

Año

Panamá, R. de Panamá lunes 11 de agosto de 2025

N° 30341-A

CONTENIDO

MINISTERIO DE SALUD

Decreto Ejecutivo N° 17
(De lunes 11 de agosto de 2025)

QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA SOLICITUD DE VERIFICACIÓN DE AUTENTICIDAD DE LOS CERTIFICADOS MÉDICOS DE INCAPACIDAD

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De jueves 12 de junio de 2025)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES ILEGAL LA RESOLUCIÓN NO.004 DE 15 DE FEBRERO DE 2017, EMITIDA POR LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA.

Fallo N° S/N
(De lunes 16 de junio de 2025)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 110-2023 DE 9 DE FEBRERO DE 2023, EXPEDIDA POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

Fallo N° S/N
(De lunes 16 de junio de 2025)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES ILEGAL SOLAMENTE LA EXPRESIÓN "UNIVERSIDAD", INSERTA EN LA DEFINICIÓN DE TÉCNICO EN SALUD OCUPACIONAL Y EN LOS REQUISITOS PARA OPTAR A LA IDONEIDAD, AMBOS CONTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN NO. 01 DE 8 DE FEBRERO DE 1988, EXPEDIDA POR EL CONSEJO TÉCNICO DE SALUD, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL NO. 21,076 DE 22 DE JUNIO DE 1988; Y, EN CONSECUENCIA, EL RESTO DE SU CONTENIDO SE MANTIENE INCÓLUME.

Fallo N° S/N
(De martes 17 de junio de 2025)

POR EL CUAL SE DECLARA NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. D.N. 8-5-0546 DE 5 DE MARZO DE 2009, EXPEDIDA POR LA DIRECCIÓN DE REFORMA AGRARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (M.I.D.A.) (HOY AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS ANATI).

Fallo N° S/N
(De martes 17 de junio de 2025)

POR EL CUAL SE DECLARA NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. ADMG-483-2022 DE 18 DE MARZO DE 2022, PROFERIDA POR LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI).

Fallo N° S/N



(De miércoles 18 de junio de 2025)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES ILEGAL LA RESOLUCIÓN NO. 060-16 DE 19 DE OCTUBRE DE 2016, EMITIDA POR LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA.

Fallo N° S/N
(De lunes 14 de julio de 2025)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE HAY COSA JUZGADA DENTRO DE LA DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE YÁNGUEZ & CO., ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE GIANNA MARIEL RUEDA MANZANO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO NO. 01-2024 DE 27 DE FEBRERO DE 2024, "QUE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 208, 231, 232, 237 Y 245 DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE LA UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMERICAS; DISPONE LA REACTIVACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL UNIVERSITARIO Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS", EMITIDO POR EL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS, Y ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE.

FE DE ERRATA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

FE DE ERRATA REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO- PARA CORREGIR ERROR INVOLUNTARIO DE LA GACETA OFICIAL EN LA PUBLICACIÓN DEL ACUERDO N°407 DE 18 DE JULIO DE 2024 PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DIGITAL N°. 30340-C DE 08 DE AGOSTO DE 2025.





**REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE SALUD**

DECRETO EJECUTIVO No. 17
de 11 de Agosto de 2025

Que establece el Procedimiento para la Solicitud de Verificación de Autenticidad de los Certificados Médicos de Incapacidad.

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

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de Panamá en su artículo 109, señala que es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social;

Que el Decreto de Gabinete No. 1 del 15 de enero de 1969, establece la creación del Ministerio de Salud como órgano de la función ejecutiva del Estado en materia de salud, la que tendrá a su cargo la determinación y la conducción de la política de salud del gobierno en el país, en adición el Decreto No. 75 de 27 de febrero de 1969 señala que dentro de las funciones generales del Ministerio de Salud, está la de mantener actualizada la legislación que regula las actividades del sector salud y las relaciones inter e intrainstitucionales;

Que la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, que aprueba el Código Sanitario de la República de Panamá, modificada mediante la Ley 40 de 16 de noviembre de 2006, regula en su totalidad los asuntos de salubridad e higiene pública, otorga al Consejo Técnico de Salud Pública la facultad para reglamentar y controlar el ejercicio profesional de la medicina y profesiones afines y establece, además, las sanciones aplicables a toda falta o contravención que, en materia de salud pública, se incurra;

Que el Decreto Ejecutivo No. 210 de 26 de julio de 2001, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 19 de 9 de marzo de 2016 y la Resolución No. 31 de 11 de mayo de 1999, constituyen las normas vigentes en materia de certificados de incapacidad y en su contenido establecen que es deber de la Dirección General de Salud Pública, realizar la verificación de autenticidad de los certificados de incapacidad falsos o injustificados;

Que el certificado médico de incapacidad debe ser reflejo fiel e indudable de la atención médica al paciente, efectuada personalmente por el profesional que lo expide. El médico, ante las autoridades, es testigo de la salud de un paciente y el certificado, un testimonio de este. Si el mismo no se ajusta a la realidad, el profesional se expone a un proceso administrativo independientemente de las acciones civiles y penales, por daños y perjuicios que pudieran corresponderle;

Que, frente al elevado número de expedición de certificados de incapacidad, asalta las dudas en cuanto a la veracidad de su contenido y las medidas previas a su emisión, tales como la presencia del paciente en el centro médico y una evaluación adecuada por parte del médico firmante;

Que, lo antes descrito, genera inconvenientes en la operación de empresas y la propia administración pública incluida la actividad judicial, a los que les asiste el derecho de solicitar una investigación e interponer la denuncia correspondiente ante las autoridades



de salud competentes, bajo sospecha de la expedición del certificado de incapacidad fraudulenta o carente del debido protocolo que permita su emisión;

Que, en este orden de ideas, el Código Procesal Penal contempla en su artículo 105, la facultad del juez para hacer verificar a posteriori los certificados médicos presentados por los abogados para ausentarse en las audiencias, en relación a las dos modalidades de falsedad posible, a saber, un documento auténtico, pero con el contenido falso o el documento completamente falso, cuyas conductas se encuentran tipificadas en los artículos 372 y 373 del Código Penal, mismas que son aplicables a los médicos que expiden los certificados de incapacidad, a los abogados a quienes se les extienden e incluso si se les emite a sus clientes;

Que son cada vez más frecuentes las solicitudes de verificación de la validez de algunos certificados de incapacidad, debido a la desconfianza surgida de su comercialización, práctica reñida con el ejercicio ético de la medicina y la odontología, la cual es necesario erradicar, por cuanto produce altos costos económicos y sociales para el Estado, las instituciones públicas y privadas que son afectadas directamente;

Que en el escenario actual, la verificación de autenticidad de un Certificado Médico de Incapacidad, no tiene la misma efectividad en las Regiones de Salud, ya que el procedimiento está centralizado en la sede del Ministerio de Salud, siendo necesario y urgente promover, impulsar y fortalecer, un nuevo procedimiento de verificación descentralizado en las regiones de salud más cercano y expedito a toda la población, con mejor vigilancia y fiscalización y lograr la defensa integral de un documento público, el Certificado Médico de Incapacidad, que debe ser veraz en todo su contenido para mantener la confianza en la sociedad;

Que esta descentralización permitirá la reducción de los tiempos administrativos, el aumento de la transparencia y el acceso del ciudadano de forma rápida y segura, generando valor para la administración pública. Esto garantiza mayor agilización y se traduce en confianza por parte de la ciudadanía y una mejora beneficiosa en la calidad del servicio final al ciudadano;

Que conforme con lo anterior, resulta necesario establecer los requisitos y procedimientos que deben adelantarse para establecer un Procedimiento para la Solicitud de Verificación de Autenticidad de Certificado Médico de Incapacidad que sea eficaz y eficiente en su gestión, seguimiento, control y trazabilidad;

Que es deber y responsabilidad de las autoridades de salud velar por el fiel cumplimiento de todas las normas sanitarias vigentes, en consecuencia,

DECRETA:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. OBJETO. El presente Decreto Ejecutivo tiene por objeto regular las formalidades y condiciones para la expedición del Certificado Médico de Incapacidad, así como su validez y Procedimiento de Verificación de Autenticidad, a fin de garantizar su adecuada gestión, seguimiento, control y trazabilidad, en pro de la seguridad jurídica y sanitaria de la población.

Artículo 2. EMISOR. Los médicos y odontólogos idóneos están facultados para expedir certificados de incapacidad impreso o electrónico, con numeración continua y sucesiva. Dichos certificados deberán contener el número de registro otorgado por el Consejo Técnico de Salud, el nombre completo del profesional emisor, así como la dirección y el número de teléfono del establecimiento o institución pública o privada en la cual se expide el certificado.



Artículo 3. HISTORIA CLÍNICA. Una vez expedido el certificado de incapacidad, se dejará una copia en la que se registrará el diagnóstico, archivada en el expediente del paciente en el establecimiento donde fue atendido y emitido. Asimismo, todo certificado de incapacidad otorgado debe estar consignado en la historia clínica, ya sea impresa o electrónica, en donde se debe registrar la atención brindada, el diagnóstico o condición que justifica la incapacidad certificada.

Artículo 4. PERÍODO DE INCAPACIDAD. Todo certificado deberá indicar la fecha y hora en que se inicia y termina la incapacidad, de forma claramente legible.

Artículo 5. AUTORIDADES COMPETENTES. El Ministerio de Salud, como ente rector de la salud, a través de las unidades administrativas, Dirección General de Salud Pública, Consejo Técnico de Salud y las Direcciones Regionales de Salud serán las responsables, cada una en su jurisdicción y competencia, de las actuaciones y trámites administrativos referentes a la Solicitud de Verificación de Autenticidad de Certificado Médico de Incapacidad.

Artículo 6. COLABORACIÓN. Los médicos y odontólogos incluyendo el personal de las instituciones y/o establecimientos públicos o privados de salud deberán colaborar con la autoridad sanitaria para los fines indicados, la negativa en la debida cooperación se considerará una falta grave.

CAPÍTULO II DEL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE VERIFICACIÓN DE CERTIFICADO MÉDICO DE INCAPACIDAD

Artículo 7. REQUISITOS. Todo empleador, incluyendo a la Administración Pública, funcionario de instrucción del Ministerio Público, Juez, Magistrado del Órgano Judicial u Operador de Justicia Administrativa, con motivo de sospecha de su autenticidad, por causa de supuesta emisión fraudulenta, por razones ilegítimas o sin el debido examen del paciente por parte del médico, presentará la siguiente documentación:

1. Solicitud, que contendrá las generales del solicitante, los datos personales del particular o trabajador incapacitado y del emisor del documento, incluyendo el nombre de la institución o establecimiento de salud público o privado o, en su defecto, de la sucursal correspondiente en donde se expidió el certificado; su ubicación exacta, que incluye el nombre del edificio, la calle, el sector, corregimiento, distrito, provincia, número de teléfono, entre otros.
2. Adjuntar el certificado de incapacidad original o la copia notariada.

Artículo 8. TRAMITACIÓN. La tramitación de la Solicitud de verificación de autenticidad de certificado médico de incapacidad debe cumplir con el siguiente procedimiento:

1. El Director (a) Regional de Salud responsable del área sanitaria recibirá la solicitud formal de verificación con los requisitos exigidos para su presentación, realizando las diligencias para recabar las evidencias y elementos probatorios necesarios.
2. El personal técnico idóneo de la Región de Salud programará la visita e inspección al establecimiento o institución de salud y requerirá cualquier copia de la documentación que sirva de constancia para comprobar la veracidad, validez o justificación del certificado médico.
3. El personal técnico idóneo de la Región de Salud competente solicitará el expediente clínico físico o electrónico para su debido reconocimiento, comprobación de atención y datos. Solo se recabarán los datos relativos a la incapacidad expedida, dejando copia física o electrónica del Formulario de Verificación de Autenticidad del certificado de incapacidad al particular, médico o personal autorizado de la instalación de salud o clínica, una vez debidamente completado.



4. La Autoridad Regional de Salud responsable del área sanitaria dará respuesta mediante nota dirigida al solicitante, sobre el informe de la autenticidad y validez del certificado médico y del posible inicio formal de la investigación administrativa.
5. En caso de existir hallazgos, faltas o infracciones administrativas referentes a las normativas de salud en materia de certificados de incapacidad médicos, se remitirá el expediente al Consejo Técnico de Salud para iniciar la investigación administrativa formal, cumpliendo con el debido proceso.
6. El procedimiento para la sustanciación de las actuaciones, notificaciones, pruebas, recursos de impugnación y demás trámites se ajustará de conformidad con lo dispuesto en la Ley vigente que regule el procedimiento administrativo general.
7. El Consejo Técnico de Salud deberá enviar las recomendaciones a la Dirección General de Salud Pública, quien emitirá la Resolución sancionatoria, de acuerdo con las normativas vigentes relacionadas con la imposición de sanciones.
8. En caso de que se descubra una supuesta conducta ilícita de tipo penal se entregará el expediente a la Oficina Nacional de Asesoría Legal del Ministerio de Salud (MINSa) para los trámites correspondientes.

Artículo 9. TRAMITACIÓN ESPECIAL. En caso de que la solicitud formal de verificación de la autenticidad del certificado médico de incapacidad tenga su origen en oficios de despachos judiciales, los cuales han sido presentados ante jueces para justificar la inasistencia a una audiencia, la Autoridad Regional de Salud responsable debe rendir los resultados de la verificación al despacho judicial en un término no mayor de treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud.

CAPÍTULO III INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 10. INFRACCIONES O FALTAS ADMINISTRATIVAS. Se tipificarán como infracciones o faltas administrativas al presente Decreto Ejecutivo las siguientes conductas:

1. La expedición de un certificado que no se ajuste a la realidad de la salud del paciente.
2. El cobro o pago directo por la expedición de certificados de incapacidad, sin que medie una evaluación adecuada del paciente, por parte del médico.
3. La expedición de un certificado por una persona que no sea un médico u odontólogo idóneo.
4. La expedición de un certificado que no se haya realizado mediante documento preimpreso en formulario continuo, con numeración continua y sucesiva.
5. La expedición de un certificado que no contenga el número de registro del médico.
6. La expedición de un certificado que no contenga el nombre completo, dirección y teléfono de la clínica, hospital o institución pública o privada en la cual se expide el certificado.
7. La expedición de un certificado que no indique la fecha y hora en que inicia y termina la incapacidad.
8. La omisión por parte del médico u odontólogo de archivar copia del certificado expedido en el expediente del paciente en el establecimiento o institución pública o privada donde fue emitido.
9. Cualquier otro incumplimiento al presente Decreto Ejecutivo y demás normas vigentes, relacionadas en la materia de certificados de incapacidad.

Artículo 11. NULIDAD. Los certificados de incapacidad que no cumplan con los requisitos establecidos en este Decreto Ejecutivo se consideran nulos y a su emisor se le aplicarán las sanciones establecidas en este Decreto Ejecutivo, de acuerdo con el tipo de falta cometida.



Artículo 12. CONSEJO TÉCNICO DE SALUD. El Director (a) Regional de Salud responsable del área sanitaria, una vez determinada la infracción, tiene la responsabilidad de presentar el caso al Consejo Técnico de Salud, quien después de conocerlo, emitirá las recomendaciones de sanción a que se hagan acreedores los médicos u odontólogos infractores, de acuerdo con la escala establecida en legislación sanitaria vigente y manteniendo un archivo actualizado de los expedientes de los infractores.

CAPÍTULO IV DISPOSICIONES FINALES

Artículo 13. FORMULARIO. Se aprueba el documento denominado Formulario de Verificación de Autenticidad del Certificado de Incapacidad Médico, que regirá para las unidades administrativas competentes en el proceso de verificación precitado e implementado por el personal de salud idóneo, el cual se reproduce en el Anexo I y forma parte integral del presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 14. DEROGACIÓN. El presente Decreto Ejecutivo deroga el Decreto Ejecutivo No. 210 de 26 de julio de 2001, Decreto Ejecutivo No.19 de 9 de marzo de 2016 y la Resolución No. 31 de 11 de mayo de 1999.

Artículo 15. VIGENCIA: Este Decreto Ejecutivo empezará a regir a partir de los sesenta días (60) siguientes de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá, Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969 y Ley 66 de 10 de noviembre de 1947 modificada por la Ley 40 de 16 de noviembre de 2006.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 11 días del mes de Agosto del año dos mil veinticinco (2025).


JOSE RAÚL MULINO QUINTERO
Presidente de la República


FERNANDO BOYD GALINDO
Ministro de Salud



ANEXO I



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO689A64E047D0D** en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE SALUD
DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD**

Formularios de Verificación de Autenticidad del Certificados de Incapacidad
(Llenar 1 hoja por cada certificado)

Región de Salud: _____
 Funcionario Responsable _____ Fecha: _____ Hora: _____

DATOS GENERALES DE LA CLÍNICA /HOSPITAL

Nombre: _____ Edificio: _____
 Calle: _____ Sector: _____
 Corregimiento: _____ No. de teléfono: _____
 Propietario: _____ Gerente o Adm: _____

DATOS DEL MÉDICO

Nombre: _____ Cédula: _____
 Registro: _____ No. De Código: _____

DATOS DEL CERIFICADO DE INCAPACIDAD

Número de Certificado: _____

	<i>SI</i>	<i>NO</i>	<i>OBSERVACION</i>
Prenumeración			
Generales de la Clínica			
Fecha y Hora de inicio de incapacidad			
Fecha y Hora de termino de incapacidad			
Diagnóstico o justificación			
Existencia de copia de certificado de incapacidad			

Nota sobre el diagnóstico:

Documento para solicitar:

Persona Entrevistada:

Nombre: _____
 Cédula: _____

Funcionario de Salud

Nombre: _____
 Teléfono: _____





REPÚBLICA DE PANAMÁ

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



Panamá, doce (12) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El licenciado RICARDO ANTONIO REYES CASTRO, 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.004 de 15 de febrero de 2017, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (Cfr. fs. 1 - 16 del expediente judicial).

La demanda incoada por la accionante incluyó una solicitud de suspensión provisional, petición que fue rechazada mediante el Auto de 31 de enero de 2024 (Cfr. fs. 161 - 168 del expediente).

Una vez repartida la acción ensayada, la Magistrada Sustanciadora procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 4 de marzo de 2024, a través de la cual se admitió la misma; se envió copia al PRESIDENTE DE LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA, para que rindiese un informe explicativo de conducta; y le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 171 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron con 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 las pretensiones de la parte actora, así como la posición que al



231

2

respecto tiene el funcionario acusado, y quien representa sus intereses, el Procurador de la Administración.

I. Pretensiones formuladas; hechos que fundamentan la demanda; normas que se estiman violadas y cómo lo han sido.

El licenciado RICARDO ANTONIO REYES CASTRO, actuando en su propio nombre y representación, solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución No.004 de 15 de febrero de 2017, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, a través de la cual se dispuso lo siguiente:

"PRIMERO: ADOPTAR, por referencia, los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la National Fire Protection Association (NFPA), de la última versión en español vigente a la fecha de la National Fire Protection Association (NFPA), tomando en cuenta de igual forma las regulaciones de la República de Panamá. Estas modificaciones se realizarán a través DEL COMITÉ CONSULTIVO PERMANENTE DEL REGLAMENTO DE GAS LICUADO DE PETROLEO." (Cfr. fs- 22 – 23 del expediente judicial).

Entre los hechos que se sustentan la pretensión del actor, se encuentran los siguientes:

"QUINTO: La sobredicha resolución (Resolución No.004 de 16 de febrero de 2017) adoptó por referencia, de los Códigos NFPA 54 (Que establece los requisitos mínimos de seguridad para el diseño y la instalación de sistemas de tuberías de gas combustible en viviendas y otros edificios) y NFPA 58 (norma para el almacenamiento y manejo de gases licuados de petróleo) de la National Fire Protection Association), tomando de igual forma las regulaciones de la República de Panamá, y no publicó los referidos Códigos NFPA 54 ni 58 en la Gaceta Oficial Digital de la República de Panamá.

El método para la adopción de un documento por referencia al que se refiere la NFPA no es un mecanismo constitucional no legal reconocido en la República de Panamá para adoptar codificaciones obligatorias en nuestro país, sobre todo de actividades peligrosas, ya que por este mecanismo solo requiere que el texto de la ley o reglamentación en cuestión cite el título de dicho documento sin necesidad de incluir o publicar el texto del documento en la ley, reglamento o resolución. Nuestro ordenamiento constitucional y legal como se verá más adelante, exige que cualquier norma, resolución o reglamento de efectos generales, debe ser publicado, lo cual implica transcribir el texto completo del documento o anexarlo a la ley o en el acto o reglamento de contenido general en el órgano de publicidad del Estado que es la Gaceta Digital Oficial." (Cfr. fs. 4 – 5 del expediente judicial).



En atención a lo anterior, el actor estima que con la emisión del acto objeto de reparo, se han vulnerado las siguientes normas legales:

1. El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o



256

3

aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior. (Cfr. fs. 8 – 11 del expediente judicial).

En ese sentido, de acuerdo al demandante:

“Esta norma resultó infringida en el concepto de violación directa por omisión, ya que el acto impugnado que adopta los referidos Código NFPA 54 y NFPA 58 no fueron publicados ni transcritos en la Gaceta Oficial de Panamá, por lo que no pueden ser aplicados, ya que una norma de contenido general no puede aplicarse o emplearse si no ha sido publicada en el sitio web de la Gaceta Oficial, por lo que el acto carece de fuerza vinculante mientras no se cumpla la formalidad de la promulgación.” (Cfr. f. 9 del expediente judicial).

2. El artículo 1 (numeral 2) de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, el cual establece, que debe publicarse en la Gaceta Oficial, entre otras cosas, las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general (Cfr. fs. 11 – 12 del expediente judicial).

En lo que respecta a este cargo de infracción, el demandante es del concepto que:

“Lo más grave se presenta cuando el artículo 2 del Reglamento de Gases, aprobado por la Resolución No.004 de 16 de febrero de 2017, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, sostiene que le corresponderá al Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, la implementación, ejecución y vigilancia de los Códigos cuando los mismos NO han sido publicados en la Gaceta Oficial y gozan de una protección de derechos de autor, por lo cual, repetimos, no tienen eficacia jurídica, no son oponibles a terceros y por lo tanto son inexistentes.” (Cfr. f. 12 del expediente judicial).



II. Informe de conducta requerido a la entidad demandada.

Mediante la Nota JTIA No.106-2024 de 14 de marzo de 2024, la entidad demandada presentó su informe de conducta, a través del cual aprovecho para indicar, entre otras cosas, lo siguiente:

“Según lo establece la NFPA, en los requisitos para la adopción por referencia de los códigos, la autoridad con jurisdicción, al efectuar una eliminación, adición o cambio, lo debe efectuar por legislación separada, con la indicación e identificación de la norma y sin su reproducción.” (Cfr. f. 176 del expediente judicial).

III. Concepto en relación a la demanda por el Procurador de la Administración.



255

4

A través de la Vista No.714 de 9 de abril de 2024, la Procuraduría de la Administración emitió su concepto en relación la demanda contencioso administrativa de nulidad que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal, se sirva declarar que no es ilegal el acto objeto de reparo; criterio que en lo medular, sustentó de la siguiente manera:

“En ese sentido podemos señalar, que las Normas NFPA están protegidas por derechos de autor de la NFPA. Dichas normas y Códigos están disponibles para una amplia variedad de usos tanto públicos como privados, lo cual incluye tanto el uso y adopción por referencia en leyes y reglamentos, como el uso en autoregulación privada, la normatización y la promoción de prácticas y métodos seguros

...
Visto lo anterior, podemos concluir que la medida de regulación referente a las Normas y Códigos de la NFPA, adoptados por referencia a través de la Resolución 060-16 de 19 de octubre de 2016, publicada en la Gaceta Oficial 28151-A y la Resolución 004 de 15 de febrero de 2017, se efectuaron por parte de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en estricto cumplimiento de las políticas de legales en materia de derecho de autor exigidas por la National Fire Protection Association (NFPA).” (Cfr. f. 233 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido con el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b 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 el licenciado RICARDO ANTONIO REYES CASTRO, quien solicita que la Sala Tercera haga la siguiente declaración:

“Solicitamos a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia una vez analizadas las disposiciones legales que indicamos como infringidas y el caudal probatorio que sustentan esta demanda, previo traslado al Procurador de la Administración quien actuará en defensa de la legalidad, se hagan las siguientes declaraciones:

A. Que es Nula, por ilegal, la Resolución No.004 de 16 de febrero de 2017, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por medio de la cual se adopta, por referencia, los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la NATIONAL FIRE PROTECTION ASSOCIATION.” (Cfr. f. 2 del expediente judicial).



234

5

Al analizar la demanda en comento, observamos que la misma gira en torno al momento a partir del cual un determinado acto jurídico entra en vigencia; y, por tanto, resulta aplicable a terceros.

Definido el problema en la forma que antecede, iniciamos el análisis del caso que nos ocupa haciendo referencia a las dos normas que el actor alega como infringidas, siendo estas, *el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000*, y, por otro lado, *el artículo 1 (numeral 2) de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005*.

Tal y como indicamos en fojas que anteceden, una y otra norma hacen alusión a la obligación de publicar en la Gaceta Oficial, los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general.

En ese sentido, cuanto se analiza el acto objeto de reparo, el cual lo constituye la Resolución No.004 de 15 de febrero de 2017, la cual fue emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; podemos dar cuenta de irregularidades que, *en efecto*, inciden sobre la *aplicabilidad* del mismo. Pasamos a explicar.

A través de la Gaceta Oficial No.28270 de 3 de mayo de 2017, se publicó la *Resolución No.004 de 15 de febrero de 2017, Por medio de la cual se modifica la resolución No.060 de 19 de octubre de 2016, que aprobó el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de la República de Panamá*.

Luego de un muy breve *Considerando*, la resolución en cuestión resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: ADOPTAR, por referencia, los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la National Fire Protection Association (NFPA), de la última versión en español vigente a la fecha de la National Fire Protection Association (NFPA), tomando en cuenta de igual forma las regulaciones de la República de Panamá. Estas modificaciones se realizarán a través DEL COMITÉ CONSULTIVO PERMANENTE DEL REGLAMENTO DE GAS LICUADO DE PETROLEO.” (Cfr. fs- 22 – 23 del expediente judicial).



Como se observa, a través del acto administrativo en cuestión, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, dispuso aprobar, *por referencia*, los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la National Fire Protection Association (NFPA), de la



25

6

última versión en español vigente a la fecha de la National Fire Protection Association (NFPA), no siendo dicho mecanismo de aprobación válido ni permitido dentro de nuestro país.

Como justificación al mecanismo de aprobación en cuestión, indica la entidad demandada, refiriéndose a los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la National Fire Protection Association (NFPA) que se "*cuenta con una serie de delimitaciones relacionados con estos documentos y dispone el mecanismo de las adopciones por referencia, esto derivado de las patentes y derechos de autor ...*" (Cfr. f. 175 del expediente judicial).

Lo alegado por la entidad demandada, no solo resulta carente de sustento jurídico, sino que además, vulnera el *Principio de Publicidad* que debe acompañar a todos los actos de contenido general que emita la Administración.

Con similar criterio, luego de parafrasear el Informe de Conducta y el contenido del Código Nacional del Gas Combustible NFPA 54, edición 2009, la Procuraduría de la Administración culmina su Vista Fiscal indicado, entre otras cosas, lo siguiente:

"Visto lo anterior, podemos concluir que la medida de regulación referente a las Normas y Códigos de la NFPA, adoptados por referencia a través de la Resolución 060-16 de 19 de octubre de 2016, publicada en la Gaceta Oficial 28151-A y la Resolución 004 de 15 de febrero de 2017, se efectuaron por parte de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en estricto cumplimiento de las políticas de legales en materia de derecho de autor exigidas por la National Fire Protection Association (NFPA)." (Cfr. f. 233 del expediente judicial).

En relación a los planteamientos arriba plasmados, consideramos pertinente hacer referencia al artículo 1 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, el cual, haciendo mención de los actos que se deben publicar en la Gaceta Oficial, establece lo siguiente:

Artículo 1. La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordenen la Constitución Política y la ley. La Gaceta Oficial se publicará en el sitio de Internet habilitado oficialmente por el Estado para tal fin.

Los actos y las normas que deben publicarse en sitio de la Gaceta Oficial comprenden:

1. Los actos reformativos de la Constitución Política de la República, las leyes, los decretos con valor de ley y los decretos y las



resoluciones expedidos por el Consejo de Gabinete o por el Órgano Ejecutivo.

2. Las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general.

También, se publicarán por este medio, los avisos, los contratos y cualquier instrumento o acto cuya publicación ordene expresamente la ley."

Cuando se contrasta el contenido de la norma citada, con el acto objeto de reparo, se podrá ver que, si bien se dio la publicación del mismo en la Gaceta Oficial, dicho acto de publicidad resultó incompleto, ya que, al mismo no le acompañó el contenido de los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la National Fire Protection Association (NFPA).

Por otro lado, se observa que a través del informe de conducta y la Vista Fiscal de la Procuraduría de la Administración, se busca justificar lo actuado por la entidad demandada, utilizando como fundamento para ello, las facultades de interpretación y reglamentación concedidas a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963 y la Ley 21 de 26 de febrero de 2007; sin embargo, debemos indicar, que el demandante en ningún momento ha cuestionado la competencia de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para emitir textos reglamentarios; su único argumento gira en torno a la falta de publicación del acto objeto de reparo.

Lo anterior lo explica de manera muy clara en el *Hecho Séptimo* de su demanda, el cual es del tenor siguiente:

"SÉPTIMO: La Administración no puede exigir a los administrados el cumplimiento de una disposición general y reglamentaria si éstos no la conocen, pues se les estaría colocando en una situación de inseguridad jurídica. La publicidad de las normas jurídicas es una garantía ineludible para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la certeza jurídica y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, toda vez que: 'la publicación marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatoria u oponible a los administrados.'

..." (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

Así las cosas, resulta claro que en el caso que nos ocupa, *en efecto*, se ha dado la infracción de las normas aducidas como vulneradas por parte del



251

8

demandante; sin embargo, ello no resulta suficiente para declarar la nulidad del acto objeto de reparo.

Lo anterior es así, ya que, en el caso que nos ocupa, no concurren los elementos mínimos necesarios a fin de declarar la nulidad del acto cuya legalidad se cuestiona.

En ese sentido, debemos tener presente que la Ley 38 de 2000, al definir los casos en los cuales se produce la *nulidad absoluta* de los actos administrativos, establece lo siguiente:

“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.”

Así las cosas, al no concurrir ninguno de los supuestos contenidos en la norma, resulta jurídicamente improcedente declarar la nulidad del acto objeto de reparo.

Ahora bien, si se trae a colación lo indicado en el artículo 53 de la Ley 38 de 2000, resulta igualmente necesario hacer referencia a lo que establece el artículo inmediatamente siguiente. Veamos.

“Artículo 53. Fuera de los supuestos contenidos en el artículo anterior, será meramente anulable, conforme a las normas contenidas en este Título, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.”

Partiendo de lo indicado, debemos distinguir en este punto entre lo que son los requisitos de *validez* de un acto administrativo y los requisitos para su *eficacia* u *oponibilidad*.

Al referirse la doctrina a los requisitos de *validez*, hace referencia a elementos tales como la competencia, el objeto, la motivación y el procedimiento; lo que, en términos locales, equivaldría los presupuestos contemplados en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000.



238

9

Sin embargo, cuando se habla de requisitos de *eficacia* u *oponibilidad*, ya no estamos hablando de los elementos que deben concurrir durante de la formulación del acto administrativo, sino más bien, de aquellos con los que se debe cumplir, de manera posterior, a fin que el mismo pueda ser oponible a terceros o en otras palabras, *aplicado*.

Es de anotar en punto, que el actor en su demanda no ha hecho mención de ningún elemento dirigido a afecte la *validez* del acto cuya legalidad se cuestiona; por el contrario, el mismo ha enfocado su argumentación en la infracción de los requisitos de publicidad con los que se tuvieron que haber cumplido posterior a la emisión del acto, siendo estos, como indicamos anteriormente, requisitos de *eficacia*, más no de *validez*.

Es por ello, que aspirar a obtener la declaratoria de nulidad de un acto, utilizando como único argumento para ello, la infracción de normas dirigidas a su *publicidad* más que a su *formación*, constituye un error en cuanto al enfoque de la pretensión; ya que, ante supuestos como el que nos encontramos, el acto pudo haber sido emitido de conformidad a lo establecido en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000 y demás normas especiales que resulten aplicables, y nunca haber sido publicado y/o aplicado, no significando con ello que el acto en sí sea ilegal.

La situación que se plantea en el caso que nos ocupa, se subsanaría con la sola publicación del contenido de la normativa que se aprueba a través del acto objeto de reparo; culminándose así, con la última de las fases requeridas a fin que el mismo resulte oponible a terceros.

Antes de culminar, consideramos necesario hacer un llamado de atención a la JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA en lo que respecta a los mecanismos de aprobación de las normativas que resulten aplicables en la República de Panamá, en especial, en algo tan sensitivo como lo son las conexiones de gas.

Como se ha indicado anteriormente, el requisito de *Publicidad* constituye un elemento indispensable a fin que un acto de contenido general resulte oponible



239
➤

10

a terceros; por lo que, quien pretenda emitir actos que contengan dicha condición, deberá adoptar las medidas a las que haya lugar, a fin que el mismo pueda ser de conocimiento público, utilizando para ello, los mecanismos que a tales efectos establezca el Derecho interno, sin que ello implique el desconocimiento de cualquier otra norma de carácter internacional o convencional que resulte aplicable

Atendiendo a las razones anteriormente anotadas, podemos concluir que las pretensiones dirigidas a obtener la nulidad del acto objeto de reparo resultan jurídicamente improcedentes, de ahí que, este Tribunal proceda a 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.004 de 15 de febrero de 2017, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

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]
LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA



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

Panamá 4 de agosto de 2025
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
[Signature]
Secretaria (o)

**SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**
NOTIFÍQUESE HOY 19 DE junio
DE 20 25 A LAS 8:11 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
[Signature]
FIRMA



REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL



Panamá, dieciséis (16) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado Luis Gordon Saldaña actuando en nombre y representación de Oscar Pitti Powell, ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de nulidad con el fin que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.110-2023 de 9 de febrero de 2023, expedida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial por medio de la cual se aprueba la desafectación de la servidumbre vial sin nombre de 15.00 metros, con una superficie de 1532.04 m², sobre el folio real No.1127 (F), con código de ubicación 8715, propiedad de La Nación, ubicado en la parcelación Sitio de Chilibre, La Vaquita, comunidad de Buenos Aires, corregimiento de Las Cumbres (actualmente corregimiento de Chilibre), distrito y provincia de Panamá.

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de 03 de agosto de 2023 (f.10), se le envió copia de la misma al Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial MIVIOT para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración y la señora Nekelda Herrera, en su calidad de terceros interesados.



I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la **Resolución No.110-2023 de 9 de febrero de 2023, expedida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que resuelve lo siguiente:**

"(...) RESUELVE:

PRIMERO: Aprobar la desafectación de la servidumbre vial sin nombre de 15.00 metros, con una superficie de 1532.04 m², sobre el folio real No.1127 (F), con código de ubicación 8715, propiedad de La Nación, ubicado en la Parcelación Sitio de Chilibre, La Vaquita, comunidad de Buenos Aires, corregimiento de Las Cumbres (actualmente corregimiento de Chilibre), distrito y provincia de Panamá. ✓

SEGUNDO: Enviar copia autenticada de esta Resolución a todas las entidades que en una u otra forma participan de manera coordinada en la aplicación de las normas de ordenamiento territorial, en especial a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. ✓

TERCERO: Esta Resolución se encuentra sujeta a la veracidad de los documentos aportados por el solicitante. ✓

CUARTO: Esta Resolución entrará a regir a partir de su publicación en Gaceta Oficial.

QUINTO: Contra esta Resolución cabe el Recurso de Reconsideración, dentro del término de cinco (5) días hábiles a partir de su notificación.

(...). (Cfr. fs. 8-9 del expediente judicial)

II. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El demandante estima que la decisión administrativa censurada infringe las siguientes disposiciones legales:

1. El artículo 1028 del Código Judicial, que establece lo siguiente:

"La sentencia ejecutoriada que en proceso contencioso decide la pretensión tiene fuerza de cosa juzgada en otro proceso cuando entre la nueva demanda y la anteriormente fallada hubiere:

1. Identidad jurídica de las partes;
2. Identidad de la cosa u objeto; y
3. Identidad de la causa o razón de pedir.

Se entiende que hay identidad de personas siempre que los litigantes del segundo pleito sean los causahabientes de los que contendieron en el pleito anterior, o estén unidos a ellos por vínculos de solidaridad o por lo que establece la indivisibilidad de las prestaciones, entre los que tienen derecho a exigir las u obligación de satisfacerlas."



2. El artículo 4 de 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, y dicta otra disposición dispone:

"Artículo 4. Orgánicamente el Ministerio de Obras Públicas estará integrado por el Ministro y Viceministro, y contará en su estructura organizativa y



3

funcional con las unidades administrativas que sean necesarias para lograr los objetivos y fines institucionales. Esta estructura se determinará siguiendo el procedimiento legal establecido para ello.

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 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 parágrafo, se ordenará su inmediata remoción."

3. Los artículos 3, 9 y 35 de la Ley No.6 de 1 de febrero de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones los cuales señalan:

Artículo 3. La formulación de políticas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se fundamentará en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, y en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y de beneficios, así como en la garantía (sic) de la propiedad privada

Artículo 9. Los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se elaborarán mediante un proceso de coordinación interinstitucional, que permita al Ministerio de Vivienda y a los municipios requerir de todos los organismos y entidades competentes, informes técnicos, estudios y opciones pertinentes a los planes. Estos organismos y entidades están obligados a participar y a colaborar con las autoridades urbanísticas.

Artículo 35. Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligadas a permitir su participación a través de representantes idóneos, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante las modalidades de participación ciudadana que establece la ley 6 de 2002 y conforme a la reglamentación de la presente ley".

Según la parte actora las normas citadas fueron violadas, en concepto de violación directa por omisión y comisión, toda vez que la resolución impugnada fue expedida en desconocimiento de la existencia de una sentencia ejecutoriada emitida por el Ministerio de Obras Públicas y que no fue tomada en cuenta al momento de emitirse el acto que desafecta la servidumbre.



50

4

De igual forma considera se infringió la normativa al primar el interés particular sobre el interés general en cuanto a la servidumbre entre los lotes 94 y 96 y se prefirió beneficiar a la señora Herrera. (cfr. f 4-7 del expediente).

III. EL INFORME DE CONDUCTA DEL MINISTRO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (MIVIOT)

Al ser requerido mediante Oficio No. 1761 de 03 de agosto de 2023 (f.11), se advierte que el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial mediante Nota No. DS-AL-1080-2023 de 10 de agosto de 2023, remitió el Informe de Conducta señalando lo siguiente:

"EXPLICACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL MINISTERIO

1. El acto acusado de ilegal se emite dentro de un Proceso de Desafectación de Servidumbre propiedad de la Nación.
2. El día 23 de noviembre de 2021, se presentó ante la Dirección de Ordenamiento Territorial, formal solicitud por parte del Licenciado Pablo Emilio Gómez Espinosa, Director Regional Panamá Metropolitana, de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI); para la desafectación de la Antigua calle, con una superficie de 0 has + 1577.48 metros cuadrados, ubicado en La Vaquita, corregimiento de Chillibre, distrito y provincia de Panamá, dicha solicitud fue presentada por esta entidad (ANATI), en calidad de propietarios y custodios de los terrenos de la nación, debemos indicar a manera de aclaración, que la solicitud para asignación, desafectación, modificación de servidumbre y línea de construcción sólo puede ser tramitada por el propietario del folio real.
3. Dentro de la documentación presentada por parte del solicitante, en el expediente, se encuentra:
 - Plano del área a desafectar
 - Ubicación del área según lo indicado en el La Ley 21 de 1997 de 2 de julio de 1997.
 - Ubicación del área a desafectar
 - Un extracto del plano catastral No.87-30451, de 31 de mayo de 1976, donde se estableció la servidumbre.
4. Posteriormente se generó el Informe Técnico No.4-2022 de 18 de enero de 2022, donde se llevó a cabo la inspección al lugar, donde se pudo observar:
 - Que la servidumbre vial ha sido ocupada por la Señora Nedelka Herrera, actualmente está cercada con alambre ciclón y en el lugar se encuentra construida una vivienda.
 - Que la señora Nedelka Herrera, manifestó que el lugar lo ocupa desde hace más de 25 de años, y que en esta área jamás se había construido una servidumbre o camino de acceso.
 - Que los colindantes a la parte posterior del globo de terreno que actualmente ocupa la señora Nedelka Herrera, tienen acceso por otra calle que se interconecta con la carretera Madden, por lo tanto, no se está violentando el Código Civil.
5. Al evaluar técnicamente la documentación aportada, y la inspección realizada, la Dirección de Ordenamiento Territorial, emitió la nota No.14.1003-51-2022 del 26 de enero de 2022, con observaciones a subsanar, donde se hace solicitud de información adicional, para continuar el análisis de la solicitud presentada, como lo fue:



51

5

• Solicitud formal dirigida a la Directora de Ordenamiento Territorial, firmada por el titular de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras o presentar nota o resolución que autoriza al Director Regional para presentar la solicitud, certificación de registro público, planos catastrales y nota de no objeción de los colindantes.

6. En posterior revisión a la nueva documentación aportada, se procedió a confeccionar notas de observaciones No.14.1003-287-2022 del 4 de abril de 2022, y nota No.14.1003-543-2022 de 28 de junio de 2022, donde se le reiteraban observaciones o documentación pendiente para continuar con el trámite.

7. Al ser subsanadas las observaciones emitidas, se confecciona la nota No.14-1003-835-2022 del 16 de septiembre de 2022, donde se le indica al Director de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, que se debe cumplir con la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que establece realizar convocatoria de participación ciudadana.

8. Con relación a la participación ciudadana, se cumplió conforme a lo establecido en el Decreto Ejecutivo No.782 de 22 de diciembre de 2010, por lo que reposa en expediente la publicación por 3 días consecutivos en un periódico de circulación nacional - Aviso de Convocatoria y a su vez se fijó por diez (10) días hábiles en los estrados de la Junta Comunal de Chilibre, en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, (sede) y en la Regional del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Panamá Norte, donde el aviso de Convocatoria daba publicidad al trámite solicitado y dando un plazo para presentar opiniones, propuestas o sugerencias por la comunidad antes de llevarse a cabo la reunión, cumpliendo con la convocatoria de la Consulta Pública, mediante la modalidad de consulta ciudadana el día 19 de octubre de 2022, llevándose a cabo la reunión, dando como resultado el Informe de Consulta Ciudadana, dentro del cual se puede observar a través de fotos y del listado de participantes que todo se llevó conforme lo señalado en la norma antes citada, respetando el proceso de participación ciudadana y transparencia.

9. Una vez evaluada la documentación aportada la Dirección de Ordenamiento Territorial, emitió el Informe Técnico No.29-2022 del 28 de octubre de 2022, donde se concluyó: "Que después de realizar la inspección y verificada la documentación aportada, hemos concluido que es viable la solicitud de desafectación de la servidumbre sin nombre."

10. Mediante la Resolución 110-2023 de 9 de febrero de 2023, se resuelve:

"Aprobar la desafectación de la servidumbre vial sin nombre de 15.00 metros, con una superficie de 1532.04 m², sobre el folio real No.1127 (F), con código de ubicación 8715, propiedad de la nación, ubicado en la parcelación Sitio Chilibre, La Vaquita, comunidad de Buenos Aires, corregimiento de Las Cumbres (Actualmente corregimiento de Chilibre), distrito y provincia de Panamá."

11. Es importante señalar algunos antecedentes con relación al expediente objeto de controversia, Primero la solicitud de desafectación de servidumbre aprobada mediante la Resolución antes señalada, fue presentada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), en su condición de propietario tal como lo confirma el Certificado de Propiedad, emitido por el Registro Público de Panamá, a su vez, se puede observar que antes de ser presentada la solicitud de desafectación ante la Dirección de Ordenamiento Territorial, ya existía una solicitud de adjudicación en la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), indicamos esto, dado que se adjuntó a la solicitud de desafectación un Acta de Inspección de Campo para adjudicación. Adicional, cabe resaltar que dentro del expediente no consta que la servidumbre vial se encuentre construida y que la misma fuese traspasada al Ministerio de Obras Públicas.

12. Por otro lado, referente a los hechos enunciados desde el primer punto al quinto punto, en el escrito presentado por el Licenciado Luis Alberto Gordon Saldaña, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, no formó parte y no estuvo notificado de ninguno de estos procesos.



52

6

13. Debemos indicar que, al revisar la demanda objeto del informe explicativo de conducta, que el proceso que se inició en el Ministerio de Obras Públicas tiene fecha del 11 de junio de 2022; sin embargo, se puede observar de acuerdo a la documentación aportada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, que antes de ser presentada a la Dirección de Ordenamiento Territorial la solicitud de desafectación, ya existía una solicitud de adjudicación del polígono con fecha del 13 de enero de 2005".(fs.12-15 del expediente judicial).

IV. INTERVENCIÓN DEL TERCERO INTERESADO

En la providencia que admite la demanda, se ordenó correrle traslado a la señora Nekelda Herrera como tercero interesado, para lo cual se libró la debida notificación a través del Centro de Comunicaciones Judiciales en dos ocasiones: 25 y 29 de agosto de 2023, sin que se encontrara la persona en el domicilio por lo que se dejó mensaje con las personas que se encontraban allí, según informe del Notificador, pero no hubo compareciera oportuna a presentar su oposición a la demanda o su escrito de contestación (cfr. fs. 16 del expediente judicial).

V. LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista No.2103 de 11 de diciembre de 2023 (fs.17-30), indicó que el concepto de la Procuraduría respecto de la legalidad de la Resolución No. 110-2023 de 9 de febrero de 2023, expedida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, quedará supeditado a lo que la actora, la entidad demandada y el tercero interesado logren establecer en la etapa probatoria.

VI. FASE PROBATORIA Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN DE LAS PARTES INTERVINIENTES.

Por medio del Auto de Prueba No. 80 de 24 de enero de 2024 (fs.31-32), la Sala admitió algunas de las pruebas documentales aportadas, y la prueba de informe al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, todas presentadas y solicitadas por el demandante.

Una vez ejecutoriada la resolución, por medio de la Vista No. 555 de 18 de marzo de 2022 (fs.121-129), emite su concepto dentro del alegato de conclusión, el



53

7

Procurador de la Administración quien solicita a los Magistrados que conforman la Sala Tercera que declaren que no es ilegal la Resolución No.110-2023 de 9 de febrero de 2023 emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ello pues observa que el demandante en la actividad probatoria no logró aportar y aducir con suficiencia las pruebas que respaldaran las afirmaciones vertidas en su demanda y que con ellas logran desvirtuar el acto impugnado.

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites legales, los Magistrados que integran esta Corporación de Justicia proceden a fallar la presente controversia, previa valoración de los argumentos planteados por la parte actora y la Procuraduría de la Administración, en defensa del acto acusado; así como también de las pruebas allegadas al proceso y los alegatos presentados por las partes que intervienen en este proceso.

La demanda promovida pretende lograr la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución No.110-2023 de 9 de febrero de 2023, expedida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial por medio de la cual se aprueba la desafectación de la servidumbre vial sin nombre de 15.00 metros, con una superficie de 1532.04 m², sobre el folio real No.1127 (F), con código de ubicación 8715, propiedad de La Nación, ubicado en la parcelación Sitio de Chilibre, La Vaquita, comunidad de Buenos Aires, corregimiento de Las Cumbres (actualmente corregimiento de Chilibre), distrito y provincia de Panamá.

El sustento principal de lo alegado por la parte demandante radica en el hecho que al emitir dicha Resolución, y aprobar la desafectación de la servidumbre vial el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no tomó en consideración que existía una sentencia ejecutoriada por el Ministerio de Obras Públicas respecto a ese tema en identidad de partes, situación, omitiendo con ello la norma que establece una prohibición sobre uso y construcción en las servidumbres viales, y priorizando el interés particular sobre el interés general de la población, infringiendo así el artículo 1028 del



54

8

Código Judicial; el artículo 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006 y los artículos 3, 9 y 35 de la Ley No.6 de 1 de febrero de 2006.

De esta manera, resulta imprescindible determinar en primera instancia si el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial al momento de emitir el acto acusado de ilegal era competente para ello, y se ajustó a los requisitos legales y reglamentarios en dicha materia a pesar de existir una resolución ejecutoriada y en firme por parte del Ministerio de Obras Públicas.

Señalado lo anterior, observa este Tribunal que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial es competente para conocer de estos asuntos y así lo señala el artículo 2 numeral 19 de la Ley No. 61 de 23 de octubre de 2009, a través de la cual se reorganiza el Ministerio de Vivienda, que a la letra dice:

"Artículo 2. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tendrá las siguientes funciones:

1. ...

19. Levantar, regular y dirigir los planos reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones, mapas oficiales, líneas de construcción y todos los demás asuntos que requiera la planificación de ciudades, con la cooperación de los municipios y otras entidades públicas.

..."

Aunado a lo anterior la Ley No.6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, establece en los numerales 1 y 9 del artículo 7 que:

"Artículo 7: El Ministerio de Vivienda, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrá competencia para:

1. Formular y ejecutar la política nacional del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, en coordinación con las entidades competentes.

2. ...

9. Coordinar, junto con otras instituciones, la utilización unificada para el uso de las servidumbres públicas.

..."

En ese sentido al verificar el expediente administrativo tramitado en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se observa que el día 23 de noviembre de 2021, se presentó ante la Dirección de Ordenamiento Territorial, formal solicitud por parte del Licenciado Pablo Emilio Gómez Espinosa, Director Regional Panamá Metropolitana, de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI); para la desafectación de la Antigua calle, con una superficie de 0 has + 1577.48 metros cuadrados, ubicado en La Vaquita, corregimiento de Chilibre, distrito y provincia de Panamá, dicha solicitud fue



55

9

presentada por esta entidad (ANATI), en calidad de propietarios y custodios de los terrenos de la nación.

Posterior a ello, y una vez presentada ante la ANATI, la documentación inherente a la compra de terreno por parte de la solicitante, fue generado el Informe Técnico No.4-2022 de 18 de enero de 2022, respecto a la inspección al lugar, donde fue observado que el lugar es ocupado hace más de 25 de años, y que en esta área jamás se había construido una servidumbre o camino de acceso y que los residentes del área, tienen acceso por otra calle que se interconecta con la carretera Madden.

La Dirección de Ordenamiento Territorial, emitió la nota No.14.1003-51-2022 del 26 de enero de 2022, con observaciones a subsanar, luego de ello, mediante nota No.14-1003-835-2022 del 16 de septiembre de 2022, le fue indicado al Director de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, que debía cumplir con la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, realizando para ello, convocatoria de participación ciudadana en su modalidad de consulta pública.

Así pues conforme a lo establecido en el Decreto Ejecutivo No.782 de 22 de diciembre de 2010, se cumplió, con la publicación por 3 días consecutivos en un periódico de circulación nacional - Aviso de Convocatoria y a su vez se fijó por diez (10) días hábiles en los estrados de la Junta Comunal de Chilibre, en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, (sede) y en la Regional del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial de Panamá Norte, donde el aviso de Convocatoria daba publicidad al trámite solicitado y dando un plazo para presentar opiniones, propuestas o sugerencias por la comunidad antes de llevarse a cabo la reunión, cumpliendo a cabalidad con la convocatoria de la participación ciudadana, mediante la modalidad de consulta pública el día 19 de octubre de 2022, arrojando como resultado el Informe de Consulta Ciudadana, dentro del cual se pudo observar a través de fotos y del listado de participantes que todo se llevó conforme lo señalado en la norma, respetando el proceso de participación ciudadana y transparencia.



56

Una vez evaluada la documentación aportada la Dirección de Ordenamiento Territorial, emitió el Informe Técnico No.29-2022 del 28 de octubre de 2022, (cfr. f.53 del antecedente) concluyendo: "Que es viable la solicitud de desafectación de la servidumbre sin nombre.", por lo que luego de ello fue emitida la Resolución 110-2023 de 9 de febrero de 2023.

En ese sentido, se advierte que consta a foja 56, certificado de propiedad donde se indica que el inmueble con Código de Ubicación 8715 y Folio Real 1127 tiene como titular registral a la Nación. De allí que dicho trámite de desafectación de la servidumbre vial fue realizada por la entidad competente y aprobada por quien tiene la atribución de aprobar o improbar, es decir, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, máxime que en el globo de terreno de 15.00 metros con una superficie de 1532.4m2 donde se planificó la Parcelación Sitio de Chilibre "sección A", nunca fue construida carretera alguna ni consta dicho traspaso al Ministerio de Obras Públicas, no deja terreno cautivo y no bloquea camino de acceso al sector.

Así pues, de las pruebas documentales admitidas y practicadas mediante Auto No. 80 de 24 de enero de 2024, se desprende con meridiana claridad que la desafectación fue solicitada por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras como propietarios de dicho terreno y aprobada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial como la entidad responsable de poder variar la condición de dominio público del inmueble, que en este caso era tan solo una proyección de ser una servidumbre vial, sin que al momento en que fue solicitada la compra del terreno se precisara carretera alguna. De allí que no se configuran los cargos de infracción alegados contra los artículos 3, 9 y 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006.

De modo semejante, respecto al planteamiento del recurrente en cuanto a que, a pesar de existir una Resolución ejecutoriada emitida por el Ministerio de Obras Públicas, está no fue tomada en cuenta por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial al momento de emitir el acto que se demanda de ilegal, observa esta Sala que en el expediente administrativo no reposa documento alguno mediante el cual se



57
3

11

informara y advirtiera a la entidad sobre la emisión de dicho acto. De allí que no fue demostrado por el recurrente el supuesto conocimiento alegado; por lo tanto, no se configura la violación a lo estipulado en los artículos 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006 y 10258 del Código Judicial.

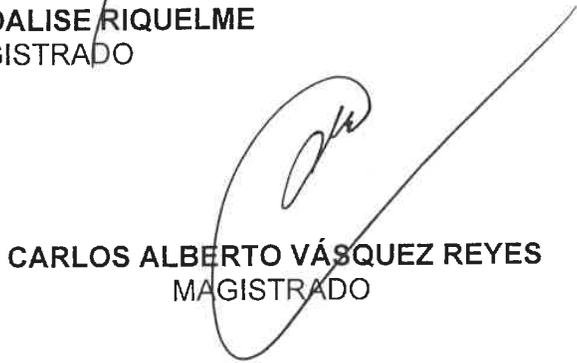
Finalmente, la conclusión a la que arriba este despacho tal y como lo indica el artículo 786 del Código Judicial es que la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, que no ha probado los hechos alegados en su demanda, fehacientemente en el expediente, por lo tanto, debe declararse que no es ilegal el acto administrativo demandado.

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**, la Resolución No.110-2023 de 9 de febrero de 2023, expedida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

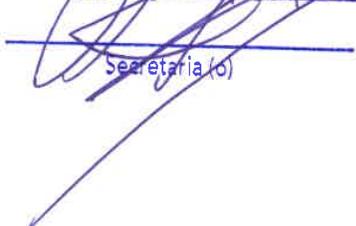

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

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

Panamá 4 de agosto de 2025

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá


Secretaría (o)


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 20 DE junio
DE 20 25 A LAS 2:30 DE LA tarde

A Procurador de la Administración

FIRMA



55

R.

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, dieciséis (16) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado Genaro Omar Ojo Reyes, actuando en su propio nombre y representación, concurre ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover demanda contencioso administrativa de nulidad a fin de que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución N°1 de 8 de febrero de 1988, expedida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

El Magistrado Sustanciador, actuando en representación de esta Alta Corporación de Justicia, emitió la Providencia de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintitrés (2023), visible a foja 17 del expediente de marras, por medio de la cual admite la presente demanda, ordena correr traslado de la misma al Presidente del Consejo Técnico de Salud para que rinda su Informe Explicativo de Conducta, por un término de cinco (5) días; así como a la Procuraduría de la Administración para que emita su concepto de ley; abre la causa a pruebas y bastatea el poder interpuesto por el Licenciado Genaro Omar Ojo Reyes.

I. LOS HECHOS FUNDAMENTALES DE LA ACCIÓN:

PRIMERO: Que la Resolución No.01 de 08 de febrero de 1988 del Ministerio de Salud por la cual se define la Profesión de Técnico en Salud Ocupacional, es el instrumento que establece entre otros elementos, los requisitos básicos para la obtención de la certificación de Idoneidad para el ejercicio de los Técnicos en Salud Ocupacional.

SEGUNDO: Que la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación, establece las bases y fundamentos legales de los sistemas educativos nacionales, y mediante reforma de la Ley 34 de 6 de julio de 1995, establece que el denominado Tercer



56

2

Nivel de Enseñanza o Superior será dictado por Universidades, y en los denominados Centro de Educación Superior y Centro de Educación Post Media.

TERCERO: *Que el Decreto Ejecutivo No.50 de 23 de marzo de 1999, que regula el funcionamiento de los Centros de Enseñanza Superiores establece las bases académicas y legales, para la formación, estructura y desarrollo de los denominados Institutos Superiores, los cuales dentro de su oferta académica contienen una serie de estudios que se conocen como Técnicos Superiores, legalizados a través de la Dirección Nacional de Coordinación de Tercer Nivel de Enseñanza o Superior.*

CUARTO: *Que la Ley 43 de 21 de julio de 2004, que entre otras cosas establece el régimen de certificación y recertificación de los profesionales especialistas y técnicos de las disciplinas de la Salud, incluye dentro de su normativa el reconocimiento de aquellas (sic) Institutos Superiores de Formación Académica.*

QUINTO: *Que la Resolución Ministerial que data del año 1988 desconoce en su totalidad la existencia de (sic) normativa Educativa Actualizada por ende limita el principio de estricta legalidad de la administración pública, así como el principio de (sic) debido proceso, al desconocer su actualización en el tiempo jurídico que es reconocido en la actualidad.*

SEXTO: *Que en materia educativa existen ofertas académicas debidamente aprobadas mediante Resueltos del Ministerio de Educación de la República de Panamá, entre los cuales se destacan el Técnico Superior en Salud Ocupacional, el cual contiene su curricula y esquema, según los parámetros legales que se establecen para tal fin y está dentro de las organizaciones académicas denominadas Institutos Superiores de Enseñanza tal como la máxima autoridad educativa lo regula y faculta.*

SÉPTIMO: *Es menester indicar que la Resolución Ministerial 01 de 08 de febrero de 1988, es una norma que no puede entrar a regular lo señalado en la Ley que regula la Educación Nacional en Panamá, así como sus reformas, es decir es la que tiene que adecuarse a la Ley (sic), y no la Ley a la Resolución.” (Cfr. fs. 2-3 del expediente judicial).*

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE ESTIMA INFRINGIDAS Y SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN:

A. El demandante considera que el acto acusado de ilegal infringe los artículos 89, 90 y 91 de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, los cuales regulan lo atinente al objeto que persigue la enseñanza de tercer nivel o educación superior; que el tercer nivel de enseñanza o educación superior será impartida en las universidades, centros de enseñanza superior y en centros de educación postmedia; y que los estudios que se impartan deben cumplir funciones de docencia de la más alta calidad y de amplia cultura general, que permitan la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural, así como servicios altamente profesionales y de asesoría, cuyos centros se fundarán y reglamentarán a través de decreto.



Al exponer el concepto de infracción de estas normas, el actor argumenta sustancialmente que la resolución impugnada viola directamente la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación; ya que, aunque su finalidad es definir lo que es la Profesión de Técnico en Salud Ocupacional y los requisitos para la obtención de la idoneidad para ejercer esa carrera técnica, lo cierto es que esa resolución solo está ajustada al tiempo de su expedición, desconociendo las nuevas temáticas del concepto de educación superior, la cual ha sido objeto de reformas y actualización, creando en el sistema educativo nacional, específicamente en el Tercer Nivel de Enseñanza o Superior Centros de Enseñanza Superior y Centro de Educación Post Media, que está regulados por el Decreto Ejecutivo 50 de 23 de marzo de 1999, que es una norma de superior jerarquía de ley y que reconoce derechos subjetivos de los particulares, lo que evidencia que el acto acusado de ilegal afecta el derecho que se tiene a la educación y a la posibilidad de acceder a una rápida inserción al mundo laboral, ya que la obtención de las certificaciones para ejercer esa carrera impartida por dichos centros de estudios superiores no está contemplado en la Resolución N°1 de 1988. (Cfr. fs. 5 y 6 del expediente judicial).



B. El actor sostiene de igual forma que el acto administrativo acusado de ilegal, contenido en la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988 expedida por el Ministerio de Salud, infringe los artículos 35, 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que guardan relación con el respeto al orden jerárquico de las normas que deben ser aplicadas en las decisiones que adopten las entidades públicas; la prohibición de emitir un acto administrativo con infracción de una norma jurídica vigente, sin competencia para ello y bajo trámites o requisitos que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y los reglamentos dictados para su debida ejecución.

Al exponer el concepto de infracción de estas normas el activista judicial alega que la Resolución No.01 de 1988, impugnada, mantiene una regulación ambigua del sistema educativo que debe ser adecuado, pues, su actual aplicación constituye una regla que viola disposiciones legales vigentes y de superior jerarquía normativa, mismas que han hecho más amplia la definición del concepto de Técnico Superior en Salud Ocupacional;



lo cual no puede ser desconocido por la entidad, que en este caso es el Consejo Técnico de Salud, dado que esa situación conlleva una afectación colectiva y general al influir directamente en la culminación profesional y el derecho subjetivo de formación profesional y el devenir laboral del administrado. (cfr. fs. 7 y 8 del expediente judicial).

III. EL INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

El entonces Ministro de Salud, Doctor Luis Francisco Sucre, en cumplimiento de lo instruido por el Magistrado Sustanciador a través del Oficio N°1919 de 25 de agosto de 2023, remitió a la Sala Tercera su Informe Explicativo de Conducta, mediante la Nota No.1677-DMS-OAL/PJ de 4 de septiembre de 2023, visible de fojas 19 a 22 del expediente judicial, en la cual, en primer lugar, indica que corresponde al Consejo Técnico de Salud Pública ejercer el control de los profesionales médicos y afines, así como aprobar la reglamentación que fije los requisitos necesarios para otorgar idoneidades para el ejercicio de especialidades y subespecialidades que laboran en el sector gubernamental y privado, que brinda atención a la población del país. Además, señala que el 5 de noviembre de 1977, se creó un Programa de Salud Ocupacional, con un enfoque de promoción y prevención en Panamá.

Este funcionario continua explicando, que el Consejo Técnico de Salud entidad adscrita al Ministerio de Salud expide la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, por medio de la cual define la profesión de Técnico en Salud Ocupacional, como el profesional formado en una universidad cuya preparación incluya dos (2) años de estudios, calificado por formación y experiencia bajo supervisión general para ejecutar labores técnicas en estudio de identificación y selección del control y seguimiento de las normas y alternativas de prevención y seguridad en el ámbito ocupacional.

De igual manera, dispuso los requisitos para que el Consejo Técnico de Salud Pública autorice la idoneidad y libre ejercicio de la profesión de Técnico en Salud Ocupacional, que son: ser panameño; poseer diploma de escuela secundaria; haber obtenido el título de técnico en Salud Ocupacional en una universidad nacional o extranjera reconocida por el respectivo país; presentar solicitud ante el Consejo Técnico de Salud Pública; presentar ante el Consejo Técnico de Salud Pública los créditos



59

académicos de la respectiva profesión; revisión de documentos por la Comisión Médica del Consejo Técnico de Salud Pública.

Agrega a su exposición que, en Panamá existe un marco jurídico constitucional que establece que las políticas de Medicina, Seguridad e Higiene en los lugares de trabajo, como parte estratégica de la responsabilidad en salud del Estado; es por ello que los Técnicos en Salud Ocupacional, en su condición de personal responsable de velar por el cumplimiento de las normativas panameñas en el campo de la prevención de los riesgos laborales y la vigilancia de las condiciones de seguridad, higiene y ambiente, deben ser egresados de una universidad que les ofrece el Pénsum Académico que deben adquirir.

Asimismo explica, que la Ley No.43 de 21 de julio de 2004, regula los procesos de Certificación y Recertificación de los Profesionales, Especialistas y Técnicos de las disciplinas de la salud, mismo que, de conformidad con el artículo 1, tiene por objeto evaluar el nivel de competencia académica, científica y técnica, así como una conducta ética adecuada de los nacionales y extranjeros que, por necesidad del servicio, ingresan al sistema de salud, y mantener una actualización continua y permanente de los que están ejerciendo en el sistema de salud; a su vez dispone, en el artículo 4, que al ser el Estado el garante de la salud en todo el territorio nacional y el Ministerio de Salud quien ejecuta las políticas de salud éstos garantizarán la realización del proceso para hacer factible la aplicación de la certificación básica, sin discriminación alguna. Además esta ley instituye, en su artículo 5, que los profesionales, especialistas y técnicos de la salud, como un requisito previo a la idoneidad para ejercer libremente la profesión, deberán presentar una certificación de competencia profesional básica de especialidad que confirme la aprobación satisfactoria de la competencia profesional, para laborar en una institución de salud pública o privada, la cual debe ser expedida por el Consejo Técnico de Salud o de las respectivas disciplinas de acuerdo con las leyes.

Por último, nos comenta que la Asamblea Legislativa recientemente dictó la Ley No.389 de 13 de julio de 2023, publicada en la Gaceta Oficial No.29824-A de 13 de julio de 2023, la cual regula el funcionamiento de los centros de educación posmedia y de los



institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior, lo cual guarda relación con la solicitud de suspender los efectos que la Resolución N°1 de 8 de febrero de 1988, provoca en perjuicio de los egresados de los Técnicos Superiores No Universitarios en materia de Técnicos Superiores en Salud Ocupacional.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN EN DEFENSA DE LA LEY:

En atención a lo dispuesto en el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la Procuraduría de la Administración emite su concepto de ley, por medio de la Vista número 1861 de 11 de octubre de 2023, legible de fojas 23 a 33 del expediente judicial, en la que solicita a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera se sirvan declarar que NO ES ILEGAL la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, expedida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud.

El representante del Ministerio Público señala que el argumento central del activista judicial gira en torno a que no son reconocidos aquellos estudios impartidos por los Centros de Enseñanza Superior dentro de los requisitos para optar por la idoneidad y libre ejercicio de la profesión de Técnico Ocupacional; sin embargo, estima que, ese acto administrativo no es ilegal.

Sostiene, en primera instancia, que la profesión de Salud Ocupacional tomó relevancia el 5 de noviembre de 1977, al crearse el Programa de Salud Ocupacional, el cual tenía como misión fortalecer el papel rector del Ministerio de Salud en Salud Ocupacional, para garantizar ambientes laborales saludables, así como gestión eficiente y efectiva en la prevención de los accidentes y enfermedades laborales. (Cfr. <https://www.minsa.gob.pa/programa/programa-salud-ocupacional>).

Explica que, en atención a lo anterior el Consejo Técnico de Salud en su condición de ente competente para reglamentar el ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas, expidió la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988 "Por la cual define la profesión de Técnicos de Salud Ocupacional", misma que reconoce y autoriza la reglamentación del ejercicio de la profesión de Técnico de Salud Ocupacional, con requisitos mínimos para la expedición de la respectiva idoneidad.



De igual forma, mediante la Resolución No.22 de 18 de noviembre de 2020, el Consejo Técnico de Salud reconoce la profesión de Licenciado en Salud Ocupacional, al señalar, en su artículo 2, que es el profesional de la salud que obtiene un título de licenciatura, realizados en una universidad nacional o extranjera. De lo cual, a su juicio, se infiere que toda persona que desee optar por la idoneidad, ya sea para Técnico en Salud Ocupacional o su respectiva Licenciatura, deberá cumplir con los requisitos establecidos en las Resoluciones No.01 de 8 de febrero de 1988 y No.22 de 18 de noviembre de 2020, mismos que fueron establecidos por quien está legalmente facultado para reglamentar el ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas, que en este caso es el Consejo Técnico de Salud Pública.

En cuanto al requisito de profesional formado en una universidad, el cual ocupa la presente demanda de nulidad, la Procuraduría de la Administración explica que aunque el Tercer Nivel de Educación o Nivel Superior contempla tanto a las Universidades como a los Institutos Superiores, es en sus respectivos programas académicos en que radica la diferencia, pues, el nivel académico exigido por el Ministerio de Educación en atención a la Ley 47 de 1946, no es igual para ambos (Universidades e Institutos Superiores), a pesar de pertenecer ambos al Tercer Nivel de Educación; cuya diferencia se encuentra identificada en el contenido de los artículos 15, 16, 19, 22, 90 y 91 del texto único de dicha ley, de los cuales se infiere que es al Ministerio de Educación a quien le corresponde la dirección, organización, supervisión, así como la coordinación con aquellas entidades responsables del tercer nivel de enseñanza (Universidades y Centros de Estudios Superiores), como entidad rectora del sistema en materia de educación.

En consecuencia, la Procuraduría de la Administración es del criterio que el requisito de "Haber obtenido Título de Técnico en Salud Ocupacional en una Universidad Nacional o Extranjera reconocida por el respectivo país... cuya preparación incluya dos (2) años de estudio", no resulta ilegal; toda vez que, el Consejo Técnico de Salud, es la entidad competente y debidamente facultada para acreditar como idóneo a una persona, previo cumplimiento de los requisitos dispuestos por Ley, para la reglamentación del



ejercicio de la profesión de Técnico en Salud Ocupacional dentro del territorio nacional, de conformidad con el artículo 108 del Código Sanitario.

Finalmente sostiene que, la Ley 389 de 13 de julio de 2023, autoriza y señala claramente que los estudiantes o egresados de los Institutos Superiores o Centros de Enseñanza Superior pueden solicitar a las universidades las convalidaciones académicas de asignaturas que forman parte del plan de estudio de alguna carrera a la que aspiren ingresar, por lo que el requisito del título universitario contenido en la Resolución No.1 de 8 de febrero de 1988, a su juicio, no es ilegal ni constituye un elemento de limitación al ejercicio profesional, en los términos expuestos por el accionante; pues, aquellos profesionales con estudios técnicos, podrán convalidar sus estudios en las universidades y poder así aspirar a la obtención de su respectiva idoneidad como Técnico en Salud Ocupacional.

V. FASE PROBATORIA:

Mediante el Auto de Pruebas No.2 de 2 de enero de dos mil veinticuatro (2024), el Magistrado Sustanciador admitió en calidad de prueba documental la copia autenticada de la Resolución N°1 de 8 de febrero de 1988, emitida por el Consejo Técnico de Salud del Ministerio de Salud, publicada en la Gaceta Oficial N°21,076 de 22 de junio de 1988, así como la Nota N°320/CTSP/AL de 24 de marzo de 2023, expedida por la Viceministra de Salud y Presidenta del Consejo Técnico de Salud Pública, en la que destaca que el requisito: "Haber obtenido el título de Técnico en salud Ocupacional en una Universidad Nacional o Extranjera reconocida por el respectivo país", es exigido para obtener la respectiva idoneidad por así disponerlo la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988; cuyas pruebas documentales fueron aportadas por el activista judicial, con el libelo de la demanda y el escrito de pruebas.

VI. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Culminadas las etapas procesales establecidas en la ley, corresponde a esta Corporación de Justicia entrar a resolver la controversia planteada por el Licenciado Genaro Omar Ojo Reyes, en su propio nombre y representación, a través de esta acción contencioso administrativa de nulidad.



Competencia de la Sala:

De conformidad con lo establecido en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, concordante con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley No.135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley No.33 de 11 de septiembre de 1946, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia le corresponde conocer las demandas de nulidad que se instauren en contra de actos administrativos dictados por las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones; decretar su anulación, por ilegales, y estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas.

Problema Jurídico:

El activador judicial demanda la nulidad, por ilegal, de la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, expedida por el Consejo Técnico de Salud Pública del Ministerio de Salud, publicada en la Gaceta Oficial 21,076 de 22 de junio de 1988, que resuelve lo siguiente:

“Definase la profesión de Técnico en Salud Ocupacional así:

a) Técnico en Salud Ocupacional: es el profesional formado en una Universidad cuya preparación incluye dos (2) años de estudios, calificado por formación y experiencia bajo supervisión general para ejecutar labores técnicas, en estudio de identificación y selección de control y seguimientos de las normas y alternativas de prevención y seguridad en el ámbito ocupacional.

Adóptense los siguientes requisitos para que el Consejo Técnico de Salud autorice idoneidad y libre ejercicio de la profesión de Técnico ocupacional:

- a) Ser panameño;*
- b) Poseer diploma de escuela secundaria;*
- c) Haber obtenido el Título de Técnico en Salud Ocupacional en una Universidad Nacional o Extranjera reconocida por el respectivo país;*
- ch) Presentar solicitud ante el Consejo Técnico de Salud;*
- d) Presentar al Consejo Técnico de Salud los créditos académicos de la respectiva profesión;*
- e) Revisión de documentos por la Comisión Médica del Consejo Técnico de Salud;*

Prohíbese a los Técnicos en Salud Ocupacional diagnosticar e instituir tratamiento.

El Consejo Técnico de Salud sancionará las infracciones cometidas a la presente Resolución de acuerdo a lo que establece el Código Sanitario.

...”



Con la finalidad de sustentar su pretensión, el actor aduce que ese acto administrativo infringe los artículos 89, 90 y 91 de la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, ordenada sistemáticamente por el Decreto Ejecutivo N°305 de 30 de abril de 2004 y, los artículos 35, 36 y 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

Al tratar de argumentar los conceptos de infracción de estas disposiciones legales, el actor hizo ciertos señalamientos confusos de las normas que estima infringidas, de los cuales pudimos entender en síntesis que la resolución acusada de ilegal está desconociendo lo previsto en el Decreto Ejecutivo No.50 de 23 de marzo de 1999, que dicta el marco regulatorio para el funcionamiento de los Centros de Enseñanzas Superiores y Centros de Enseñanza Post Media, el cual crea las bases académicas y legales para la formación, estructura y desarrollo de los Institutos de Enseñanza Superior.

Sostiene igualmente que esos institutos, al igual que las universidades, se encuentran categorizados en el Tercer Nivel de Enseñanza, conforme lo indica el Decreto Ejecutivo 305 de 2004, que aprueba el Texto Único de la Ley 47 de 1946; cuyos centros mantienen en su oferta académica estudios de Técnico en Salud Ocupacional.

Sin embargo, la resolución acusada de ilegal impide que tales profesionales técnicos obtengan su respectiva idoneidad, pues, su consecución se encuentra limitada solo para aquellos sujetos que se han formado académicamente en Universidades, nacionales o extranjeras reconocidas por el respectivo país, dejando a un lado aquellos sujetos que se perfeccionaron como Técnicos en Salud Ocupacional en Institutos Superiores o Centros de Estudios Post Media, situación que coarta el derecho de éstos a una obtener su idoneidad profesional y posterior inserción al mundo laboral. (Cfr. fs. 5 a 8 del expediente judicial).



65

Examen de legalidad de la Sala Tercera:

Visto lo anterior, esta Superioridad procede a verificar los cargos de ilegalidad que el actor le atribuye a la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, para lo cual es necesario hacer algunos señalamientos previos, a fin de lograr una mayor aproximación al tema controvertido.

De entrada, es imperante dejar consignado que conforme el mandato instituido en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política de la República, el Estado panameño está obligado a velar la salud de toda la población, en consecuencia le corresponde primordialmente desarrollar, entre otras actividades, regular y vigilar el cumplimiento de las condiciones de salud y la seguridad que deban reunir los lugares de trabajo, estableciendo una política nacional de medicina e higiene industrial y laboral.

En aras que el Estado panameño pudiese acatar ese deber constitucional, la Asamblea Legislativa expide la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, que aprueba el Código Sanitario, el cual regula en su totalidad los asuntos relacionados con la salubridad e higiene públicas, la medicina preventiva y curativa. Además, constituyó los organismos competentes para intervenir en los problemas de salud pública, al disponer, en su artículo 4, lo siguiente:

· **“Artículo 4°-** *Son organismos competentes, para intervenir en problemas de salud pública:*

· 1° *El Órgano Ejecutivo por intermedio del Ministerio correspondiente en el orden político, económico, administrativo y social; y por intermedio del Departamento Nacional de Salud Pública, en el orden técnico, normativo y ejecutivo;*

· 2° *Los otros ministerios y servicios nacionales especializados, en las materias que la Ley les atribuyere;*

· 3° *Las Municipalidades que cumplan con los requisitos fijados en este Código;*

· 4° **El Consejo Técnico de Salud Pública;**

· 5° *Las entidades e instituciones nacionales o extranjeras a las que, por acuerdos legalmente convenidos, se les asignen funciones propias de cualquiera de los organismos competentes de Salud Pública.” (El destacado es de la Sala Tercera).*



Del mismo modo, el artículo 6 de ese cuerpo normativo creó el Departamento de Salud Pública, como ente técnico-administrativo competente para conocer y resolver los asuntos relacionados con la salud y bienestar colectivos; al cual le fue asignada la función



66

de reglamentar y controlar el ejercicio de la medicina y profesiones afines, de acuerdo con el Consejo Técnico de Salud Pública, conforme se desprende del contenido del artículo 85, numeral 6, de ese texto normativo.

En esa dirección, el artículo 108 del Código Sanitario dispuso que el Consejo Técnico de Salud Pública tiene como función principal supervisar y aprobar las revalidaciones que hace la Universidad de Panamá, al señalar lo siguiente:

“Artículo 108: El Consejo Técnico de Salud Pública funcionará en el Ministerio de Ramo y **tendrá por misión principal supervisar y aprobar la revalidación hecha por la Universidad de Panamá de los títulos profesionales de su incumbencia. Tendrá también el control de la práctica de las profesiones médicas y afines** y atribución de asesor en problemas de salubridad cuya naturaleza exija la acción conjunta organizada de distintas entidades del Estado o de éstas con instituciones semioficiales o privadas que se ocupen de actividades preventivas o médicas en general.” (El destacado es de la Sala Tercera).



Por su parte, el artículo 111 indica las funciones que han sido encomendadas al Consejo Técnico de Salud Público, entre las cuales se encuentran las siguientes:

“Artículo 111: Son funciones del Consejo:

- 1) ...
 - 10) **Exigir la revalidación de los títulos de médico, dentista, farmacéutico, enfermera, partera, quiro-práctico, osteópata, optometrista, veterinario y profesiones similares de acuerdo con el reglamento de la Universidad de Panamá.**
 - 11) **Supervigilar el ejercicio de las mencionadas profesiones, imponiendo las sanciones a que hubiere lugar, si bien la infracción en sí deberá ser establecida por funcionarios idóneos del Departamento de Salud Pública.**
- ...” (El destacado es de la Sala Tercera)

Dentro de ese escenario jurídico, esta Corporación de Justicia puede inferir sin mayor reparo que el Ministerio de Salud, por intermedio del Consejo Técnico de Salud Pública, es el entidad encargada de validar las certificaciones extendidas a aquellos profesionales que recibieron preparación académica en las diversas carreras de las ciencias de la salud, que imparten todas las universidades, tanto públicas como privadas, debidamente reconocidas por la Universidad de Panamá; así como también, supervisar el ejercicio profesional de los titulados en las ciencias de la salud dentro de todo el territorio nacional.

Por otra parte, también es importante resaltar que la Asamblea Nacional, mediante la Ley 47 de 24 de septiembre de 1946, aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de



Educación, modificada posteriormente por la Ley 34 de 8 de julio de 1995, la Ley 50 de 1 de noviembre de 2002 y la Ley 60 de 7 de agosto de 2003, y subsiguientemente organizada sistemáticamente con una numeración corrida por el Ministerio de Educación, por medio del Texto Único del Decreto Ejecutivo 203 de 30 de abril de 2004.

Luego de un estudio minucioso de dicho texto normativo, esta Sala Tercera ha logrado advertir que las facultades de ese ente ministerial han sido claramente establecidas en su artículo 17, cuya disposición legal otorga al Ministerio de Educación competencia para administrar y dirigir la política educativa en todo el territorio nacional, con la finalidad que el Estado pueda cumplir con la obligación de asegurar el derecho a la educación de todos sus habitantes, conforme el mandato instituido en la Constitución Política de la República de Panamá.

Ahora bien, el Texto Único de la Ley Orgánica de Educación al reglar lo concerniente al Sistema Educativo y la Estructura Académica o Educativa dispuso, en el artículo 64, respecto a la organización del subsistema regular de la educación, lo siguiente:

“Artículo 64: El subsistema regular comprende la educación formal o sistemática, que desarrolla la estructura educativa para atender la población escolar de menores, jóvenes y adultos, con participación del núcleo familiar. Atenderá también, mediante la modalidad formal y no formal, a aquella población que requiera educación especial. Este subsistema cumplirá con las metas, propósitos, finalidades y política educativa del país, acorde al ordenamiento jurídico que la sustenta.

El subsistema regular se organiza en tres niveles:

1. **Primer nivel de enseñanza o educación básica general, que es de carácter universal, gratuito y obligatorio, con una duración de once (11) años e incluye:**
 - a. Educación preescolar, para menores de cuatro (4) a cinco (5) años, con duración de dos (2) años.
 - b. Educación primaria, con una duración de seis (6) años.
 - c. Educación Premedia, con una duración de tres (3) años.
2. **Segundo nivel de enseñanza o educación media, de carácter gratuito con una duración de tres (3) años.**
3. **Tercer nivel de enseñanza o educación superior (postmedia no universitaria y universitaria).**

PARÁGRAFO: La implementación de la gratuidad y obligatoriedad del preescolar se hará de manera progresiva, de acuerdo con las posibilidades reales del Estado.” (El destacado es de la Sala Tercera).



Igualmente, los artículos 90 y 91, concordantes con su artículo 15, de ese cuerpo normativo instituyen claramente que el Tercer Nivel de Educación Superior será



impartido en las Universidades, las cuales se registrarán por sus leyes especiales, así como también por los Centros de Enseñanza no Universitarios, como lo son los Institutos Superiores y Centros de Educación Postmedia, cuya formación y reglamentación se fijará mediante decreto.

Los artículos 15, 90 y 91 del Texto Único de la Ley Orgánica de Educación, expresan lo siguiente:

“Artículo 15. *En el nivel superior, la educación universitaria se registrará por leyes especiales y, como parte del sistema educativo, coordinará estrechamente con el Ministerio de Educación, considerando los principios y fines del sistema educativo.*” (El destacado es de la Sala).

“Artículo 90: *La educación correspondiente al tercer nivel de enseñanza o educación superior, será impartida en las universidades y centros de enseñanza superior y en los centros de educación postmedia. La creación de universidades y centros de enseñanza superior y centros de educación postmedia, será determinada por las necesidades socioeconómicas, culturales, científicas y profesionales del país, de acuerdo con la planificación integral de la educación.*” (El destacado es de la Sala Tercera).

“Artículo 91: *Los estudios que se impartan en los centros de enseñanza superior cumplirán funciones de docencia de la más alta calidad y de amplia cultura general, de modo que permitan la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural, así como servicios altamente profesionales y de asesoría. Mediante decreto se establecerá la fundación y reglamentación de estos centros.*” (El destacado es de la Sala).

Frente a ese escenario normativo, este Tribunal de Justicia deduce sin dificultad que el Tercer Nivel de Enseñanza o Educación Superior está a cargo del Ministerio de Educación, como ente rector de la educación en nuestro país, el cual para cumplir con los fines de la educación y la cultura nacional, trabajará en armónica coordinación con las Universidades, oficiales o particulares, debidamente reconocidas o avaladas por la Universidad de Panamá, mismas que estarán regidas por las leyes especiales que las instituyen y reglamentan.

En esta oportunidad es importante destacar, que el Ministerio de Educación, en aras de garantizar la formación docente en los distintos campos de la educación superior, dentro de las áreas técnica, científica y cultural, expide el Decreto Ejecutivo No.50 de 23 de marzo de 1999, modificado por el Decreto Ejecutivo No.229 de 29 de



junio de 2009, a través del cual aprueba la creación de instituciones educativas superiores pre-universitarias (Centros de Estudios no Universitarios), denominados Institutos Superiores o Centros de Estudios Superiores; cuya misión, de conformidad con lo establecido en su artículo 1, es formar profesionales en los distintos campos de la investigación y la actividad humana, la extensión científica, técnica y cultural, así como servicios profesionales y de asesoría para la satisfacción de las necesidades de los egresados del Segundo Nivel de Enseñanza o Educación Media y de la demanda de recursos humanos.

Lo anteriormente expuesto deja en evidencia que estos Centros de Enseñanza Superior, oficiales y particulares, no han sido catalogados como Universidades, en virtud que el currículo de su oferta académica no reúne las formalidades propias de una educación superior universitaria.

Ello es así, pues, estos centros presentan características que los diferencian de las universidades, lo más preponderante es lo relacionado a la extensión de tiempo en la que desarrollan el diseño curricular, su pénsum académico y la cantidad de créditos que ofrecen los programas de estudio, siendo los estudios a nivel Técnico los que menos cantidad de créditos presentan; preparación ésta que es impartida por los Centros de Enseñanza Superior, tal como se colige del contenido del artículo 5 del referido Decreto Ejecutivo 50 de 1999 que crea ese tipo de centros no universitarios, cuyo texto indica que la carrera de Técnico Superior debe contar por lo menos con un mínimo de sesenta (60) créditos, lo que también fue consignado en el artículo 20, posteriormente modificado por el artículo primero del Decreto Ejecutivo No.229 de 29 de junio de 2009, normas que expresan lo siguiente:

El artículo 5 del Decreto Ejecutivo No.50 de 1999, expresa lo siguiente:

“Artículo 5: Los Institutos Superiores son centros que incluyen en su oferta educativa, al menos, una (1) carrera técnica con un mínimo de sesenta (60) créditos. Estos centros podrán desarrollar programas de otras modalidades del Tercer Nivel de Enseñanza, con el propósito de dar respuesta a las necesidades de los diferentes sectores productivos del país.” (El destacado es de la Sala Tercera).



El artículo 20 del Decreto Ejecutivo No.229 de 29 de junio de 2009, indica lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: *Modifíquese el Artículo 20 del Decreto Ejecutivo 50 del 23 de marzo de 1999, cuyo texto será:*

Artículo 20. *A la terminación satisfactoria de los estudios, los institutos superiores otorgarán diplomas con títulos de 'Técnico Superior' con un mínimo de 60 créditos, de 'Técnico' con un mínimo de 30 créditos; Certificado, con un mínimo de 15 créditos y de Especialidad con un mínimo de 15 créditos." (El destacado es de la Sala Tercera).*

A manera de ilustración, cabe mencionar que en un estudio llevado a cabo entre la Universidad de Panamá y el Ministerio de Educación, en el mes de mayo de 2019, sobre El Sistema de Educación Superior en Panamá¹, quedó consignado que en el Tercer Nivel de Educación existen dos vertientes: la Educación Superior Profesional no Universitaria y la Educación Superior Universitaria.

Igualmente destaca dicha investigación, que la Educación Superior Profesional no Universitaria es brindada fuera de los recintos universitarios, los cuales ofrecen carreras de un año y medio de duración en diversas especialidades; y que, la Educación Superior Universitaria es impartida por Universidades del país, oficiales y particulares.

Habiendo puesto en contexto lo anterior, resulta evidente que los currículos de Técnico que brindan los Institutos Superiores y Centros de Estudios Superiores no poseen la cantidad de créditos para ser considerados como recintos que ofrecen Educación Superior Universitaria, pues, sus estudios son impartidos en un corto período de tiempo; de ahí que, esta Superioridad puede concluir que esta rama de la educación superior es de carácter no universitaria, la cual solo apunta a la formación de competencias a nivel post-secundario, a fin de preparar profesionalmente al estudiantado para su inserción en el ámbito laboral.

Sin embargo, vale acotar que ese tipo de preparación técnica ofrecida por los Institutos Superiores o Centros de Estudios Superiores, no está excluida de aquellos estudios de licenciatura que imparten las universidades; toda vez que, sus egresados

¹ RECOLATIN: https://www.recolatin.eu/wp-content/uploads/2017/06/National-Report-on-the-Higher-Education-systems-of-Panama_ES.pdf



pueden aspirar a una educación universitaria, ya sea pública o privada, para lo cual primero deberán someter sus créditos a una convalidación y revalidación de su título académico, para luego iniciar los trámites pertinentes tendientes a obtener una formación a nivel de licenciatura, atendiendo el pénsum académico de la carrera, que en este caso sería en el ramo de la salud pública.

Puntualizado lo concerniente al funcionamiento del Tercer Nivel de Enseñanza Superior y los organismos encargados de regular y supervisar esa categoría de educación, pasamos a examinar lo referente a la supuesta ilegalidad que el actor le endilga a la Resolución N°01 de 8 de febrero de 1988, la cual define la profesión de Técnico en Salud Ocupacional y establece los requisitos para optar a la idoneidad profesional.

En ese sentido, advertimos que el Consejo Técnico de Salud atendiendo su función de fiscalizador del ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas, en la Sesión Ordinaria No.1 de 8 de febrero de 1988, reconoció y autorizó la reglamentación del ejercicio de la profesión de Técnico en Salud Ocupacional; en consecuencia, procedió a la expedición de la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, acusada de ilegal, por cuyo conducto define el concepto de Técnico en Salud Ocupacional y establece los requisitos que debe reunir la solicitud que haga este profesional para obtener la idoneidad, y de esta forma poder ejercer libremente dicha profesión en todo el territorio nacional.

Así tenemos que esta resolución, en primera instancia, concibe la ocupación de Técnico en Salud Ocupacional como el profesional **formado en una Universidad**, cuya preparación incluya dos (2) años de estudios calificado, por formación y experiencia bajo supervisión general para ejecutar labores técnicas en estudio de identificación y selección del control y seguimiento de las normas y alternativas de prevención y seguridad en el ámbito ocupacional.

En segundo lugar, al establecer los requisitos para que el Consejo Técnico de Salud autorice la idoneidad a estos profesionales, esta resolución exige que el solicitante



acredite haber obtenido el título de Técnico en Salud Ocupacional en una Universidad nacional o extranjera, reconocida por el respectivo país.

El contexto normativo expuesto, deja en evidencia que el Consejo Técnico de Salud ha establecido a través del acto administrativo acusado de ilegal una limitación a los titulados como Técnicos en Salud Ocupacional provenientes de Institutos Superiores o Centro de Estudios Superiores, exigiendo que para acceder a la idoneidad profesional es necesario que el Título haya sido obtenido en una Universidad, aspecto que pasaremos a analizar a fin de determinar su legalidad.

Ahora bien, esta Superioridad ha señalado con antelación que el Tercer Nivel de Enseñanza está comprendida por dos categorías: la Educación Superior Universitaria y la Educación Superior Profesional no Universitaria, siendo esta última impartida por Institutos Superiores y Centros de Estudios Superiores, a la luz de lo previsto en el Decreto Ejecutivo 50 de 1999 y la Ley 389 de 2023.

Dentro de esa premisa hay que destacar, que los Institutos Superiores y Centros de Estudios Superiores dentro de su oferta académica brindan estudios de carácter Técnico, entre ellos se encuentra la carrera de Técnico en Salud Ocupacional, misma que debe contar con al menos sesenta (60) créditos, de conformidad con lo establecido en los ya citados artículos 5 y 20 del Decreto Ejecutivo 50 de 1999, esta última norma modificada por el artículo primero del Decreto Ejecutivo 229 de 2009, aspecto que viene a marcar la diferencia con la carrera de Técnico en Salud Ocupacional que imparten las Universidades, oficiales y particulares, del país, la cual tiene una duración de dos (2) años y consta de noventa (90) créditos.

Por lo tanto, aquellos egresados de Institutos Superiores o Centros Educativos Superiores que obtengan el título de Técnico, en este caso en Salud Ocupacional, y que cuenten con una cantidad de créditos por debajo de los noventa (90) créditos que posee la Licenciatura de Técnico en Salud Ocupacional impartida por las Universidades oficiales y particulares del país, en el evento de aspirar a una idoneidad para ejercer esa profesión, al tenor de lo dispuesto en la definición de Técnico en Salud Ocupacional que ofrece la Resolución N°1 de 1988, acusada de ilegal, están obligados a someterse a un



procedimiento de convalidación de créditos y revalidación de sus títulos; para que, una vez cumplidas las asignaturas propias de la Licenciatura puedan solicitar al Consejo Técnico de Salud la respectiva idoneidad profesional.

Criterio que descansa en lo preceptuado en el artículo 3, numeral 10, de la Ley 43 de 21 de julio de 2004, que establece el Régimen de Certificación y Recertificación de los Profesionales, Especialistas y Técnicos de las disciplinas de la Salud, cuya norma define la expresión “Técnico” como: ***“Persona que se forma en una disciplina de la salud, que requiere de un mínimo de dos años de estudios superiores en universidades oficiales, privadas o entidades docentes formadoras de dichas carreras técnicas de conformidad con la ley.”***

Del mismo modo, el artículo 5, numeral 19, de la Ley 389 de 13 de julio de 2023, que regula el funcionamiento de los Centros de Educación Posmedia y los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior, define el concepto de “Técnico”, para los efectos de esa ley, así: ***“Persona que se forma en una disciplina que requiere de un mínimo de dos años de estudios superiores en universidades oficiales, particulares o entidades docentes formadoras de dichas carreras técnicas de conformidad con la ley.”***

Como puede observarse, ambas normativas contemplan en sus definiciones del vocablo “Técnico”, que se trata de personas que reciben adiestramiento en una determinada disciplina, tanto en recintos universitarios como en entidades docentes formadoras de dichas carreras técnicas, lo cual en definitiva nos da luces del hecho que esas disposiciones legales están haciendo referencia no solo a la educación que brindan las Universidades públicas y privadas en nuestro país a nivel de Licenciatura, sino que también contemplan lo referente a la formación que imparten los Institutos Superiores, que son considerados como entes que ofrecen Educación no Universitaria.

Ante esta situación de hermenéutica legal que enfrentamos, debemos remitirnos a los factores que distinguen ambas metodologías de enseñanza superior a efecto de acceder a una idoneidad profesional como Técnico en Salud Ocupacional, es decir la diferencia entre la Educación a nivel Técnico y la Educación a nivel de Licenciatura, lo



74

cual ha sido analizado con antelación. Así tenemos que, primero hay que examinar el p nsu m académico tanto de la carrera Técnica en Salud Ocupacional como la de Licenciatura, para después verificar la cantidad de créditos que tenga cada uno de los currículos, puesto que los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior también han sido acreditados por la ya citada Ley 389 de 2023, específicamente en el artículo 7, numeral 2, para ofrecer educación a nivel universitario (Licenciaturas), al disponer lo siguiente:

“Artículo 7: Son objetivos de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior los siguientes:

1. ...

2. **Facilitar la continuidad de sus estudios a todas las personas y el acceso a la educación técnica superior y/o universitaria que promueva la excelencia, el acceso universal, la permanencia, la movilidad y el egreso sin discriminación alguna.**

3. ...” (El destacado es de la Sala Tercera).

Inclusive, ese cuerpo normativo, en su artículo 24, instituye una garantía a los egresados que obtengan títulos de Licenciatura por parte de los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior, cuando establece:

“Artículo 24: La presente Ley garantiza que se les otorgue a todos los egresados de los institutos técnicos superiores o centros de enseñanza superior, oficiales o particulares, la idoneidad para el libre ejercicio profesional, a través de los organismos o instituciones de la República de Panamá, como el Consejo Técnico de Salud, Juntas Técnicas y Comités, de aquellas carreras que cumplan con los requisitos exigidos por el Ministerio de Educación para la aprobación del diseño curricular.” (El destacado es de la Sala Tercera).

El marco normativo ut supra demuestra que, en la actualidad la Resolución No.01 de 8 de febrero de 1988, acusada de ilegal, presenta un cierto desfase en cuanto a la exigencia de haber cursado estudios de Técnico en Salud Ocupacional en una Universidad, y de esta forma poder obtener la respectiva idoneidad profesional; puesto que, el presente análisis ha develado que éste acto administrativo no se encuentra acorde con las nuevas tendencias educativas que rigen en nuestro país, instituida con posterioridad a la expedición de esa resolución a través del Decreto Ejecutivo 50 de 23 de marzo de 1999, que establece el funcionamiento de los Centros de Enseñanza Superior, modificado por el Decreto Ejecutivo 229 de 29 de junio de 2009, y más recientemente por la Ley 389 de 13 de julio de 2023, que regula el funcionamiento de



los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior, que los facultan para impartir docencia a nivel universitario, e incluso a garantizar a sus egresados la obtención de su idoneidad profesional ante el Consejo Técnico de Salud, entre otras organizaciones.

En consecuencia, estimamos que la limitante instaurada por el Consejo Técnico de Salud en la Resolución 01 de 8 de febrero de 1988, acusada de ilegal, dirigida a que los solicitantes de la idoneidad profesional titulados como Técnicos en Salud Ocupacional deben presentar un Título expedido por una Universidad, es violatoria de lo dispuesto en los artículos 35 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; pues, es evidente que la referida exigencia contradice lo dispuesto en el artículo 24 de Ley 389 de 13 de julio de 2023, que faculta a los Institutos Técnicos Superiores o Centros de Enseñanza Superior a impartir educación universitaria, en este caso en la carrera de Licenciatura de Técnico en Salud Ocupacional, siendo este mandato normativo de rango superior a lo dispuesto en la resolución acusada de ilegal, que exige que el Título haya sido expedido por una Universidad.

Inclusive, vemos que ese acto administrativo también vulnera el artículo 91 del Texto Único de la Ley 47 de 1946, en virtud que la enseñanza que imparten los Institutos o Centros de Enseñanza Superior se encuentra restringida a una condición que no pueden cumplir debido a la naturaleza propia de su constitución legal; pues, si bien la Ley 389 de 2023 los autoriza para brindar formación universitaria (Licenciatura de Técnico en Salud Ocupacional), no podemos soslayar que éstos no son considerados Universidades por el acto acusado de ilegal.

De ahí que, el hecho que esa ley indique, en su artículo 24, que los Institutos Superiores o Centros de Enseñanza Superior garantizarán a sus egresados la obtención de su idoneidad profesional, es claro que ello nunca podría concretarse debido a que la Resolución 01 de 1988, impugnada, exige que el Título sea expedido por una Universidad, lo que en definitiva traerá como consecuencia el rechazo de las solicitudes de idoneidad por parte del Consejo Técnico de Salud, a todos los egresados de los



76
A

Institutos Superiores o Centros de Enseñanza Superior, que impartan la carrera de Licenciatura en Técnico en Salud Ocupacional.

Por consiguiente, lo procedente es acceder parcialmente a lo solicitado por el activista judicial, ya que esta Superioridad estima que solo el vocablo "Universidad" vulnera el ordenamiento jurídico, el cual se encuentra contenido en la definición de Técnico en Salud Ocupacional y en los requisitos que deben reunir los solicitantes para que el Consejo Técnico de Salud otorgue la idoneidad profesional, ambas expresiones contenidas en la parte resolutive del acto administrativo acusado de ilegal; en consecuencia, así pasamos a decretarlo.

VII. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que **ES ILEGAL** solamente la expresión "Universidad", inserta en la definición de Técnico en Salud Ocupacional y en los requisitos para optar a la idoneidad, ambos contenidos en la Resolución No. 01 de 8 de febrero de 1988, expedida por el Consejo Técnico de Salud, publicada en la Gaceta Oficial No.21,076 de 22 de junio de 1988; y, en consecuencia, el resto de su contenido se mantiene incólume.

Notifíquese,

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



María Cristina Chen Stanzola
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

Carlos Alberto Vásquez Reyes
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

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

Panamá 4 de agosto de 2025
DESTINO: Gaceta Oficial de
Ignacia
Secretaria (o)

Katia Rosas
KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 23 DE junio
DE 20 25 A LAS 8:01 DE LA mañana
A Procurador de la Administración
Quintero
FIRMA



173

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, diecisiete (17) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El licenciado Jonathan Hernández, actuando en nombre y representación de JEAN CLARY BETHANCOURT VERGARA, ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de nulidad con el fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI)

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de 04 de julio de 2023 (f. 23), se le envió copia de la misma al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración, al Señor EDUARDO NAYIB CRISTO SUAREZ, en calidad de propietario de la finca inscrita a folio real No. 30122833, con código de ubicación 8803 y al Tercero interesado la sociedad VILLAS DE MIRAFLORES, S.A.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI), que resuelve lo siguiente:



571

2

"1. Adjudicar definitivamente, a título oneroso a GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO de generales expresadas, una parcela de terreno baldío ubicado en el corregimiento de EL HIGO, Distrito de SAN CARLOS, Provincia de PANAMA, con una superficie de SIETE MIL STECIENTOS OCHENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS CON CINCUENTA Y NUEVE DECIMETROS CUADRADOS (0Has.+7789.59M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponde al Plano No.809-03-18903, del 20 de julio de 2007, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

NORTE: CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA Y SERVIDUMBRE

SUR: JEAN CLARCK RODRIGUEZ.

ESTE: CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA

OESTE: SERVIDUMBRE.

2. El valor del Terreno adjudicado es de SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/.75.00), suma que pago el comprador, según consta en el expediente.

3. Esta adjudicación queda sujeta a las restricciones legales del Código Agrario, Código Administrativo, Ley 1 de 3 de febrero de 1994, Ley 41 de 1 de julio de 1998 General de Autoridad Nacional del Ambiente, Decreto de Gabinete 35 del 6 de febrero de 1969 y demás disposiciones que le sean aplicables.

4. Se advierte al comprador que están en la obligación de dejar una distancia de CINCO METROS (5.00MTS), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje del CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA, con el cual colinda por el lado NORTE Y ESTE y una distancia de DOS METROS CON CINCUENTA CENTIMETROS (2.50MST), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de la SERVIDUMBRE, con el cual colinda por el lado NORTE Y OESTE.

5. El comprador, GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados."

Según la parte actora la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI), infringe los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario de 1962 y los artículos 334 y 338 del Código Civil.

Las primeras disposiciones que se citan como vulneradas son los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario de 1962 y cuyo texto es el siguiente:

✓ "Artículo 24: Son tierras baldías todas las que componen el territorio de la Republica, con excepción de las que pertenecen en propiedad privada a personas naturales o jurídicas. Se consideran también como baldías las tierras llamadas indultadas.

Artículo 29: Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra y en tal condición deben recibir del Estado la protección necesaria y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes.

Artículo 69. La adjudicación definitiva confiere la propiedad de la tierra con las limitaciones establecidas en este Código

Artículo 72. En ningún caso tendrá valor alguno contra la Nación o contra terceros, los títulos expedidos o que se expidan en contravención a las disposiciones que regulen la adjudicación o venta de tierras estatales. En



178

3

consecuencia, las inscripciones hechas en el Registro Público de los títulos expedidos o que se expidan desde la vigencia de este Código con tales efectos podrán cancelarse a solicitud del representante de la Nación o a petición de parte interesada. Tal cosa se hace mediante demanda ordinaria ante los tribunales competentes."

Sostiene la parte actora que las normas citadas fueron violadas, en concepto de violación directa por omisión, toda vez que la resolución impugnada fue expedida ilegalmente pues omitió que el globo de terreno que le fue adjudicado al señor GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO no podía ser refutado como baldío nacional en el año 2009 ya que el mismo había sido adquirido de otra persona desde el año 1975, ignorando el derecho a la propiedad privada consignado en dichas normas, dejando desprotegida a su propietaria y ocasionando un problema factico jurídico de traslape total de la finca.

Finalmente, la parte actora considera como vulnerados los artículos 334 y 338 del Código Civil que preceptúan lo siguiente:

"Artículo 334. Son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado y del Municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente.

Artículo 338. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización."

A juicio de la parte actora las normas citadas fueron violadas directamente por omisión, dado que dichas normas establecen el derecho de toda persona que adquirir legalmente una propiedad, con las mismas jerarquías y garantías que los bienes patrimoniales del Estado adjudicados a un particular con las limitaciones establecidas en dichas normas y el no ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y motivos de utilidad pública lo que no se realizó en este caso.

II. EL INFORME DE CONDUCTA DEL ADMINISTRADOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)

De fojas 26 a 28 del expediente judicial y a través de la Nota ANATI-DSG-034-2023, figura el informe de conducta emitido por el Secretario General de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI), el que en su parte medular señala lo siguiente:



176

4

“(...)

Sobre la Resolución No. D.N. 8-5-0546 del 5 de marzo de 2009:

La solicitud de Adjudicación tiene su génesis en la solicitud No. 8-5-379-06, fechada 26 de junio de 2006, presentada a título personal por el señor Gerardo Enrique Vega, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 8-162-312, sobre un lote de terreno, con una superficie aproximada de 8,000 m², ubicada en el corregimiento de Del Higo, distrito de San Carlos, provincia de Panamá. (F.1., consta a foja 3 del dossier la cual concede autorización por parte del funcionario Sustanciador de la Provincia oeste para la apertura de trocha

Visible a foja 4, reposa recibo de pago No.5823, a nombre Gerardo Enrique Vega Berrio, por el monto de quince balboas con cero centavos (B/.15.00), de la 5 a 8 se encuentra Acta de Inspección Ocular y Hoja de Colindancia

De foja 9, reposa Providencia No.579-DRA-06, fechado 13 de octubre de 2006, de la 11 a 12 se encuentran los Edictos N°076-DRA-2006 los mismos fueron publicados en la Alcaldía y Corregiduría del Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá el 13 de octubre de 2006

de la foja 16-20 reposan los Edictos N°250-DRA-2007 los mismos fueron publicados en la Alcaldía del Distrito de San Carlos, Corregiduría del Higo Provincia de Panamá el 20 de noviembre de 2007.

A foja 31-32, encontramos el recibo No.7218 por el monto de Noventa y Cinco con Treinta solamente (B/.95.30) y copia de la cedula del solicitante.

Visible a foja 36, reposa la NOTA-DAT-1496-2008 de 11 de julio de 2008 de Ministerio de Desarrollo Agropecuario, donde detalla que se devuelve el expediente contentivo de la solicitud de Adjudicación a nombre de Gerarda Enrique Vega Berrio, con una superficie de 0+7789.59M²:

1. El Edicto de paradero desconocido a foja 12 no está firmado por la persona que fijó y desfijo (Corregiduría).

2. El Informe de Mensura no fue firmado por el se observa en el plano. Foja 37-39, Se encuentra Nota no.095-DRA-09 donde se detalla: que se envía el expediente del señor GERARDO E. VEGA BERRIO, debidamente corregido.

De foja 42-43, se encuentra Resolución No. D.N. 8-5-05-46 de 5 de marzo de 2009 de Ministerio de Desarrollo Agropecuario, donde se ha solicitado a la Dirección de adjudicación definitiva a título oneroso, una parcela de terreno baldía, ubicado en el Corregimiento de EL HIGO, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá, la cual se describe en la parte resolutive.

Foja 44, reposa el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, de 20 de abril de 2009 donde detalla: que se ha recibido una escritura, ubicada en el Corregimiento, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá, La GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIOS, con superficie de 0+7789.59 m², Finca No.299284.

III. INTERVENCIÓN DEL TERCERO INTERESADO

En la providencia que admite la demanda, se ordenó correrle traslado al señor EDUARDO NAYIB CRISTO SUAREZ, en calidad de propietario de la finca inscrita a folio real No. 30122833, con código de ubicación 8803 y la sociedad VILLAS DE MIRAFLORES, S.A como tercero interesado, a quienes se les designó al Licenciado Roberto Aparicio como defensor de ausente de ambos (f.36)

El licenciado Aparicio presentó escrito de contestación, en el que procede a negar todos los hechos de la demanda y rechaza los conceptos de infracción invocados, así como las pruebas presentadas y aducidas por la parte actora.



177

IV. LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista No. 1176 de 17 de julio de 2024 (fs.81-85), indicó que el concepto de la Procuraduría respecto de la legalidad de la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI), quedará supeditado a lo que se logre establecer en la etapa probatoria.

V. FASE PROBATORIA Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN DE LAS PARTES INTERVINIENTES.

Por medio del Auto de Prueba No. 318 de 27 de septiembre de 2024 (fs.102-104), la Sala admitió algunas de las pruebas documentales aportadas por los demandantes; así como la inspección judicial con intervención de peritos y denegó otras al no cumplir los requerimientos de ley. De forma oficiosa se requirió de la entidad demandada copias autenticadas del expediente administrativo relativo a este caso.

Una vez ejecutoriada la resolución, el apoderado judicial de JEAN CLAY BETHANCOURT VERGARA, presentó dentro del término de ley su alegato de conclusión, (fs.155-157), donde se reitera, sin mayor variante, de los hechos y fundamentos expuestos en su escrito de oposición de la demanda.

Por su parte, el Procurador de la Administración, por medio de la Vista No. 1833 de 27 de diciembre de 2017 (fs.158-163), emite su concepto dentro del alegato de conclusión. El Procurador de la Administración le solicita a los Magistrados que conforman la Sala Tercera que declaren que Es ilegal la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), ello pues de la inspección judicial admitida mediante Auto de Pruebas No. 318 de 27 de septiembre de 2024, el juzgado comisionado remitió el informe de perito quien indicó lo siguiente:



178

6

"Al proceder a verificar y georreferenciar las fincas encontramos que ambas Finca N°205225, ... y la Finca N°299284 ..., se encuentran ubicado (sic) en el mismo lugar y que al revisar y replantear ambas fincas, encontramos que la Finca N°299284, ...se **SOBREPONE, sobre La Finca N°205225...**, **esta sobre posición afecta la totalidad de la superficie de la Finca N°205225..**

Al verificar la Finca N°205225, y la Finca N°299284, con los planos N°809-03-14878 y el Plano N°809-03-18903, de ambas fincas, estos nos muestran que existe un traslape entre las dos fincas mencionadas, dando como resultado que la Finca N°205225, se ve afectada en su totalidad o traslapada.
..." (La negrita, mayúscula y subraya es de la cita) (Cfr. foja 137 del expediente judicial).

La Procuraduría de la Administración tomando en consideración a lo transcrito refiere que a la actora le asiste la razón, debido a que la entidad demandada no debió adjudicarle a Gerardo Enrique Vega Berrio, el terreno baldío, a título oneroso, con una superficie de siete mil setecientos ochenta y nueve metros cuadrados con cincuenta y nueve decímetros cuadrados (0Has+7789.59mts2) ubicado en el Corregimiento del Higo, distrito de San Carlos, provincia de Panamá Oeste, que corresponde al plano 809-03-18903 de 20 de julio de 2007, sin antes haber efectuado las diligencias correspondientes a fin de tener la certeza que no existe el traslape señalado en el informe pericial.

VI. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites legales, los Magistrados que integran esta Corporación de Justicia proceden a fallar la presente controversia, previa valoración de los argumentos planteados por la parte actora y la Procuraduría de la Administración, en defensa del acto acusado; así como también de las pruebas allegadas al proceso y los alegatos presentados por las partes que intervienen en este proceso.

El acto administrativo impugnado en la presente demanda lo constituye la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI), que resuelve lo siguiente:

1. Adjudicar definitivamente, a título oneroso a GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO de generales expresadas, una parcela de terreno baldío ubicado en el corregimiento de EL HIGO, Distrito de SAN CARLOS, Provincia de PANAMA, con una superficie de SIETE MIL STECIENTOS OCHENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS CON CINCUENTA Y NUEVE DECIMETROS



137

7

CUADRADOS (0Has.+7789.59M2), comprendida dentro de los siguientes linderos generales, que corresponde al Plano No.809-03-18903, del 20 de julio de 2007, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria.

NORTE: CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA Y SERVIDUMBRE

SUR: JEAN CLARCK RODRIGUEZ.

ESTE: CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA

OESTE: SERVIDUMBRE.

2. El valor del Terreno adjudicado es de SETENTA Y CINCO BALBOAS (B/.75.00), suma que pago el comprador, según consta en el expediente.

3. Esta adjudicación queda sujeta a las restricciones legales del Código Agrario, Código Administrativo, Ley 1 de 3 de febrero de 1994, Ley 41 de 1 de julio de 1998 General de Autoridad Nacional del Ambiente, Decreto de Gabinete 35 del 6 de febrero de 1969 y demás disposiciones que le sean aplicables.

4. Se advierte al comprador que están en la obligación de dejar una distancia de CINCO METROS (5.00MTS), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje del CARRETERA A LA INTERSECCION Y A LA CARRETERA INTERAMERICANA, con el cual colinda por el lado NORTE Y ESTE y una distancia de DOS METROS CON CINCUENTA CENTIMETROS (2.50MST), por lo menos desde la cerca de la parcela de terreno adjudicada hasta el eje de la SERVIDUMBRE, con el cual colinda por el lado NORTE Y OESTE.

✓ 5. El comprador, GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados."

Una vez efectuado un análisis exhaustivo del expediente, la Sala considera que la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) es nula por ilegal.

Lo anterior es así, pues para esta Sala Tercera se incurre en vicio de nulidad, cuando la entidad que profiere el acto administrativo carece de competencia para realizar la adjudicación de terrenos que no son parte de los bienes de la Nación, sino que por el contrario corresponden a la propiedad privada, encontrándonos frente a la nulidad absoluta del acto acusado de ilegal.

Resultando oportuno indicar que la competencia del servidor público, concebida como el conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la Ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público, según lo define el numeral 21 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000, es de tal importancia, que de acuerdo al artículo 52 de la referida Ley, se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, cuando entra otras razones, esté dictado por autoridades incompetentes.



180

8

Por ello, el Doctor JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, catedrático de Derecho Administrativo y miembro del Consejo de Estado de la República de Colombia (equivalente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá), ha señalado a propósito de ello: *"La competencia para proferir y ejecutar los actos administrativos constituye un importante sinónimo del concepto jurídico de capacidad, en cuanto aptitud atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento a entes públicos o a los particulares para que manifiesten válidamente la voluntad estatal por vía administrativa. Se reconoce doctrinalmente que la capacidad, tratándose de la teoría del acto administrativo, se traduce en términos de competencia. En ese sentido, será capaz la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, estando en consecuencia, viciado de nulidad el acto proferido por aquellos sujetos que no tenga competencia legalmente atribuida, es decir, que carezcan de capacidad jurídica para la expedición de un acto administrativo. Por lo tanto, es capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente para la elaboración de una decisión administrativa o el ejercicio de una función. La competencia administrativa se mide por la cantidad de poder o funciones depositados en un órgano o en un particular y que lo habilita para elaborar y expedir un acto administrativo; no es, por lo tanto, absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al servidor público o al particular su ejercicio y garantice al administrado la seguridad jurídica necesaria frente al ejercicio de los poderes públicos... La competencia se torna, en este sentido, en un importante presupuesto para la validez del acto administrativo, en la medida que permite a quien ejerce las funciones administrativas actuar dentro de los linderos del principio de legalidad."*

(SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo - Tomo II - Acto Administrativo, 4ta. Ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003).

Así pues, pues del caudal probatorio aportado por la parte recurrente, así como de las pruebas documentales admitidas y practicadas mediante Auto No. 318 de 27 de septiembre de 2024, se desprende con meridiana claridad que la adjudicación del globo de terreno al señor GERARDO ENRIQUE VEGA BERRIO, ubicado en el corregimiento de EL HIGO, Distrito de SAN CARLOS, Provincia de PANAMA, con una superficie de SIETE MIL STECIENTOS OCHENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS CON CINCUENTA Y NUEVE DECIMETROS CUADRADOS (0Has.+7789.59M2), según el



181

9

Plano No.809-03-18903, del 20 de julio de 2007, aprobado por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, fue realizado en contravención de lo dispuesto en los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario.

Esta Sala señala esto pues, de foja 17-21 y reverso del expediente judicial se observa el Certificado de Propiedad emitido por el Registro Público de Panamá que indica que JEAN CLARY BETHANCOURT VERGARA, es titular registral de un derecho de propiedad sobre el inmueble con Código de Ubicación 8803, Folio Real No. 205225, corregimiento, El Higo, Distrito de San Carlos, Provincia de Panamá, Documento Redi 250502, con una superficie de DOS MIL QUINIENTOS VEINTITRES METROS CUADRADOS Y DIECIOCHO DECIMETROS CUADRADOS (0Has+2523.18M2) según plano No. 809-03-14878 del 18 de agosto de 2000 y aprobado por la Dirección de Reforma Agraria y el cual se encuentra inscrito desde el 13 de julio de 2001 en el Tomo 2001, Asiento 72354.

Concatenado a lo anterior, en la inspección realizada el 1 de noviembre de 2024 por el Juzgado Municipal Mixto del Distrito de San Carlos (Cfr 127-130), donde solo participo el perito del tribunal, este advirtió que con la verificación de las Coordenadas a través de los planos y en campo se observó el traslape del predio de la demandante y la existencia de una doble titulación del globo del terreno, lo que definitivamente afecta la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley; tal y como lo dispone el artículo 47 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en concordancia con el artículo 337 del Código Agrario define la propiedad como el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la Ley.

Por lo tanto, a juicio de la Sala Tercera, parte importante del globo de terreno que le fue adjudicado al señor GENARO ENRIQUE VEGA BERRIO, era un terreno de propiedad privada, por lo que la entidad demandada no tenía competencia para adjudicarlo. De allí que al confrontar el acto impugnado con los artículos 24, 29, 69 y 72 del Código Agrario, se ha determinado la ilegalidad del acto impugnado, y así debe declararse.



182
A

10

Ante esta realidad se estima irrelevante confrontar el acto impugnado con las otras normas citadas como violadas.

Por todas las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA NULA, POR ILEGAL**, la Resolución No. D.N. 8-5-0546 de 5 de marzo de 2009, expedida por la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (M.I.D.A.) (hoy Autoridad Nacional de Administración de Tierras ANATI).

Notifíquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta Oficial

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO



María Cristina Chen Stanzola
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

Carlos Alberto Vásquez Reyes
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

Katia Rosas
KATIA ROSAS
SECRETARIA

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

Panamá 4 de agosto de 2005

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

Katia Rosas
Secretaria (c)

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 20 DE junio

DE 25 A LAS 8:16 DE LA mañana

A Procuraduría de la Administración

[Signature]
FIRMA



266

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, diecisiete (17) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La firma forense ASESORES JURÍDICOS ISTHMUS, actuando en nombre y representación de **ARMANDO ANTONIO RUIZ LEIRA, ELDA ARIADNA RUIZ LEIRA DE REINA, APARICIO ANTONIO RUIZ LEIRA y ALINA ARACELYS RUIZ LEIRA**, ha presentado ante la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de nulidad con el fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. ADMG-483-2022 de 18 de marzo de 2022, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de 18 de julio de 2023 (f.36), se le envió copia de la misma al Administrador General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) para que rindiera su informe explicativo de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración y al tercero interesado la sociedad COCOLICA INVESTMENT, S.A.

I. LA PRETENSIÓN

El objeto de la presente demanda lo constituye la declaratoria de ilegalidad de la Resolución No. ADMG-483-2022 de 18 de marzo de 2022, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), que resuelve lo siguiente:

"PRIMERO: ADJUDICAR definitivamente a título oneroso a **COCOLICA INVESTMENT, S.A.**, debidamente inscrita en el Folio No. 562984, de



267

2

micropelícula Mercantil del Registro Público, cuyo Representante Legal es **ALFONSO SAENZ BRICEÑO**, varón, de nacionalidad canadiense, mayor de edad, con carné de residente permanente número **E- OCHO- CIENTO VEINTINUEVE MIL SEISCIENTOS NOVENTA** (No. E-8-129690), quien manifestó entender, leer y escribir el idioma español; el cual está facultado mediante acta protocolizada por la Notaria Cuarta del Circuito de Panamá con copia de escritura No.8 de 2 de enero de 2019 (f.35-37); soltero, vecino de Nueva Gorgona, Distrito de Chame, Provincia de Panamá Oeste, una parcela de terreno baldío, ubicada en la localidad de **El Espavecito**, Corregimiento de **Cabuya**, Distrito de **Chame**, Provincia de **Panamá Oeste**, con una superficie de **TRECE HECTÁREAS + TRES MIL DOSCIENTOS METROS CUADRADOS CON SETENTA Y SIETE CENTÍMETROS CUADRADOS (13 HAS + 3200.77 M2)**, comprendida dentro de los siguientes linderos, que corresponde al **Plano No.804-04-25745 de 27 de julio de 2018 (f.69)**:

NORTE:	TERRENO NACIONAL OCUPADO POR MARIA DE SOSA FINCA No 1866 TOMO No 132, FOLIO No182 PROPIEDAD DE COCOLICA INVESTMENT S.A., AREA =23 HA +1447.185 M.C. CAMINO A CERRO GORDO
SUR:	RIO LAJAS
ESTE:	TERRENO NACIONAL OCUPADO POR JULIO MANUEL MEDINA LANKE
OESTE:	RIO LAJAS, CAMINO A CERRO GORDO 10.00M

SEGUNDO: El valor del terreno adjudicado es de **TRES MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS BALBOAS CON 82/100 (B/. 3,886.82)** según Nota de valor de 11 de marzo de 2020 (f.56), más gastos de manejo (inspección ocular, aprobación de plano, copia de plano y escritura) por **TREINTA Y SEIS BALBOAS CON 50/100 (B/.36.50)**; haciendo un total de **TRES MIL NOVECIENTOS VEINTITRES BALBOAS CON 32/100 (B/. 3,923.322)** suma cancelada que consta en el expediente mediante **recibos No. 08-01-009774** de 15 de diciembre de 2020 (F, 60), **No. 0801-009905** de 18 de marzo de 2021 (f. 61) y **No. 08-01-7145** de 26 de abril de 2018 (f. 32); Según **Estado Financiero (f. 80)**

TERCERO: Esta adjudicación queda sujeta a las restricciones legales de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, Decreto de Gabinete 35 de 6 de febrero de 1969, Código Administrativo, y demás disposiciones que le sean aplicables.

TERCERO: Esta adjudicación queda sujeta a las restricciones legales de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962, Decreto de Gabinete 35 de 6 de Febrero de 1969, Código Administrativo, y demás disposiciones que le sean aplicables. (SIC)

CUARTO: Esta adjudicación queda sujeta a las recomendaciones del Ministerio del Ambiente establecidas en la Resolución **DRPO-SEFOR-TAT-206-2019 de fecha 16 de septiembre de 2019 (f. 41 a 43)**.

QUINTO: Para garantizar el cumplimiento de la función social al tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 37 de 1962 por la cual se adjudica el globo de tierras nacionales, se establece limitación de Dominio a favor de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, y en tal sentido el adjudicatario no podrá enajenar, arrendar, pignorar, ni gravar en forma alguna a terceras personas, la propiedad objeto de esta adjudicación sin el previo consentimiento y levantamiento dicha limitación de Dominio por parte de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. Si el uso de dichas tierras



3

nacionales otorgadas para el cumplimiento de una función social, atiende a fines distintos de la actividad agropecuaria o agroforestal, el adjudicatario deberá cancelar la diferencia del valor pagado atendiendo al uso nuevo que le vaya a asignar a la tierra. No obstante, las tierras nacionales adjudicadas podrán ser objeto de crédito con fines agropecuarios o agroforestales.

SEXTO: El adjudicatario **COCOLICA INVESTMENT, S.A.**, acepta la venta que se le hace por medio de esta Resolución, en los términos expresados.”

II. NORMAS LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Los demandantes estima que la decisión administrativa censurada infringe las siguientes disposiciones legales:

1. Los artículos 5, 337 Y 1227 del Código Civil, los que al momento de la emisión del acto acusado de ilegal, establecían entre otras cosas que los actos que prohíbe la ley son nulos y de ningún valor, salvo en cuanto ella misma disponga otra cosa o designe expresamente otro efecto que el de la nulidad para el caso de contravención; que la propiedad es el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley y que la venta de cosa ajena vale, sin perjuicio de los derechos del dueño de la cosa vendida, mientras no se extingan por el lapso del tiempo. (crf. F 8-9 del expediente judicial)

2. El artículo 29 del Código Agrario, que indica que todas las personas naturales o jurídicas que tuvieren tierras en propiedad tiene derecho a su uso, goce y disposición, con las limitaciones que impone su función social. (cfr. f. 8-9 del expediente judicial).

3. El artículo 52 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señala que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados cuando así este expresamente determinado por una norma, en caso que su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito y si se efectúan en violación al debido proceso legal. (cfr. f. 10 del expediente judicial).

Según la parte actora las normas citadas fueron violadas, en concepto de violación directa por omisión, toda vez que la resolución impugnada fue expedida desconociendo el dominio que como propietarios ya inscritos tenían y tienen los



4

Hermanos RUIZ LEIRA, sobre el bien inmueble de su propiedad privada. De allí que la venta de una propiedad privada incurre en nulidad porque fue desatendida la normativa legal, que impide adjudicar y crear una nueva finca sobre el área física de una finca preexistente. (cfr. f 8-10 del expediente).

III. EL INFORME DE CONDUCTA DEL ADMINISTRADOR GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI)

Al ser requerido mediante Oficio No. 1610 de 18 de julio de 2023 (f.38) el Administrador de la AUTORIDAD NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS (ANATI), se advierte que la misma no cumplió oportunamente con su presentación, toda vez que el mismo fue presentado el día 1 de agosto de 2023 (fs.40-42), fuera de término, razón por la que la Secretaría de esta Sala le indicó a su presentante que el mismo sería recibido por insistencia al tenor del artículo 481 del Código Judicial, con las consecuencias que dicha norma impone para estos casos.

IV. INTERVENCIÓN DEL TERCERO INTERESADO

En la providencia que admite la demanda, se ordenó correrle traslado a la sociedad COCOLICA INVESTMENT, S.A., como terceros interesados, quienes mediante la firma forense Cruz Ríos & Asociados, mediante Auto de 12 de septiembre de 2023, fueron acreditados en el proceso en calidad de terceros interesados (f.58)

La firma forense Cruz Ríos & Asociados, apoderados judiciales de la sociedad COCOLICA INVESTMENT, S.A., presentó escrito de contestación de demanda, el día 6 de septiembre de 2023, oponiéndose a las pretensiones de la parte actora. (fs.45-49)

V. LA VISTA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista No.513 de 12 de marzo de 2024 (fs.104-119), le solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera que declaren que NO ES ILEGAL la Resolución No. ADMG-483-2022 de 18 de marzo de 2022, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), ello por cuanto la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), cumplido con todo lo estipulado en el artículo 97 de la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 que regula la



5

titulación de tierras a título oneroso en cuanto a las dos etapas a cumplir de Mesura del terrero y la de titulación, se realizaron todos los tramites sobre el bien inmueble; se dio la apertura a exposición pública; las notificaciones por medio de Edicto y recabaron las firmas de los colindantes, de allí que ANATI, cumplió a cabalidad con el procedimiento para ello.

VI. FASE PROBATORIA Y ALEGATO DE CONCLUSIÓN DE LAS PARTES INTERVINIENTES.

Por medio del Auto de Prueba No. 186 de 8 de mayo de 2024 (fs.169-174), la Sala admitió algunas de las pruebas documentales aportadas por los demandantes; así como prueba de informe, inspección judicial con intervención de peritos, reconocimiento de firma y pruebas testimoniales y denegó otras al no cumplir los requerimientos de ley. De igual forma, admitió algunas de las pruebas testimoniales solicitada por el tercero interesado y denegó otras declaraciones solicitadas y se admitió la prueba documental solicitada por la Procuraduría de la Administración todas relacionados a este caso.

Una vez ejecutoriada la resolución, la apoderada judicial del tercero interesado la sociedad COCOLICA INVESTMENT, S.A., presentó dentro del término de ley su alegato de conclusión, (fs.253-256), se reitera, sin mayor variante, de los hechos y fundamentos expuestos en su escrito de oposición de la demanda.

Por su parte, la firma forense Asesores Jurídicos Isthmus, apoderados judiciales de los demandantes, reitera su solicitud de declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución No. ADMG-483-2022 de 18 de marzo de 2022, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

Agrega que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), no posee jurisdicción ni competencia para adjudicar fincas de propiedad privada en detrimento de afectación de los derechos que les otorga el derecho Público Registral a



6

los titulares de un derecho de propiedad. Y que a través de las inspecciones judiciales con la intervención de los peritos tanto del tribunal como de ellos y que fue admitida mediante auto de pruebas, se demostró que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) adjudicó ilegalmente mediante la Resolución demandada terrenos de propiedad privada, produciéndose que sobre el mismo terreno posea dos números de finca es decir un traslape. (fs.257-263)

VII. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites legales, los Magistrados que integran esta Corporación de Justicia proceden a fallar la presente controversia, previa valoración de los argumentos planteados por la parte actora y la Procuraduría de la Administración, en defensa del acto acusado; así como también de las pruebas allegadas al proceso y los alegatos presentados por las partes que intervienen en este proceso.

El Acto impugnado en el caso bajo estudio consiste en la Resolución No. ADMG-483-2022 de 18 de marzo de 2022, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), que resuelve medularmente ADJUDICAR definitivamente a título oneroso a COCOLICA INVESTMENT, S.A., debidamente inscrita en el Folio No. 562984, de micropelícula Mercantil del Registro Público, cuyo Representante Legal es ALFONSO SAENZ BRICEÑO, varón, de nacionalidad canadiense, mayor de edad, con carné de residente permanente número E- OCHO-CIENTO VEINTINUEVE MIL SEISCIENTOS NOVENTA (No. E-8-129690), quien manifestó entender, leer y escribir el idioma español; el cual está facultado mediante acta protocolizada por la Notaria Cuarta del Circuito de Panamá con copia de escritura No.8 de 2 de enero de 2019 (f.35-37); soltero, vecino de Nueva Gorgona, Distrito de Chame, Provincia de Panamá Oeste, una parcela de terreno baldío, ubicada en la localidad de El Espavecito, Corregimiento de Cabuya, Distrito de Chame, Provincia de Panamá Oeste, con una superficie de TRECE HECTÁREAS + TRES MIL DOSCIENTOS METROS CUADRADOS CON SETENTA Y SIETE CENTÍMETROS



7

CUADRADOS (13 HAS + 3200.77 M2), comprendida dentro de los linderos, que corresponde al Plano No.804-04-25745 de 27 de julio de 2018.

Según los demandantes, la Resolución atacada fue emitida por la Autoridad demandada, de forma ilegal, toda vez que la resolución impugnada fue expedida desconociendo el dominio que como propietarios ya inscritos tenían y tienen los Hermanos RUIZ LEIRA, sobre el bien inmueble de su propiedad privada. De allí que la venta de una propiedad privada incurre en nulidad porque fue desatendida la normativa legal, que impide adjudicar y crear una nueva finca sobre el área física de una finca preexistente y por tales motivos, considera que viola los artículos 5, 337 y 1227 del Código Civil; el artículo 29 del Código Agrario y el artículo 52 (numerales 1, 3 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Una vez efectuado un análisis exhaustivo del expediente, la Sala considera que la Resolución No. ADMG-483-2022 de 18 de marzo de 2022, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) es nula por ilegal.

Lo anterior es así, pues para esta Sala se incurre en vicio de nulidad, cuando la entidad que profiere el acto administrativo carece de competencia para realizar la adjudicación de terrenos que no son parte de los bienes de la Nación, sino que por el contrario corresponden a la propiedad privada, encontrándonos frente a la nulidad absoluta del acto acusado de ilegal.

Resultando oportuno indicar que la competencia del servidor público, concebida como el conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la Ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público, según lo define el numeral 21 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000, es de tal importancia, que de acuerdo al artículo 52 de la referida Ley, se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, cuando entra otras razones, esté expresamente determinado en una norma y dictado por autoridades incompetentes.

Por ello, el Doctor JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, catedrático de Derecho Administrativo y miembro del Consejo de Estado de la República de Colombia



273

8

(equivalente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá), ha señalado a propósito de ello: "La competencia para proferir y ejecutar los actos administrativos constituye un importante sinónimo del concepto jurídico de capacidad, en cuanto aptitud atribuida por la Constitución, la ley o el reglamento a entes públicos o a los particulares para que manifiesten válidamente la voluntad estatal por vía administrativa. Se reconoce doctrinalmente que la capacidad, tratándose de la teoría del acto administrativo, se traduce en términos de competencia. En ese sentido, será capaz la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, estando en consecuencia, viciado de nulidad el acto proferido por aquellos sujetos que no tenga competencia legalmente atribuida, es decir, que carezcan de capacidad jurídica para la expedición de un acto administrativo. Por lo tanto, es capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente para la elaboración de una decisión administrativa o el ejercicio de una función. La competencia administrativa se mide por la cantidad de poder o funciones depositados en un órgano o en un particular y que lo habilita para elaborar y expedir un acto administrativo; no es, por lo tanto, absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al servidor público o al particular su ejercicio y garantice al administrado la seguridad jurídica necesaria frente al ejercicio de los poderes públicos... La competencia se torna, en este sentido, en un importante presupuesto para la validez del acto administrativo, en la medida que permite a quien ejerce las funciones administrativas actuar dentro de los linderos del principio de legalidad.". (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo - Tomo II - Acto Administrativo, 4ta. Ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003).

Así pues, pues del caudal probatorio aportado por la parte recurrente, así como de la pruebas documentales admitidas y practicadas mediante Auto de Prueba No. 186 de 8 de mayo de 2024, se desprende con meridiana claridad que la adjudicación del globo de terreno a la sociedad COCOLICA INVESTMENT, S.A., ubicada en la localidad de El Espavecito, Corregimiento de Cabuya, Distrito de Chame, Provincia de Panamá



9

Oeste, con una superficie de TRECE HECTÁREAS + TRES MIL DOSCIENTOS METROS CUADRADOS CON SETENTA Y SIETE CENTÍMETROS CUADRADOS (13 HAS + 3200.77 M2), comprendida dentro de los linderos, que corresponde al Plano No.804-04-25745 de 27 de julio de 2018, fue realizado en contravención de lo dispuesto en los artículo 29 del Código Agrario y 337 del Código Civil.

Esta Sala señala esto pues, de foja 18-20 del expediente judicial se observa el Certificado de Propiedad expedido por el Registro Público de Panamá mediante la cual se indica que son titulares de un derecho de propiedad del Inmueble con código de ubicación 8304, Folio Real No. 149298 (F) ubicado en el Corregimiento de Cabuya, Distrito de Chame, Provincia de Panamá con una superficie de OCHO HECTÁREAS + CINCO MIL SESENTA Y SIETE METROS CUADRADOS CON TREINTA Y OCHO CENTÍMETROS CUADRADOS (8 HAS + 5067.38 M2) los señores: APARICIO ANTONIO RUIZ LEIRA con cedula de identidad personal No. 8-230-1331; ALINA ARACELYS RUIZ LEIRA con cedula de identidad personal No. 8-522-646; ARMANDO ANTONIO RUIZ LEIRA con cedula de identidad personal No.8-230-1330 y ELDA ARIADNA RIUZ LEIRA de REINA con cedula de identidad personal No. 8-232-163.

Lo anterior en virtud que, en la inscripción de la finca en Asiento Tres se indica que: *mediante Escritura Pública No. 1024 de 28 de junio de 2010 la Notaria Sexta del Circuito de Panamá, protocoliza proceso de sucesión intestada de Aparicio Ruiz Sánchez (Q.E.P.D), que por Auto No. 337 de 22 de febrero de 2008 del Juzgado Primero de Circuito de lo Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá, se declara abierto el Juicio de Sucesión Intestada de APARICIO RUIZ SANCHEZ (Q.E.P.D), desde el día 13 de septiembre de 2007, fecha de su defunción, que son sus herederos APARICIO ANTONIO RUIZ LEIRA con cedula de identidad personal No. 8-230-1331; ELDA ARIADNA RIUZ LEIRA con cedula de identidad personal No. 8-232-163; y ARMANDO ANTONIO RUIZ LEIRA con cedula de identidad personal No.8-230-1330, en condición de hijos del causante y que también es heredera ALINA ARACELYS RUIZ LEIRA con cedula de identidad personal No. 8-522-646. Esta finca fue avaluada en la*



275

10

suma de B/.42.533.70. por Auto Numero 1955 de 9 de diciembre de 2009 del Juzgado Primero de Circuito de lo Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá, ordena al Director del Registro público cancele la inscripción a nombre del causante APARICIO RUIZ SANCHEZ (Q.E.P.D), con cedula numero 8-104-879 y se inscriba a título de herencia en partes iguales a nombre de ARMANDO ANTONIO RUIZ LEIRA con cedula de identidad personal No.8-230-1330, ELDA ARIADNA RIUZ LEIRA de REINA con cedula de identidad personal No. 8-232-163, APARICIO ANTONIO RUIZ LEIRA con cedula de identidad personal No. 8-230-1331; ALINA ARACELYS RUIZ LEIRA con cedula de identidad personal No. 8-522-646; según consta inscrito en el documento redi 1817754 desde el 29 de julio de 2010.

Concatenado a lo anterior, tenemos que dentro del proceso se adujo y se admitió una prueba de inspección judicial de las fincas con folio real No. 149298 y No. 30402701, ambas con código de ubicación 8304, con la finalidad de determinar la ubicación exacta de ambas fincas, cuanto es la superficie que abarca cada una, si sus medidas coinciden con las estipuladas en los planos y si existe algún traslape entre la primera, de propiedad de los hermanos RUIZ LEIRA y la segunda, de propiedad de la sociedad COCOLICA INVESTMENT, S.A. Conviene destacar, que éste es uno de los hechos invocado por la parte actora para alegar que las parcelas de terreno que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) adjudicó definitivamente, a título oneroso, a la sociedad COCOLICA INVESTMENT, S.A., por medio de la resolución acusada de ilegal, no eran tierras estatales patrimoniales, sino que las mismas eran de propiedad privada desde el 17 de abril de 1996 (finca No. 149298).

Dicha prueba de inspección judicial se llevó a cabo el 14 de junio de 2024, con la participación de dos peritos, uno designado por el Tribunal, Luis Antonio Caballero Núñez, quien es Técnico en Ingeniería con Especialización en Topografía, y otro designado por la parte actora, Gabriel Antonio Domínguez Peralta, quien también es Técnico en Ingeniería con Especialización en Topografía. (cfr. f 216 del expediente)



276

11

En cuanto al dictamen presentado por cada uno de los peritos designados se plasmará lo más relevante:

"1. Determine las ubicaciones exactas tanto de la Finca No.149298, como de la finca No. 30402701, ambas con Código de Ubicación No. 8304, Corregimiento de Cabuya, Distrito de Chame, Provincia de Panamá Oeste".

Perito designado por el Tribunal

"R/. Se procedió a ubicación exacta de la Finca No. 149298 y la Finca No. 30402701, ambas con Código de Ubicación 8304, encontrándose ambas fincas En el lugar de el Espavecito, Corregimiento de Cabuya, Distrito de Chame, Provincia de Panamá Oeste y **que ambas fincas ocupan el mismo terreno localizado en el lugar.** (Cfr. f. 225 del expediente).

Perito designado por la parte actora

"R/. Ambas fincas según la División Política de la República de Panamá se encuentran en la Provincia de Panamá Oeste, Distrito de Chame, Corregimiento de Cabuya, ambas con el Código de ubicación 8304" (Cfr. f. 231 del expediente).

"2. Quiénes son sus ocupantes."

"R/. Al momento de la inspección de la Finca No. 149298 y la Finca No. 30402701, ambas con código de ubicación 8304, encontrándose ambas fincas en el lugar del Espavecito, solamente encontramos y fuimos atendidos por los señores ARMANDO ANTONIO RUIZ LEIRA, ELDA ARIADNA RIUZ LEIRA DE REINA, APARICIO ANTONIORIUZ LEIRA Y ALIANA ARACELYS RIUZ LEIRA." (Cfr. f. 225 del expediente).

"R/. Los ocupantes del Globo de Terreno son ARMANDO ANTONIO RUIZ LEIRA, ELDA ARIADNA RIUZ LEIRA DE REINA, APARICIO ANTONIORIUZ LEIRA Y ALIANA ARACELYS RIUZ LEIRA, propietarios de la Finca No. 149298 (ver en anexos letreros que identifican los ocupantes del globo de terreno)" (Cfr. f. 231 del expediente).

"3. Cuáles son sus Colindantes."

"R/. Al verificar los colindantes nos percatamos que en el lugar se encuentran los siguientes colindantes:

Norte: Finca No. 1866, de propiedad de COCOLICA INVESTMENT, S.A. y tierras naturales ocupadas por Lucio Menchaca.

Sur: Río Lajas.

Este: Terrenos Nacionales ocupado por Lucio Menchaca.

Oeste: Finca No. 1866, de propiedad de COCOLICA INVESTMENT, S.A." (Cfr. f. 225 del expediente).

"R/. Al norte colinda con la finca 1866, propiedad de COCOLICA INVESTMENT S.A., servidumbre de acceso de 5.00 mts hacia el espavecito; al sur colinda con el Río Lajas en su totalidad según el plano 83-1513, según el acoplamiento una parte con el río Lajas y otra con la finca 30402701; al este colinda con Lucio Menchaca según plano 83-1513, según el acoplamiento con la Finca No30402701 y al Oeste colinda con Tomas Ruiz, según el acoplamiento con la Finca 30402701." (Cfr. f. 232 del expediente).

4. Cuánto es la superficie que abarca cada una de ellas?

"R/. Se procedió a verificar la superficie de ambas fincas, las cuales se verifico en campo, la finca No.149298, con código de ubicación No. 8304, corresponde al globo de terreno que aparece detallado en le Plano No. 831513 del 15 de octubre de 1971, y si coinciden en las medidas de la superficie de dicho inmueble, presentando una superficie de 8HAS+5,067.38 metros cuadrados
Finca No. 30402701, con Código de Ubicación No. 8304, corresponde al globo de terreno que aparece detallado en el Plano No. 804-04-25745 del 27 de julio de 2018 y si coinciden en las medidas de la superficie de dicho inmueble, presentando una superficie de 13Has+3,200.77 metros cuadrados." (Cfr. f.226 del expediente).

"R/. Según datos del Registro Público de Panamá detallo Al norte colinda con la finca 1866, propiedad de COCOLICA INVESTMENT S.A., servidumbre de acceso de 5.00 mts hacia el espavecito; al sur colinda con el Río Lajas en su totalidad según el plano 83-1513, según el acoplamiento una parte con el río Lajas y otra con la finca 30402701; al este colinda con Lucio Menchaca según plano 83-1513, según el acoplamiento con la Finca No30402701 y al Oeste colinda con Tomas Ruiz, según el acoplamiento con la Finca 30402701." (Cfr. f. 232 del expediente).



277

12

5. Si existen mejoras, construcciones y cercados (cerramientos)

"R/. Sobre el terreno inspeccionado no encontramos construcción o vivienda, se encontró el terreno cercado con alambre de púas y letrero que identifican la finca como tal." (Cfr. f.226 del expediente).

"R/. Sobre el predio o globo de terreno si tiene cercas existentes (ver fotografías en anexos)." (Cfr. f. 232 del expediente).

6. Determine si la finca No. 149298, con Código de Ubicación No.8304 corresponde al globo de terreno que aparece detallado en el plano No. 83-1513 del 15 de octubre de 1971, y si coinciden en las medidas de la superficie de dicho inmueble.

"R/. Al inspeccionar la Finca No. 149298, con código de ubicación No. 8304 y verificar las medidas y datos del plano No. 83-1513 del 15 de octubre de 1971, **el globo de terreno coincide con la superficie de 8Has+5,067.38 metros cuadrados, como también sus medidas.**" (Cfr. f.227 del expediente).

"R/. **Si corresponde y coincide en sus medidas de superficie.**" (Cfr. f. 232 del expediente).

7. Determine si la finca No. 30402701, con Código de Ubicación No.8304 corresponde al globo de terreno que aparece detallado en el plano No.804-04-25745 del 27 de julio de 2018, y si coinciden en las medidas de la superficie de dicho inmueble.

"R/. Al inspeccionar la Finca No. 30402701, con código de ubicación No. 8304 y verificar las medidas y datos del plano No.804-04-25745 del 27 de julio de 2018, **el globo de terreno coincide con la superficie de 13Has+3,200.77 metros cuadrados, como también sus medidas.**" (Cfr. f.227 del expediente).

"R/. **Si corresponde y coincide en sus medidas de superficie.**" (Cfr. f. 232 del expediente).

8. Determine si la precitada Finca 30402701, se encuentra traslapada, sobrepuesta y/o superpuesta, (sic) con la finca No. 149298, en caso afirmativo, detalle cuanto es la extensión del área (superficie), que abarca el traslape entre las fincas mencionadas.

"R/. Procedimos a realizar las comparaciones de la Finca No.149298, con Código de Ubicación No. 8304, verificando las medidas y datos del Plano No. 83-1513 del 15 de diciembre de 1971 y la Finca No. 30402701, con código de Ubicación 8304 y verificar también las medidas y datos del plano No.804-04-25745 del 27 de julio de 2018. Podemos determinar que la Finca No. 30402701 ocupa la totalidad de la finca No. 149298, produciendo que la creación de la finca No. 30402701 creada por la Resolución No. ADMG-483-2022 de 18 de marzo de 2022, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ANATI esta sobre puesta sobre la Finca No. 149298, produciendo así que el mismo terreno posea dos números de finca." (Cfr. f.227 del expediente).

"R/. **Si se encuentran traslapadas, el traslape de la Finca 30402701 sobre la Finca 149298 es casi completa con un área de 8Has+ 4,690.79 a diferencia de 376.59 m2 por afectación por derecho de Servidumbre Fluvial en el lado Sur con el Rio Lajas (ver anexos. Acoplamiento).**" (Cfr. f. 232 del expediente).



9. Cuanto espacio queda sin traslape (remanente, excedente o sobrante de área o superficie)

"R/. Al verificar la Finca No. 149298 con código de ubicación n No. 8304, verificando las medidas y datos del plano No. 83-1513 de 15 de octubre de 1971 y la Finca No. 30402701

"R/. El espacio que queda sin traslape es de aproximadamente de 4Has+9,199.43m2." (Cfr. f. 232 del expediente).



13

con código de ubicación No. 8304 y también las medidas y datos del plano No. 804-04-25745 de 27 de julio de 2018, y que resta última ocupa la totalidad de 8Has+5,067.38 metros cuadrados, encontramos que el espacio o superficie que no está sobrepuesta y que queda sin traslape es de una superficie por su parte Oeste un globo "A" de 1Has+1,799.31 metros cuadrados y por su parte Este, Globo "B" de 2Has+9,850.89 metros cuadrados, quedando 0Has+.,516.72 metros cuadrados afectados por el Río Lajas.

Cabe destacar que ambas Fincas deberían tener en su leyenda de que la servidumbre de acceso será a través de la finca No. 1866, Tomo 132, Folio No. 182, la cual so será enajenada ni obstaculizada por sus propietarios y tener su firma en el plano." (Cfr. f.228 del expediente).



Lo resaltado es nuestro.

Una vez conocidos y evaluados los informes periciales y en atención a lo establecido en el artículo 966 del Código Judicial, esta Sala se apoya en los datos y hechos de influencia para este proceso, por ser de carácter técnico y escapar a la experiencia común y formación exigida para el Juez, destacando que, tanto el perito de la parte actora como el perito del tribunal advirtieron que con la verificación de las Coordenadas a través de los planos y en campo se observó el traslape total del predio de los demandantes y la existencia de una doble titulación del globo del terreno, lo que definitivamente afecta la propiedad que no es más que el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por la Ley como lo estatuye el artículo 337 del Código Civil, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución Política de la República de Panamá, respecto a la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley.

A juicio de esta Colegiatura la Autoridad Nacional de Administración de Tierras no podía adjudicar definitivamente a título oneroso a la sociedad COCOLICA INVESTMENT, S.A., porque era un terreno de propiedad privada y la nueva Finca creada mediante la Resolución No. ADMG-483-2022 de 18 de marzo de 2022, emitida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ANATI, ocupa la totalidad de la Finca No. 149298, según plano No. 83-1513, creada mediante Resolución No. 8-50464 de 12 de marzo de 1996, proferida por la entonces Dirección de Reforma Agraria del



279
→

14

Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), produciéndose con ello en adición el traslape. De allí que al confrontar el acto impugnado con los artículos 29 del Código Agrario y 337 del Código Civil, se ha determinado la ilegalidad del acto impugnado, y así debe declararse.

Ante esta realidad se estima irrelevante confrontar el acto impugnado con las otras normas citadas como violadas.

Por todas las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA NULA, POR ILEGAL, la Resolución No. ADMG-483-2022 de 18 de marzo de 2022, proferida por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI).

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

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

Katia Rosas
KATIA ROSAS
SECRETARIA

Panamá 4 de agosto de 2025
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
[Signature]
Secretaría (o)

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFIQUESE HOY 25 DE junio
DE 20 25 A LAS 2:39 DE LA tarde
A Procuraduría de la Administración
[Signature]
FIRMA



243

R

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

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

Panamá, dieciocho (18) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El licenciado RICARDO ANTONIO REYES CASTRO, 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.060-16 de 19 de octubre de 2016, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (Cfr. fs. 1 - 15 del expediente judicial).

La demanda incoada por la accionante incluyó una solicitud de suspensión provisional, petición que fue rechazada mediante el Auto de 31 de enero de 2024 (Cfr. fs. 179 - 186 del expediente).

Una vez repartida la acción ensayada, la Magistrada Sustanciadora procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 22 de febrero de 2024, a través de la cual se admitió la misma; se envió copia al PRESIDENTE DE LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA, para que rindiese un informe explicativo de conducta; y le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 189 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron con 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 las pretensiones de la parte actora, así como la posición que al



respecto tiene el funcionario acusado, y quien representa sus intereses, el Procurador de la Administración.

I. Pretensiones formuladas; hechos que fundamentan la demanda; normas que se estiman violadas y cómo lo han sido.

El licenciado RICARDO ANTONIO REYES CASTRO, actuando en su propio nombre y representación, solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución No.060 de 19 de octubre de 2016, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, a través de la cual se dispuso lo siguiente:

"PRIMERO: APROBAR el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de la República de Panamá.

SEGUNDO: Esta Resolución empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial." (Cfr. fs 26 – 27 del expediente judicial).

Entre los hechos que se sustentan la pretensión del actor, se encuentran los siguientes:

"SEXTO: Esta resolución que adopta, por referencia, los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la National Fire Protection Association, deviene en ilegal y sin eficacia, porque dichos cargos generales no fueron transcritos ni publicados en la Gaceta Oficial Digital de la República de Panamá, por lo que no pueden ser aplicables en la jurisdicción panameña al no haber sido promulgados. Tal como lo comenta Gordillo: "el acto que no ha sido publicado no produce efectos jurídicos inmediatos, y por tanto no es un acto administrativo." (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, el actor estima que con la emisión del acto objeto de reparo, se han vulnerado las siguientes normas legales:

1. El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior. (Cfr. fs. 8 – 11 del expediente judicial).

En ese sentido, de acuerdo al demandante:

"Esta norma resultó infringida en el concepto de violación directa por omisión, ya que el acto impugnado que adopta los referidos Código NFPA 54 y NFPA 58 no fueron publicados ni transcritos en la Gaceta Oficial de Panamá, por lo que no pueden ser aplicados, ya que una norma de contenido general no puede aplicarse o emplearse si no ha sido publicada en el sitio web de la Gaceta Oficial, por lo que el acto



241

carece de fuerza vinculante mientras no se cumpla la formalidad de la promulgación.” (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

2. El artículo 1 (numeral 2) de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, el cual establece, que debe publicarse en la Gaceta Oficial, entre otras cosas, las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general (Cfr. fs. 11 – 12 del expediente judicial).

En lo que respecta a este cargo de infracción, el demandante es del concepto que:

“Lo más grave se presenta cuando el artículo 3 del Reglamento de Gases, aprobado por la Resolución No.060-16 de 19 de octubre de 2016, sostiene que le corresponderá al Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, la divulgación del Reglamento de Gases y el conocimiento de los Códigos ‘aquí referidos’, para expedir licencias de gases cuando los mismos, repetimos, no han sido publicados en la Gaceta Oficial y gozan de una protección de derecho de autor, por lo cual, repetimos, no tienen eficacia jurídica, no son oponibles a terceros y por lo tanto son inexistentes.” (Cfr. fs. 11 - 12 del expediente judicial).

II. Informe de conducta requerido a la entidad demandada.

Mediante la Nota JTIA No.089-2024 de 05 de marzo de 2024, la entidad demandada presentó su informe de conducta, a través del cual aprovecho para indicar, entre otras cosas, lo siguiente:

“Según lo establece la NFPA, en los requisitos para la adopción por referencia de los códigos, la autoridad con jurisdicción, al efectuar una eliminación, adición o cambio, lo debe efectuar por legislación separada, con la indicación e identificación de la norma y sin su reproducción.” (Cfr. f. 193 del expediente judicial).

III. Concepto en relación a la demanda por el Procurador de la Administración.

A través de la Vista No.716 de 9 de abril de 2024, la Procuraduría de la Administración emitió su concepto en relación la demanda contencioso administrativa de nulidad que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal, se sirva declarar que no es ilegal el acto objeto de reparo; criterio que en lo medular, sustentó de la siguiente manera:

“Visto lo anterior, podemos concluir que la medida de regulación referente a las Normas y Códigos de la NFPA, adoptados por referencia a través de la Resolución 060-16 de 19 de octubre de 2016, publicada en la



Gaceta Oficial 28151-A, se efectuaron por parte de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en estricto cumplimiento a las políticas de legales en materia de derecho de autor exigidas por la National Fire Protection Association (NFPA)." (Cfr. f. 229 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido con el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b 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 el licenciado RICARDO ANTONIO REYES CASTRO, quien solicita que la Sala Tercera haga la siguiente declaración:

"Solicitamos a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia una vez analizadas las disposiciones legales que indicamos como infringidas y el caudal probatorio que sustentan esta demanda, previo traslado al Procurador de la Administración quien actuará en defensa de la legalidad, se hagan las siguientes declaraciones:

A. Que es Nula, por ilegal, la Resolución No.060 de 19 de octubre de 2016, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por medio de la cual se aprobó el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo (GLP), que a su vez adopta los Código de Gas Licuado de Petróleo NFPA 58 y el Código Nacional de Gas Combustible NFPA 54, que rigen en Panamá para las instalaciones de Gas Licuado de Petróleo." (Cfr. f. 2 del expediente judicial).

Al analizar la demanda en comento, observamos que la misma gira en torno al momento a partir del cual un determinado acto jurídico entra en vigencia; y, por tanto, resulta aplicable a terceros.

Definido el problema en la forma que antecede, iniciamos el análisis del caso que nos ocupa haciendo referencia a las dos normas que el actor alega como infringidas, siendo estas, *el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000*, y, por otro lado, *el artículo 1 (numeral 2) de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005*.

Tal y como indicamos en fojas que anteceden, una y otra norma hacen alusión a la obligación de publicar en la Gaceta Oficial, los decretos, resoluciones



y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general.

En ése sentido, cuanto se analiza el acto objeto de reparo, el cual lo constituye la Resolución No.060 de 19 de octubre de 2016, la cual fue emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; podemos dar cuenta de irregularidades que, *en efecto*, inciden sobre la *aplicabilidad* del mismo. Pasamos a explicar.

A través de la Gaceta Oficial No.28151-A de 1 de noviembre de 2016, se publicó la *Resolución No.060 de 19 de octubre de 2016, por medio de la cual se aprueba el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de la República de Panamá*, cuya parte resolutive es del tenor siguiente:

"PRIMERO: APROBAR el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de la República de Panamá.

SEGUNDO: Esta Resolución empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial." (Cfr. f. 26 del expediente judicial).

Ahora bien, cuando se analiza con detenimiento el Reglamento aprobado a través del acto objeto de reparo, damos cuenta que la inconformidad del actor se genera, entre otras cosas, en función de lo que indican los artículos 4 y 6 del citado texto, los cuales son del tenor siguiente:

**"ADOPCION POR REFERENCIA Y APLICACIÓN DEL CÓDIGO NFPA
54**

Artículo 4. Se adopta, por referencia, en este Reglamento, el Código Nacional del Gas Combustible NFPA 54, edición 2004, (2009 en español).

**ADOPCION POR REFERENCIA Y APLICACIÓN DEL CÓDIGO NFPA
58**

Artículo 6. Se adopta, por referencia, y se adapta en este Reglamento, el Código del Gas Licuado de Petróleo-NFPA 58, versión en español, (edición 2009), a saber:

1. Eliminación de 5.7.6.1, dispositivo de protección de sobrellenado e indicador fijo de máximo nivel para cilindros de 4 a 40 libras (1.8 a 18.1 kg).
2. Se elimina el requerimiento 5.7.6.1, el cual exige para cilindros con capacidad de propano de 4 a 40 libras (1.8 a 18.1 kg), la instalación del dispositivo de protección de sobrellenado e indicador fijo de máximo nivel, directamente incluidos en la válvula.
3. Se elimina a su vez la tabla 5.7.7.1, el numeral N, que habla del mismo requerimiento. (no hacerlo obligaría a colocar dicho dispositivo en todos los cilindros de 25 libras (11.37kg). El motivo para eliminar dicho requerimiento, sin comprometer la seguridad, es que el llenado de dichos



equipos cilíndricos en plantas envasadoras en Panamá se hace con personal debidamente capacitado, evitando sobrellenado.

4. Queda permitido el uso de válvulas de acoplamiento rápido para cilindros de 25 libras (11.37 kg) subsidiados.”

Como justificación del mecanismo de aprobación en cuestión, indica la entidad demandada, refiriéndose a los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la National Fire Protection Association (NFPA) que se *“cuenta con una serie de delimitaciones relacionados con estos documentos y dispone el mecanismo de las adopciones por referencia, esto derivado de las patentes y derechos de autor ...”* (Cfr. f. 193 del expediente judicial).

Con similar criterio, luego de parafrasear el Informe de Conducta y el contenido del Código Nacional del Gas Combustible NFPA 54, edición 2009, la Procuraduría de la Administración culmina su Vista Fiscal indicado, entre otras cosas, lo siguiente:

“Visto lo anterior, podemos concluir que la medida de regulación referente a las Normas y Códigos de la NFPA, adoptados por referencia a través de la Resolución 060-16 de 19 de octubre de 2016, publicada en la Gaceta Oficial 28151-A, se efectuaron por parte de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en estricto cumplimiento de las políticas de legales en materia de derecho de autor exigidas por la National Fire Protection Association (NFPA).” (Cfr. f. 229 del expediente judicial).

En relación a los planteamientos arriba plasmados, consideramos pertinente hacer referencia al artículo 1 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, el cual, haciendo mención de los actos que se deben publicar en la Gaceta Oficial, establece lo siguiente:

Artículo 1. La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordenen la Constitución Política y la ley. La Gaceta Oficial se publicará en el sitio de Internet habilitado oficialmente por el Estado para tal fin.

Los actos y las normas que deben publicarse en sitio de la Gaceta Oficial comprenden:

1. Los actos reformativos de la Constitución Política de la República, las leyes, los decretos con valor de ley y los decretos y las resoluciones expedidos por el Consejo de Gabinete o por el Órgano Ejecutivo.

2. Las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general.

También, se publicarán por este medio, los avisos, los contratos y cualquier instrumento o acto cuya publicación ordene expresamente la ley.”



Cuando se contrasta el contenido de la norma citada, con el acto objeto de reparo, se podrá ver que, si bien se dio la publicación del mismo en la Gaceta Oficial, dicho acto de publicidad resultó incompleto, ya que, al mismo no le acompañó el contenido del *Código Nacional del Gas Combustible NFPA 54*, ni del *Código de Gas Licuado de Petróleo-NFPA 58*.

Por otro lado, se observa que a través del informe de conducta y la Vista Fiscal de la Procuraduría de la Administración, se busca justificar lo actuado por la entidad demandada, utilizando como fundamento para ello, las facultades de interpretación y reglamentación concedidas a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963 y la Ley 21 de 26 de febrero de 2007; sin embargo, debemos indicar, que el demandante en ningún momento ha cuestionado la competencia de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para emitir textos reglamentarios; su único argumento gira en torno a la falta de publicación del contenido de los Códigos NFPA 54 y NFPA 58.

Lo anterior lo explica de manera muy clara en el *Hecho Séptimo* de su demanda, el cual es del tenor siguiente:

“SÉPTIMO: La Administración no puede exigir a los administrados el cumplimiento de una disposición general y reglamentaria si éstos no la conocen, pues se les estaría colocando en una situación de inseguridad jurídica. La publicidad de las normas jurídicas es una garantía ineludible para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la certeza jurídica y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, toda vez que: ‘la publicación marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatoria u oponible a los administrados.’

...” (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

Así las cosas, resulta claro que en el caso que nos ocupa, *en efecto*, se ha dado la infracción de las normas aducidas como vulneradas por parte del demandante; sin embargo, sus argumentos no resultan suficientes para declarar la nulidad del acto objeto de reparo.

Lo anterior es así, ya que, en el caso que nos ocupa, no concurren los elementos mínimos necesarios a fin de declarar la nulidad del acto cuya legalidad se cuestiona.



210

En ese sentido, debemos tener presente que la Ley 38 de 2000, al definir los casos en los cuales se produce la *nulidad absoluta* de los actos administrativos, establece lo siguiente:

“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.”

Así las cosas, al no concurrir ninguno de los supuestos contenidos en la norma, resulta jurídicamente improcedente declarar la nulidad del acto objeto de reparo.

Ahora bien, si se trae a colación lo indicado en el artículo 53 de la Ley 38 de 2000, resulta igualmente necesario hacer referencia a lo que establece el artículo inmediatamente siguiente. Veamos.

Artículo 53. Fuera de los supuestos contenidos en el artículo anterior, será meramente anulable, conforme a las normas contenidas en este Título, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.”

Partiendo de lo indicado, debemos distinguir en este punto entre lo que son los requisitos de *validez* de un acto administrativo y los requisitos para su *eficacia* u *oponibilidad*.

Al referirse la doctrina a los requisitos de *validez*, hace referencia a elementos tales como la competencia, el objeto, la motivación y el procedimiento; lo que, en términos locales, equivaldría los presupuestos contemplados en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000.

Sin embargo, cuando se habla de requisitos de *eficacia* u *oponibilidad*, ya no estamos hablando de los elementos que deben concurrir durante de la formulación del acto administrativo, sino más bien, de aquellos con los que se debe cumplir, de manera posterior, a fin que el mismo pueda ser oponible a terceros o en otras palabras, *aplicado*.



251

Es de anotar en este punto, que el actor en su demanda no ha hecho mención de ningún elemento que afecte la *validez* del acto cuya legalidad se cuestiona; por el contrario, el mismo ha enfocado su argumentación en la infracción de los requisitos de publicidad con los que se tuvieron que haber cumplido posterior a la emisión del acto, siendo estos, como indicamos anteriormente, requisitos de *eficacia*, más no de *validez*.

Es por ello, que aspirar a obtener la declaratoria de nulidad de un acto, utilizando como único argumento para ello, la infracción de normas dirigidas a su *publicidad* más que a su *formación*, constituye un error en cuanto al enfoque de la pretensión; ya que, ante supuestos como el que nos encontramos, el acto pudo haber sido emitido de conformidad a lo establecido en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000 y demás normas especiales que resulten aplicables, y nunca haber sido publicado y/o aplicado, no significando con ello que el acto en sí sea ilegal.

La situación que se plantea en el caso que nos ocupa, se subsanaría con la sola publicación del contenido de la normativa que se aprueba a través del acto objeto de reparo; culminándose así, con la última de las fases requeridas a fin que el mismo resulte oponible a terceros.

Antes de culminar, consideramos necesario hacer un llamado de atención a la JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA en lo que respecta a los mecanismos de aprobación de las normativas que resulten aplicables en la República de Panamá, en especial, en algo tan sensitivo como lo son las conexiones de gas.

Como se ha indicado anteriormente, el requisito de *Publicidad* constituye un elemento indispensable a fin que un acto de contenido general resulte oponible a terceros; por lo que, quien pretenda emitir actos que contengan dicha condición, deberá adoptar las medidas a las que haya lugar, a fin que el mismo pueda ser de conocimiento público, utilizando para ello, los mecanismos que a tales efectos establezca el Derecho interno, sin que ello implique el desconocimiento de



252
1

cualquier otra norma de carácter internacional o convencional que resulte aplicable.

Atendiendo a las razones anteriormente anotadas, podemos concluir que las pretensiones dirigidas a obtener la nulidad del acto objeto de reparo resultan jurídicamente improcedentes, de ahí que, este Tribunal proceda a 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.060-16 de 19 de octubre de 2016, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL;

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

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



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 4 de agosto de 2025
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
Secretaría (o)

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 23 DE junio
DE 20 25 A LAS 8:02 DE LA mañana
A Procuraduría de la Administración
FIRMA



277

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, catorce (14) de julio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS

La Firma Forense Yángüez & Co., actuando en nombre y representación de **GIANNA MARIEL RUEDA MANZANO**, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N°01-2024 de 27 de febrero de 2024, *“Que modifican los artículo 208, 231, 232, 237 y 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas; dispone la reactivación del proceso electoral universitario y se adoptan otras medidas”*, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas.

La presente demanda fue admitida mediante Providencia de 26 de junio de 2024 (f. 84), de la cual se le envió copia al Presidente del Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, para que rinda el correspondiente informe explicativo de conducta, conforme lo dispone el artículo 33 de la Ley No.33 de 1946; y, a la Procuraduría de la Administración para que, en atención al mandato establecido en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley No.38 de 2000, intervenga en interés de la Ley.



I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

La parte actora solicita, mediante la presente demanda, la declaratoria de nulidad del Acuerdo No. 01-2024 de 27 de febrero de 2024, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), que establece lo siguiente:

"...

SEGUNDO: MODIFICAR los artículos 208,231, 232,237 y 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, modificado por el Acuerdo del Consejo Superior Universitario N°002-2021, así:

'ARTÍCULO 208...

10. ...

11. Prestar asistencia jurídica a los servidores públicos de la universidad que sean objeto de acciones, procesos, juicios o demandas, derivados de actos y decisiones adoptados de conformidad con el Estatuto y Reglamentos de la Universidad y en el ejercicio de sus atribuciones, funciones u obligaciones.

12. Otras funciones que se establezcan en los Reglamentos o les sean asignados por el Rector o los Organos de Gobierno de Primer Nivel.

'ARTÍCULO 231. Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio de los miembros de los diferentes Estamentos Universitarios, se establece el Consejo Electoral Universitario, con la finalidad de que reglamente, interprete y aplique todo lo concerniente a la materia electoral, de acuerdo con las disposiciones y principios de esta Estatuto Orgánico.'

'ARTÍCULO 232. Las Autoridades Universitarias están obligadas a acatar y cumplir las órdenes emanadas del Consejo Electoral Universitario y a prestarle apoyo y colaboración en la ejecución de las decisiones disciplinarias y económicas aprobadas, a fin de coadyuvar al mejor cumplimiento de sus atribuciones.

Las elecciones universitarias se realizarán exclusivamente en las instalaciones de la Universidad y serán financiadas únicamente con recursos provenientes del presupuesto de la propia Universidad.'

'ARTÍCULO 237. El reglamento o Resolución que se dicte para cada una de las elecciones o para todas ellas, en los diferentes Estamentos Universitarios, tipificará las



infracciones electorales, señalando las respectivas sanciones.

Dicho reglamento será sometido a la aprobación del Consejo Académico.'

'ARTÍCULO 245. Los miembros del Consejo Electoral Universitario y sus colaboradores, no podrán ser destituidos, trasladados ni desmejorados en sus condiciones en los respectivos Estamentos a que pertenezcan, sin causa justificada o sin previo cumplimiento del debido proceso. El Consejo Electoral Universitario emitirá, por resolución, el listado de los candidatos oficiales, de sus miembros y colaboradores.

En caso de ausencia permanente del principal y su suplente de más de uno de los miembros del Consejo Electoral Universitario, que provengan del Estamento Académico y Estudiantil, el Consejo Académico designará temporalmente a los que hagan falta para completar sus miembros, con el único fin de organizar las elecciones descritas en el artículo 242 de este Estatuto. En el caso de una vacancia de un miembro proveniente del Estamento Administrativo, la designación temporal a la que se refiere este artículo la realizará el Consejo Administrativo en conjunto con el Consejo Académico.



- ✓ **TERCERO: INSTRUIR** al Consejo Electoral Universitario a que reactive el proceso electoral universitario una vez el Consejo Académico o el Consejo Administrativo en conjunto con el Consejo Académico haya designado a los miembros vacantes del Consejo Electoral Universitario. Este proceso electoral deberá terminar antes del día 30 de junio de 2024, con la elección del nuevo Rector o Rectora.

CUARTO: REMITIR a la Secretaría General el presente Acuerdo para que sea publicado en la página web de la Universidad Especializada de las Américas y en la Gaceta Oficial, a fin de cumplir con su publicidad.

QUINTO: Este Acuerdo entrará en vigencia tras su firma y promulgación en la Página Web de la Universidad, sin perjuicio de su posterior publicación en la Gaceta Oficial.

...”

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS

La apoderada judicial de la demandante estima que se ha infringido las siguientes disposiciones legales:

- A. El artículo 4 de la Ley 40 de 18 de noviembre de 1997, por la cual se crea la Universidad Especializada de las Américas, disposición legal que, entre otras cosas, señala que la misma se regirá por principios democráticos, y consagra la libertad de



280

expresión e ideología en cada una de sus actividades de docencia, extensión, investigación, difusión y servicios; y que en el Estatuto Orgánico se desarrollará el régimen democrático de dicho centro de estudios superiores.

B. El artículo 32 del Código Civil, que indica que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir; pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

C. El artículo 232 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), conforme fue aprobado por el Acuerdo No. 001-2020 de 24 de noviembre de 2020, modificado por el Acuerdo No.001-2024 de 27 de febrero de 2024, que establece que, las Autoridades Universitarias están obligadas a acatar y cumplir las órdenes emanadas del Consejo Electoral Universitario y a prestarle apoyo y colaboración en la ejecución de las decisiones disciplinarias y económicas aprobadas, a fin de coadyuvar al mejor cumplimiento de sus atribuciones.

D. El artículo 46 y 53 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señalan, entre otras cosas, que los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para fecha posterior; y que todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder será meramente anulable.

E. El artículo 6 de la Ley 316 de 18 de agosto de 2022, el cual regula las situaciones de conflicto de interés en la función pública, en el ejercicio de sus funciones quien deberá observar las reglas exigibles por el ordenamiento jurídico vigente.

F. el artículo 21 del Acuerdo 001-2021 de 19 de agosto de 2021, emitido por el Consejo Superior Universitario de UDELAS, que indica que los actos administrativos de efecto general expedidos por el Consejo Superior Universitario serán publicados en la Gaceta Oficial.



III. EL INFORME DE CONDUCTA DEL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD ESPECIALIZADA DE LAS AMÉRICAS

La Presidenta del Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, UDELAS, rindió a la Sala Tercera el Informe Explicativo de Conducta respectivo, visible a fojas 86 a 104 del expediente judicial.

En lo medular del informe, el organismo universitario se refiere en los términos siguientes:

“ ...

El acuerdo 001-2024 de 27 de febrero de 2024, publicado en Gaceta Oficial No. 30042 de 30 de mayo de 2024, que condujo a la presentación de la demanda Contencioso Administrativo de Nulidad, dentro de la cual hoy rendimos el presente informe de conducta, fue emitido precisamente por este **CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO**, como órgano colegiado de primer nivel de la UDELAS, en interés, precisamente de salvaguardar el bienestar de esta Casa de Estudios Superiores, ya que mediante Acuerdo No. 002-2023 del 25 de noviembre de 2023, proferido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), publicado en la Gaceta Oficial No.30041, en el cual se dispuso: **LA SUSPENSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL UNIVERSITARIO**, hasta tanto se aclaren un cúmulo de irregularidades denunciadas que empañan la transparencia de este proceso y que requerían ser aclaradas, además de que se superará la crisis social ocasionado por las protestas ciudadanas a nivel nacional por el denominado y conocido Contrato Minero; que impedía la movilización regular en todo el territorio nacional y que además ocasionaba que las instituciones nacionales que apoyan a la UDELAS para garantizar la transparencia y seguridad en el proceso electoral no tuviesen la disponibilidad para hacerlos en ese momento.

Cabe señalar que la suspensión ordenada, en ningún caso implicaba la cancelación del proceso electoral, sino que fue una **MEDIDA TEMPORAL**, debidamente motivada, como se puede evidenciar en los **CONSIDERANDOS** del prenombrado Acuerdo, en donde este Órgano de Gobierno de Primer Nivel de la UDELAS establece las razones que llevan a ordenar la suspensión del proceso electoral...

Y de esta misma forma se detallan los acuerdos a que se llega, que en ninguna forma constituye una reglamentación o normativa, sino una **ORDEN** de suspensión, emanada del máximo órgano de gobierno de UDELAS hacia otra de sus instancias organizacionales...

Posterior a ello, el 27 de febrero de 2024 **CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO aprueba el Acuerdo 001 de 2024**, lo cual no fue una decisión unitaria, ni arbitraria, sino, una decisión colegiada, debatida y consensuada, es decir, que contó con la aprobación de la mayoría de los miembros de este Órgano Superior de la UDELAS, mismos que fueron debidamente convocados para tal debate, y analizando previamente las circunstancias, consideraron razonables ordenar **la reactivación del proceso electoral y se toman otras medidas**, permitiendo el desarrollo



282

de dicho acto electoral de forma transparente, segura, en igualdad de condiciones y con la mayor participación legal.

El Estatuto Orgánico de la UDELAS (EO) establece la conformación del Consejo Electoral Universitario como instancia facultada para desarrollar el proceso electoral, pero observó el Consejo Superior Universitario que no se dispuso en la normativa orgánica sobre la forma en que debe ser llenada la vacante que surgiera cuando un miembro vigente del Consejo Electoral Universitario deje de serlo. Por eso se propuso una adición al artículo 245 a fin de solucionar un vacío normativo, siendo única forma que contempla el Estatuto Universitario es que se haga dicha equiparación y se realice cumpliendo con el artículo 15, numeral 4, que el Consejo Superior Universitario es la única instancia que puede **aprobar y reformar el Estatuto de la UDELAS** cuando sea requerido...

También se considera necesario reformar los artículos 231, 232 y 237 del Estatuto Orgánico, con el fin de robustecer la colaboración y consenso con otros órganos universitarios, sin menoscabar la autonomía necesaria del Consejo Electoral Universitario para el ejercicio de las funciones electorales.

Se hizo necesario fortalecer y ampliar el respaldo jurídico brindado a los servidores públicos de la universidad en el ejercicio de sus funciones establecidas en el Estatuto Orgánico y los distintos reglamentos de la universidad.

Por tal razón, se propuso ampliar las funciones de la Dirección de Asesoría Jurídica de la UDELAS, adicionando la función de prestar asistencia jurídica a aquellos servidores públicos de la universidad que sean objeto de acciones, procesos, juicios, demandas o consecuencias del ejercicio de sus funciones.

Es así, como un nuevo mandato del Consejo Superior Universitario, desde el pasado 27 de febrero de 2024, dejó en el pasado los efectos del Acuerdo 002-2023 de 25 de noviembre de 2023, al ordenarse la continuación del proceso electoral que culminará con la elección del Rector o Rectora de la Universidad Especializada de las Américas, disponiéndose incluso una fecha para la cual deberá concluirse el proceso justamente para evitar dilaciones en el desarrollo del proceso electoral que se ha visto retrasado por las razones arriba expuestas...

El día 14 de junio de 2024, mediante Resolución N°032-2024 el Consejo Electoral de UDELAS luego de reunido el Claustro Universitario debidamente elegidos por votación directa por cada uno de los estamentos, proclamó la nueva Rectora de las UDELAS, la **Dra. NICOLASA TERREROS BARRIOS**, proclamación refrendada por la Contraloría General de la República en fecha 18 de junio de 2024.

Cumplíndose con la orden del Consejo Superior Universitario, con la exigencia de toda la comunidad académica y sociedad en general de realizar de manera transparente y democrática el traspaso de mando del Rector Juan Bosco Benal (sic) a la nueva rectora la Dra. Terreros Barrios. Siendo de esta manera se cumple la orden dada en el Acuerdo 001-2024 del 27 de febrero de 2024 del Consejo Superior..."



IV. TERCERO INTERESADO

El Licenciado Henry Eyner Isaza, actuando en nombre y representación de **DAMIÁN QUIJANO**, interviene en el presente proceso como tercero impugnante, en su condición de Presidente del Consejo Electoral Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, (CELU), admitido mediante Resolución de 29 de octubre de 2024, dio respuesta a la demanda presentada mediante escrito visible de fojas 204 a 216 del expediente judicial.

El tercero impugnante señala, entre otras cosas, que la Ley 40 de 18 de noviembre de 1997, modificada por la Ley 111 del 18 de noviembre de 2019, que crea la Universidad Especializada de las Américas, otorga autonomía a dicha universidad para autorregularse, tener sus propias normas en el marco de su ley orgánica y administrar libremente su patrimonio; que en ese sentido, se crea el Consejo Superior Universitario como el máximo órgano colegiado de gobierno, el cual se regirá por lo que determine el estatuto orgánico el cual fue aprobado mediante Acuerdo No. 001-2020 de 24 de noviembre de 2020, promulgado en Gaceta Oficial No. 29212 de 4 de febrero de 2021.

De igual manera, argumenta que la importancia de poder garantizar la transparencia, equidad, legitimidad y legalidad de los procesos electorales, se dispuso modificar los artículos 231, 232, 237 y 245, con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio de los miembros de los diferentes estamentos, en los cuales se establece que el Consejo Electoral Universitario, tenga la facultad de reglamentar, interpretar y aplicar los concerniente a la materia electoral con base en el estatuto orgánico, emitir un reglamento o resolución que se dicte para cada una de las elecciones de los estamentos universitarios, así como también se establece el procedimiento para llenar una vacante de dicho organismo electoral con la finalidad que no se paralice el proceso electoral, también se tipifica las infracciones electorales, con la finalidad de garantizar la participación activa y libre de los estamento y asegurar así la elección legítima del nuevo rector o rectora de UDELAS.



Finalmente, solicita a esta Sala que se declare que no es ilegal el Acuerdo 001-2024 fechado 27 de febrero de 2024, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuradora de la Administración, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, interviene en interés de la ley en el presente proceso contencioso administrativo de nulidad, mediante Vista Fiscal No. 079 de 20 de enero de 2025, visible de fojas 235 a 250 del expediente judicial, en donde solicita al Tribunal que se sirva declarar que no es ilegal, el Acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas.

La representante del Ministerio Público señala que las infracciones que plantea la demandante carecen de asidero, puesto que estima que pierde de vista que el Acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024, cuya declaratoria de nulidad demanda, es sólo un reglamento sobre asuntos que forman parte de la competencia del Consejo Superior Universitario, como lo es lo relativo a la aprobación del Estatuto Orgánico de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido; por ser una atribución que viene dada expresamente a través de la propia ley y sus reglamento. De allí que, a su juicio, no existe contradicción alguna entre el texto reglamentario y las disposiciones invocadas como infringidas, y por ende, considera que dicho acto se emitió con apego al principio de estricta legalidad; razón por la que, concluye que todos los cargos de infracción aducidos por la apoderada judicial de la demandante deben ser desestimados.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido los trámites que la ley establece para este tipo de procesos y encontrándose el negocio en estado de fallar, procede esta Magistratura a resolver la controversia planteada, de conformidad con la atribución otorgada por el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial.



Ahora bien, al adentrarnos en el estudio de las constancias procesales se advierte que, con anterioridad este Tribunal ya hizo un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del Acuerdo N°01-2024 de 27 de febrero de 2024, *“Que modifican los artículos 208, 231, 232, 237 y 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas; dispone la reactivación del proceso electoral universitario y se adoptan otras medidas”*, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas.

En efecto, esta Corporación de Justicia, mediante Sentencia de 9 de abril de 2025, (Entrada 404792024), declaró la legalidad del Acuerdo N°01-2024 de 27 de febrero de 2024, y en ese sentido, resolvió lo siguiente:

“ ...

En primer lugar, este Tribunal de Justicia no puede perder de vista, que el fundamento del acto impugnado como ilegal, básicamente se sustentó en las facultades de autorregulación contempladas en la autonomía Universitaria de la Universidad Especializada de las Américas, reconocida en el artículo 103 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 6 de la Ley 40 de 18 de noviembre de 1997, modificada por la Ley 11 de 18 de noviembre de 2019, mediante la cual se crea la referida entidad de estudios superiores, norma que señala, de manera clara que: *“El Consejo Superior Universitario es el máximo órgano de gobierno. Su funcionamiento, al igual que del resto de las instancias de gobierno, se regirá por lo que determine el estatuto orgánico.”* (Gaceta Oficial Digital 28903 de 18 de noviembre de 2019).

En atención a lo anterior, el numeral 4 del artículo 15 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, aprobado mediante el Acuerdo N°001-2020 de 24 de noviembre de 2020, establece que el Consejo Superior Universitario, tendrá entre sus funciones: *“4. Aprobar el Estatuto Orgánico de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido.”*

Dentro de este contexto, debemos señalar que esta Corporación de Justicia coincide con lo planteado por la Procuraduría de la Administración, respecto a la modificación de los artículos 208, 231, 232, 237 y 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, que *“el Acuerdo No.01-2024 de 27 de febrero de 2024, cuya declaratoria de nulidad se demanda, es sólo un reglamento sobre asuntos que son de competencia del Consejo Superior Universitario, como lo es lo relativo a la aprobación del Estatuto Orgánico de la Universidad y sus reformas cuando así sea requerido, por ser ésta una atribución que viene dada expresamente a través de la propia ley y sus reglamentos, de allí que, a juicio de esta Procuraduría, no existe contradicción alguna entre el texto reglamentario y las disposiciones invocadas como infringidas; y, por ende, dicho acto se emitió con apego al principio de estricta legalidad.”*

...
...



En esa línea de pensamiento, esta Corporación de Justicia, no puede dejar pasar, que el acuerdo atacado de ilegal, además de modificar normas del estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas, instruye al Consejo Electoral Universitario para que se reactive el proceso electoral, el cual debía terminar antes del 30 de junio de 2024, con la elección del nuevo Rector o Rectora; lo cual se cumplió y dio lugar a la emisión de la Resolución N°32-2024 de 14 de junio de 2024, a través de la cual se proclama a la Dra. Nicolasa Terreros Barrios como la nueva Rectora de la Universidad Especializada de las Américas, para el período 2024 a 2029, admitida como prueba documental anexada con el informe explicativo rendido por la entidad demandada visible de fojas 166 a 167 del expediente judicial, mediante el Auto de Pruebas N°351 de 29 de octubre de 2024. (Fs. 228 a 230 del expediente judicial).

De igual manera, se advierte que fue admitida como prueba documental dentro del presente proceso, el Acuerdo Académico N°005-2024 de 30 de enero de 2024, dictado por el Consejo Académico de la Universidad Especializada de las Américas, por medio del cual se revoca la Resolución 163-2023 de 15 de diciembre de 2023, emitida por el Consejo Electoral Universitario, por lo que contrario a lo argumentado por el recurrente, la misma no se mantiene vigente, acto administrativo, en el cual se sustentan las infracciones y los cuestionamientos que se plantea en torno a la supuesta ilegalidad del Acuerdo 01-2024 de 27 de febrero de 2024. (Fs.125 a 131 del expediente judicial).

En este punto, este Tribunal estima que el demandante no ha podido acreditar que la actuación generada por las autoridades de la Universidad Especializada de las Américas, a través del Consejo Superior Universitario, se llevó a cabo con un fin distinto al dispuesto en la ley, ni mucho menos se desprende del contenido del acuerdo impugnado que el mismo este encaminado a dejar sin efectos actos administrativos emitidos antes de la adopción del citado acuerdo ni en ninguno de sus resueltos se le da efectos retroactivos a lo decidido por dicho organismo universitario; puesto que, como ya hemos reiterado, su expedición se enmarca dentro de las funciones otorgadas por la ley o sus reglamentos.

....

Así las cosas, resulta oportuno indicar que la atribución de las potestades que se le otorgan a la Administración, debe ser de manera expresa, tal como se ha señalado en el párrafo anterior, pues las facultades que posee el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, sin este precepto normativo en nuestro derecho positivo, no podría actuar, ya que carecería de la potestad necesaria para producir el acto administrativo, lo cual no ocurrió al momento de dictar, el Acuerdo 001-2024 fechado 27 de febrero de 2024, publicado en la Gaceta Oficial Digital 30042 de 30 de mayo de 2024.

...

En consecuencia, 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, el Acuerdo No.01-2024 de 27 de febrero de 2024, emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas."



Esta decisión se considera final, definitivo y de obligatorio cumplimiento, de acuerdo a lo señalado en el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 99 del Código Judicial, por lo tanto, no puede estar sujeta a ningún otro tipo de recurso.

Así, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, en cuanto a las decisiones emitidas por la jurisdicción contencioso-administrativa, establece lo siguiente:

"Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

...

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias..." (lo resaltado es de la Sala Tercera)

Dentro de este contexto, el artículo 99 Código Judicial, en cuanto a las resoluciones emitidas por la Sala Tercera, señala lo siguiente:

"Artículo 99. Las sentencias que dicte la Sala Tercera, en virtud de lo dispuesto en esta Sección, son finales, definitivas y obligatorias; no admiten recurso alguno, ..." (Lo destacado es de la Sala).

En esa misma línea de pensamientos, debemos indicar que la Sentencia de 9 de abril de 2025, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia por medio de la cual se pronunció con relación a la declaratoria de legalidad del Acuerdo No. 01-2024 de 27 de febrero de 2024, emitido por el Consejo Superior Universitario de la



Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), la misma no puede ser variada ni revisada mediante ningún otro recurso o pronunciamiento, razón por lo que, este Tribunal se ve precisado a reconocer que se ha configurado el fenómeno conocido como Cosa Juzgada en el presente proceso, por lo que lo procedente es ordenar el archivo del presente expediente.

Siendo ello así, debe señalarse que nuestro ordenamiento jurídico establece en el artículo 1028 del Código Judicial, el cual resulta aplicable al presente proceso de conformidad con el artículo 57c de la Ley 135 de 1943, que expresamente indica que debe observarse los siguientes presupuestos, para que se configure lo que en materia procesal se conoce como Cosa Juzgada:

"Artículo 1028. La sentencia ejecutoriada que en proceso contencioso **decide la pretensión tiene fuerza de cosa juzgada en otro proceso cuando entre la nueva demanda, y la anteriormente fallada** hubiere:

- √ 1. Identidad de las partes:
- √ 2. Identidad de la causa u objeto; y
- √ 3. Identidad de la causa o razón de pedir.

Se entiende que hay identidad de personas siempre que los litigantes del segundo pleito sean los causahabientes de los que contendieron en el pleito anterior, o estén unidos a ellos por vínculos de solidaridad o por lo que establece la indivisibilidad de las prestaciones, entre los que tienen derecho a exigir las u obligación de satisfacerlas." (Lo destacado es del Tribunal).

Desde esta perspectiva, señala el ilustre jurista Jorge Fábrega Ponce en su obra Estudios Procesales, que *"la cosa juzgada significa que se ha examinado y decidido sobre la pretensión (el fondo del proceso) que dicha pretensión no puede ser objeto de discusión en un nuevo proceso, ni se puede dictar sentencia en un nuevo proceso que desconozca lo resuelto en el primero."* (FÁBREGA, Jorge. "Estudios Procesales", Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1990, p. 789).

En atención, a que ya existe un pronunciamiento de este Tribunal de Justicia sobre la pretensión sometida a decisión en este negocio, reiteramos que lo procedente es declarar cosa juzgada y ordenar el archivo del presente expediente.



289

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 HAY COSA JUZGADA** dentro de la demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por la Firma Forense Yánguez & Co., actuando en nombre y representación de **GIANNA MARIEL RUEDA MANZANO**, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N°01-2024 de 27 de febrero de 2024, "Que modifican los artículo 208, 231, 232, 237 y 245 del Estatuto Orgánico de la Universidad Especializada de las Américas; dispone la reactivación del proceso electoral universitario y se adoptan otras medidas", emitido por el Consejo Superior Universitario de la Universidad Especializada de las Américas, y **ORDENA** el archivo del expediente.

Notifíquese y Cúmplase,

[Handwritten Signature]
CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO



[Handwritten Signature]
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
 MAGISTRADA

[Handwritten Signature]
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
 MAGISTRADO

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

Panamá 4 de agosto de 2025

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

[Handwritten Signature]
 Secretar(a)

[Handwritten Signature]
KATIA ROSAS
 SECRETARIA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 NOTIFIQUESE HOY 18 DE julio
 DE 20 25 A LAS 3:05 DE LA tarde

A Procuradora de la Administración
[Handwritten Signature]
 FIRMA



FE DE ERRATA
REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
-PLENO-

PARA CORREGIR ERROR INVOLUNTARIO DE LA GACETA OFICIAL EN LA PUBLICACIÓN DEL ACUERDO N°407 DE 18 DE JULIO DE 2024 PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DIGITAL N°. 30340-C DE 08 DE AGOSTO DE 2025.

DONDE DICE:

ACUERDO N°407 De 18 de julio de **2025**.

...

DEBE DECIR:

ACUERDO N°407 De 18 de julio de **2024**.

...

