h y j) del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, ni de los artículos 2, 3 (numeral 8), 11 y 18 de la Ley 1 de 2015, el artículo 4 (numeral 1) de la Convención de Ramsar, el artículo 23 de la Ley 1 de 1994, y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aducidos como infringidos por la parte actora en su demanda.

Por otra parte, en cuanto a la tercera fase del procedimiento administrativo para la evaluación de EsIA, es decir, la etapa de decisión, el literal c del artículo 41





31

383  
384

del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, modificado por el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 155 de 2011, establece que durante la misma, MiAMBIENTE formalizará su decisión a través de una resolución ambiental, término este que es definido en el artículo 2 del mismo texto reglamentario así: *“Acto administrativo, debidamente motivado y fundamentado en derecho, mediante el cual la ANAM aprueba o rechaza el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente a una actividad, obra o proyecto.”*

Ahondando en lo expuesto, se observa que los artículos 48, 49 y 52 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, disponen siguiente:

**“Artículo 48.** Si el Estudio de Impacto Ambiental, desarrolla adecuadamente los contenidos formales y de fondo exigidos por este Reglamento o bien se presentan medidas adecuadas de mitigación, compensación o reparación de tales efectos, la ANAM calificará favorablemente el Estudio y emitirá la Resolución que apruebe el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto, obra o actividad.”

**“Artículo 49.** Los Estudios de Impacto Ambiental Categoría II y III serán aprobados o rechazados mediante resolución administrativa.

La Resolución Administrativa que apruebe el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto, obra o actividad, certificará que el Estudio de Impacto Ambiental cumple con todos los requisitos ambientales aplicables; cumple con la normativa de carácter ambiental, y que el mismo se hace cargo adecuadamente de los efectos, características o circunstancias establecidos en el presente Reglamento, proponiéndose medidas de mitigación, compensación y reparación apropiadas.

Esta resolución administrativa que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental tendrá una vigencia de hasta dos años para el inicio de la ejecución del proyecto, contados a partir de la notificación de la misma.  
...”

**“Artículo 52.** La Resolución que aprueba o rechaza el Estudio de Impacto Ambiental incluirá como mínimo los siguientes aspectos:

- La indicación de los elementos, documentos, facultades legales y reglamentarias que se tuvieron a la vista para resolver.
- Las consideraciones técnicas u otras en que se fundamenta la resolución.
- La opinión fundada de la Unidad Ambiental Sectorial y los informes emanados de otros organismos con competencia ambiental emitidos durante el procedimiento.
- Las consideraciones sobre los resultados del proceso de participación ciudadana desarrollado durante el transcurso del procedimiento administrativo, ponderando las observaciones formuladas por la ciudadanía y comunidad afectada durante el proceso de consulta formal; y
- La calificación del Estudio de Impacto Ambiental, aprobándolo o rechazándolo o, si la aprobación fuere condicionada, fijando las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto, obra o actividad.”

Verificando la observancia de lo estipulado en las normas reglamentarias citadas con el contenido de la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el MiAMBIENTE, advertimos que en su parte motiva se expone, entre otras cosas, que ante dicha entidad pública se presentó el Estudio de



32

384  
305

Impacto Ambiental (en adelante EsIA) Categoría III, denominado "PANAMÁ GLOBAL CITY", el cual consiste en el "desarrollo de una plataforma multimodal de servicios (lotificación servida, la cual incluye servicios básicos de interconexión, tres (3) PTAR, agua potable, rodadura, alcantarillado, etc.), definidos con las siguientes vocaciones: facilidades logísticas, comerciales y desarrollo urbanístico, situada sobre una superficie de 648.36 ha.; donde 27.77 ha. serán utilizadas para la construcción de vías de acceso, 77.74 ha. se implementarán para obras de ampliación de canales y cauces y 542.85 ha. que involucra el área de construcción de las zonas comerciales, logísticas y urbanísticas, con sus respectivas infraestructuras (130.88 ha. uso comercial-logístico, 125 ha. uso corporativo-logístico, 81.11 ha. uso internacional-comercial, 50 ha. uso hotelero-turístico, 63.11 ha. residencial-comercial y comunal-institucional 92.75 ha.)", y será ejecutado sobre las fincas de propiedad de la sociedad ASIA PACIFIC DEVELOPMENT CORP y la sociedad AGROPECUARIA DE TOCUMEN, S.A.



Continúa indicándose, que en virtud de lo anterior, se procedió a verificar si el mencionado EsIA cumplía con los contenidos mínimos, y mediante PROVEIDO-DIEORA-135-0509-2016 de 5 de septiembre de 2016, el mismo fue admitido a la fase de evaluación y análisis, surtiéndose de esta manera su proceso de evaluación. Así, fue remitido a la Dirección Regional de MiAMBIENTE de Panamá Metropolitana, a la Dirección de Administración de Sistema de Información Ambiental (DASIAM), a la Dirección de Recursos Marino-Costeros, a la Unidad de Economía Ambiental (UNECA), y a las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS) del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), de la Autoridad Aeronáutica Civil (ACC), del Instituto Nacional de Cultura (INAC), del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), del Ministerio de Obras Públicas (MOP), y del Ministerio de Salud (MINS), haciéndose referencia a cada uno de los comentarios y/o informes técnicos de evaluación presentados por dichas entidades públicas consultadas; por lo tanto, contrario a lo argumentado por la parte actora, en esta resolución



385  
386

ambiental, se incluyeron las opiniones de las diversas direcciones especializadas y Unidades Ambientales Sectoriales.

Sobre el particular, consideramos oportuno traer a colación el hecho que en el Informe Técnico de Evaluación fechado 24 de junio de 2019, elaborado por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental del MiAMBIENTE, el cual sirvió de fundamento para la aprobación del acto administrativo impugnado, se dejó consignado que, ante la extemporaneidad de algunos comentarios y/o informes técnicos de evaluación remitidos por entidades públicas consultadas, se aplicó lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, modificado por el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 155 de 2009, en el sentido de tenerlos por no presentados.

Continuando con la parte motiva de la resolución acusada de ilegal, se señala que luego de la evaluación integral e interinstitucional del EsIA, Categoría III, del proyecto denominado "PANAMÁ GLOBAL CITY" y su información complementaria, la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental de MiAMBIENTE recomendó su aprobación, dado el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Decreto Ejecutivo 123 de 2009, modificado por el Decreto Ejecutivo 155 de 2011.

Y es en razón de todo lo anterior, que a través de la Resolución DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, se resuelve aprobar el EsIA, Categoría III, del proyecto denominado "PANAMÁ GLOBAL CITY", cuyo promotor es la sociedad GRUPO ALIADO DE INVERSIONES, S.A., con todas las medidas contempladas en dicho EsIA y las ampliaciones, las cuales forman parte de esa resolución; así como también se listan los compromisos que el promotor del proyecto deberá cumplir, en adición a los adquiridos en el EsIA; y se advierte que la misma empezará a regir a partir de su ejecutoria y que tendrá una vigencia de dos (2) años para el inicio del desarrollo del proyecto, contados a partir de la notificación de la citada resolución (Cfr. fs. 481-491 del antecedente).



34

386  
387

De la revisión realizada, constatan los suscritos que la entidad pública demandada cumplió con las exigencias que imponen los artículos 48, 49 y 52 del Decreto Ejecutivo 123 de 2009, por lo que consecuentemente descarta la violación de los artículos 34 y 201 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, pues, hemos determinado que el acto administrativo impugnado se encuentra ampliamente motivado.

Con lo expuesto hasta aquí, se concluye que no prosperan los cargos de ilegalidad aducidos en esta demanda de nulidad. Contrario a lo argumentado por el demandante, el examen íntegro tanto de la normativa que regula la materia, como del caudal probatorio que reposa en el presente proceso, conduce a determinar que la parte actora no logró desvirtuar el hecho que al aprobar el EsIA, Categoría III, del proyecto denominado PANAMA GLOBAL CITY, el MiAMBIENTE se ciñó a la normativa que regula la materia,

En tal sentido, conviene resaltar que en nuestra legislación rige el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos; precepto respecto al cual jurista colombiano Libardo Rodríguez R., ha expresado lo siguiente:

"... existe el principio llamado de la presunción de legalidad, según el cual **las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario**. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa". (La negrilla es nuestra) (RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia 2008. Página 312).



En vista que no se ha producido la violación de las normas invocadas por la parte actora en su demanda, este Tribunal procederá a declarar que no es ilegal la Resolución DIEORA-IAM-022-2014 de 21 de febrero de 2014, emitida por la ANAM, ahora, MiAMBIENTE.

Finalmente, cabe señalar que, si bien es cierto que, a través del Auto fechado 24 de agosto de 2020, este Tribunal ordenó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, acusada de ilegal, especialmente, en atención al principio precautorio que rige en materia ambiental, no se puede desconocer que el examen íntegro del caudal



387  
3800

probatorio que ha sido incorporado al presente proceso, el cual hemos valorado en atención a lo dispuesto por el artículo 781 del Código Judicial, relativo a las reglas de la sana crítica y a la exposición razonada del examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponde, permite concluir que no se ha producido la violación de las normas invocadas por la parte actora en su demanda; de ahí que esta Colegiatura procederá a levantar la medida cautelar decretada.

**PARTE RESOLUTIVA**

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** Resolución N° DEIA-IA-073-2019 de 26 de junio de 2019, emitida por el MINISTERIO DE AMBIENTE y, en consecuencia, **ORDENA** el levantamiento de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la misma.

**NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL.**



*[Signature]*  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

*[Signature]*  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

*[Signature]*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

*[Signature]*  
**LICBA KATIA ROSAS**  
**SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA**

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

Panamá 11 de abril de 2023  
 DESTINO Gaceta Oficial de Panamá  
*[Signature]*  
 Secretaria (o)



192

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



## ÓRGANO JUDICIAL

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

## SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, siete (7) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

**VISTOS.**

El Licenciado **ALEXIS RUBÉN ZULETA AIZPRÚA**, actuando en su propio nombre y representación, interpuso la presente **DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD**, para que se nula, por ilegal, la Resolución N° C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, emitida por el Alcalde del Distrito de Panamá; siendo admitida en esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Resolución fechada 25 de marzo de 2021.

Al haberse admitido el precitado negocio, se procedió a solicitar un informe explicativo de conducta a la entidad emisora del acto demandado; luego se corrió traslado por el término de cinco (5) días tanto al tercero interesado en el proceso, como a la Procuraduría de la Administración, para que emitiera su concepto en interés de la Ley; y no siendo objeto de apelación la fase admisorio del mismo, se continuó con el trámite de rigor hasta colocarlo en estado de resolver su mérito.

**FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.**

El demandante describe como hechos y omisiones que motivan su accionar, las siguientes circunstancias:

*"Primera: El acto administrativo que se demanda en nulidad está relacionado con la adjudicación y formalización del Contrato No. 060-2018, originado de la Licitación No. 2017-6-76-0-08-LV-011003, para la contratación de una concesión administrativa.*



197

*Segunda: Que cumplida las fases precontractuales y la formalización del contrato del referido negocio jurídico, estando en fase de perfeccionamiento de un contrato público, el Alcalde Capitalino decide de manera unilateral y discrecional ejercer la llamada facultad extraordinaria y especial de "Rechazo" y "Cancelación", y dicta el acto administrativo Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, en una fase separable del debido proceso que no le es permitido, ni le faculta por ley para ejercer estas prerrogativas especiales o extraordinarias o competencias legales, violando y afectando de manera flagrante el interés público y la legalidad del sistema contractual administrativo y el debido proceso, además de confundir Rechazo con Revocación.*

*Tercera: Que la formalización del contrato del negocio jurídico al momento de dictarse el acto administrativo Resolución No.C-039-2019 de 16 de septiembre de 2019, ya había sido formalizado entre los sujetos del contrato, y se llevó a cabo en la Alcaldía de Panamá, según consta en la propia copia autenticada del propio contrato y demás piezas probatorias; indicio o elemento fáctico de tipo legal que sustentan que la fase integrativa del procedimiento precontractual, donde en todo caso podía darse la facultad extraordinaria de rechazo, había precluido diluyendo la facultad y competencias especiales o extraordinarias para rechazar un negocio jurídico ejecutoriado y confundiendo rechazo con revocación.*

*Cuarta: Que al día 1 de marzo de 2019, el contrato estaba en la Contraloría General de la República para su perfeccionamiento, elemento fáctico de que las fases para ejercer facultades extraordinarias de rechazo, ya habían precluido.*

*Quinta: Que la Contraloría General de la República remitió al Municipio de Panamá con observaciones, el día 8 de abril de 2019, documento de subsanación para seguir con la fase de perfeccionamiento del contrato.*

*Todo ello verificable en pruebas aportadas como elementos fácticos de que el negocio jurídico se encontraba en la fase de perfeccionamiento del contrato (Pruebas del sistema de Seguimiento, Control, Acceso y Fiscalización de Documentos de la Contraloría General de la República (SCAFID) donde se observa el Número de Control 7263302 relacionado al Contrato 060-2018 celebrado entre las partes vinculadas al contrato ingresado el 1 de marzo de 2019 y con fecha de salida para subsanar el 8 de abril de 2019).*

*Sexta: Que luego del hecho anterior se mantuvo una inacción administrativa de casi seis (6) meses, donde el Municipio de Panamá guardó silencio sobre el trámite de la contratación y para esa fecha no se había dictado la Resolución No.C-038-2019 de rechazo y cancelación.*

*Séptima: Que el Municipio de Panamá publica el 24 de septiembre de 2019, después de casi seis (6) meses de inacción la Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, dictada por el Alcalde del Distrito Capital, donde resuelve rechazar y cancelar el negocio jurídico y ordena la cancelación del acto de selección de contratistas y que es objeto de esta encuesta de nulidad, por afectar de manera directa el orden jurídico establecido y la legalidad y el interés público. (Sic)*

Conforme lo expuesto, el activista básicamente argumenta que el acto demandado fue emitido por el Alcalde del Municipio de Panamá, ejerciendo una inexistente facultad extraordinaria para rechazar y cancelar un negocio jurídico ejecutoriado (adjudicación); esto en la etapa en que se encontraba la contratación pública en referencia, en donde



ya había precluido la fase precontractual, pues se había firmado el respectivo contrato y se estaba en espera del refrendo de la Contraloría General de la República; por lo que tal decisión de rechazar todas las propuestas, y cancelar el acto público de la licitación en referencia, resultaba improcedente, aunado a que la resolución acusada, fue dictada obviando las causales legalmente expresadas en la ley especial reguladora de ese trámite específico, dentro del correspondiente procedimiento administrativo.

En ese sentido, explica en su accionar una serie de aspectos que denotan la categoría de acto condición en que se constituye la resolución tachada de ilegal, haciéndola susceptible de ser demandada mediante una demanda de nulidad; por lo que en atención a ello, manifiesta que su pretensión radica en que la misma sea declarada nula, por ilegal, pues según el orden de cargos de infracción expuestos en su demanda, estima que infringe las siguientes disposiciones: los artículos 58, 70, 74, 17 y 22 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, modificada por la Ley 48 de 2011; y los artículos 162, 36 y 201 (numerales 61 y 70) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

#### INFORME DE CONDUCTA.

El Alcalde del Distrito de Panamá rindió su informe explicativo de conducta, mediante su Nota N° 271/DS/2021 fechada 7 de abril de 2021, la cual fue recibida en la Sala Tercera el día 8 de abril de 2021; develándose con la revisión de su contenido textual, que esencialmente está conformado por los mismos hechos y elementos descriptivos, que se desprenden de las motivaciones que aparecen en el apartado denominado "considerando" de la resolución demandada.

Luego de los replicados argumentos, en dicho informe también desestima el medio de impugnación utilizado por el demandante, manifestando que según su criterio, debió accionarse mediante una demanda de plena jurisdicción contra el acto demandado; y respecto a la decisión consignada en el mismo, concluye en los siguientes términos:

*"Como se ha indicado en apartados anteriores, el contrato no se encontraba formalizado, toda vez que para que el mismo nazca a la vida jurídica como contrato público, requiere inexorablemente del refrendo por parte de la Contraloría General de la República." (Sic)*





201

**TERCERO INTERESADO.**

El CONSORCIO PANAMA PARKING (integrado por las empresas SH3 INGENIERÍA, S.A., y HECTRONIC USA CORP.), fue llamado al proceso como tercero interesado en el mismo; por lo que previas gestiones realizadas para notificarle la presente demanda, y luego de su emplazamiento, le fue nombrada una Defensora de Ausente, quien actuando en su nombre y representación, contestó que actuaba conforme al artículo 1019 del Código Judicial; y que en vista que los intereses de su defendido no son contrarios a las pretensiones del demandante, manifiesta atenerse a lo que logre probarse dentro de este negocio.

**CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

En su Vista Número 710 de 4 de abril de 2022, el Procurador de la Administración interviene en interés de la ley, realizando un nuevo repaso de las actuaciones propias del procedimiento de contratación pública para la concesión administrativa en referencia, desde que se originó con el Acto Público de Selección de Contratistas en la modalidad de "Licitación por Mejor Valor N° 2017-5-76-0-08-LV-011003"; pasando por su adjudicación al proponente CONSORCIO PANAMÁ PARKING (conformado por SH3 INGENIERÍA, S.A., y HECTRONIC USA CORP.), mediante la Resolución N° C-097-2018 de 7 de mayo de 2018, dictada por la Alcaldía del Distrito de Panamá; hasta que dicha entidad, mediante el acto demandado (Resolución N° C038-2019 de 16 de septiembre de 2019) resolvió rechazar las propuestas presentadas en dicho acto público, y cancelar el mismo, invocando los artículos 58 y 17 del Texto Único de la Ley 22 de 2006.

Respecto a las decisiones consignadas en la precitada resolución acusada (rechazo y cancelación), advierte que el Alcalde del Distrito de Panamá debió considerar que no dejó sin efecto la Resolución N° C-097-2018 de 7 de mayo de 2018, por la cual se da la adjudicación del referido acto público; no obstante, se refiere al contenido de aquella resolución impugnada, manifestando que dicha autoridad municipal ejerció su facultad de rechazo de las propuestas, sustentándose de manera coadyuvante, con las observaciones emitidas por la Dirección de Planificación Urbana, como unidad gestora del proyecto, las cuales plasmó en su Nota P.U.-581-19 de 16 de septiembre de 2019; y



202

también, en vista que no se observó la participación del Concejo Municipal, por lo que no ha tenido injerencia decisoria alguna sobre el mencionado acto de selección de contratista.

Con lo advertido, el agente del Ministerio Público procede a insertar otros cargos de ilegalidad distintos a los esgrimidos en la presente demanda, aludiendo a ciertas normas referentes a las funciones que competen al Concejo Municipal (autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones); puesto que considera que se ha configurado un vicio de nulidad absoluta por falta de competencia del Alcalde del Distrito de Panamá; y en ese sentido, es del criterio que: *“las causales de nulidad absoluta pueden plantearse en cualquier momento y por cualquier persona, de ahí que estimamos que al existir un fundamento jurídico en las normas antes mencionadas, solicitamos al Tribunal que declare que es NULO POR ILEGAL la Resolución No.C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, emitida por la Alcaldía del Distrito de Panamá; ya que infringe los artículos 17 (numeral 11) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre “Régimen Municipal”, modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 29 de junio de 2009; los artículos 134 y 135 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por el artículo 44 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, en concordancia con el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.”* (Sic).

#### CRITERIO y DECISIÓN DE LA SALA.

Agotada la fase de alegatos finales, en donde solo intervino el activista; y habiéndose cumplido con los trámites de rigor, se procede a resolver el mérito de la presente causa, no sin antes ponderar que a esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo le compete efectuar un análisis de puro derecho, respecto al ordenamiento jurídico objetivo, confrontándolo con los cargos de ilegalidad invocados puntualmente por el activista; pues de lo contrario se desnaturalizaría el objeto primordial de este tipo de proceso, siendo que: *“En la acción de nulidad la sentencia solo puede examinar las disposiciones acusadas a la luz de los artículos citados como violados.”* (MOLINO



203

**MOLA, Edgardo.** "Legislación Contenciosa Administrativa—Actualizada y Comentada". Segunda Edición. Imprenta Universal Books. Panamá, 2010. Págs. 175 y 176).

Iniciando esta deliberación, amerita referirnos sucintamente a los antecedentes del caso en estudio, el cual se originó con el aviso de convocatoria pública del día 3 de agosto de 2017, efectuado por el Municipio de Panamá mediante el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (Panamacompra), para que los interesados en participar en el acto público de selección de contratistas, concurrieran a la Licitación por Mejor Valor para la concesión administrativa para el *"Equipamiento, puesto en marcha, operación, administración, mantenimiento, control y recaudación de tasas de espacios mediante un sistema de regulación de del estacionamiento en la vía pública, por parquímetros en la Ciudad de Panamá"* (Sic); cuya reunión previa y homologación se efectuó el 24 de agosto de 2017.



Luego, mediante la Resolución N°C-027-2018 de 15 de febrero de 2018, se designaron los miembros de la Comisión Evaluadora que verificarían el cumplimiento de los proponentes con el pliego de cargos; mientras que el acto público se celebró el 22 de febrero de 2018; y el 16 de abril de 2018 publicaron su informe, donde concluyeron que el CONSORCIO PACIFIC PARKING PANAMÁ obtuvo puntuación de 55.5 puntos; y el CONSORCIO PANAMÁ PARKING obtuvo 92.24 puntos.

Posteriormente, los proponentes presentaron acciones de reclamo contra el resultado reflejado en el precitado informe, siendo admitidas y luego resueltas por la Resolución N° DF-426-2018 de 14 de mayo de 2018, en el sentido de anularlo totalmente y ordenar un nuevo análisis de las propuestas; procediendo el Municipio de Panamá, mediante la Resolución N°C-087-A de 22 de mayo de 2018, a designar una nueva comisión evaluadora, cuyo informe fue publicado el 4 de junio de 2018, donde concluyen que el CONSORCIO PANAMÁ PARKING obtuvo la misma puntuación anterior (92.24 puntos); por lo que el 7 de junio de 2018, se publicó la Resolución N° C-097-2018, adjudicándole la referida licitación por mejor valor.

Dicha adjudicación fue objeto de recurso de impugnación promovido por el CONSORCIO DE ESTACIONAMIENTOS Y MOVILIDAD PANAMÁ, el cual fue admitido



204

por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante su Resolución N° 061-Pleno/TACP de 18 de junio de 2018; siendo resuelto con su Resolución N° 169-Pleno/TACP del 19 de septiembre de 2018, publicada en el portal "panamacompra" el 24 de septiembre de 2018, declarando no viable dicho recurso.

Por consiguiente, el contrato respectivo fue enviado a la Contraloría General de la República para su refrendo, mediante la Nota MUPA-NOTA-2018-03806 de 3 de enero de 2019 (Cfr. Foja 6,011 del dossier administrativo), suscrita por el entonces Alcalde del Distrito de Panamá; sin embargo, dicha institución fiscalizadora lo devolvió a la entidad licitante con observaciones para que fuesen subsanadas, por medio del "Formulario Num.: 7263302-2019-233770 SCAFID: 7263302" de fecha 8 de abril de 2019 (Cfr. Foja 5,999 Ob. Cit.)

Finalmente, la entidad licitante procede a proferir el acto demandado (Resolución N° C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019), rechazando todas las propuestas presentadas por los proponentes en el referido acto público y también cancela el mismo, motivado por la Nota PU-581-19 de la misma fecha (16 de septiembre de 2019), emitida por la Dirección de Planificación Urbana como unidad gestora del proyecto de la concesión, que efectuó una serie de recomendaciones encaminadas a tomar las mencionadas decisiones de rechazo y cancelación.

Habiéndose expuesto el escenario procedimental que originó la emisión del acto objeto de examen, y luego de examinar integralmente los argumentos expuestos por el demandante, este Tribunal observa que los mismos radican puntualmente en que la Resolución N° C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019 (acto demandado), fue emitida por la actual autoridad alcaldía, cuando ya había culminado la fase precontractual del acto público de selección de contratistas de la Licitación Por Mejor Valor N° 2017-5-76-0-08-LV-011003, concebida en la administración municipal anterior; aplicándose como sustento de la misma, los artículos 58 y 17 del Texto Único de la Ley 22 de 2006; y a través de ella, el Alcalde del Distrito de Panamá decidió lo siguiente:

"RESUELVE:



7



205

**PRIMERO: RECHAZAR las propuestas** presentadas en el Acto Público de la Licitación por Mejor No. 2017-5-76-0-08-LV-011003 para la "CONCESIÓN ADMINISTRATIVA PARA EL EQUIPAMIENTO, PUESTA EN MARCHA, OPERACIÓN, ADMINISTRACIÓN, MANTENIMIENTO, CONTROL Y RECAUDACIÓN DE TASA DE ESPACIOS MEDIANTE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DEL ESTACIONAMIENTO EN LA VÍA PÚBLICA POR PARQUÍMETROS EN LA CIUDAD DE PANAMÁ.";

**SEGUNDO: CANCELAR el Acto Público** de la Licitación Por Mejor No. 2017-5-76-0-08-LV-011003 para la "CONCESIÓN [...]" (Sic) (Resaltado por la Sala Tercera)

A fin de cuestionar la legalidad del precitado acto impugnado, se observa que el activista acciona judicialmente, explicando su primer cargo de infracción de la norma, al manifestar que considera se da una vulneración directa por omisión, de los preceptos legales contenidos en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, tal como quedó ordenada por la Ley 48 de 2011, como disposición reguladora de la contratación pública vigente al momento de efectuarse el acto público en referencia; por lo que se precisa transcribir su texto a continuación:

**"Artículo 58. Facultad de la entidad licitante.** La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público sin mayor fundamentación.

En caso de que se hubieran recibido propuestas, por causas de orden público o de interés social, la entidad puede rechazar todas las propuestas, sin que hubiera recaído adjudicación.

**Ejecutoriada la adjudicación del acto público, esta obliga a la entidad licitante y al adjudicatario;** en consecuencia, el adjudicatario o contratista, según sea el caso, tendrá derecho a la **formalización del contrato correspondiente**, o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera **ejercer la facultad de rechazo de su oferta, sin haberse formalizado el contrato.**

El adjudicatario está obligado a mantener su propuesta y a firmar el contrato respectivo; de no hacerlo dentro del tiempo establecido en el pliego de cargos, la entidad licitante ejecutará la fianza de propuesta.

Cuando la entidad **ejerza la facultad extraordinaria de rechazo de propuesta**, el acto público quedará en estado de cancelado, salvo que el interesado haga uso del derecho de interponer el recurso correspondiente ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, contra el acto administrativo que declara el rechazo de la propuesta." (Sic)

Tomando en consideración el texto de la precitada norma, aducida como infringida, conviene traer a colación aspectos que aparecen consignados en la parte motiva del acto demandado (Considerando), como los siguientes:



206

**“Que el contrato fue enviado en su momento a refrendo de Contraloría General de la República para su perfeccionamiento; sin embargo, fue devuelto a la entidad licitante con subsanaciones técnicas y jurídicas que atender.**

[...]

**Que el prenombrado acto público No. 2017-5-76-0-08-LV-011003, fue adjudicado, sin embargo, el contrato no llegó a su formalización, toda vez que no fue refrendado por la Contraloría General de la República.**

**Que, en este sentido, el Artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, faculta a la entidad licitante por causas de orden público o de interés social, ejercer la facultad de rechazo de su oferta, en caso de ejecutoriada la adjudicación, (tal como es el caso que aplica) en virtud que el contrato no ha sido formalizado con el refrendo de la Contraloría General de la República.**

[...]” (Sic) (Resaltado por la Sala Tercera)



Con vista en todo lo previamente expuesto, este Tribunal advierte con meridiana claridad, que los efectos de la resolución impugnada no están individualizados a un proponente en específico, que en caso tal, debió ser al consorcio que le fue adjudicado la licitación por mejor valor en referencia; sino que a través de dicha actuación se rechazan *“las propuestas”* en general (Sic), es decir, todas las que fueron presentadas en dicho acto público, y también se decide cancelar el mismo, cuando taxativamente la mencionada norma dispone que esta atribución solamente es viable en caso de que la entidad ejerza su *“facultad extraordinaria”* para rechazar puntualmente la propuesta del adjudicatario, mismo que según el numeral 4 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, corresponde a la *“Persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, sobre la cual, previo cumplimiento de las formalidades previstas en esta Ley, recae la adjudicación definitiva de un acto de selección de contratista.”* (Sic) (Resaltado por la Sala Tercera)

Ahora bien, de la lectura íntegra del acto impugnado, este Tribunal advierte que en su texto se reconoce que el acto público fue adjudicado y que consecuentemente fue enviado para refrendo a la Contraloría General de la República, lo que obviamente implica que haya sido formalizado, entendiéndose con ello, que el acuerdo de voluntades de los contratantes se encuentran formalmente consignados en un documento, y que



respecto a su contenido, en el mismo expresan su consentimiento a través de sus correspondientes rúbricas (firmas); máxime que al revisar el "Pliego de Cargos" respectivo, como elemento probatorio fundamental para el examen de legalidad que nos compete, surgen elementos de convicción como los expuestos en su "Capítulo II: Condiciones Especiales", específicamente en su numeral 24 (Cfr. Fojas 73 y 74 del expediente administrativo), en donde se establece lo siguiente:

**"24. Formalización del Contrato.**

1. [...]
2. **La firma del contrato: Una vez ejecutoriada la resolución de adjudicación por vía gubernativa y constituida la fianza de cumplimiento dentro de un término no mayor de cinco días hábiles de ejecutoriada dicha resolución, el jefe o representante legal de la Entidad Contratante o quien este delegue esta función, procederá a formalizar el contrato, de acuerdo con el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes." (Sic) (Resaltado por la Sala Tercera)**

Es de mérito referirnos al compendio documental en mención, puesto que se constituyen en los parámetros y regulaciones que desde el inicio se ponen a disposición de los interesados en participar en un acto público, en aras de que su participación no encuentre vicios relativos al desconocimiento de la normativa, representada en todos los documentos que lo integran y que a medida que se vayan cumpliendo las diversas fases del trámite correspondiente, van cobrando validez jurídica, siendo que al final, toda la documentación determinada por la ley como integrante del acto público, es a su vez parte del contrato; en ese sentido, se infiere que al haberse firmado el contrato, se inicia la fase contractual, pues no en vano su regulación aparece en el "Capítulo IX" del Texto Único de la Ley 22 de 2006, bajo esa misma denominación (*Contrato*); siendo pertinente referirnos al contenido de su artículo 70, expresado seguidamente:

**Artículo 70. Firma del contrato.** El contratista tendrá un término no mayor de cinco días hábiles, **contado a partir de la notificación de la resolución de adjudicación, para constituir la fianza de cumplimiento.** Una vez cumplido este requisito, el representante legal de la entidad contratante o a quien se delegue esta función **procederá a formalizar el contrato, de acuerdo con el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes.**  
[...]"



208

Respecto a la culminación de la fase precontractual, en el ejercicio probatorio se pudo acreditar que el consorcio adjudicatario aportó su fianza de cumplimiento dentro del trámite de la contratación pública en referencia (Cfr. Foja 5,994 del dossier administrativo), lo que igualmente fue reconocido por el Alcalde del Municipio de Panamá, a través de su Nota N° 613/DS/2022 de 13 de julio de 2022 (Cfr. 169 del expediente judicial); siendo este, otro elemento que evidencia que se había formalizado el contrato (fase contractual), lo que no resulta equiparable al perfeccionamiento del mismo, ya que esto ocurriría después que la Contraloría General de la República lo refrendase.

En cuanto a lo anterior, se pudo comprobar que dicha autoridad fiscalizadora recibió el contrato firmado por las partes, otorgándole número de control del trámite "SCAFID: 7263302" (Sic) (Cfr. Foja 5,999 del dossier administrativo), y previa revisión del mismo, procedió a devolverlo al Municipio de Panamá el día 8 de abril de 2019, con toda la documentación contractual, junto con un documento contentivo de las observaciones para subsanar (Cfr. Foja 171 del expediente judicial); no obstante, después de esta actuación, no se observan en el expediente administrativo gestiones tendientes a lograr el perfeccionamiento del contrato, sino que, después de cinco meses de haberse formalizado el mismo, dicha autoridad municipal expide el acto tachado de ilegal en esta ocasión.

En este estado del presente análisis de legalidad del acto acusado, se logra vislumbrar diáfananamente por un lado, que todas las causales establecidas legalmente en el mencionado artículo 58, para que la entidad licitante ejerza su facultad de rechazo de propuestas, deben darse dentro de la fase precontractual del respectivo procedimiento de contratación pública; y por el otro, que al plasmarse las firmas del contrato precisamente se está cumpliendo con el derecho dimanado de dicha norma (derecho a la formalización del contrato), al expresar tangiblemente el carácter volitivo de la relación contractual que se ha venido fraguando en diversas etapas, con lo que evidentemente se está representando el inicio de la etapa contractual del procedimiento de contratación pública.





209

Al respecto, conforme lo establece el numeral 17 del artículo 2 de la norma reguladora de las contrataciones públicas (Texto Único de la Ley 22 de 2006), se entiende por "Contrato público" lo siguiente: **"Acuerdo de voluntades, celebrado conforme a Derecho, entre dos entidades estatales o un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, del cual surgen derechos y obligaciones para ambas partes y cuya finalidad es de carácter público."**(Sic) (Resaltado por la Sala Tercera).

En ese sentido, se advierte que tal convergencia de voluntades, se evidencia formalmente consignada en un documento contractual al que también se le asignó un número de identificación, siendo este, el "Contrato N° 060-2018" (Cfr. Fojas 73 a 86 del expediente judicial), el cual se encuentra suscrito tanto por el entonces Alcalde del Distrito de Panamá, como por el representante legal del consorcio al que le fue adjudicada la concesión administrativa que era el objeto del aludido acto público, develándose en el acto demandado una serie de confusiones conceptuales en los argumentos sustentadores del mismo, tales como el expresar y reconocer que: *"el contrato no llegó a su formalización, toda vez que no fue refrendado por la Contraloría General de la República."* (Sic); pues si no se hubiese firmado (formalizado el contrato) no se tendría documento alguno que remitir al ente fiscalizador en mención.

El refrendo de la Contraloría General de la República, requerido para los contratos a cuya revisión son sometidos, deriva del escrutinio realizado legítimamente en beneficio de los intereses públicos y colectivos del Estado; resultando de cardinal importancia dentro de la fase contractual; y es por ello que desde la incipiente etapa de la selección de contratistas, aparece un formato referencial del mismo, entre la documentación que integra el pliego de cargos, denominándolo "MODELO DE CONTRATO" (Sic), para que en aras de los principios de transparencia, buena fe y equilibrio contractual, que deben primar en esta materia, es puesto en conocimiento a los interesados en participar, siendo que eventualmente sería suscrito después de ejecutoriada la adjudicación correspondiente; de cuyo texto se destaca el contenido de su cláusula décimo octava



210

(Cfr. Foja 3 del expediente administrativo), poniendo en conocimiento a los proponentes interesados, desde esa etapa incipiente, lo que deben entender por “*perfeccionamiento del contrato*” (Sic); siendo pertinente transcribirla a continuación:

**“DÉCIMO OCTAVA: (PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO).**

**El presente contrato se entenderá perfeccionado, a partir del refrendo de la Contraloría General de la República y surtirá sus efectos a partir de la fecha de la notificación al contratista de la orden de proceder.”** (Sic) (Resaltado por la Sala Tercera)



Lo anterior igualmente encuentra sustento legal, toda vez que la normativa reguladora de las contrataciones públicas (Ley 22 de 2006), reconoce que la etapa de perfeccionamiento del contrato se cumple con el refrendo de la Contraloría General de la República, y además, consagra el vínculo jurídico existente entre dicho documento contractual y la demás documentación que conforma el pliego de cargos, siendo que en su artículo 74 dispone lo siguiente: “[...] **La celebración de los contratos corresponde al ministro o representante legal de la entidad contratante correspondiente o a quien se delegue esta facultad, por parte del Estado, de acuerdo con las condiciones y los requisitos exigidos en el pliego de cargos y las disposiciones legales pertinentes. Los contratos se entenderán perfeccionados cuando sean refrendados por la Contraloría General de la República, y surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación o entrega de la orden de proceder al contratista. [...]**” (Sic) (Resaltado por la Sala Tercera)

Concordando con lo que viene decantándose, este Tribunal colige que se evidenció una actuación apartada del ordenamiento jurídico objetivo aplicado, considerando que a través de la resolución demandada se resolvió rechazar todas las propuestas de todos los proponentes y cancelar el acto público, obviando que con la adjudicación de la respectiva licitación pública por mejor valor, surten obligaciones recíprocas, tanto para la entidad licitante como para un determinado adjudicatario, tal como lo expresa la norma infringida (artículo 58); de ahí que, al haberse ejecutoriado la resolución mediante la cual se tomó esta decisión (adjudicación), todavía puede rechazarse extraordinariamente la oferta del adjudicatario, de lo contrario se concluye la



211

fase precontractual del procedimiento administrativo de contratación pública, tal como lo establece el numeral 3 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 48 de 2011; cuyo tenor es el siguiente:

*“Artículo 2. Glosario. Para los fines de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así:*

*[...]*

3. **Adjudicación.** *Acto por el cual la entidad licitante determina, reconoce, declara y acepta la propuesta más ventajosa, con base en esta Ley, en los reglamentos y en el pliego de cargos, y le pone fin al procedimiento precontractual.*

Como corolario, se pudo comprobar la ocurrencia del primer cargo de ilegalidad invocado por el activista, puesto que mediante el acto demandado se generaron ilegalmente los efectos jurídicos contemplados en el artículo 58 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 48 de 2011, al aplicarse inadecuadamente, omitiéndose cumplir con los presupuestos establecidos para ejercer las atribuciones contempladas para la entidad licitante; y porque fue emitido al margen de la fase procedimental en que era permitida la expedición de una resolución de esta naturaleza, aunado a que en su texto también fueron advertidas confusiones conceptuales e inconsistencias entre la normativa sustentadora y los elementos fácticos contenidos en el mismo; de ahí que, resultado del análisis de las piezas probatorias y del contexto procedimental en que se le dio origen, quedó evidenciado que la actuación del Alcalde del Distrito de Panamá, transgredió el contenido de la precitada norma. Por consiguiente, al comprobarse la violación de dicha disposición, esta Sala Tercera se abstiene de analizar el resto de las normas consideradas vulneradas por el activista, y se procede a declarar la vulneración normativa pretendida con su demanda.



#### PARTE RESOLUTIVA.

De conformidad con todo lo anteriormente ponderado, esta Sala Tercera (Contencioso-Administrativa) de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución N° C-038-2019 de 16 de septiembre de 2019, proferida por el



712

Alcalde del Distrito de Panamá, dentro del trámite de la contratación pública correspondiente a la Licitación Por Mejor Valor N° 2017-5-76-0-08-LV-011003; destinada a otorgar la "Concesión Administrativa para el equipamiento, puesta en marcha, operación, administración, mantenimiento, control y recaudación de tasa de espacios mediante un sistema de regulación del estacionamiento en la vía pública por parquímetros en la Ciudad de Panamá" (Sic); y **ORDENA** el archivo del expediente judicial.

Notifíquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta Oficial,



*Cecilio Cedalise Riquelme*

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

*María Cristina Chen Stanziola*

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA

*Carlos Alberto Vásquez Reyes*

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

*Katia Rosas*  
**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 13 DE Juliano

DE 20 23 A LAS 8:38 DE LA mañana

A Secretaría de la Administración

*[Signature]*  
FIRMA

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

Panamá 11 de abril de 2023  
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá  
[Signature]  
Secretaría (c)



32



**REPUBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, diez (10) de febrero de dos mil veintitrés (2023).**

**VISTOS:**

El Licenciado Álvaro Antonio Hernández Zambrano, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 22 de 28 de mayo de 2019, expedidos por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Cfr. fs. 7-9 y 10-11 del expediente judicial).

Mediante Resolución de 17 de mayo de 2022, se admitió la presente demanda contencioso administrativa de nulidad, ordenándose el traslado de ésta por el término de cinco (5) días a la autoridad requerida, a fin de que rindiese el informe explicativo de conducta previsto en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y a la Procuraduría de la Administración, para que en igual término, emitiera su opinión en interés de la Ley, según lo establece el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 2000 (Cfr. f. 12 del expediente judicial).

**I. EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.**

El acto administrativo impugnado lo constituye el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 22 de 28 de mayo de 2019, ambos dictados por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de



Trabajo y Desarrollo Laboral, por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de mayo de 1999, que reglamenta los artículos 17 y 18 del Decreto del Código de Trabajo. El acto demandado se profirió en los términos que pasamos a transcribir:

**“ARTÍCULO 1.** Se adiciona el numeral 14 al ARTÍCULO PRIMERO del Decreto Ejecutivo N° 17 de 11 de mayo de 1999, que queda así:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral podrá autorizar los siguientes permisos de trabajo para trabajadores extranjeros:

...

14. Trabajador extranjero con Residencia Permanente en calidad de Extranjero Profesional”.

**ARTÍCULO 2.** Se adiciona el ARTÍCULO DUOCÉCIMO – E al Decreto Ejecutivo No.17 de 11 de mayo de 1999, que queda así:

**“ARTÍCULO DUOCÉCIMO –E:** La solicitud de Permiso de Trabajo para el trabajador extranjero con Residencia Permanente en calidad de Extranjero Profesional deberá acompañarse con los siguientes documentos:

- A. Poder y solicitud mediante abogado, en papel simple, original y copia.
- B. Certificado expedido por el Servicio Nacional de Migración donde conste el estatus migratorio del solicitante;
- C. Copia debidamente autenticada ante Notario Público, del carné emitido por el Servicio Nacional de Migración, en donde conste el Permiso de Residencia Permanente, a favor del solicitante;
- D. Copia del diploma o título universitario, licenciatura, maestría o doctorado, debidamente apostillado o autenticado.
- E. Cuatro (4) fotos tamaño carné con el nombre del solicitante escrito al dorso”.

Parágrafo 1. Cuando se solicite la prórroga de esta clase de permiso no será necesario presentar el documento señalado en el literal D.



**Artículo 3.** El permiso de trabajo expedido se otorgará por el término de un año prorrogable y tendrá un costo para el solicitante de CIENTO BALBOAS CON 00/100 (B/.100.00).

**ARTÍCULO 4.** Los Extranjeros Profesionales con Permiso de Residente Permanente no desempeñarán aquellos oficios reservados por Ley a panameños por nacimiento o naturalización ni aquellos que requieran de una idoneidad, sin el previo cumplimiento de los requisitos establecidos, lo cual debe acreditarse ante la autoridad que corresponda.

No tendrán derecho a estos permisos de Trabajo las personas que estén condenadas o vinculadas a actividades delictivas como el blanqueo de capital, narcotráfico, trata de personas, pandillerismo, sicariato y terrorismo.

...” (Cfr. fs. 7-9 del expediente judicial).

El Decreto Ejecutivo en cuestión, fue posteriormente modificado mediante el Decreto Ejecutivo No. 22 de 28 de mayo de 2019, quedando de la siguiente manera:



**"Artículo 1.** El artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, que adicionó el ARTÍCULO DUODÉCIMO – E al Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de mayo de 1999, queda así:

Artículo DUODÉCIMO – E: La solicitud de permiso de trabajo para el extranjero con Residencia Permanente en calidad de Extranjero Profesional, deberá acompañarse con los siguientes documentos:

- A. Poder y solicitud mediante abogado, en papel simple, original y copia.
- B. Certificado expedido por el Servicio Nacional de Migración, donde conste el estatus migratorio del solicitante.
- C. Copia debidamente cotejada ante Notario Público, del carné aprobado o en trámite emitido por el Servicio Nacional de Migración, o copia del carné de residente permanente autenticado por la Dirección de Cedulación del Tribunal Electoral.
- D. Copia cotejada por notario público panameño del Diploma o título Universitario de Licenciatura, Maestría o Doctorado, debidamente apostillado o legalizado.
- E. Cuatro fotos tamaño carné con el nombre del solicitante escrito al dorso.

Parágrafo 1. Cuando se solicite la prórroga, no será necesario presentar el documento señalado en el literal D.

**Artículo 2.** El permiso de Trabajo expedido se otorgará por el término de dos años la primera vez, y prorrogables cada tres años y tendrá un costo para el solicitante de cien balboas la prórroga (B/.100.00)

**Artículo 3.** Para la solicitud de prórroga, deberá adicionar el pago de nueve cuotas del seguro social o declaración de renta con su respectivo paz y salvo nacional.

..." (Cfr. fs. 10 y 11 del expediente judicial).

## II. NORMAS LEGALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE TALES VIOLACIONES.

A juicio de la parte actora, el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 22 de 28 de mayo de 2019, ambos dictados por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, es violatorio de los artículos 17, 18 y 19 del Código de Trabajo. Preceptos legales cuyo tenor literal es el siguiente:

**"Artículo 17.** Todo empleador mantendrá trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al 90 por ciento del personal de trabajadores ordinarios, y podrá mantener personal extranjero especializado o técnico que no exceda del 15 por ciento del total de los trabajadores.

En ningún caso los porcentajes de salarios o asignaciones en conjunto y por categoría, podrán ser menores que los fijados en el párrafo anterior.

No obstante lo anterior, se podrá permitir una proporción mayor de especialistas o técnicos extranjeros por tiempo definido, previa recomendación del ministerio respectivo y aprobación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Los empleadores que necesiten ocupar trabajadores extranjeros obtendrán una autorización que expedirá el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, previa comprobación de que no se alteran los porcentajes



35

de nacionales exigidos en este artículo, que el personal calificado reúne la respectiva calidad y que desempeñará las funciones inherentes a su especialidad.”

**“Artículo 18.** Los empleadores que fueron autorizados por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para contratar los servicios de trabajadores extranjeros especializados o técnicos, conforme el artículo anterior, tendrán la obligación de sustituir al trabajador especializado extranjero por uno panameño en un término máximo de cinco años, a partir de la fecha en que sea extendida la autorización a que se refiere esta norma.”

**“Artículo 19.** El órgano ejecutivo queda facultado para aumentar la proporción de panameños señalado en el artículo 17, de acuerdo con las condiciones económicas del país.”



Al explicar el primer cargo de ilegalidad, el Licenciado Hernández Zambrano sostiene que el Decreto impugnado *“...no establece entre sus requisitos que la empresa que contrate al extranjero cumpla con los porcentajes establecidos en el Código de Trabajo, el cual señala que todos los empleadores deben mantener un porcentaje no inferior al 90 por ciento de los trabajadores ordinarios, es decir trabajador (sic) panameños, extranjero casado con nacional y con diez años de residencia en el país asimismo el quince por ciento (sic) para el extranjero especializado y técnico.”* La situación descrita, a juicio del actor: *“...crea una alteración a los porcentajes de los trabajadores nacionales, por lo que hay una desprotección laboral a estos...”* (Cfr. fs. 4 y 5 del expediente judicial).

Seguidamente, en cuanto a la alegada infracción del artículo 18 del Código de Trabajo, el recurrente señala que *“...el Código de Trabajo es claro al establecer que los empleadores que fueron autorizados por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral tendrán la obligación de sustituir al trabajador extranjero o especializado o técnico por uno panameño en un término máximo de cinco años, desde el momento en que se emitió el permiso de trabajo; por lo que al no establecer este requisito en el permiso de trabajo de trabajador extranjero con Residencia Permanente en calidad de Extranjero Profesional, por lo que podemos concluir que el decreto demandado.”* (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

Por último, quien demanda señala que la emisión del Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013 y su modificación, contraviene el artículo 19 del Código de Trabajo, ya que *“...al no establecer los porcentajes señalados la Ley Laboral,*





no podría el Órgano Ejecutivo aumentar la proporción de panameños respecto al 10% del personal ordinario así como el 15% del personal especializado y técnico, de acuerdo con la (sic) condiciones económicas del país, ya que al ocurrir una crisis se vería limitado a respetar la apertura existente en el permiso de trabajo otorgados a los extranjeros con permiso de trabajo Trabajador extranjero con Residencia Permanente en calidad de Extranjero Profesional debido a que no existe limitante." (Cfr. f. 6 del expediente judicial).

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

De la demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a fin de que rindiese un informe explicativo de conducta en relación con la actuación atacada, lo que se concretó a través de la Nota No.0294-DM-2022 de 25 de mayo de 2022, por medio de la cual, la referida entidad señaló medularmente, lo que a seguidas se transcribe:

"...cabe resaltar que el principio regulador de la mano de obra extranjera está contenido en el artículo 17 del Código de Trabajo, que para los efectos de la legalidad y protección del trabajador nacional, permite trabajadores extranjeros dentro de los parámetros y porcentajes establecidos, requiriéndose, como elemento indispensable para ello, la autorización de la Autoridad Administrativa de Trabajo.

OCTAVO: Que las normas en materia de migración laboral establecen de forma diáfana, que sólo de diez por ciento (10%) de la fuerza de trabajo de una empresa puede ser extranjera y que el noventa por ciento (90%) de la mano de obra debe estar conformada por trabajadores panameños, extranjero con conyugue panameño y extranjero con diez (10) años de residencia en el país.

NOVENO: Que el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013 emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, no infringe los artículos 17, 18 y 19 del Código de Trabajo, toda vez que no los modifica." (Cfr. fs. 14 y 15 del expediente judicial).



### IV. CONCEPTO LEGAL DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista No.1441 de 30 de agosto de 2022, a través de la cual emitió concepto en relación con la demanda de nulidad que dio origen a este proceso contencioso administrativo, básicamente en los términos que pasamos a citar:

"...



37

#### 4.1. Sobre el artículo 17 del Código de Trabajo.

Sobre la base de las ideas expuestas por el actor, advertimos que no está llamado a prosperar el cargo de ilegalidad invocado, pues, con la emisión del acto impugnado no se pretende generar una alteración en los porcentajes para las contrataciones, sino determinar los requisitos que deben cumplir los extranjeros para obtener un permiso de trabajo, cuando ostenta la residencia permanente otorgada por el Servicio Nacional de Migración, lo que constituye una realidad jurídica distinta a la observada por el activador legal.

En otras palabras, un primer momento consiste en reglamentar el procedimiento para obtener el permiso de trabajo definiendo todos los requisitos que deberá cumplir el extranjero, siempre y cuando haya obtenido la residencia permanente en el país; y, posteriormente, un segundo momento que guarda relación con la contratación de dicho trabajador por parte de un empleador que se encuentra sujeto a los porcentajes que establece el art 17 del Código de Trabajo, mismos que son previamente corroborados por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**.

En ese sentido, no podríamos pretender que en un decreto que enlista los requisitos para obtener un permiso de trabajo se especifique el porcentaje de contratación, pues ello representaría un traslado de la responsabilidad que le es atribuida al empleador y al **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, y dejaría en una posible incertidumbre al extranjero que busca obtener la autorización para trabajar legalmente.

#### 4.2. Sobre el artículo 18 del Código de Trabajo.

Respecto al contenido de la norma indicada, este Despacho observa que no resulta aplicable al caso en estudio, pues las disposiciones contenidas en el Decreto Ejecutivo 69 de 17 de abril de 2013, hacen referencia solamente a la creación de una nueva categoría de permiso de trabajo a la que tienen derecho aquellos extranjeros que previamente hayan cumplido con las autorizaciones y estipulaciones migratorias, sin limitar o entrar en contravención con la protección del trabajo de los nacionales y la obligación (sic) en ese sentido se impone a los empleadores, contempladas en el artículo 18 del Código de Trabajo.



#### 4.3. Sobre el artículo 19 del Código de Trabajo.

En cuanto al contenido de la disposición alegada como infringida por el actor, en la cual se estipula que el Órgano Ejecutivo queda facultado para aumentar la cantidad porcentual de trabajadores panameños, tomando en consideración las condiciones económicas del país, queda claro que el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** como ente rector, podrá disminuir los porcentajes de extranjeros y aumentar la contratación de nacionales; sin embargo, ello no implica que por medio de la emisión del acto acusado de ilegal se incurra en alguna vulneración al ordenamiento jurídico.

...” (Cfr. fs. 16 – 23 del expediente judicial).

Sobre la base de lo antes indicado, el Procurador de la Administración solicita al Tribunal se sirva declarar que no es ilegal, el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, “Que modifica el Decreto Ejecutivo 17 de 11 de mayo de 1999, por el cual se reglamentan los artículos 17 y 18 del Decreto de Gabinete No. 252 de 30 de diciembre de 1971”, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.



## V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Previo al análisis de fondo sobre la situación jurídica que se nos plantea, cabe mencionar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para ejercer el control de legalidad de los actos administrativos, en atención a lo dispuesto por los artículos 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República de Panamá, 97 (numeral 1) del Código Judicial y 42-A de la Ley 135 de 1943, por lo que, en ejercicio de dicha atribución, la Sala procede a examinar el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, dictado por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el cual se modifica el Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de mayo de 1999, que reglamenta los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo.

Dicho examen de legalidad se ejercerá en atención a los cargos de infracción formulados por la parte actora en relación con los artículos 17, 18 y 19 del Código de Trabajo, los que, en ese orden, se refieren a: la contratación de personal extranjero de acuerdo a los parámetros y porcentajes establecidos en la norma, así como a la autorización que expedirá el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, previa comprobación que no se alteran dichos porcentajes; que los empleadores autorizados para contratar trabajadores extranjeros especializados o técnicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 del Código de Trabajo, tendrán la obligación de sustituir al trabajador especializado extranjero por uno panameño en un término máximo de cinco años, a partir de la fecha en que se extendió la autorización; y que el órgano ejecutivo está facultado para aumentar la proporción de panameños señalado en el artículo 17, de acuerdo con las condiciones económicas del país.

En lo medular, tales cargos de ilegalidad que plantea el demandante se centran en tres aspectos fundamentales, a saber: primero, que a fin de expedir el permiso de trabajo de extranjero con permiso de Residencia Permanente, en calidad de extranjero profesional, el decreto impugnado no exige el cumplimiento de los porcentajes de contratación que el artículo 17 del Código de Trabajo le



permite al empleador que requiera mano de obra extranjera, alterando con ello el porcentaje de los trabajadores nacionales y dejando sin protección laboral a los mismos; segundo, que dicho acto también omite establecer la obligación que tiene el empleador de sustituir al trabajador especializado extranjero por uno panameño en el término máximo de cinco años, a partir de la fecha en que se haya extendido la autorización de que trata el artículo ut supra citado; y tercero, que al omitir establecer los porcentajes señalados en la Ley Laboral, el Órgano Ejecutivo no podría aumentar la proporción de trabajadores nacionales respecto al diez por ciento (10%) del personal ordinario, así como el quince por ciento (15%) del personal especializado y técnico, de acuerdo con las condiciones económicas del país.

Conocidos los aspectos esenciales en los que se apoya la pretensión del actor, la Sala procede al examen de los cargos de ilegalidad ensayados en el libelo de demanda, tomando como base para ello las pruebas documentales incorporadas al expediente judicial, así como la normativa vigente que regula lo atinente a la expedición de los permisos de trabajo para los trabajadores extranjeros, con el fin de determinar si el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 22 de 28 de mayo de 2019, ambos expedidos por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, infringe los preceptos legales que invoca el demandante.

En ese sentido, esta Magistratura advierte que la Constitución Política de la República de Panamá, dentro de su Título III, denominado “Derechos y Deberes Individuales y Sociales”, Capítulo 3, establece el derecho al trabajo (artículos 64 – 79), señalando que es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias para una existencia decorosa.

En desarrollo de la norma constitucional, mediante Decreto de Gabinete No. 249 de 16 de julio de 1970, se dictó la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (ahora Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral), cuyo artículo



2, establece que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, tendrá la misión de proyectar, regular, promover, administrar y ejecutar las políticas, normas legales y reglamentarias, planes y programas laborales de seguridad y bienestar social del Estado, encuadrado en las respectivas normas constitucionales, legales y reglamentarias y en los objetivos y metas de los planes nacionales de desarrollo económico y social.

Acorde a la misión descrita en el párrafo superior, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, emitió el Decreto Ejecutivo No.17 de 11 de mayo de 1999, que contempla el régimen legal para la expedición de los permisos de trabajo por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral cuando se trate de trabajadores extranjeros, conforme a lo dispuesto en los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo, los cuales transcribiremos para una mayor ilustración:

**“Artículo 17.** Todo empleador mantendrá trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al 90 por ciento del personal de trabajadores ordinarios, y podrá mantener personal extranjero especializado o técnico que no exceda del 15 por ciento del total de los trabajadores.

En ningún caso los porcentajes de salarios o asignaciones en conjunto y por categoría, podrán ser menores que los fijados en el párrafo anterior.

No obstante lo anterior, se podrá permitir una proporción mayor de especialistas o técnicos extranjeros por tiempo definido, previa recomendación del ministerio respectivo y aprobación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Los empleadores que necesiten ocupar trabajadores extranjeros obtendrán una autorización que expedirá el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, previa comprobación de que no se alteran los porcentajes de nacionales exigidos en este artículo, que el personal calificado reúne la respectiva calidad y que desempeñará las funciones inherentes a su especialidad.”

**“Artículo 18.** Los empleadores que fueren autorizados por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para contratar los servicios de trabajadores extranjeros especializados o técnicos, conforme el artículo anterior, tendrán la obligación de sustituir al trabajador especializado extranjero por uno panameño en un término máximo de cinco años, a partir de la fecha en que sea extendida la autorización a que se refiere esta norma.”



Ahora bien, dada su estrecha relación con el tema objeto de análisis, es dable mencionar que el Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones, establece que los extranjeros que ingresen al territorio nacional podrán hacerlo



bajo las siguientes categorías migratorias: 1. No residente. 2. Residente temporal. 3. Residente permanente. 4. Extranjeros bajo protección de la República de Panamá.

En ese orden de ideas, el artículo 14 del Decreto Ley No. 3 de 2008, en su segundo párrafo, establece que el Órgano Ejecutivo reglamentará las categorías y subcategorías migratorias, el procedimiento, la forma y las condiciones bajo las cuales se expedirán los permisos y las visas, de acuerdo con los principios de seguridad nacional, salubridad, orden público y protección de los derechos y libertades. Además, el artículo 15 del Decreto Ley en cometo señala que el *"Órgano Ejecutivo reglamentara las condiciones y los requisitos que deben cumplirse para aplicar a cada una de estas categorías migratorias y podrá crear otras subcategorías migratorias."*

En atención a esta normativa, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, emitió el Decreto Ejecutivo No. 416 de 13 de junio de 2012, por el cual se creó dentro de la categoría migratoria de Residente Permanente, la subcategoría de Residente Permanente en calidad de Extranjero Profesional, siempre y cuando dicha profesión no esté limitada en la Constitución Política de la República de Panamá o por Ley a nacionales panameños por nacimiento o por naturalización.

Es así que, con el propósito de incorporar la subcategoría de Residente Permanente en calidad de Extranjero Profesional, al procedimiento de expedición de los permisos de trabajo para personal extranjero, establecido en el Decreto Ejecutivo No. 17 de 1999, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, expidió el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, publicado en la Gaceta Oficial No. 27269- de 18 de abril de 2013, que entre otras disposiciones, adiciona el numeral 14 al ARTÍCULO PRIMERO y el ARTÍCULO DUODÉCIMO -E al citado Decreto Ejecutivo No.17 de 1999, cuyo tenor literal es el siguiente:



42

**"ARTÍCULO 1.** Se adiciona el numeral 14 al ARTÍCULO PRIMERO del Decreto Ejecutivo N° 17 de 11 de mayo de 1999, que queda así:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral podrá autorizar los siguientes permisos de trabajo para trabajadores extranjeros:

...

14. Trabajador extranjero con Residencia Permanente en calidad de Extranjero Profesional".

**ARTÍCULO 2.** Se adiciona el ARTÍCULO DUOCÉCIMO – E al Decreto Ejecutivo No.17 de 11 de mayo de 1999, que queda así:

**"ARTÍCULO DUOCÉCIMO –E:** La solicitud de Permiso de Trabajo para el trabajador extranjero con Residencia Permanente en calidad de Extranjero Profesional deberá acompañarse con los siguientes documentos:

- A. Poder y solicitud mediante abogado, en papel simple, original y copia.
- B. Certificado expedido por el Servicio Nacional de Migración donde conste el estatus migratorio del solicitante;
- C. Copia debidamente autenticada ante Notario Público, del carné emitido por el Servicio Nacional de Migración, en donde conste el Permiso de Residencia Permanente, a favor del solicitante;
- D. Copia del diploma o título universitario, licenciatura, maestría o doctorado, debidamente apostillado o autenticado.
- E. Cuatro (4) fotos tamaño carné con el nombre del solicitante escrito al dorso".

Parágrafo 1. Cuando se solicite la prórroga de esta clase de permiso no será necesario presentar el documento señalado en el literal D.

**Artículo 3.** El permiso de trabajo expedido se otorgará por el término de un año prorrogable y tendrá un costo para el solicitante de CIEN BALBOAS CON 00/100 (B/.100.00).

**ARTÍCULO 4.** Los Extranjeros Profesionales con Permiso de Residente Permanente no desempeñarán aquellos oficios reservados por Ley a panameños por nacimiento o naturalización ni aquellos que requieran de una idoneidad, sin el previo cumplimiento de los requisitos establecidos, lo cual debe acreditarse ante la autoridad que corresponda.

No tendrán derecho a estos permisos de Trabajo las personas que estén condenadas o vinculadas a actividades delictivas como el blanqueo de capital, narcotráfico, trata de personas, pandillerismo, sicariato y terrorismo. ...” (Cfr. fs. 7-9 del expediente judicial).

El Decreto Ejecutivo en cuestión, fue posteriormente modificado mediante el Decreto Ejecutivo No. 22 de 28 de mayo de 2019, quedando de la siguiente manera:

**"Artículo 1.** El artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, que adicionó el ARTÍCULO DUODÉCIMO – E al Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de mayo de 1999, queda así:

Artículo DUODÉCIMO – E: La solicitud de permiso de trabajo para el extranjero con Residencia Permanente en calidad de Extranjero Profesional, deberá acompañarse con los siguientes documentos:

- F. Poder y solicitud mediante abogado, en papel simple, original y copia.
- G. Certificado expedido por el Servicio Nacional de Migración, donde conste el estatus migratorio del solicitante.
- H. Copia debidamente cotejada ante Notario Público, del carné aprobado o en trámite emitido por el Servicio Nacional de Migración, o copia del carné de residente permanente autenticado por la Dirección de Cedulación del Tribunal Electoral.
- I. Copia cotejada por notario público panameño del Diploma o título Universitario de Licenciatura, Maestría o Doctorado, debidamente apostillado o legalizado.
- J. Cuatro fotos tamaño carné con el nombre del solicitante escrito al dorso.

Parágrafo 1. Cuando se solicite la prórroga, no será necesario presentar el documento señalado en el literal D.



**Artículo 2.** El permiso de Trabajo expedido se otorgará por el término de dos años la primera vez, y prorrogables cada tres años y tendrá un costo para el solicitante de cien balboas la prórroga (B/.100.00)

**Artículo 3.** Para la solicitud de prórroga, deberá adicionar el pago de nueve cuotas del seguro social o declaración de renta con su respectivo paz y salvo nacional.

...” (Cfr. fs. 10 y 11 del expediente judicial).

Como queda visto, por medio del Decreto Ejecutivo objeto de reparo, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral amplió el catálogo de los permisos de trabajo para personal extranjero inicialmente instituidos en el artículo primero del Decreto Ejecutivo No. 17 de 1999, así como los requisitos exigidos para su correspondiente expedición por parte de dicho Ministerio. Concretamente, nos referimos al permiso de trabajo para extranjero con permiso de Residencia Permanente, en calidad de extranjero profesional, siempre y cuando dicha profesión no se encuentre limitada en la Constitución Política de la República de Panamá o por Ley a nacionales panameños, ya sea por nacimiento o por naturalización.

Examinada la actuación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral al expedir el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, constatamos que el mismo se limita a establecer los requisitos que deben cumplir los extranjeros para obtener un permiso de trabajo, cuando ostentan la categoría de Residencia Permanente, dada su calidad de extranjeros profesionales; sin que ello signifique una alteración de los porcentajes de contratación establecidos en el artículo 17 del Código de Trabajo.

Decimos lo anterior, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 17 en comento, todo empleador en la República de Panamá procurará la contratación de trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, permitiéndose también la contratación de trabajadores extranjeros dentro de los límites porcentuales previstos en dicha norma, esto es, en una proporción no inferior al noventa por ciento (90%) del personal de trabajadores ordinarios, y un límite del quince por ciento (15%) de trabajadores extranjeros especializados o técnicos; requiriéndose, como elemento





imprescindible para ello, la autorización del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, previa comprobación de que no se alteran los referidos porcentajes de trabajadores nacionales y extranjeros.

De lo antes expuesto, resulta claro que la obligación establecida en el artículo 17 del Código de Trabajo, recae en la figura del empleador, que es quien en caso de requerir la contratación de personal extranjero por una necesidad técnica o profesional, tendrá que corroborar que su planilla no excede el quince por ciento (15%) de dicho personal respecto al total de los trabajadores que conforman su planilla, es decir, respetando los porcentajes establecidos en la norma. Lo anterior, máxime cuando el incumplimiento de tal obligación, acarrea la correspondiente aplicación de una sanción pecuniaria, sin perjuicio del despido inmediato del personal extranjero no autorizado, conforme lo establecido por el artículo 20 del Código de Trabajo, modificado y adicionado por la Ley 59 de 12 de septiembre de 2017, de la siguiente manera:

**"Artículo 1.** El artículo 20 del Código de Trabajo queda así:

**Artículo 20.** Las infracciones a los artículos precedentes, así como las informaciones falsas, serán sancionadas por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de la manera siguiente:

1. La primera vez, con multa de quinientos balboas (B/.500.00) por cada trabajador extranjero sin el respectivo permiso de trabajo.
2. La segunda vez, con multa de mil balboas (B/.1 000.00) por cada trabajador extranjero sin el respectivo permiso de trabajo.
3. La tercera vez, con multa de diez mil balboas (B/.10 000.00) sin entrar a considerar la cantidad de trabajadores extranjeros. En este caso, además, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral solicitará al Ministerio de Comercio e Industrias la suspensión temporal del Aviso de Operación de las empresas o establecimientos comerciales reincidentes en la contratación de personal extranjero sin la autorización correspondiente.
4. La cuarta vez, por reincidencia en mantener trabajadores sin permiso de trabajo, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral solicitará al Ministerio de Comercio e Industrias la cancelación definitiva del Aviso de Operación de las empresas o establecimientos comerciales reincidentes en la contratación de personal extranjero sin la autorización correspondiente. Sin perjuicio del inmediato despido del personal extranjero no autorizado y de la obligatoriedad del empleador de consignar la liquidación correspondiente en la Caja de Conciliación del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral o entregarla directamente al trabajador migrante. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral notificará de esta situación a la Caja de Seguro Social y al Servicio Nacional de Migración.

En el caso de las empresas donde se determine que incurren en faltas de diez o más trabajadores, el monto de las multas será duplicado. Los nombres de estas empresas serán publicados en una lista a través de la web del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**"Artículo 2.** Se adiciona el artículo 20-A al Código de Trabajo, así:

**Artículo 20-A.** El procedimiento para sancionar por incumplimiento del artículo anterior será el siguiente:



45

1. El inspector se hará acompañar de personal de la Dirección General, Regional o Especial de Trabajo para realizar la respectiva inspección de migración laboral, ya sea solicitada, programada o de oficio.
2. El hallazgo de personal extranjero que labora sin permiso de trabajo, faculta a los funcionarios a darle el traslado al empleador de la providencia de la multa.
3. Notificada la providencia, el empleador tendrá el término de tres días hábiles
4. para presentar sus descargos y pruebas.
5. La Dirección General, Regional o Especial de Trabajo tendrá un término de cinco días hábiles para emitir la resolución de multa.
6. Contra dicha resolución cabe el recurso de apelación ante el ministro.
7. Una vez quede en firme y ejecutoriada la resolución de segunda instancia, se procederá al cobro inmediato de las respectivas multas."

Conforme ha sido el criterio reiterado de esta Corporación de Justicia, la normativa a la que se ha hecho referencia tiene la finalidad de proteger la mano de obra nacional, imponiéndole al empleador la obligación de contratar y mantener un alto porcentaje de trabajadores panameños, a fin de garantizarles su derecho al trabajo. A manera de ejemplo pasamos a citar la Sentencia de 4 de enero de 2011, que en su parte medular, indica lo siguiente:

"...

Como queda visto, el recurrente sostiene que la sentencia impugnada ha infringido el artículo 17 del Código de Trabajo, el cual es del tenor literal siguiente:

*"Artículo 17. Todo empleador mantendrá trabajadores panameños, o extranjeros de cónyuge panameño o con diez años de residencia en el país, en proporción no inferior al 90 por ciento del personal de trabajadores ordinarios, y podrá mantener personal extranjero especializado o técnico que no exceda del 15 por ciento del total de los trabajadores.*

...

Del contenido de la norma transcrita se establece, de manera expresa que, en nuestro país, todo empleador mantendrá o procurará la contratación de trabajadores panameños. Sin embargo, esta misma excerta legal permite también la contratación de trabajadores extranjeros dentro de los parámetros y porcentajes establecidos en dicha disposición, requiriéndose, como elemento indispensable para ello, la autorización del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

No obstante, dicha norma establece que corresponde *al empleador*, quien necesite los servicios de un trabajador extranjero, la obligación legal de solicitar el permiso de trabajo ante la autoridad administrativa correspondiente. De forma tal que, el contratar un trabajador extranjero sin el cumplimiento de esta disposición, representa que dicha contratación nace nula por la incapacidad jurídica del trabajador para contratar. Por lo que acarrea, de conformidad con el artículo 20 del Código de Trabajo, la aplicación de una *multa* al empleador que contravenga esta norma, "*sin perjuicio del despido inmediato del personal extranjero no autorizado.*" (el resaltado es de la Sala)

El propósito de estas disposiciones es que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral pueda tener cierto control sobre el número de extranjeros sujetos a la legislación laboral en Panamá.

Además, esta Sala ha expuesto que "*dicha excerta tiene el propósito fundamental de proteger la mano de obra panameña, cuya infracción por parte de la empresa, es motivo para que las autoridades de trabajo le impongan la sanción correspondiente.*" (27 de julio de 2001, CHARLES



40

BROOKS -vs- ASTILLEROS BRASWELL INTERNATIONAL, S. A., Mag. Ponente Adán A. Arjona).

...  
Así tenemos, que la exigencia de un permiso de trabajo como requisito esencial para que un extranjero pueda ser contratado en nuestro país, es precisamente una de las condiciones en que la ley subordina a éstos, con relación al trabajador nacional...”.

En definitiva, si bien el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013 -que enlista la documentación que debe contener toda solicitud de permiso de trabajo en calidad de extranjero Profesional- no especifica los porcentajes de contratación establecidos en la legislación laboral; lo cierto es que ello no implica una alteración o vulneración de dichos porcentajes, toda vez que, reiteramos, los mismos se encuentran claramente establecidos en el artículo 17 del Código de Trabajo, norma de jerarquía superior que de manera expresa regula lo referente a la autorización de los permisos de trabajo para trabajadores extranjeros por parte del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

En ese contexto, la Sala comparte el criterio vertido por el Procurador de la Administración cuando indica que el acto impugnado únicamente hace referencia a la creación de una nueva categoría de permiso de trabajo a la que tienen derecho aquellos extranjeros que previamente hayan cumplido con las autorizaciones y estipulaciones migratorias establecidas en la Ley, sin limitar o entrar en contravención con la protección laboral de los trabajadores nacionales y la obligación que en ese sentido se impone a los empleadores, contempladas en los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo; motivo por el cual se han de descartar los cargos de violación endilgados a dichas normas.

Finalmente, en relación con la alegada transgresión del artículo 19 del Código de Trabajo, es dable reiterar, que por medio del Decreto impugnado se incorporó la categoría de extranjero con permiso de Residencia Permanente en calidad de Extranjero Profesional, al listado de permisos de trabajo originalmente establecidos en el Decreto Ejecutivo No.17 de 1999, así como la documentación que debe acompañar toda solicitud para la autorización del mismo, por lo que, al analizar la norma que se aduce infringida, la Sala estima que ésta no guarda



47

relación con el contenido del acto impugnado, ya que el mismo constituye un trámite de regularización migratoria laboral, que en nada limita o interfiere con la facultad legal que posee el Órgano Ejecutivo "...para aumentar la proporción de panameños señalado en el artículo 17, de acuerdo con las condiciones económicas del país.". De ahí, que también se desestima la violación del referido cargo.

Al haber analizado cada una de las infracciones alegadas por la parte demandante y no haberse acreditado las mismas, la Sala concluye que el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, expedido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, fue dictado en estricto cumplimiento de las disposiciones aplicables en la legislación laboral, por lo que en ese sentido nos pronunciamos.

En consecuencia, la **SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el Decreto Ejecutivo No. 69 de 17 de abril de 2013, expedido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, ni su acto modificatorio, por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo No. 17 de 11 de mayo de 1999, que reglamenta los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo.

**Notifíquese, Cúmplase y Publíquese en la Gaceta Oficial,**



*[Signature]*  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

*[Signature]*  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

*[Signature]*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

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

Panamá 11 de abril de 2023

*[Signature]*  
**LICDA. KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá  
 Secretaria (o)



**RESOLUCIÓN N.º MIPRE-2023-0018220**  
**De 17 de mayo de 2023**

Que establece temporalmente los precios máximos de venta al público de algunos combustibles líquidos en la República de Panamá.

**EL SECRETARIO DE ENERGÍA**  
en uso de sus facultades legales,

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 1 de la Ley 43 de 25 de abril de 2011, reorganizó la Secretaría Nacional de Energía como una dependencia del Órgano Ejecutivo, adscrita al Ministerio de la Presidencia;

Que el artículo 27 de la Ley 43 de 25 de abril de 2011, asignó a la Secretaría Nacional de Energía las funciones, atribuciones y responsabilidades que el Decreto de Gabinete N.º 36 de 17 de septiembre de 2003, le otorgaba a la Dirección General de Hidrocarburos y Energías Alternativas, lo que incluye la determinación de los precios de paridad de importación de los productos derivados del petróleo;

Que mediante Decreto Ejecutivo N.º 123 de 11 de mayo de 2023, se resolvió regular por seis (6) meses, prorrogables, los precios máximos de venta al público de algunos combustibles líquidos en la República de Panamá;

Que el Decreto Ejecutivo citado, autorizó a la Secretaría Nacional de Energía para que determine, en cada ocasión, mediante resolución de mero cumplimiento, los precios máximos de venta al público específicos de cada combustible en cada localidad, y además, para que actualice cada catorce (14) días calendario dichos precios en función de las variaciones que experimenten los precios de paridad de importación respectivos y de la estimación de los costos de fletes y márgenes razonables de comercialización para cada combustible;

Que en atención a las consideraciones expuestas,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO 1.** Establecer el precio máximo de venta al público de algunos combustibles líquidos en las ciudades de: Panamá, Colón, Arraiján, La Chorrera, Antón, Penonomé, Aguadulce, Divisa, Chitré, Las Tablas, Santiago, David, Frontera, Boquete, Volcán, Cerro Punta, Puerto Armuelles y Changuinola, en el periodo comprendido del 19 de mayo de 2023 a las seis de la mañana (6:00 a.m.), hasta el 2 de junio de 2023 a las cinco y cincuenta y nueve de la mañana (5:59 a.m.), tal y como se detalla a continuación:



Documento oficial firmado con Firma Electrónica Calificada en el Sistema de Transparencia Documental – TRANSDOC del Ministerio de la Presidencia, de acuerdo con la Ley 83 del 09/11/2012 y el Decreto Ejecutivo Nro. 275 del 11/05/2018. Utilice el Código QR para verificar la autenticidad del presente documento o acceda al enlace: <https://sigob.presidencia.gob.pa/consulta/?id=42b7MCQ30SfpCrOExgRgKGydpnoiRbwlInAUi%2BHuDm%3D>



Precio máximo de venta al consumidor en estaciones de servicio de combustibles líquidos en la República de Panamá (Balboas)

Vigente del 19 de mayo de 2023 al 2 de junio de 2023

<i>Ciudad</i>	<i>Gasolina de 95 Octanos</i>	<i>Gasolina de 91 Octanos</i>	<i>Diesel ULS</i>
	<i>Balboas por Litro</i>	<i>Balboas por Litro</i>	<i>Balboas por Litro</i>
Panamá	1.014	0.946	0.837
Colón	1.014	0.946	0.837
Arraiján	1.017	0.948	0.840
La Chorrera	1.017	0.948	0.840
Antón	1.020	0.951	0.843
Penonomé	1.022	0.954	0.845
Aguadulce	1.022	0.954	0.845
Divisa	1.022	0.954	0.845
Chitré	1.028	0.959	0.851
Las Tablas	1.030	0.962	0.853
Santiago	1.022	0.954	0.845
David	1.036	0.967	0.859
Frontera	1.038	0.970	0.861
Boquete	1.038	0.970	0.861
Volcán	1.041	0.972	0.864
Cerro Punta	1.043	0.975	0.866
Puerto Armuelles	1.046	0.977	0.869
Changuinola	1.065	0.996	0.888

Factor de Conversión: 1 galón= 3.785412 litros

**ARTÍCULO 2.** Estos precios comenzarán a regir a partir del 19 de mayo de 2023 a las seis de la mañana (6:00 a.m.), hasta el 2 de junio de 2023 a las cinco y cincuenta y nueve de la mañana (5:59 a.m.).

**ARTÍCULO 3.** La presente resolución comenzará a regir a partir de su promulgación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO.** Ley 45 de 31 de octubre de 2007, Ley 43 de 25 de abril de 2011, Decreto de Gabinete N.º36 de 17 de septiembre de 2003, y Decreto Ejecutivo N.º123 de 11 de mayo de 2023.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**JORGE RIVERA STAFF**  
Secretario Nacional de Energía



Documento oficial firmado con Firma Electrónica Calificada en el Sistema de Transparencia Documental – TRANSDOC del Ministerio de la Presidencia, de acuerdo con la Ley 83 del 09/11/2012 y el Decreto Ejecutivo Nro. 275 del 11/05/2018. Utilice el Código QR para verificar la autenticidad del presente documento o acceda al enlace: <https://sigob.presidencia.gob.pa/consulta/?id=42b7MCQ30SfpCrOExgRgKGydpnoiRbwllnAUi%2BHuDMD%3D>

