



# GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CXVI

Panamá, R. de Panamá miércoles 25 de enero de 2017

N° 28204-B

---

## CONTENIDO

---

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N  
(De lunes 18 de abril de 2016)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES LOS ARTÍCULOS 5 Y 36 DE LA LEY 48 DE 10 DE MAYO DE 2011, QUE REFORMA LA LEY 22 DE 2006, QUE REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES. QUE ES INCONSTITUCIONAL LA FRASE “SIN MAYOR FUNDAMENTACIÓN”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 48 DE 10 DE MAYO DE 2011, QUE REFORMA LA LEY 22 DE 2006, QUE REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES. Y QUE SON INCONSTITUCIONALES LOS ARTÍCULOS 22 (PARÁGRAFO), 28, 29 DE LA LEY 48 DE 10 DE MAYO DE 2011, QUE REFORMA LA LEY 22 DE 2006, QUE REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

---

Fallo N° S/N  
(De viernes 19 de agosto de 2016)

POR EL CUAL SE RECHAZA LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN DE SENTENCIA PRESENTADA POR EL LICENCIADO ALEXIS BETHANCOURT, MINISTRO DE SEGURIDAD, Y LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN DE SENTENCIA, PRESENTADA POR EL LICENCIADO ANTONIO MORENO CORREA, EN REPRESENTACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DENTRO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL DOCTOR ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, ACTUANDO PROPIO Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LOS ARTÍCULO 5, 20, 22 (PARÁGRAFO), 28, 29 Y 36 DE LA LEY 48 DE 10 DE MAYO DE 2011, QUE REFORMA LA LEY 22 DE 2006, POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES. Y SE ACLARA OFICIOSAMENTE QUE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DISPUESTA EN LA SENTENCIA DE 18 DE ABRIL DE 2016 CON RELACIÓN A LOS ARTÍCULOS 22 (PARÁGRAFO), 28 Y 29 DE LA LEY 48 DE 10 DE MAYO DE 2011, QUE REFORMA LA LEY 22 DE 2006, QUE REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES

---

Fallo N° S/N  
(De martes 15 de noviembre de 2016)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE ES ILEGAL Y POR TANTO NULA LA RESOLUCIÓN NO.119-2009 DE 16 DE MARZO DE 2009, DICTADA POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA.

---

Fallo N° S/N  
(De viernes 18 de noviembre de 2016)

POR EL CUAL SE DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA, RESPECTO A LA INCONSTITUCIONALIDAD PROPUESTA CONTRA LA LEY NO. 20 DE 27 DE MARZO DE 2009., QUE NO ES INCONSTITUCIONAL, POR RAZONES DE FORMA, LA LEY NO. 31 DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2014. Y QUE NO SON INCONSTITUCIONALES, POR RAZONES DE FONDO, LOS ARTÍCULOS 1, 3, 11 Y 13 DE LA REFERIDA LEY NO. 31 DE 2014, QUE ESTABLECE UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE EXPROPIACIÓN EXTRAORDINARIA PARA DEFINIR Y FORMALIZAR LOS ASENTAMIENTOS COMUNITARIOS POR ANTIGÜEDAD.

---



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
 ÓRGANO JUDICIAL  
 CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO

Panamá, dieciocho (18) de abril de dos mil dieciséis (2016).



**VISTOS:**

En conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la demanda de inconstitucionalidad promovida por el doctor Ernesto Cedeño Alvarado, en su propio nombre y representación, para que se declaren inconstitucionales los artículos 5, 20, 22 (parágrafo), 28, 29 y 36 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

Una vez admitida la demanda, se corrió traslado al Procurador de la Administración, y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de los alegatos, el cual venció sin pronunciamiento alguno.

**I. LA NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL:**

Mediante memorial visible a foja 1 a 8, el doctor Ernesto Cedeño Alvarado, demanda que se declare inconstitucional los artículos 5, 20, 22 (parágrafo), 28, 29 y 36 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 27 de junio de 2006.

Las normas alegadas, textualmente disponen lo siguiente:

*Artículo 5. El numeral 13 del artículo 9 de la Ley 22 de 2006 queda así:*

*Artículo 9. Competencia. Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:*

...

*13. Fiscalizar los procesos de selección de contratista que celebren las entidades públicas, en consecuencia estará facultada para imponer multas, por el equivalente al 1% del salario bruto que devenguen los servidores públicos que violen los principios y las normas de contratación pública previstos en esta Ley. Las multas así impuestas serán notificadas*

*3. Descripción de la adquisición, servicio u obra a contratar.*

a la Contraloría General de la República para el respectivo descuento, el cual será consignado en el fondo especial de la Dirección General de Contrataciones Públicas. Esta sanción se impondrá luego del cumplimiento del Procedimiento Administrativo General. Los casos en que resulte posible la comisión de un hecho punible se pondrán en conocimiento del Ministerio Público.

...

**Artículo 20.** El artículo 52 de la Ley 22 de 2006 queda así:

**Artículo 52.** Facultad de la entidad licitante. La entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público sin mayor fundamentación.

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

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

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

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

...

**Artículo 22.** El artículo 56 de la Ley 22 de 2006 queda así:

**Parágrafo.** No será aplicable el procedimiento de selección de contratista ni el procedimiento excepcional de contratación, establecidos en esta Ley, en los siguientes casos:

a. Para las adquisiciones de suministros, servicios u obras que guarden relación con la seguridad ciudadana, presidencial y del Estado. En los casos en que dichas adquisiciones sean menores de tres millones de balboas (B/. 3,000,000.00), el ministro de la Presidencia, o quien él delegue, deberá autorizar la condición de tal. Cuando las adquisiciones sobrepasen la suma de tres millones de balboas (B/. 3,000,000.00) serán autorizadas por el Consejo de Gabinete.

Para los efectos de este literal, las entidades deberán presentar solicitud formal que contenga, como mínimo, la siguiente información:

1. Objeto de la contratación.
2. Identificación del tipo de seguridad con el que se guarda relación, debidamente fundamentada.
3. Descripción de la adquisición, servicio u obra a contratar.



4. **Cuántia y partida presupuestaria.**
5. **Justificación de la solicitud y de la contratación con el proveedor debidamente desarrollada y fundamentada.**
6. **Cualquier otra información o documentación que sustente la contratación o sea requerida por la autoridad correspondiente para emitir la autorización.**
- b. **Las contrataciones interinstitucionales que celebre el Estado, entendiéndose como tales las que se realicen entre entidades de Gobierno Central, las que celebre el Estado con sus instituciones autónomas o semiautónomas, municipales o con las asociaciones de municipios o de estas entre sí.**
- c. **Los contratos que constituyen simple prórroga de arrendamiento de bien o servicios ya existentes, cuyos montos no exceden de trescientos mil balboas (B/. 300,000.00), por razones de normalización o por la necesidad de asegurar la compatibilidad con los bienes, el equipo, la tecnología o los servicios que se estén utilizando, siempre que se cuente con la partida presupuestaria correspondiente, que el precio no sea superior al pactado originalmente y no varíen las características esenciales del contrato, como sus partes, objeto, monto y vigencia. Sin embargo, cuando existan razones fundadas, se permitirá que la entidad contratante otorgue prórroga cuya vigencia sea inferior a la pactada originalmente.**

*En casos de arrendamiento de bienes inmuebles, en los que el Estado actúe en condición de arrendatario, se entenderá que existe simple prórroga, siempre que el canon de arrendamiento no exceda los límites permitidos de acuerdo con el valor promedio actualizado del bien.*

*Para los efectos de esta disposición, se entenderá como valor promedio actualizado del bien el valor correspondiente hasta dos años después de la fecha del último avalúo oficial expedido por las autoridades competentes.*

- d. **Las contrataciones celebradas con un mismo proveedor, para un mismo objeto contractual, cuya cuantía anual no sobrepase los cien mil balboas (B/. 100,000.00).**

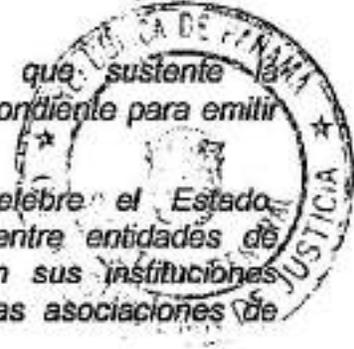
*Para los efectos de esta disposición, las entidades deberán publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" los respectivos contratos, debidamente refrendados por la Contraloría General de la República, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, contado a partir de la fecha de recepción del contrato por parte de la entidad contratante. Se exceptúan de la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" las adquisiciones, servicios y obras que guardan relación con la seguridad ciudadana, presidencial y del Estado.*

**Artículo 28.** El Parágrafo 2 del artículo 82 de la Ley 22 de 2006 queda así:

**Artículo 82.** Contrato de consultoría.

**Parágrafo 2.** Se exceptúan del procedimiento de selección de contratista y del procedimiento excepcional de contratación las consultorías que no sobrepasan de trescientos mil balboas (B/. 300,000.00).

**Artículo 29.** Se adiciona el artículo 82-A a la Ley 22 de 2006, así:



*Artículo 82-A. Contratos de prestación de servicios de promoción y publicidad para pautas publicitarias y relaciones públicas en el extranjero. Quedan comprendidos en esta modalidad de contratación los contratos que se celebren con empresas extranjeras no registradas en Panamá y cuya ejecución se cumpla totalmente fuera del territorio de la República de Panamá, aunque indirectamente tenga efectos dentro del país.*

*Dichas contrataciones se exceptúan del procedimiento de selección de contratista y del procedimiento excepcional de contratación, cuando no sobrepasen los ochocientos mil balboas (B/.800,00.00), en virtud de la naturaleza, características, usos y costumbres de las empresas extranjeras no registradas en Panamá y en atención al tema de la promoción, publicidad para pautas publicitarias y relaciones públicas en el extranjero.*

*El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" deberá habilitar un espacio para que se contemple la publicidad de los contratos, las órdenes de compra o la información de transferencias bancarias que se realicen con las empresas internacionales destinadas de manera exclusiva a la promoción, publicidad y relaciones públicas,*

*Para los efectos de la ejecución y liquidación de estos contratos, así como para la resolución de conflictos entre las partes contratantes será aplicable la Ley.*

*Artículo 36. Se adiciona un párrafo al artículo 104 de la Ley 22 de 2006, así:*

**Artículo 104. Creación. ...**

*En el ejercicio de sus funciones, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas estará facultado para decretar medidas cautelares y precautorias, y pronunciarse sobre la viabilidad de la utilización de métodos alternos de solución de conflictos, como la mediación y conciliación, que solicitan las partes, de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos".*

## II. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA:

Señala el demandante que el miércoles 11 de mayo de 2011, salió publicada la Ley 48 de 10 de mayo de 2011 en la Gaceta Oficial No. 26782, ley que en su opinión, tiene establecidas varias disposiciones que infringen la Constitución Política.

Estima el proponente que en el artículo 5 de la Ley 48 de 2011, se otorga competencia a la Dirección General de Contrataciones Públicas para juzgar administrativamente a funcionarios de instituciones establecidas a nivel constitucional, aspecto que violenta la separación de poderes.

En igual sentido, alega que el artículo 20 de la Ley 48 de 2011, al margen de lo dispuesto en el Texto Fundamental en lo que respecta al

principio de licitación pública, permite la discrecionalidad en el proceso de contratación pública.

Advierte, por otra parte, que el artículo 22 de la misma ley lesiona el Estatuto Fundamental, ya que hace viable la contratación libre sin mayor cortapisa de procedimiento y en contra de lo que exige la Constitución, que remite a la celebración del acto de la selección de contratista.

Indica que el artículo 28 de la Ley 48 de 2011, posibilita la omisión de los actos públicos en las consultorías, cuando la Constitución señala que deben honrarse los principios de licitación pública.

Explica que el artículo 29 hace posible la contratación libre y expedita de contratos de servicios de promoción y publicación, lo cual lesiona el principio de contratación pública.

Finalmente, refiere que el artículo 36 de la Ley 48 de 2011, convierte al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en un juzgado al otorgársele facultades propias del Órgano Judicial, cuando los tribunales deben estar adscritos al Órgano Judicial.

### **III. DISPOSICIONES Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES ALEGADAS:**

En primer término, el promotor constitucional alega la violación directa por comisión del artículo 2 de la Constitución Política.

En este sentido, plantea que el artículo 5 de la Ley 48 de 2011 lesiona el principio de separación de poderes, pues faculta a la Dirección General de Contrataciones Públicas a imponer sanciones con multa por el equivalente al 1% del salario bruto, entre otros a funcionarios que ostentan cargos con rango constitucional, como por ejemplo: a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al Contralor General de la República, los Procuradores del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, etc.

En segundo término, aduce la violación directa por comisión del artículo 202 constitucional. Señala que el artículo 36 de la Ley 48 de 2011 afecta al artículo 202 toda vez que le da facultades propias de un tribunal jurisdiccional al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, siendo éste en todo caso una unidad administrativa.

Seguidamente, el demandante señala la violación del artículo 266 del Texto Fundamental. Estima que el artículo 20 de la Ley 48 de 2011 debilita el acto de selección de contratista concebido bajo el principio de licitación pública, debido a que establece una discrecionalidad evidente a un ente público licitante, para cancelar la convocatoria anunciada y hasta para rechazar todas las propuestas presentadas, bajo el supuesto del orden público o el interés social.

En línea con lo anterior, alega que el artículo 22 de la Ley 48 de 2011 viola de forma directa por comisión el artículo 266 de la Constitución.

Según explica, la norma acusada posibilita contratar directamente y a la libre, sin autorización, ni ningún otro parámetro y en oposición a lo que dispone el Texto Constitucional, que manda a honrar el principio de licitación pública.

De acuerdo con el demandante, esta posibilidad podría arrojar perjuicios económicos al erario público, ya que restringe la presentación de otras ofertas de proveedores que pudieran acudir a una licitación pública programada para entregar propuestas más económicas en beneficio del Estado.

Por último, aduce que los artículos 28 y 29 de la Ley 48 de 2011 violan de forma directa por comisión el artículo 266 de la Constitución, pues estima que estas normas posibilitan contratar directamente sin autorización y sin ningún parámetro establecido, a la unidad pública contratante, con el consultor que considere a bien elegir, hasta por una cuantía que no sobrepase de B/. 3000,000.00, todo ello en contraposición de lo que dispone la Constitución Política.

En los mismos términos, señala que el artículo 29 de la Ley 48 de 2011 viola el Texto Fundamental pues se habilita a la unidad del Estado a contratar con la empresa que brinde servicios de promoción y publicidad para pautas publicitarias y relaciones públicas en el extranjero hasta por una cuantía que no sobrepase de B/. 800,000.00, directamente y a la libre, sin autorización y ningún parámetro establecido.



#### IV. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración por medio de la Vista No. 467 de 16 de septiembre de 2014 (cfr. f. 14-26) emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad promovida contra los artículos 5, 20, 22 (parágrafo), 28, 29 y 36 de la Ley 48 de 7 de agosto de 2011, la cual reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública.

En esencia, el Ministerio Público plantea que en Panamá existe un sistema de coparticipación jurisdiccional, fundamentado en el principio de que los Órganos del Estado actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración, según el cual el Órgano Judicial ejerce funciones jurisdiccionales propiamente dichas, mientras que co-ejercen al mismo tiempo otros órganos del Estado.

Señala que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en Panamá se acepta y sigue el criterio de que la Administración de Justicia se subdivide en dos grandes vertientes, a saber: la vertiente judicial-ordinaria, en la que la función jurisdiccional es ejercida por el Órgano Judicial; y la segunda, la vertiente administrativa-extraordinaria, en la cual la administración de justicia es ejercida por otras autoridades y entidades públicas, que gozan de facultad sancionadora.

En lo que respecta al cargo de violación del artículo 202 constitucional, estima que la norma no establece en modo alguno la limitación a la que se refiere el demandante, en el sentido de que

decretar medidas cautelares es una facultad exclusiva del Órgano Judicial.

Señala el Procurador de la Administración que la disposición en su primera parte guarda relación con la composición del Órgano Judicial, y en su parte final, sobre la competencia de los tribunales arbitrales.

En opinión del Procurador de la Administración, el demandante no ha explicado de manera adecuada la supuesta violación del artículo 202 de la Constitución Política, ya que sólo alega que se le están atribuyendo al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas facultades que son propias de un organismo jurisdiccional, lo que de acuerdo con el petente corresponde exclusivamente al Órgano Judicial.

Con relación al cargo de violación del artículo 266 del Texto Fundamental, plantea que el demandante no hace una relación o vinculación entre la disposición constitucional que cita como infringida y las razones específicas por las cuales se produce la supuesta violación del artículo 266 de la Constitución Política.

Señala que el demandante al no efectuar un desarrollo separado que explique y precise los motivos por los cuales el contenido de cada disposición legal, no es factible formarse un criterio en cuanto a la violación que plantea.

Por otro lado, el representante del Ministerio Público observa que al analizar el artículo 266 de la Carta Política no puede ignorarse que la propia disposición determina la posibilidad de que por voluntad de la ley, se establezcan excepciones al principio de licitación pública, de ahí que esta regla no resulta absoluta ni inflexible.

En definitiva, sustenta que el accionante no expone de manera concreta y razonada de qué forma las excepciones al proceso de selección de contratista dan lugar a la violación del precepto constitucional, es decir, cómo tales medidas de excepción no



43

aseguran el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación.

Por tales motivos, el Procurador de la Administración solicita al Pleno de la Corte que se declare que no son inconstitucionales los artículos 5, 20, 22 (parágrafo), 28, 29 y 36 de la Ley 48 de 7 de agosto de 2011.

#### V. CONSIDERACIONES DEL PLENO:

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a este tipo de negocios, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo a objeto de determinar la constitucionalidad de los artículos 5, 20, 22 (parágrafo), 28, 29 y 36 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

En primer lugar, vemos que en consideración del accionante el artículo 5 de la Ley 48 de 2011 viola el principio de separación de poderes. Para el demandante la disposición legal viola el artículo 202 de la Constitución, en virtud de que faculta a la Dirección General de Contrataciones Públicas a imponer sanciones con multa equivalente al 1% del salario bruto a todos los funcionarios públicos, entre estos, aquellos con rango constitucional como lo son los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Contralor General de la República, los Procuradores del Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, etc.

El artículo 5 de la Ley 48 de 2011, es del tenor siguiente:

*"Artículo 5. El numeral 13 del artículo 9 de la Ley 22 de 2006 queda así:*

*Artículo 9. Competencia. Son funciones de la Dirección General de Contrataciones Públicas las siguientes:*

...

*13. Fiscalizar los procesos de selección de contratista que celebren las entidades públicas, en consecuencia estará facultada para imponer multas, por el equivalente al 1% del salario bruto que devenguen los servidores públicos que violen los principios y las normas de contratación pública previstos en esta Ley. Las multas así impuestas serán notificadas a la Contraloría General de la República para el respectivo descuento, el cual será consignado en el fondo especial de la Dirección General de Contrataciones Públicas. Esta*

49

*sanción se impondrá luego del cumplimiento del Procedimiento Administrativo General. Los casos en que resulte posible la comisión de un hecho punible se pondrán en conocimiento del Ministerio Público."*

Como puede apreciarse, la disposición legal establece dentro del marco de las competencias de la Dirección General de Contrataciones Públicas, la de "fiscalizar los procesos de selección de contratista que celebren las entidades públicas". De acuerdo con el hoy artículo 10 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, modificado por el artículo 5 de la Ley 48 de 2011, en el ejercicio de tal función la Dirección General de Contrataciones Públicas "estará facultada para imponer multas" (a) "los servidores públicos que violen los principios y las normas de contratación pública previstos en esta Ley".

En este contexto, se observa que la norma alegada faculta a la autoridad para que desarrolle una actividad sancionadora dentro del marco de la actividad de fiscalización. Esto es así, pues la norma alude a que "en consecuencia" de la fiscalización "de los procesos de selección de contratista que celebren las entidades públicas", la Dirección General de Contrataciones Públicas "estará facultada para imponer multas".

Esta potestad no es nueva en el ámbito de las facultades del Estado. Por regla general, dentro del marco de las funciones que la ley atribuye a las autoridades públicas se contempla el ejercicio de la potestad sancionadora. Es decir, aquella que busca conminar al cumplimiento de la norma legal mediante la coerción y la disuasión que produce la sanción administrativa, siendo esta, como dice Eduardo García de Enterría, un "mal inflingido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal".

Así, como señala el Procurador de la Administración en referencia al Fallo del Pleno de la Corte de 17 de septiembre de 2003, la facultad contemplada en el numeral 13 del artículo 10 del Texto Único de la Ley de Contratación Pública, es una actividad típica del Estado, la cual tiene lugar en Panamá en virtud de que el Texto

Constitucional consagra *“un sistema de coparticipación jurisdiccional, fundamentado en el principio de armónica colaboración de los órganos del Estado y justificado solamente por razones sociales, económicas y políticas, las que deben ser ponderadas concretamente por el Órgano Judicial en el ejercicio de sus atribuciones funcionales, de manera que no se constituyan en intromisiones intolerables a la “natural” función jurisdiccional de éste”*.



En tales términos, tenemos entonces que si bien la actividad de administrar justicia se encuentra circunscrita a las competencias que ejerce el Órgano Judicial, no menos cierto es que en el desarrollo de la actividad administrativa de las distintas instituciones y autoridades públicas de los Órganos del Estado, éstas están facultadas para ejercer un control punitivo sobre los particulares y sus funcionarios con el fin de mantener un orden en el cumplimiento de las obligaciones que se deducen de cada una de las actividades administrativas que realizan a nivel institucional y que prevén las leyes especiales aplicables. En este ámbito, las instituciones y autoridades públicas, distinto a la facultad jurisdiccional de administrar justicia, realizan un ejercicio de autotutela, sujeto a revisión y control en la vía contencioso administrativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que el numeral 13 del artículo 10 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 modificado por el artículo 5 de la ley 48 de 2011, en nada lesiona el alegado artículo 2 del Texto Constitucional. Muy por el contrario, se aprecia que en atención al principio de separación de poderes previsto en el artículo 2 constitucional, la facultad de fiscalización atribuida a la Dirección General de Contrataciones Públicas, en caso de violación a los principios y normas de la contratación pública, no es más que una actividad gubernativa cuya finalidad punitiva busca orientar el cumplimiento de los procesos de selección de contratista a través de la imposición de la multa a la que alude la norma acusada.

Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en la parte final de la misma disposición legal, que dice la “sanción se

impondrá luego del cumplimiento del Procedimiento Administrativo General”, hace evidente que la norma remite a las normas de la Ley 38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, en las cuales se establece que una vez agotada la vía gubernativa el interesado podrá ocurrir a la vía jurisdiccional a efecto de que se ejerza el control judicial de la actuación administrativa. De manera que, en la norma queda debidamente diferenciada la atribución de sanción retenida al órgano administrativo y la atribución jurisdiccional que ejerce el órgano judicial una vez se da por terminado el procedimiento administrativo.

Establecido lo anterior, se desestima el cargo de violación del artículo 5 de la Ley 48 de 2011, que modificó el artículo 10 numeral 13 de la Ley de Contrataciones Públicas.

Se pasa, entonces, al examen de los siguientes cargos de violación.

El demandante aduce la violación del artículo 266 de la Constitución Política, bajo la consideración de que los artículos 20, 22, 28 y 29 de la Ley 48 de 2011 (hoy artículos 58, 62 [parágrafo], 92 y 93) otorgan excesiva discrecionalidad al ente público para la selección de contratista sin la aplicación del procedimiento de selección de contratista ni el procedimiento excepcional de contratación.

El demandante sostiene que la violación a la norma constitucional se da en virtud de que la Ley 48 de 2011 posibilita a la entidad licitante a cancelar, antes de recibir propuestas, la convocatoria del acto público sin fundamentación. De acuerdo con el accionante, contrario al tenor constitucional, además, la ley permite a la unidad pública a contratar directamente y sin limitación con el consultor que considere, hasta por una cuantía que no sobrepase de B/.300,000.00, así como también lo habilita para contratar con excesiva discrecionalidad a la empresa que brinde servicios de promoción y publicidad para pautas publicitarias y relaciones públicas en el extranjero hasta por una cuantía que no sobrepase de B/.800,000.00.

A tal efecto, debe reconocerse que el artículo 266 de la Carta Política establece la obligación de someter, salvo las excepciones que determine la ley, la adquisición de bienes y servicios a favor del Estado, al proceso de licitación pública, el cual, de conformidad con los artículos 18, 19, 20 y 32 de la Constitución y el principio de plena justicia en la adjudicación (segundo párrafo del art. 266) ha de respetar y cumplir los procedimientos establecidos en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y ceñirse a criterios de legalidad, debido proceso, objetividad, publicidad, transparencia, libre concurrencia, igualdad de trato y no discriminación entre los proponentes.

Por otro lado, en el segundo párrafo del referido artículo 266 constitucional se establece una reserva legal a efecto de que la regulación de la contratación pública establezca "medidas que aseguren el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación", es decir, que en principio su desarrollo legal debe responder a la oferta más favorable al Estado.

Así, en cumplimiento de este mandato constitucional, en el artículo 42 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, se precisa que la "licitación pública es el procedimiento de selección de contratista en el que el precio es el factor determinante, siempre que se cumpla con todos los requisitos y aspectos técnicos exigidos en el pliego de cargos".

Sin embargo, hay que señalar que la adecuada selección del contratista que resguarda la disposición constitucional no sólo hace referencia al mayor beneficio económico del Estado, sino también a los fines que sirve el contrato y al interés público al que debe ceñirse toda actuación pública de conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la Constitución ("el interés privado deberá ceder al interés público o social") y en el artículo 22 de la Ley 22 de 2006, en el que se establece lo siguiente:

"En la interpretación de las normas sobre contratos públicos, de los procedimientos de selección de contratista, de los casos de excepción de

*procedimiento de selección de contratista y de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrán en consideración los intereses públicos, los fines y los principios de esta Ley, así como la buena fe, la igualdad y el equilibrio entre las obligaciones y los derechos que caracterizan los contratos conmutativos"* (Subrayado es del Pleno).

Así pues, de lo señalado en la norma constitucional y legal se deduce que el mayor beneficio para el Estado debe ser apreciado no sólo desde la perspectiva del más bajo costo posible sino también de la mejor calidad en cuanto a la obra, bien o servicio de que se trate. Y es que no debe perderse de vista que el trámite de selección de contratista como elemento previo al contrato, busca asegurar los fines de la contratación, así como el adecuado cumplimiento de las obligaciones que la Constitución y la Ley atribuyen al Estado en la prestación de los servicios públicos, para lo cual, ha dicho esta Corte en sede Contencioso Administrativa:

*"...debe permitir[se] la escogencia objetiva de la mejor oferta, hecha por proponentes calificados con credenciales de seriedad y cumplimiento para asegurar las condiciones más beneficiosas al interés general"* (Fallo de 27 de noviembre de 2009).

Establecido lo anterior, es claro que los artículos 20, 22 (parágrafo), 28 y 29 de la Ley 48 de 2011 (hoy artículos 58, 62, 92 *in fine* y 93), no se ajustan a los parámetros previstos en el artículo 266 de la Constitución.

Ello, fundamentalmente, por lo siguiente:

a) Por un lado, como vemos el artículo 20 de la Ley 48 de 2011 contempla que la entidad licitante podrá, antes de recibir propuestas, cancelar la convocatoria del acto público sin mayor fundamentación. Esta última frase, en la que se hace referencia a la cancelación de la convocatoria sin mayor fundamentación, es a todas luces contraria al deber de motivación del acto administrativo que tienen las autoridades públicas en resguardo de la garantía del debido proceso legal.

En efecto, como ha reconocido la doctrina de esta Corte, la motivación del acto administrativo es uno de los elementos esenciales del debido proceso, cuyo fundamento jurídico se encuentra en el



artículo 32 de la Constitución, en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los artículos 34, 155 y 201 numeral 1 de la Ley 38 de 2000, de Procedimiento Administrativo General (ley aplicable en materia de contrataciones públicas de conformidad con el artículo 3 del Texto Único de la Ley 22 de 2006).

De acuerdo con esta normativa, y siendo el acto de cancelación de la convocatoria del acto público una actuación de la Administración que además, genera expectativas sobre los proponentes (en virtud del tiempo invertido en la elaboración de propuestas y costos de la misma), éste debe contener como cualquier otro acto administrativo, unos elementos mínimos en procura de la garantía del debido proceso y la seguridad jurídica. En este caso en especial, debe hacer alusión a la descripción del acto público, la identificación del ente licitante, la descripción breve del objeto contractual cancelado, las causas de la cancelación y la expresión clara de la norma jurídica que fundamenta tal actuación.

Así las cosas, es claro que la frase "sin mayor fundamentación" contenida en el artículo 20 de la Ley 8 de 2011, lesiona la garantía procedimental según la cual todo acto ha de estar debidamente fundado y motivado.

b) El siguiente cargo de violación guarda relación con la atribución que se hace al Ministro de la Presidencia o a favor de quien él delegue, para exceptuar del proceso de licitación pública las contrataciones relativas a la adquisición de suministros, servicios u obras relacionadas con funciones que no le son propias, como son la seguridad ciudadana y del Estado.

En este sentido, cabe señalar que la Ley 15 de 28 de enero de 1958, que crea el Ministerio de la Presidencia, precisa que este ramo funge como coordinador de las funciones de los demás ministerios y como órgano de comunicación del Presidente de la República y del Consejo de Gabinete con los demás órganos e instituciones del Estado y con los particulares.

Como vemos, la ley nada dice que el Ministro de la Presidencia esté investido para ejercer funciones concernientes a la seguridad ciudadana y del Estado. Tal normativa sólo alude a la seguridad presidencial, mientras que el resto de competencias relacionadas con la seguridad pública, como se sabe, se encuentran adscritas a otros ramos del Órgano Ejecutivo. Por lo tanto, para el Pleno no resulta coherente que el artículo el artículo 22 parágrafo de la Ley 48 de 2011, atribuya facultades al Ministro de la Presidencia para adquisiciones de suministros, servicios y obras relacionadas con actividades ajenas a las de su competencia funcional.

c) Enlazado con lo anterior, se observa que las normas acusadas establecen un amplio margen para la adquisición de suministros, servicios y obras, al facultarse al Ministro de la Presidencia o a quien él delegue, para autorizar contrataciones hasta por un monto de tres millones de balboas sin la aplicación del procedimiento de selección de contratista.

Al respecto, debe tenerse presente que de acuerdo con el mandato del artículo 266 de la Constitución, como regla debe prevalecer el proceso de licitación pública como principio universal en la selección de contratista. De ahí que, si bien la norma constitucional permita que la ley establezca excepciones a la licitación pública, lo cierto es que tales excepciones deben aplicarse de forma restrictiva, es decir, bajo sujeción a los principios que consagra el segundo párrafo del artículo 266 del Texto Fundamental (mayor beneficio del Estado y plena justicia en la adjudicación), así como conforme a los derechos y garantías fundamentales previstas en el ordenamiento constitucional.

Desde esta perspectiva es claro, entonces, que la excepción consagrada en el artículo 22 de la Ley 48 de 2011 crea un privilegio desproporcionado e incoherente con los principios de mayor beneficio del interés público y plena justicia en la adjudicación, en virtud de que establece como único límite a la contratación, que la adquisición sea menor de tres millones de balboas, suma que resulta de tal amplitud



55

que aleja de toda valoración objetiva y razonable la elección del contratista.

d) Finalmente, con relación a los artículos 82 y 82-A de la Ley 48 de 2011 (hoy artículo 92 *in fine* y 93), es de señalar que éstas contemplan una regla de excepción en caso de contrato de consultoría y contratos de servicios de promoción y publicidad en el extranjero que también presentan claros vicios de inconstitucionalidad. Ello es así dado que las mismas establecen un marco de injustificada amplitud para la selección de contratista en el caso de contratos de consultoría, de hasta un monto de trescientos mil balboas, y de hasta un monto de ochocientos mil balboas, en caso de contratos de servicios de promoción y publicidad para pautas publicitarias y relaciones públicas en el extranjero.

Tal excepción al procedimiento de selección de contratista y del procedimiento excepcional de contratación, niega la posibilidad a la autoridad requirente de seleccionar, en un proceso equitativo, la oferta que mejor se ajuste a los servicios que precisa para garantizar y optimizar la calidad y resultados de las actividades de su competencia.

Por las razones señaladas, el Pleno concluye que los artículos 20, 22 (parágrafo), 28 y 29 de la Ley 48 de 2011 (actuales artículos 62, 92 *in fine* y 93), efectivamente son inconstitucionales.

Para terminar, debe el Pleno examinar el cargo de infracción en torno al artículo 36 de la Ley 48 de 2011, que reforma el artículo 104 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 (hoy artículo 120).

A juicio del proponente la norma legal desatiende el artículo 2 del Texto Fundamental en virtud de que otorga al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, facultades que estima son propias de un tribunal jurisdiccional, como es la de dictar medidas cautelares y precautorias, y no de una entidad administrativa.

Al respecto, conviene recordar que de acuerdo con el Texto Único de Ley 22 de 2006 el Tribunal Administrativo de Contrataciones

5

Públicos es un órgano administrativo independiente, facultado para conocer en única instancia del recurso de impugnación, de apelación y las acciones de reclamo no resueltas por la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Como vemos, en ningún supuesto la Ley otorga al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas potestades jurisdiccionales sino que éste en ejercicio del principio de autotutela administrativa conoce de los agravios, puntualmente reconocidos en la ley, que puedan producirse en el proceso de contratación ante la instancia administrativa inferior a la del tribunal.

Cabe señalar que desde el punto de vista doctrinal este tipo de tribunales administrativos (como son en la experiencia comparada, por ejemplo, los Tribunales Administrativos de la Navegación y Comisiones de Defensa del Consumidor en Argentina, los Tribunales Administrativos de Arbitraje, los Tribunales de Justicia Fiscal o Tributarios, Tribunales Aduaneros, Tribunales Ambientales, etc.) en nada intervienen o asumen facultades judiciales, sino que complementan a la Administración Pública, al separar de ésta la decisión de ciertos asuntos a través de órganos colegiados, dotados de márgenes de independencia y autonomía del poder central, y siempre sujetos a control judicial en la vía contencioso administrativa (GORDILLO, A., «Los tribunales administrativos como alternativa a la organización administrativa», *RAP*, 2005, pp. 955-962).

Por lo anterior, debe entenderse que el hecho que el artículo 120 de la Ley 22 de 2006 establezca un Tribunal Administrativo fuera del ámbito jurisdiccional que ejerce el Órgano Judicial, no supone una violación al principio de separación de poderes, pues se mantiene una clara separación entre las funciones de justicia administrativa que ejerce el Tribunal de Contrataciones en la vía gubernativa, de la función judicial de control de la legalidad administrativa, que en nuestro medio corresponde a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

58

Del mismo modo, debe descartarse que la facultad de decretar medidas cautelares o precautorias atribuida al Tribunal de Contrataciones Públicas sea violatorio del artículo 2 de la Constitución, ya que, como señalara este Pleno en Fallo de 11 de abril de 2014:

*"...la adopción de medidas precautorias provisionales, en el marco del procedimiento administrativo es parte del ejercicio de autotutela de la Administración y tiene como principal finalidad garantizar la tutela efectiva dentro del procedimiento administrativo sancionador, asegurando que no se pierda el objeto del mismo hasta tanto concluya el proceso o hasta tanto sea revisado en sede jurisdiccional ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.*

[...]

*Cabe agregar que la medida de suspensión provisional que contempla el artículo 105 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, norma acusada de inconstitucional, no es la única que en nuestro ordenamiento jurídico prevé medidas de carácter cautelar de aplicación por las autoridades administrativas. En la legislación nacional podemos encontrar medidas de tipo provisional que distintas instituciones del Estado pueden adoptar con el fin de salvaguardar los intereses que se controvierten en la vía gubernativa. Así por ejemplo, y sólo por mencionar algunos:*

*El artículo 17 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, le otorga al Director General de la DG (hoy ANIP) la facultad para "ordenar medidas cautelares en cualquier momento, a fin de garantizar el cobro de los créditos tributarios".*

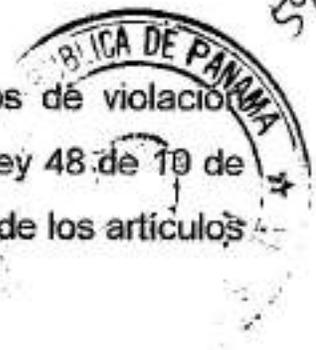
*El artículo 27 de la Ley 67 de 2008 contempla que el Pleno del Tribunal de Cuentas podrá decretar medidas cautelares a petición del Fiscal de Cuentas, con el fin de que el proceso de cuentas no sea ilusorio.*

*El artículo 23 del Decreto Ejecutivo 279 de 2006 reglamenta la Ley 26 de 2006 de la ASEP, señala la aplicación de medidas cautelares con el fin de garantizar las obligaciones contractuales en el marco de la prestación de servicios públicos. Y el artículo 4 lex cit contempla dentro de las definiciones la figura del secuestro; y*

*El artículo 38 de la Ley 6 de 2006 sobre Ordenamiento Territorial, se prevé la facultad de suspender obras de forma parcial o total o como medida cautelar.*

*Como puede observarse, no es extraño que la Administración Pública en el ejercicio de sus facultades adopte motu proprio medidas precautorias como la que se establece en el artículo 105 de la Ley 45 de 2007, sin que ello constituya una intromisión den la función jurisdiccional. Muy el contrario, como decimos, supone una garantía al principio de tutela efectiva en la esfera administrativa y respuesta a la exigencia de un proceso justo que establece el artículo 32 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos; garantía sobre la que incide la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ricardo Baena y otros vs. Panamá al señalar que el debido proceso es de obligatorio cumplimiento por las autoridades públicas en las distintas esferas de la actividad administrativa, sin excepción".*

En consecuencia, el Pleno desestima los cargos de violación aducidos con relación a los artículos 5, 20 y 36 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011 y pasa a declarar la inconstitucionalidad de los artículos 22 (parágrafo), 28, 29.

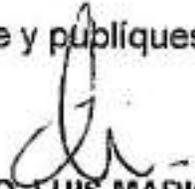


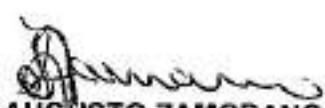
#### VI. PARTE RESOLUTIVA:

Por todo lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley DECLARA:

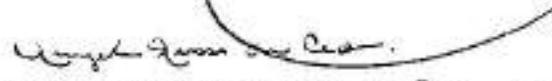
- 1) **QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 5 y 36 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.
- 2) **QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase "sin mayor fundamentación", contenida en el artículo 20 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones
- 3) **QUE SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 22 (parágrafo), 28, 29 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

Notifíquese, comuníquese y publíquese,-

  
MGDO. LUIS MARIO CARRASCO

  
MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

  
MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN

  
MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

  
MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

*[Handwritten signature]*

MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

*[Handwritten signature]*

MGDO. WILFREDO SÁENZ FERNÁNDEZ

*[Handwritten signature]*

MGDO. HARRY A. DÍAZ

*[Handwritten signature]*

MGDO. LUIS R. FÁBREGA S.



*[Handwritten signature]*

LCDA. YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

2016 JUL 18 3:00 PM  
*[Handwritten: julio tarde]*

*[Handwritten signature]*  
Proceder de la Administración

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL.

Panamá, 20 de Julio de 2017

*[Handwritten signature]*  
Secretaría General de la  
Corte Suprema de Justicia  
Secretaria General  
Corte Suprema de Justicia



REPUBLICA DE PANAMA  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO

Panamá, diecinueve (19) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

VISTOS:



Conoce el Pleno de esta Corporación de Justicia de la solicitud de Aclaración de Sentencia, presentada por el licenciado Alexis Bethancourt, Ministro de Seguridad, como representante legal de dicho Ministerio, y de la solicitud de Aclaración de Sentencia, presentada por el licenciado Antonio Moreno Correa, en representación de la Contraloría General de la República, dentro de la acción de inconstitucionalidad promovida por el doctor Ernesto Cedeño Alvarado, actuando propio y representación, para que se declare inconstitucional los artículos 5, 20, 22 (parágrafo), 28, 29 y 36 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, por medio de la cual se regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

#### I. LAS SOLICITUDES DE ACLARACIÓN:

Mediante escrito visible a foja 63 a 65, suscrita por el licenciado Alexis Bethancourt Yau, Ministro de Seguridad, se solicita Aclaración a la Sentencia del Pleno de esta Corporación de Justicia de 18 de abril de 2016, por medio de la cual se declaró que no son inconstitucionales los artículos 5 y 38 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Ley de Contratación Pública y dicta otras disposiciones; se declaró que es inconstitucional la frase "sin mayor fundamentación", contenida en el artículo 20 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011; y se declaró que son inconstitucionales los artículos 22 (parágrafo) y los artículos 28 y 29 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011.

9

La solicitud de aclaración la sustenta el petente con fundamento en los siguientes hechos:

**HECHO PRIMERO:** El Ministerio de Seguridad Pública, en estos momentos está llevando a cabo trámites de compras y contrataciones, que tienen como sustentación la Ley de Contratación Pública y que pueden verse afectados por el fallo de fecha dieciocho (18) de abril de 2016, mediante el cual se declaran inconstitucionales algunos artículos de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

**HECHO SEGUNDO:** Teniendo en consideración lo anteriormente expuesto, solicito al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, nos tenga como terceros interesados.

**HECHO TERCERO:** El artículo 2568 del Código Judicial establece que el fallo quedará ejecutoriado tres días después de su notificación, y que tanto el Agente del Ministerio Público o el demandante, dentro del término, podrá pedir la aclaración de puntos oscuros de la parte resolutive o pronunciamiento sobre puntos omitidos y que de dicha solicitud se dará traslado por el término de dos días y la corte deberá decidir este recurso dentro de un plazo de diez días.

**HECHO CUARTO:** Por otra parte el artículo 2569 de la excerta legal citada señala que el fallo se publicará en la Gaceta Oficial dentro de los diez días siguientes al de su ejecutoria.

**HECHO QUINTO:** De las normas citadas en los hechos anteriores, se puede interpretar que pueden ser dos momentos distintos en que los efectos de un fallo de inconstitucionalidad puede afectar a terceros, en relación con el tema objeto constitucional de que se trate. En efecto, de acuerdo al artículo 2568 del Código Judicial, pudiera entenderse que los efectos surten desde el mismo momento que la sentencia queda ejecutoriada. Por el contrario, de acuerdo al artículo 2349 del citado código, puede entenderse que los efectos del fallo alcanzan a terceros a partir de su publicación en la Gaceta Oficial. Ante estas situaciones y como quiera que eso no fue abordado ni aclarado en el fallo que motiva el presente recurso de aclaración, es por lo que consideramos que el pleno de la Corte Suprema de Justicia debe aclarar dicho punto.

**HECHO SEXTO:** Esta aclaración resulta necesaria y pertinente en la medida que en que la actualidad se están surtiendo trámites generados por el Ministerio de Seguridad Pública, que tienen como sustento uno de los artículo de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2016, declarado inconstitucional.

Por su parte, el licenciado Antonio Moreno Correa, en representación de la Contraloría General de la República, mediante libelo consultable a foja 67 a 69, expone las razones de la Aclaración de Sentencia solicitada, en los términos que siguen:

En la Sentencia de fecha 18 de abril de 2016, el Pleno de la Honorable Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el parágrafo del Artículo 22 de la Ley No. 48 de 10 de mayo de 2011, el

cual reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

En su parte resolutive, el Fallo mencionado se limita a declarar la inconstitucionalidad del Artículo 22 (parágrafo) de la Ley 48 de 2011, sin explicar si se refiere a todo el parágrafo o si se está aludiendo únicamente al literal a), de acuerdo al análisis que se expone en la parte motiva del fallo, la cual se encuentra inextricablemente relacionada con la parte resolutive.

En efecto, pese a que en la parte motiva del fallo objeto de aclaración, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se circunscribe a examinar la constitucionalidad del literal a) del parágrafo del Artículo 22 de la Ley 48 de 2011, que modifica la Ley 22 de 2006, la parte resolutive del Fallo declarara la inconstitucionalidad del parágrafo mencionado en párrafos anteriores, sin explicar si se refiere únicamente al literal a) del mismo.

Similar situación acontece con el análisis realizado al Artículo 29 de la Ley 48 de 2011 (hoy Artículo 93 del Texto Único de la Ley 22 de 2006), debido a que en la sentencia objeto de la presente aclaración, se analiza especialmente la situación de excepción en el caso de los servicios de promoción y publicidad en el extranjero cuando los contratos no sobrepasen los B/.800,000.00, sin embargo, en la parte resolutive de dicha resolución se declara inconstitucional el Artículo 29 de la Ley 48 de 2011 (actual Artículo 93 del Texto Único de la Ley 22 de 2006), sin indicar si se refiere solo a la excepción para contratar sin sujeción al procedimiento de selección de contratista o del procedimiento excepcional de contratación que contiene dicha disposición o si la inconstitucionalidad recae sobre toda la norma.

Lo anterior provoca, a nuestro entender, puntos oscuros en la parte resolutive de la sentencia que necesita ser aclarada, dada la gran importancia y trascendencia en la materia regulada, razón por la cual se solicita esta aclaración de sentencia.

En particular, la representación de la Contraloría General de la República, solicita se aclare el punto 3) de la parte resolutive de la Sentencia de 18 de abril de 2016, a fin de que se determine si la declaratoria de inconstitucionalidad recae sobre todo el parágrafo del artículo 22 de la Ley 48 de 2011 o solo sobre el literal a) de dicho parágrafo y si afecta todo el texto del artículo 29 o si solo recae sobre lo dispuesto en el segundo párrafo de dicha disposición.

## II. OPOSICIÓN A LAS SOLICITUDES DE ACLARACIÓN:

El doctor Ernesto Cedeño Alvarado, demandante en el presente proceso constitucional, a través de libelo visible a foja 70, solicita que se rechace de plano las aclaraciones pedidas por el Ministerio de



Seguridad y el Contralor General de la República, bajo la consideración de que los petentes no son partes en el presente proceso, así como tampoco forman parte del Ministerio Público.

### III. DECISIÓN DEL PLENO:

Analizada las consideraciones anteriores, esta Colegiatura pasa a resolver lo que en derecho corresponde.

Como se constata en el infolio, el licenciado Alexis Bethancourt, en representación del Ministerio de Seguridad y como Ministro del ramo, acude al proceso a través de escrito presentado el día 28 de julio de 2010.

Mediante el escrito señalado, el Ministro de Seguridad solicita al Pleno de esta Corporación de Justicia, se aclare la parte resolutive de la Sentencia de 18 de abril de 2016, por medio de la cual se declararon inconstitucionales varias normas, un literal de un párrafo y una frase de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, reguladora de la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

El petente plantea que el Pleno no estableció en la Sentencia a partir de qué momento surte efectos hacia terceros, es decir, si es a partir de la ejecutoria del fallo, con motivo de la notificación como lo establece el artículo 2568 del Código Judicial, o es a partir de su promulgación en Gaceta Oficial como sugiere el artículo 2349 del Código Judicial.

Por otro lado, el representante de la Contraloría General de la República solicita la aclaración del punto 3) de la parte resolutive de la Sentencia de 18 de abril de 2016, pues estima que en el fallo no queda claro si la declaratoria de inconstitucionalidad recae sobre todo el párrafo del artículo 22 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011 o si solo recae sobre el literal a) del citado párrafo 22 de la Ley 48 de 2011, sobre el cual es que se refiere el Pleno en los fundamentos



Dg

jurídicos del fallo. Del mismo modo, considera que debe aclararse si la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley 48 de 2011, versa sobre la totalidad de la disposición o sólo con relación a la excepción para contratar sin sujeción al procedimiento de selección de contratista.

A efecto de resolver lo planteado, debe el Pleno verificar, primero, la legitimidad para actuar en el presente proceso constitucional de quienes han presentado las solicitudes de aclaración. En tal sentido, se observa que en el libelo del Ministro de Seguridad se dice acudir al proceso en calidad de tercero interesado (cfr. f. 63), en tanto que el apoderado especial de la Contraloría General de la República, señala que la Contraloría goza de legitimidad para solicitar la aclaración de la sentencia en virtud de que se trata del máximo ente de fiscalización sobre todos los actos proferidos en los diversos entes estatales, que implique la afectación de fondos y otros bienes públicos (cfr. f. 67).

En el infolio, sin embargo, no se observa que el Ministro de Seguridad y la Contraloría General de la República se hayan presentado en tiempo oportuno como personas interesadas a presentar sus argumentos.

De acuerdo con el artículo 2563 y 2564 del Código Judicial el momento para presentarse al proceso como tercero interesado, se da una vez devuelto el expediente de la emisión de concepto por parte del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, fase en la que se fijará en lista por tres días en un periódico de circulación nacional, para que en el término de diez días, contando a partir de su última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presenten argumentos por escrito sobre el caso.

Como se ha dicho, en el presente proceso constitucional ninguno de los que ahora solicitan aclaración se constituyeron como terceros interesados en el término señalado en la ley, por lo que no gozan de legitimidad para actuar.

Ahora bien, indistintamente de lo anterior, debe señalarse que conforme al artículo 999 del Código Judicial, el Pleno sí puede aclarar puntos de la parte resolutive de la decisión judicial que así lo requieran, por motivo de frases obscuras o de doble sentido y/o en el caso de que se haya incurrido en un error pura y manifiestamente aritmético o de escritura o de cita.

En este asunto, por consiguiente, a efecto de dar mayor precisión a lo declarado en el punto 3) del fallo, debe acotarse en congruencia con los fundamentos de la Sentencia de 18 de abril de 2016, que la declaratoria de inconstitucionalidad señalada recae sobre el parágrafo del artículo 22 (hoy artículo 62) de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones, particularmente, en lo que respecta al literal a) del referido parágrafo, así como sobre los artículos 28 último párrafo (hoy artículo 92) y 29 segundo párrafo (hoy artículo 93) de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

#### IV. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de lo que antecede, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

- 1) **RECHAZA LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN DE SENTENCIA** presentada por el licenciado Alexis Bethancourt, Ministro de Seguridad, y la **SOLICITUD DE ACLARACIÓN DE SENTENCIA**, presentada por el licenciado Antonio Moreno Correa, en representación de la Contraloría General de la República, dentro de la acción de inconstitucionalidad promovida por el doctor Ernesto Cedeño Alvarado, actuando propio y representación, para que se declare inconstitucional los artículos 5, 20, 22 (parágrafo), 28, 29 y 36 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, por

7

medio de la cual se regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

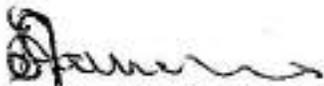
2) **SE ACLARA OFICIOSAMENTE** que la declaratoria de inconstitucionalidad dispuesta en la Sentencia de 18 de abril de 2016 con relación a los artículos 22 (parágrafo), 28 y 29 de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones, recae específicamente sobre los siguientes apartados de las disposiciones señaladas:

- **Sobre el literal a) del parágrafo del artículo 22 (hoy artículo 62) de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011**, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.
- **Sobre el artículo 28 último párrafo (hoy artículo 92) de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011**, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.
- **Sobre el artículo 29 segundo párrafo (hoy artículo 93) de la Ley 48 de 10 de mayo de 2011**, que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública y dicta otras disposiciones.

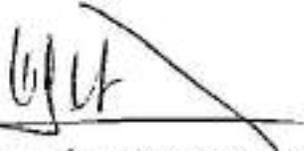
Notifíquese,-



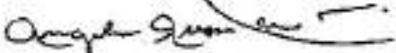
MG. LUIS MARIO CARRASCO



MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO



MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN



MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO



MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS





*[Handwritten signature]*  
 MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

*[Handwritten signature]*  
 MGDO. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

*[Handwritten signature]*  
 MGDO. HARRY A. DÍAZ

*[Handwritten signature]*  
 MGDO. EFRÉN C. TELLO E.

*[Handwritten signature]*  
 LCDA. YANIXSA Y. YUEN  
 SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
 En Panamá a los 3 días del mes de ENERO  
 año 2017 a las 3:40 hora tarde  
 notifico al Procurador de la resolución anterior

*[Handwritten signature]*  
 Procurador de la Administración

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
 DE SU ORIGINAL.  
 Panamá, 20 de enero de 2017  
*[Handwritten signature]*  
 Secretaria General de la  
 Corte Suprema de Justicia  
 YEFEN C.  
 Secretaria General  
 Corte Suprema de Justicia



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ORGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y**  
**LABORAL**  
 Panamá, quince (15) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

**VISTOS:**

La Firma Camarena Morales & Vega, actuando en nombre y representación de Rita Kadock, Sofia Carrillo y otros, ha presentado demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, dictada por el Ministerio de Vivienda.

Los Hechos que fundamentan la presente demanda son los siguientes:

“...SÉPTIMO: Esta nueva certificación no sólo denota una clara contradicción en el manejo y suministro de la información por parte del Miviot, pues apenas 4 meses antes había certificado que el uso de suelo vigente era el “RE” y después repentinamente, daba cuenta que el vigente era el “RM3-RTU”, lo cual indujo a errores injustificados, tanto de los moradores del sector como de las propias autoridades, quienes siempre actuaron bajo la falsa creencia que el uso de suelo vigente era el “RE”. Además de ello, acredita que la Calle el Trébol, Luxemburgo o Rumania de la Urbanización Lomas del Dorado ya no mantiene el uso de suelo de área residencial de mediana densidad, sino un código de zona que permite la construcción de multifamiliares de alta densidad, con locales comerciales, al igual que proyectos de explotación turística hotelera, con todos los servicios que brinda un desarrollo inmobiliario de esta naturaleza.

OCTAVO: Ante el cambio de uso de suelo inconsulto, porque jamás le fue comunicado a los moradores de la Urbanización Lomas del Dorado; y perjudicial para la calidad de vida de los vecinos del sector, porque el lugar donde conviven es estrictamente residencial y no está diseñado ni fue estructurado para instalar proyectos multifamiliares de alta densidad, comerciales, ni mucho menos hoteleros, se solicitó al Miviot copia de todo el expediente contentivo de la actuación administrativa, que había dado paso a ese cambio de código de zona.

NOVENO: El examen del expediente permitió determinar que la solicitud de cambio de uso de suelo para la finca No. 102956, la había propuesto el Arquitecto Cristóbal Jaén, en representación de la sociedad Solitario Real Estate Coro., para el 15 de julio de 2008. En aquel momento, la oficina



33

encargada de tramitar estas solicitudes era la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y en la actuación consultada consta que se gestionaron dos solicitudes de cambios de uso de suelo o código de zona que generaron la emisión de dos Resoluciones distintas: 1. La Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008, que cambió el código de zona de la finca 102956 de "RE" (Residencial de Mediana Densidad) a "RM-3" (Residencial de Alta Densidad); y 2. La Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, que autorizó el uso complementario de "RTU" (Residencial Turístico Urbano), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para la finca 102956.

DÉCIMO: Dado que los cambios de uso de suelo o código de zona que afectan a la Calle El Trébol, Luxemburgo o Rumania de la Urbanización Lomas del Dorado, se encuentran recogidos en dos resoluciones administrativas distintas, adoptadas como consecuencia de dos peticiones diferentes; y considerando que los precedentes de esta Sala tienen dispuesta la práctica de individualizar las demandas por resolución controvertida, en base a ello, cumplimos con concentrarnos en especificar los cargos de infracción legal que se le atribuyen a la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, haciendo sólo la salvedad que las infracciones imputadas a la Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008, fueron formalizadas en demanda contencioso administrativa de nulidad, que ya fue presentada ante esta Honorable Corporación de Justicia.

UNDÉCIMO: Importante es anotar que una vez que la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, aprueba cambiar el código de zona para la Finca No. 102956, de "RE" (Residencial de Mediana Densidad) a RM-3 (Residencial de Alta Densidad), el arquitecto Cristóbal Jaén, en representación de la sociedad Solitario Real State Corp., nuevamente concurre al Ministerio de Vivienda y mediante solicitud calendada 2 de marzo de 2009, solicita el uso complementario del código RTU (Residencial Turístico Urbano) para las Fincas No. 102956 y No. 92455. Seguidamente, sin realizar ni disponer el acopio de absolutamente ningún trámite ni gestión administrativa, la Dirección de Desarrollo Urbano procede a autorizar el uso complementario peticionado.

DUODÉCIMO: Así las cosas, sobresaltamos que el acto administrativo objeto de esta demanda, soslayó una pluralidad de trámites y requisitos formales vigentes al momento de su expedición, contenidos en Resoluciones, Decretos Ejecutivos, Leyes, que regulaban el correcto diligenciamiento de normas de zonificación, dando cuenta que se trata de un acto proferido al margen de normativas legales...."

#### CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA POR PARTE DEL TERCERO INTERESADO

...NOVENO: Aceptamos por ser un hecho cierto que el día 15 de julio de 2008, el Arquitecto Cristóbal Jaén, presentó solicitud de cambio de zonificación de uso de suelo de la



norma (RE) Residencial Especial por la norma (RM3) Residencial Multifamiliar, de la finca No. 102956, inscrita al Rollo 5124, Documento 1, de la sección de la Propiedad, provincia de Panamá, del Registro Público; y que el día 2 de marzo de 2009, al Arquitecto Cristóbal Jaén, presentó solicitud de uso complementario de la norma RM3 (Residencial de Alta Densidad) de la unificación de la finca No. 102956, inscrita al Rollo 5124, Documento 1 y la finca No. 92455, inscrita al Rollo 2513, documento 2, pertenecientes a la sociedad SOLITARIO REAL ESTATE CORP; y que la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, aprobó el cambio de uso de suelo solicitado para la finca No. 102956 mediante Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008 y el uso de suelo complementario RTU (Residencial Turístico Urbano) solicitado para las Fincas No. 102956 y No. 92455, mediante Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009...

Décimo Primero: Aceptamos por ser un hecho cierto que el día 15 de julio de 2008, el Arquitecto Cristóbal Jaén presentó solicitud de cambio de zonificación de uso de suelo de la norma (RE) Residencial Especial por la norma (RM3) Residencial Multifamiliar, de la finca No. 102956, inscrita al rollo 5124, Documento 1, de la sección de propiedad, provincia de Panamá, del Registro Público; y que el día 2 de marzo de 2009, el Arquitecto Cristóbal Jaén, presentó solicitud de uso complementario de la norma RM3 (Residencial de Alta de Densidad) de la unificación de la finca No 102956, inscrita al Rollo 5124, Documento 1, y la finca No. 92455, inscrita al Rollo 2513, documento 2, pertenecientes a la Sociedad SOLITARIO REAL ESTATE CORP; y que la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, aprobó el cambio de uso de suelo solicitado por la Finca No. 102956 mediante Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008 y el uso complementario RTU (Residencial Turístico Urbano) solicitado para las fincas No. 102956 y No. 92455, mediante Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009..."

### CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración mediante Vista Fiscal No.804 de 15 de septiembre de 2015, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en su contestación señaló lo siguiente:

"...En atención a lo expresado, resulta imprescindible revisar de manera integral el expediente administrativo relativo a dicho procedimiento de cambio de zonificación, para poder corroborar el trámite realizado, expediente que hasta el momento, no ha sido incorporado al proceso, así como cualquier otra información que las partes incorporen en el momento procesal correspondiente.

En consecuencia, el concepto de la Procuraduría de la



Administración queda supeditado, únicamente, en lo que respecta a la legalidad de la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a lo que se establezca en la etapa probatoria, tanto por el demandante, como por la entidad demandada y los terceros interesados."

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

Mediante Vista Fiscal No.500 de 11 de mayo de 2016, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificada por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, la Procuraduría de la Administración presentó su alegato de conclusión y en lo medular sostuvo lo siguiente:

"... Después de analizar los argumentos en los que el apoderado judicial de los recurrentes fundamenta su pretensión, y luego de examinar las constancias procesales, de las pruebas que fueron admitidas y posteriormente practicadas, este Despacho observa que mediante la entrega de informe elaborado por el perito de los demandantes, señala que el análisis técnico urbanístico de la finca 102956 y de la urbanización Lomas del Dorado, no reúne las características y condiciones urbanísticas para mantener un código RM3-RTU, ya que de acuerdo a la normativa RM3 el área mínima que exige es de 800m<sup>2</sup>, el código RTU exige un área mínima de 3000.00m<sup>2</sup>, por lo tanto, la finca 102956, en principio podría decirse que cumple con la superficie para la normativa RM3, pero no con el área mínima de la normativa RTU (Cfr. foja 255 del Informe Pericial).

Señala el perito que, las densidades que regulan ambas normativas; la RM3 sobrepasa tres (3) veces la densidad y la normativa RTU cuadruplicaría (4) veces la densidad establecida para la comunidad de Loma del Dorado que es de 100 unidades de vivienda máxima en una (1) ha., y este hecho se puede corroborar con la tipología residencial construida sobre esta comunidad, en particular en la calle el Trébol (Cfr. foja 256, 279 y 280 del expediente judicial)

En ese orden de ideas, el perito sostiene que la finca 102956 no cumplió con las exigencias legales para que le fuera autorizado el uso complementario del código de zona RTU (Residencial Turístico Urbano), mediante la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009 (Cfr. foja 258 del expediente judicial)...

Por otra parte, en cuanto al requisito de consulta ciudadana para la publicación por tres (3) días del aviso de la fecha de convocatoria, en un diario de circulación nacional, esta Procuraduría observa que no concuerdan los días señalados para su publicación con los recortes de periódicos que aparecen dentro del expediente administrativo, ya que no se puede constatar las fechas de su publicación, con las indicadas en la Nota 14505-1156-08 de 24 de julio de 2008, misma que da el aviso para dichas publicaciones (Cfr. fojas 33, 117, 118, 119 del expediente administrativo).

De las evidencias procesales, la decisión adoptada en la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, acusada de ilegal, no



cumplió con una serie de requisitos señalados en la norma necesarios para proceder autorizar el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad). Lo anterior, nos lleva a solicitar a la Sala Tercera que se declare nula, por ilegal, la Resolución 119-2009 de 16 de marzo de 2009, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda (actualmente Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial).

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA PARTE DEMANDANTE**

La parte demandante presentó sus alegatos de conclusión en tiempo oportuno, visible de foja 294 a 303, del expediente judicial y en lo medular sostuvo lo siguiente:

"...III. De la Nulidad del Acto Atacado:

Sobre la resolución impugnada, se ciernen una pluralidad de infracciones legales que dejan por demás certificado que se trata de una medida ilegítima que debe ser declarada nula por ilegal. Veamos en detalle tales violaciones:

#### **A. NO CUMPLIÓ CON EL REQUISITO LEGAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**

Las pruebas obrantes en el expediente demuestran claramente que la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, expedida por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, que dispuso autorizar el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU) para las fincas 102956 y 92455, fue emitida sin cumplir con el requisito legal de participación ciudadana.

Este requisito era exigible para este trámite específico por así disponerlo expresamente el numeral 1 del artículo 3 de la Resolución del Ministerio de Vivienda No. 4-2009 de 20 de enero de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento y requisitos para la tramitación de solicitudes relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano", publicada en Gaceta Oficial No. 26221 de 11 de febrero de 2009 y vigente a la fecha de emisión del acto demandado.

Esta normativa claramente establecía que para las asignaciones o cambios de usos de suelo o códigos de zona y autorización de usos complementarios de la norma "RTU" (Residencial Turístico Urbano), por lo que dicha solicitud, previo a la emisión de la respectiva resolución ministerial autorizándola o no, debía sobrepasar por el requisito de la participación ciudadana, lo que no se hizo.

Las evidencias recogidas en la presente actuación revelan que el Arquitecto Cristóbal Jaén, en representación de la sociedad Solitario Real Estate Corp., concurre a la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, mediante escrito calendado 2 de marzo de 2009, solicitando el uso complementario "RTU" para las fincas 102956 y 92455 y posteriormente a ello, después de sólo 14 días calendario luego de presentada dicha petición y sin realizar



absolutamente ningún trámite ni consulta, la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda mediante Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, aprueba el uso complementario solicitado (Estos hechos se acreditan: a) con el análisis técnico urbanístico de la finca 102956 y de la Urbanización Lomas del Dorado de 4 de mayo de 2016 confeccionado por el arquitecto Gerónimo Espitia, específicamente en el punto 3 de su contenido cuando procede a establecer si la finca 102956 cumplió con las exigencias legales para adquirir el código RM3-RTU; y b) con la consulta de la copia autenticada del expediente administrativo enviado por el Miviot).

Ese escenario de hechos pone de manifiesto que la solicitud de uso complementario de la norma "RTU" peticionada por el Arquitecto Cristóbal Jaén el 2 de marzo de 2009 y que dio origen a la resolución en estos momentos impugnada, no fue sometida al requisito legal de la participación ciudadana y con ello vulnera el numeral 1 del artículo 3 de la Resolución del Ministerio de Vivienda No. 4-2009 de 20 de enero de 2009.

El requisito de la participación ciudadana no sólo era exigible de acuerdo a la Resolución Ministerial reseñada en el párrafo que precede. También está dispuesta en el artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006 "Que reglamente el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones"; y en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, "Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones", de conformidad con los cuales, cualquier trámite o actos de autoridades urbanísticas que afecte intereses o derechos de grupos ciudadanos, queda obligada al requisito de la participación ciudadana."

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

### COMPETENCIA

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción Contencioso Administrativa de Nulidad, en la cual se tiene como apoderado judicial a la Firma Camarena Morales & Vega, quién actúa en nombre y representación de Rita Kadock, Sofía Carrillo y otros, con fundamento en lo que dispone el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1 del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley No.135 de 1943, reformada por la Ley No.33 de 1946.



34

## LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

En el presente caso, el demandante comparece en defensa de sus derechos e intereses que estima vulnerados, argumentando que se ha infringido el artículo 3 de la Resolución 204-2003 de 30 de diciembre de 2003, aprueba el documento gráfico de zonificación para la ciudad de Panamá, el cual señala que los mapas cartográficos que se presentan con la mencionada resolución contienen las normativas y códigos de zona con la mencionada resolución contienen las normativas y códigos de zona que regirán para las Distritos de Panamá y San Miguelito (Ver fojas 8-10 del expediente judicial).

Señala además como infringido el artículo primero de la Resolución 09-06 de 18 de enero de 2006, que establece como uso complementario a la norma de alta densidad RM3, MCU3 Y C2, el código de zona residencial turístico urbano (RTU) de aplicación en el Territorio de la República de Panamá (Ver fojas 10-11 del expediente judicial).

De modo similar, argumenta que se infringió el artículo 40 del Decreto Ejecutivo 106 de 30 de agosto de 1999, el cual señala que cuando se incorpore una finca a otra para formar una sola, se hará constar tal circunstancia en la finca que desaparece señalándole la inscripción de la finca a la que se incorpora (Ver foja 11-13 del expediente judicial)

Igualmente considera que se infringieron los artículos 3 (numerales 1 y 1.1), 4 y 5 (numerales 1, 1.1, 1.2, y 1.3) de la Resolución 4-2009 de 20 de enero de 2009, emitida por el Ministerio de Vivienda que establecen las etapas para el trámite de las solicitudes de cambios de zonificación; que una vez presentada la solicitud en la Dirección de Desarrollo Urbano se procederá a verificar y comprobar la información suministrada; y una vez verificado que se han cumplido



con los requisitos, se procederá a registrar el cambio de zona e iniciar la tramitación de caso, que para tal efecto requiere contar con la celebración del acto de participación ciudadana y la evaluación de la Junta de Planificación Municipal (Ver foja 13-16 del expediente judicial).

Análogamente, sostiene que se infringieron los artículos 34, 46 y 75 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales guardan relación con los principios que informan al procedimiento administrativo general, los actos administrativos en firme, de las entidades de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o los reglamentos generales por los tribunales competentes; y cuando se presente una petición cuya decisión pueda afectar derechos de terceros, la autoridad competente deberá correrles traslado de está para que, si lo tienen a bien, se presenten al proceso y adquieran la calidad de parte (Ver fojas 16-17 y 19-22 del expediente judicial).

También considera que se infringieron los artículos 2 y 35 de la Ley 6 e 1 de febrero de 2006 que, de manera respectiva indican que el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones; y que las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos están obligados a permitir su intervención bajo la modalidad de participación ciudadana (Ver foja 17-18 y 22-23 del expediente judicial).

Por último, estima que se infringió el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 782 de 22 de



125

diciembre de 2010, mediante el cual se instituye el mecanismo de participación ciudadana como una modalidad para la población y las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad den su opinión en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano; así como el procedimiento que debe seguir la autoridad urbanística para que esta forma de participación ciudadana sea efectiva (Ver foja 18 -19 del expediente judicial).

Por su parte, El Ministerio de Vivienda, es la entidad a la que se le atribuye la infracción de los artículos antes mencionados y está legitimada como parte pasiva en el presente proceso contencioso administrativo de nulidad, siendo representada por la Procuraduría de la Administración, en virtud de lo dispuesto por la Ley 38 de 2000.

Dentro de este marco de referencia, esta Judicatura se pronunciará respecto a la demanda de nulidad interpuesta contra la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, emitida por el Ministerio de Vivienda, para determinar si es nulo o no, el acto acusado de ilegal.

### DECISIÓN DE LA SALA

Una vez finalizados los trámites de Ley y analizadas las pruebas aportadas por las partes en el presente proceso, esta Sala comparte el criterio vertido por la parte actora y la Procuraduría de la Administración, ya que ha quedado evidenciado que la Autoridad demandada incumplió con lo normado en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 782 de 22 de diciembre de 2010, que señala lo siguiente:

Artículo 1. Se modifica el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de mayo de 2007, que queda así:

Artículo 21. De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, la participación de la





población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general, en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, se adoptan los mecanismos de participación ciudadana mediante modalidades de conformidad con los numerales 1, 2, 3, 4, y su párrafo, del artículo 25 de la Ley 22 de enero de 2002.

En cuanto a lo establecido en el párrafo de la citada Ley, para ser efectiva la modalidad de la participación ciudadana que se vaya a adoptar, la autoridad urbanística responsable, deberá ajustar el procedimiento en la siguiente forma:

1. Cuando la modalidad de participación ciudadana sea la Consulta Pública, deberá emitirse un Aviso de Convocatoria, que será fijado por el término de diez (10) días hábiles en los estrados de la Autoridad Urbanística que esté conociendo el caso.

2. Cuando la modalidad de participación sea Audiencia Pública, Foros o Talleres o Participación Directa en Instancias Institucionales, la Autoridad Urbanística deberá emitir un Aviso de convocatoria fijado en los estrados como en la anterior, pero en estos casos, además se debe publicar por tres (3) días consecutivos, con una antelación de por lo menos diez (10) días hábiles, contados a partir de la última publicación en un periódico de circulación nacional, el aviso debe ser producido en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanística, el o los interesados según sea el caso, debiendo mantenerse la fijación del aviso desde su emisión hasta el día del acto, ...

Parágrafo Primero: A los grupos de ciudadanos que puedan sentirse afectados con las actuaciones de la Autoridades Urbanísticas, se les permitirá la participación en las consultas ciudadanas y cualesquiera otra modalidad que sea utilizada, a través de representantes debidamente legitimados y las opiniones profesionales que se presenten deberán ser suscritas por personas idóneas.

Los resultados de la modalidad de participación ciudadana que sea adoptada según sea el caso, deberán ser evaluadas y consideradas por la Autoridades Urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita.

Parágrafo Segundo: En los casos donde el Estado sea parte interesada, la modalidad de participación ciudadana será la establecida en el numeral 4° del artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002 y cuya convocatoria no podrá ser menor a tres (3) días hábiles contados a partir de la última publicación.

En concordancia con lo establecido en el artículo 35 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006; pues se evidencia a foja 130 del expediente administrativo la Nota de 2 de marzo de 2009, firmada por el Arquitecto Cristóbal Jaén Aldeano, y

2/11

por el representante legal de la Sociedad Solitario Real State, dirigida a la Directora de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, en donde se solicita lo siguiente:

"el uso complementario de la norma RM3 (Residencial de Alta Densidad) de la unificación de la Finca No. 102956, Rollo: 5124, Documento: 1, Lote K-B-2, y la Finca No. 92455, Rollo 2513, Documento 2, Lote 3-R, con un área total de 3,795.374m<sup>2</sup>, propiedad de Solitario Real State Corp., ubicado en el Dorado, Corregimiento de Bethania, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá, a la norma de Residencial Turístico Urbano (RTU) de aplicación en el territorio de la República de Panamá. Con el fin de crear un complejo multifamiliar-hotelerero de propiedad horizontal, ya que cumplimos con todos los requisitos de la Resolución No. 09-06 del 18 de enero de 2008".

De lo antes mencionado, esta Colegiatura al revisar si se cumplió con el procedimiento establecido para este tipo de solicitudes, se pudo percatar que luego de la solicitud mencionada en el párrafo que antecede se emite la Resolución atacada de ilegal, lo que es violatorio de los artículos 35 de la Ley de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 y del artículo 1 de la Ley 782 de 22 de diciembre de 2010, que modifica el artículo 21 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, al no realizarse la consulta ciudadana (Ver de fojas 130-141 de los antecedentes); al respecto la reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera ha establecido lo siguiente:

#### FALLO DE 9 DE FEBRERO DE 2015

"...Bien, en cuanto al fondo de la controversia que nos ocupa -y como ya manifestáramos en párrafos precedentes-, es preciso anotar que en efecto, hemos corroborado que se han infringido todas las disposiciones invocadas, pues la DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO (ahora Dirección de Ordenamiento Territorial) del Ministerio de Vivienda de la República de Panamá, no cumplió con su deber por mandato de la Ley, esto es, tanto de la observancia que debió tener, respecto de las falencias que esta Sala hoy le ha señalado en los dos (2) párrafos anteriores, como en lo referente a casos, especialmente, de zonificación territorial, donde, entre otros, se le impone el deber de realizar por su cuenta las publicaciones de lugar, es decir, como se establece, particularmente, en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, mismo que a la letra dice:



ARTICULO 21: De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley No. 6 del 1 de febrero de 2006, la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general, en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, se adoptan los mecanismos de participación ciudadana mediante las modalidades, de conformidad con los numerales 1, 2, 3, 4, y su párrafo, del artículo 25 de la Ley 6 del 22 de Enero del 2002.

En cuanto a lo establecido en el párrafo de la citada Ley, para ser efectiva la modalidad de la participación ciudadana, la autoridad urbanística responsable, deberá publicar por tres días consecutivos con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanística, el o los interesados según sea el caso y contendrá lo siguiente:

1. Identificación del acto.
- 2.- Modalidad de participación.
- 3.- Identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la consulta pública.
- 4.- Plazo para que los ciudadanos u organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas o sugerencias.
- 5.- Fecha, lugar y hora en que se celebrará la modalidad de participación según corresponda.

Además de lo anterior, las autoridades urbanísticas deberán:

- a. Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversores privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere o coordine en cumplimiento de sus funciones.
- b. Establecer mecanismos que informen a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición.
- c. Facilitar la participación de la ciudadanía en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

**PARÁGRAFO:**

A los grupos de ciudadanos que puedan sentirse afectados con las actuaciones de las Autoridades Urbanísticas se les permitirá la participación en las consultas ciudadanas a través de representantes debidamente legitimados y las opiniones profesionales que presenten deberán ser suscritas por personas idóneas.

Los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades deberán ser evaluadas y consideradas por las autoridades urbanísticas mediante criterios técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita (El subrayado, la cursiva y negrilla son de esta Sala).

Asimismo, vemos que no se cumplió con el deber de llevar a cabo la consulta pública en los términos previstos en tal artículo, esto es, posterior a los treinta (30) días hábiles, contados desde que se hubiere realizado la última publicación de tal convocatoria, por tanto, resulta importante y oportuno para esta Magistratura anotar que, de haberse



iniciado la construcción del proyecto en cuestión, la misma -siempre que no hubiere finalizado- tendrá que ser paralizada hasta tanto, no solo se sanee el procedimiento debido y atiendan todas las observaciones que a través de este fallo se anotan, sino que se cumpla con todas las formalidades legales existentes y vigentes a la fecha, pero en el evento que la obra hubiere finalizado, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVOT), tendrá que realizar, a través de sus dependencias, una revisión íntegra de todas la documentación, planos y demás, a efectos de que se salvaguarden los intereses y derechos de los residentes de la Comunidad de Playa Corona, Corregimiento del Higo, Distrito de San Carlos, es decir, que todo se adecue conforme a lo prescrito por la Ley de uso de suelo y por aquéllas leyes, decretos y demás normas legales dictadas en materia de edificaciones estructurales como la que se refiere en el presente caso.

Decisión de la Sala:

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que ES ILEGAL y, por ende, NULA la Resolución N°360-2008 de 15 de diciembre de 2008, dictada por la DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO (ahora Dirección de Ordenamiento Territorial) del Ministerio de Vivienda de la República de Panamá, misma que consta demandada por los señores SILVESTER P. KOOL, MARIO A. YEARWOOD, JIM SHAHINIAN y RUBÉN LUNA, a través de la presente DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD y; en consecuencia, ORDENA que una vez en firme y debidamente ejecutoriada esta resolución se ARCHIVE el presente expediente, luego de la anotación de salida en el libro de lugar.

Por ende, este Tribunal Colegiado ante esta realidad debe concluir que el acto impugnado es nulo y así debe declararse, siendo innecesario pronunciarse sobre los restantes cargos de ilegalidad alegados por la parte actora.

**PARTE RESOLUTIVA**

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** y por tanto **NULA** la Resolución No.119-2009 de 16 de marzo de 2009, dictada por el Ministerio de Vivienda.

NOTIFÍQUESE,

  
LUIS RAMÓN FÁBREGA S.  
MAGISTRADO



*Abel Augusto Zamorano*  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
**MAGISTRADO**  
**VOTO RAZONADO**

*Cecilio Cedalise Riquelme*  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

*Katia Rosas*  
**LCDA. KATIA ROSAS**  
**SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 24 DE Noviembre DE 20 16

A LAS 10:00 DE LA mañana

a Partenocari de los Hermanos Rosas

*[Firma]*  
 firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
 se ha fijado el Edicto No. 2489 en lugar visible de la  
 Secretaría a las 4:00 de la tarde  
 de hoy 22 de Noviembre de 20 16

*[Firma]*



**ENTRADA No. 151-2014**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA CAMARENA, MORALES & VEGA, EN REPRESENTACIÓN DE RITA KADOCK, SOFIA CARRILLO Y OTROS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 119-2009 DE 16 DE MARZO DE 2009, DICTADA POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA.**

**Magistrado Ponente: Luis Ramón Fábrega**

**VOTO RAZONADO****DEL MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

Con el debido respeto, me veo en la necesidad de expresar que estoy de acuerdo con lo decidido por el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, en cuanto a que **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL,** la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009, emitida por el Ministerio de Vivienda. Pero respetuosamente, considero que debió haber sido por los siguientes motivos:

La presente acción contenciosa administrativa de nulidad está dirigida en contra de la **Resolución No.119-2009 de 16 de marzo de 2009**, dictada por el Ministerio de Vivienda, que resuelve:

**"PRIMERO: Autorizar el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para las fincas 102956, y 92455, localizadas en la Vía de La Amistad, calle Barreduela, sector del Dorado, corregimiento de Bethania, Distrito y Provincia de Panamá.**

**SEGUNDO: El proyecto debe garantizar el acceso vehicular únicamente a través de la calle Barreduela, localizada entre Barvivienda y Blockbuster.**

**TERCERO: Deberá resolver el acceso a la Finca No. 102956, de manera tal que no afecte el libre flujo vehicular de las zonas residenciales de mediana densidad.**

**CUARTO: Deberá someterse a todo el proceso de revisión de planos y cumplir con los requisitos técnicos, ambientales, y de seguridad dispuestos en las leyes y normas vigentes que regulan la materia.**

**QUINTO: Deberá cumplir con los estacionamientos que por norma se señala área este tipo de desarrollo y no podrá utilizar la servidumbre como área de carga y descarga, ni para estacionamientos de**



discapacitados, adicionando un 20% de estacionamientos para visitas.

SEXTO: Enviar copia de esta Resolución al Municipio de Panamá para los trámites subsiguientes."...."

La sentencia sustenta que las pruebas aportadas dentro del proceso acreditan que la autoridad demandada incumplió con lo establecido en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 782 de 22 de diciembre de 2010, en concordancia, con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, toda vez que **no cumplió con el requisito legal de la participación ciudadana, para autorizar el uso complementario del Código de Zona RTU (Residencial Turístico Urbano). Sin embargo, soy de la opinión que cuando se emitió el acto impugnado no se encontraba vigente la modificación del Decreto No. 23 de 16 de mayo de 2007, porque el mismo fue dictado el día 16 de marzo de 2009.**

Por tales motivos, lo que procedía era declarar nula por ilegal el contenido de la Resolución No.119-2009 de 16 de marzo de 2009, **por violación del artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, en concordancia, con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, que señalan lo siguiente:**

"Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006

**Artículo 35:** Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los intereses o derechos de grupos o 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.**

Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007

**Artículo 21:** De conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley No. 6 del 1 de febrero de 2006, la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes,



usuarios e inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general, en el diagnóstico estratégico y la propuesta final de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, se adoptan los mecanismos de participación ciudadana mediante las modalidades, de conformidad con los numerales 1, 2, 3, 4, y su párrafo, del artículo 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002.

En cuanto a lo establecido en el párrafo de la citada Ley, para ser efectiva la modalidad de la participación ciudadana, la autoridad urbanística responsable, deberá publicar por tres días consecutivos con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, en formato legible el cual será pagado por la autoridad urbanística, el o los interesados según sea el caso y contendrá lo siguiente:

- 1- Identificación del acto
- 2- Modalidad de participación
- 3- Identificación clara de las razones que sustentan la solicitud de la consulta pública.
- 4- Plazo para que los ciudadanos y organizaciones sociales presenten sus opiniones, propuestas y sugerencias.
- 5- Fecha, lugar y hora en que se celebrará modalidad de participación según corresponda.

Además de lo anterior, las autoridades urbanísticas deberán:

- a- Adelantar concertaciones con los propietarios, residentes, usuarios e inversiones privados para los proyectos que promueva, gestione, lidere, coordine en cumplimiento de sus funciones.
- b- Establecer mecanismos que informe a la ciudadanía sobre los avances que se logren en la aplicación del Plan de Ordenamiento Territorial y permitan su medición.
- c- Facilitar la participación de la comunidad en el control del cumplimiento de las normas urbanas.

**PARAGRAFO:**

A los grupos de ciudadanos que puedan sentirse afectados con las actuaciones de las Autoridades Urbanísticas se les permitirá la participación en las consultas ciudadanas a través de representantes debidamente legitimados y los opiniones profesionales que presenten deberán ser suscritas por personas idóneas.

Los resultados de la consulta pública en sus diversas modalidades deberán ser evaluadas y consideradas por las autoridades urbanísticas mediante criterios





técnicos y legales, los cuales deben verse reflejados en la motivación del acto administrativo que se emita.”

Esto es así, porque consta dentro del presente proceso administrativo que el Ministerio de Vivienda posteriormente que emitiera la Resolución No. 363-08 de 16 de diciembre de 2008, mediante la cual se autorizó aprobar el cambio del código de zona R-E (Residencial de Mediana Densidad Especial), al Código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para la Finca No. 102956, localizada en la Vía La Amistad, calle Barreduela, sector del Dorado, corregimiento de Bethania, Distrito y Provincia de Panamá; el día 2 de marzo de 2009, el arquitecto Cristóbal Jaén, en representación de Sr. Ezra Angel Benzion representante legal de Real Estate Corp, requirió:

“Sirva la presente para solicitarle el uso complementario de la norma RM3 (Residencial de alta densidad) de la unificación de las Finca No. 102956, Rollo: 5124, Documento: 1, Lote K-B-2, y la Finca No. 92455, Rollo: 2513, Documento: 2, Lote 3-R, en un área total de 3,795.3745m<sup>2</sup>, propiedad de SOLITARIO REAL ESTATE CORP, ubicado en el dorado, corregimiento de Bethania, distrito de Panamá, provincia de Panamá, a la norma de Residencial Turístico Urbano (RTU) de aplicación en el territorio de la REPUBLICA DE PANAMA. Con el fin de crear un complejo multifamiliar-hotelerero de propiedad horizontal, ya que cumplimos con todos los requisitos de la Resolución No. 09-06 del 18 de enero de 2008.”  
(Visible a foja 130 del expediente administrativo)

A través de la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009 el Ministerio de Vivienda autorizó el uso complementario Residencial Turístico Urbano (RTU), al código de zona RM-3 (Residencial de Alta Densidad), para las fincas 102956, y 92455, localizadas en la Vía de La Amistad, calle Barreduela, sector del Dorado, corregimiento de Bethania, Distrito y Provincia de Panamá, autorización que implica que se puedan ver nuevamente afectados los intereses o derechos de grupos o ciudadanos, no obstante, no consta dentro del proceso que se cumpliera con el requisito de

247

**participación ciudadana que exige el artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, en concordancia, con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007.**

En ese sentido, el artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006 estipula que **las autoridades urbanísticas, en este caso el Ministerio de Vivienda debe garantizar que en aquellos actos que afecten los intereses o derechos de grupos de ciudadanos que se permita algún tipo de las modalidades de participación ciudadana (consulta pública, audiencia pública, foros o talleres y participación directa o instancias institucionales), y según el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, dicha modalidad debe ser publicada por tres días consecutivos con una antelación por lo menos de 30 días hábiles contados a partir de la tercera publicación en un periódico de circulación nacional, en formato legible, en donde se debe identificar claramente las razones que sustentan la solicitud de consulta pública, el plazo para que los ciudadanos y organizaciones sociales presenten sus opiniones, y la fecha, lugar y hora en que se celebrara la misma.**

Considero necesario, resaltar que **la participación ciudadana en las tomas de decisiones que afecten los intereses o derechos de grupos o ciudadanos es un derecho fundamental que debe ser garantizado por las autoridades urbanísticas, porque como manifiesta el autor John Jairo Morales Alzate en su obra "Consulta Previa: Un derecho fundamental", la Consulta Previa es un mecanismo de participación ciudadana que llega a constituirse en un derecho fundamental donde la dignidad del sujeto colectivo es su sustrato material y núcleo esencial duro (Criterio principal: dignidad), para la eficacia de la preservación vida-autonomía y participación, siendo de garantía frente a la integridad étnica y de subsistencia de los grupos colectivos, lo que hace necesaria su protección inmediata para evitar una amenaza o vulneración.**



349

**(Morales Alzate, Jhon Jairo, La Consulta Previa: Un derecho fundamental, Segunda Edición Doctrina y Ley Ltda, Bogotá, Colombia, pág. 112).**

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

Aunado al hecho, que sobre la garantía de la participación ciudadana en la actividad urbanística **este Tribunal ha sido reiterativo en señalar que las autoridades urbanísticas, deben permitir y garantizar la participación ciudadana.**

#### **Sentencia de 4 de agosto de 2015**

.....

#### **A. LA GARANTÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA:**

La función pública de ordenación del territorio y el desarrollo urbanístico es una competencia administrativa orientada hacia la organización del uso del suelo y la ocupación del territorio a través del reconocimiento y limitación de actividades y derechos urbanísticos. De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, la formulación de políticas y por ende las actuaciones públicas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, deben estar fundamentadas en la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, en la conveniencia de una distribución equitativa de obligaciones y beneficios (igualdad), y en la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

Los principios de derecho urbanístico que recoge el referido artículo 3 de la Ley 6 de 2006, inciden en tres aspectos fundamentales en el ordenamiento de la ciudad: la garantía de los intereses sustentadores de los derechos colectivos e intereses difusos, de los derechos subjetivos inmobiliarios de los propietarios, la prevalencia del interés público y la conservación de



la calidad de vida de los individuos en el medio urbano.

En ese marco, el fundamento constitucional del ordenamiento territorial y el desarrollo urbanístico como función pública se encuentra en las distintas disposiciones que hacen referencia a las obligaciones y objetivos del Estado en materia de la política nacional de vivienda, que al efecto de los artículos 109 y 118 del Texto Fundamental ha de estar enmarcada en el ámbito de la protección de la salud pública y ambiental. Así, el artículo 117 constitucional señala que *"El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso"*. En tanto, que el artículo 109 prescribe 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"*. Y el artículo 118 constitucional impone que *"Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana"*.

*En sintonía con los mandatos constitucionales aludidos, la Ley 9 de 25 de 1973, en su artículo 1 establece que la autoridad de vivienda y urbanismo le compete " establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a sectores de menor ingreso tal como lo consagra el artículo 109 (hoy 117) de la Constitución Política de la República de Panamá". Esta política, de conformidad con la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, debe estar dirigida a "procurar el crecimiento armónico de los centros poblados, y (...) brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente geográfico y en todo el territorio nacional"*.

En paralelo, la Ley 6 de 2006 y su reglamentación establece los procedimientos y trámites para la formulación y aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento del ordenamiento territorial y urbanístico, bajo estándares de sostenibilidad y transparencia. A tal fin, la Ley 6 de 2006 impone como mecanismo para la garantía de la legalidad urbanística que las actuaciones públicas, que afecten los intereses y derechos de grupos 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" (art. 35).*

La participación pública o ciudadana en materia urbanística se entiende entonces como un derecho subjetivo o interés legítimo de los individuos, tal y como lo determina nuestro ordenamiento territorial y se desprende de lo establecido en el 23 literal a) de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 15 de 28 de octubre de 1977), que al efecto dispone que:

*"Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".*

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que "el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos [...] impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención)" (Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 156).

En esos términos, en el referido artículo 35 de la Ley de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y en el artículo 24 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, queda debidamente singularizada esta garantía:

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

Como vemos, las disposiciones anteriores, son claras al establecer la obligación de las autoridades urbanísticas de permitir y garantizar la participación ciudadana (de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, que incluye propietarios, residentes, usuarios, inversionistas privados, gremios y sociedad civil en general) a través de las modalidades previstas en la ley. Es



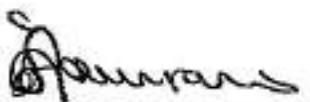
**decir, que la legislación impone a la autoridad urbanística la carga de garantizar la participación pública mediante las modalidades y procedimientos establecidos en la Ley.**

Así las cosas, la Sala acoge los cargos de violación de los artículos 24, 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, y del artículo 24 y 52 numeral 4 de la Ley 38 de 2000, toda vez que los actos impugnados han sido emitidos obviando formalidades fundamentales del proceso de participación pública."

En consecuencia, la Resolución No. 119-2009 de 16 de marzo de 2009 emitida por el Ministerio de Vivienda, hoy, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, es ilegal, toda vez que fue dictada en violación del artículo 35 de la Ley No. 6 de 1 de febrero de 2006, en concordancia, con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto Ejecutivo No. 23 de 16 de mayo de 2007, ambas normas vigentes al momento que se expidió el acto.

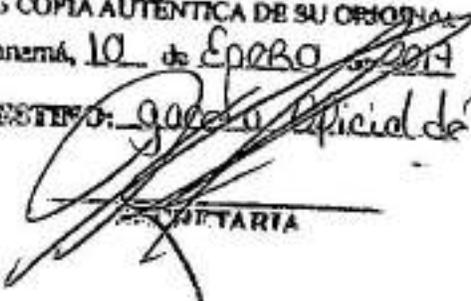
En mérito de lo expuesto, es por lo que hago este voto razonado.

Fecha Ut Supra,

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
Magistrado

  
**KATIA ROSAS**  
Secretaria



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL  
Panamá, 10 de Enero de 2014  
DESTINO: Gobernador de Panamá  
  
SECRETARIA

Entrada No.1114-15

135

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO MIGUEL ÁVILA, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE FUNDACIÓN CORAL, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL, POR RAZONES DE FORMA, LA LEY No.20 DE 27 DE MARZO DE 2009, QUE ESTABLECE UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE EXPROPIACIÓN EXTRAORDINARIA PARA DEFINIR Y FORMALIZAR LOS ASENTAMIENTOS COMUNITARIOS POR ANTIGÜEDAD Y LA LEY No.31 DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2014, QUE ESTABLECE UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE EXPROPIACIÓN EXTRAORDINARIA PARA DEFINIR Y FORMALIZAR LOS ASENTAMIENTOS POR ANTIGÜEDAD Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES, Y POR RAZONES DE FONDO, LOS ARTÍCULOS 1, 3, 11 Y 13 DE LA REFERIDA LEY No.31 DE 17 DE NOVIEMBRE DE 2014.**

MAGISTRADO PONENTE: ABEL AUGUSTO ZAMORANO

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO



Panamá, dieciocho (18) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

**VISTOS:**

En estado de resolver se encuentra la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Miguel Ávila, en nombre y representación de Fundación Coral, para que se declare la Inconstitucionalidad de la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad y de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos por antigüedad y dicta otras disposiciones, y los artículos 1, 3, 11 y 13 de la referida Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014.

**I. ACTO ACUSADO DE INCONSTITUCIONAL**

El activador constitucional Demanda la Inconstitucionalidad, por razones de forma, de la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, que establece un

procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad.

De igual manera se demanda la Inconstitucionalidad por razones de forma de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos por antigüedad y dicta otras disposiciones.

Por otra parte, se demanda la inconstitucionalidad por razones de fondo, de los artículos 1, 3, 11 y 13 de la referida Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014.

## II. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE CONSIDERA INFRINGIDO Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

A través de la Acción de Inconstitucionalidad propuesta, se demanda la declaratoria de Inconstitucionalidad por razones de forma, de la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, que establecía un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad.

De igual manera se demanda la Inconstitucionalidad de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos por antigüedad y dicta otras disposiciones.

Ambas leyes son acusadas de contrariar lo dispuesto en el literal a) del artículo 164 y el párrafo final del artículo 165, ambos de la Constitución Política de la República de Panamá, los cuales establecen lo siguiente:

**"Artículo 164.** Las Leyes tienen su origen en la Asamblea Nacional y se dividen así:

- a. **Orgánicas, las que se expidan en cumplimiento de los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 159.**
- b. **Ordinarias, las que se expidan en relación con los demás numerales de dicho artículo."**

**"Artículo 165.** Las leyes serán propuestas:

1. Cuando sean orgánicas:
  - a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.



- 134
- b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
  - c. Por la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.
  - d. Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de su competencia.
2. Cuando sean ordinarias:
- a. Por cualquier miembro de la Asamblea Nacional.
  - b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
  - c. Por los Presidentes de los Consejos Provinciales, con Autorización del Consejo Provincial.



Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Nacional. En el caso de los Presidentes de los Consejos Provinciales y de los Magistrados del Tribunal Electoral, tendrán derechos a voz cuando se trate de proyectos de leyes presentados por ellos.

**Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debate, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes.**

En el sustento de la infracción, por razones de forma, tanto de la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, como de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, expone el accionante constitucional, que ambas leyes establecen un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad, y que las mismas son inconstitucionales, debido a que según las actas proporcionadas, no consta que dicha Ley haya sido aprobada con las mayorías requeridas constitucionalmente, establecidas en los artículos 164 literal a) y el párrafo final del artículo 165 de la Constitución. Agrega, que siendo ambas **Leyes Orgánicas**, no consta en las actas que las mismas hayan sido aprobadas en segundo y tercer debate con la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, se demanda la Inconstitucionalidad por razones de fondo, de los artículos 1, 3, 11 y 13 de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, los

cuales se señalan como violatorios del artículo 32 de la Constitución Política de la República; y también de los artículos 11 y 13, que a su vez entiende que violan, lo dispuesto en artículo 17 constitucional, así como el artículo 11 viola los artículos 19, 20 y 48 de la Constitución. Dichas normas de rango constitucional son del tenor siguiente:

**"Artículo 17.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona".

**"Artículo 19.** No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

**"Artículo 20.** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.

**"Artículo 32.** Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria".

**"Artículo 48.** La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización".

La primera norma acusada de ser violatoria del debido proceso, en concepto de violación directa por omisión, es el artículo 1 de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, que establece lo siguiente:



**"Artículo 1.** Esta Ley tiene por objetivo asegurar a los miembros de un asentamiento comunitario, establecido por más de quince años de manera consecutiva, pacífica e ininterrumpida, el título de propiedad sobre el predio privado que ocupa".



En la explicación del cargo de infracción, el accionante señala que dicha norma crea una figura jurídica paralela a la usucapión extraordinaria, lo que favorece la contumacia y el abuso del derecho de litigar y peticionar ante las distintas Autoridades y órganos del Estado, mezclando atribuciones inherentes al Órgano Judicial y atribuyéndoselo a un órgano eminentemente político como el Ejecutivo y que mantener este tipo de legislación es incongruente con las nociones básicas y elementales de la justicia ordinaria.

Agrega, que se concede a los miembros de un asentamiento comunitario, la facultad de adquirir el dominio de bienes inmuebles por su posesión ininterrumpida durante quince años, sin necesidad de título, cuando ya existe una figura idéntica que establece los trámites legales para gestionar el reconocimiento de la usucapión extraordinaria en el artículo 1696 del Código Civil, y cuyo contenido no excluye la posibilidad de que las personas organizadas dentro de un asentamiento comunitario, utilicen la figura de la prescripción extraordinaria; por lo que, existiendo ya un trámite legal establecido, la incorporación de un procedimiento paralelo que regule la misma materia transgrede por omisión el artículo 32 de la Constitución Política de la República.

En cuanto al cargo de Inconstitucionalidad del artículo 3 de la referida Ley No.31 de 2014, en concepto de violación directa por omisión del artículo 32 constitucional, manifiesta el pretensor, que dicha norma redefine la posesión y agrega el término beneficiario, creando un nuevo concepto de posesión en el que se sujeta a los integrantes de un asentamiento comunitario a utilizar de manera exclusiva los trámites establecidos en la Ley No.31 de noviembre de 2014, cuando ya existe un concepto definido y claro de lo que se entiende por posesión, el cual no excluye a los integrantes de un asentamiento comunitario,

por lo que es innecesario e inconstitucional imponer a los ciudadanos un trámite legal con limitantes, puesto que los miembros de un asentamiento comunitario no están excluidos de ser considerados poseedores, conforme el artículo 415 del Código Civil, siendo impropio, que se le asigne un trámite especial por el solo hecho de estar agrupados en un asentamiento comunitario.

La norma demandada señala lo siguiente:

**"Artículo 3.** Para los fines de la presente Ley, se entiende por poseedor beneficiario aquel que ejerce la ocupación de un predio con ánimo de dueño. El aseguramiento y formalización de la tierra a poseedores beneficiarios dentro de un asentamiento comunitario por antigüedad se efectuarán conforme al trámite establecido en la presente Ley".



La otra disposición legal cuya Inconstitucionalidad en concepto de violación directa por omisión del artículo 32 se alega, es el artículo 11 de la Ley No.31 de 2014, que a la letra dice:

**"Artículo 11.** Los trámites de adjudicación de tierras a cargo de la entidad pública correspondiente no tendrán costo alguno para el poseedor beneficiario, salvo el valor de la tierra, el cual corresponderá a los valores catastrales al segundo año de iniciada la posesión por el asentamiento comunitario. El poseedor beneficiario que haya iniciado un proceso judicial de prescripción adquisitiva de dominio podrá acogerse a los trámites de adjudicación previstos en la presente Ley, siempre que desista de dicho proceso. En los casos en que el poseedor beneficiario opte por mantener el proceso de prescripción adquisitiva de dominio, deberá informar de este hecho al Banco Hipotecario Nacional o a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, según corresponda."

En el concepto de violación directa por omisión del artículo 32 constitucional, atribuido a esta norma legal, el pretendiente señala, que la misma coloca al poseedor beneficiario en una condición especial y privilegiada frente a la contraparte dentro de un proceso de adjudicación de tierras, al eximirlo del pago de los trámites de adjudicación, en los que sí debe incurrir cualquier

poseedor común, siendo inconstitucional dicha discriminación lo cual va contra el principio de igualdad jurídica ante la Ley.

Adiciona, que dicho artículo coloca al intruso prescribiente en ventaja frente al propietario de un bien inmueble objeto de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio, ya que permite que el intruso desista de un proceso que no haya podido probar, permitiéndole burlar al propietario, quien deberá someterse a otro procedimiento en una instancia distinta.  Agrega que se le concede al poseedor beneficiario la facultad absoluta de desistir el proceso sin considerar que el artículo 1094 del Código Judicial indica que si se desistiere del proceso después de notificada la demanda, deberá requerirse la conformidad al demandado y que éste puede allanarse u oponerse, y que de darse la oposición el desistimiento carecerá de eficacia y proseguirá el trámite del proceso, todo lo cual afecta los derechos del titular del inmueble, vulnerándose así el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Dicho sustento de violación fue igualmente utilizado para demandar la vulneración directa por omisión de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República.

Otra norma constitucional que de acuerdo con el demandante se infringe con el artículo 11 de la Ley No.31 de 2014, lo es el artículo 48 que contempla el derecho a la propiedad privada. En el sustento de violación directa por omisión expuesta por el demandante, se señala, que si bien es cierto, el Estado a través del Órgano Ejecutivo detenta la facultad de decretar la expropiación extraordinaria por motivos de interés social urgente, en caso de que no exista conformidad con el precio, conforme lo prevé el artículo 3 de la Ley No.57 de 30 de septiembre de 1946, dicha expropiación requiere juicio especial de indemnización justa, elementos que no son contemplados en el artículo 13 de la Ley No.31 de 2014, en el cual se veda la posibilidad de establecer un precio justo e indemnización correcta mediante criterios establecidos en los Tribunales competentes, que garantice la bilateralidad y el contradictorio de la contraparte,

ya que al fijar aumentos determinados, le quita la posibilidad al Órgano Judicial como Autoridad competente, de establecer los aumentos con el trámite ya establecido, conforme a la sana crítica, que se alimenta de los elementos probatorios que aporten las partes.

Adiciona, que la expropiación no puede responder a motivaciones arbitrarias, porque sólo se permiten las definidas en la Ley y como quiera que la Constitución Política respeta la propiedad privada, como balance a la medida ejecutada le provee al afectado de un juicio especial donde hacer valer sus derechos, y una indemnización establecida en juicio, que repare los daños causados al afectado, lo cual no podrá hacer valer si se le impone un aumento de indemnización que no contempla la Ley especial, que ya está creada.

El último artículo de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014 demandado como violatorio de la norma constitucional que consagra el debido proceso, es el artículo 13 de dicha excerta legal, que reza así::

**"Artículo 13.** Los tribunales de justicia fijarán el monto de la indemnización por el acto expropiatorio, atendiendo a las siguientes reglas y criterios, sin perjuicio de la sana crítica:

1. La base para la indemnización corresponderá al valor catastral que, hasta el segundo año de producirse la ocupación comunitaria, existía en los registros del catastro nacional.
2. Cuando sea necesario actualizar los valores catastrales de la finca hasta el segundo año de la ocupación, ese último valor registrado se multiplicará por 5% anual.
3. El monto de la indemnización anterior se incrementará cuando el propietario o los propietarios prueben que ejercieron acciones judiciales dentro de los primeros quince años de iniciada la ocupación, orientadas a la reivindicación de la propiedad o para querrellar por el delito de usurpación contra cada uno de los ocupantes, y las sentencias se encuentre ejecutoriadas a su favor.

El incremento anterior se calculará de la siguiente manera:

- a. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era de diez mil balboas (B/.10.000.00) o menos, se aplicará un incremento del 0.03% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.



- 153
- b. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era mayor de diez mil balboas (B/.10,000.00) y hasta cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), se aplicará un incremento de 0.015% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.
  - c. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era mayor de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) y hasta cien mil balboas (B/.100,000.00), se aplicará un incremento de 0.0075% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.
  - d. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era mayor de cien mil balboas (B/.100,000.00) y hasta doscientos mil balboas (B/.200,000.00), se aplicará un incremento del 0.0050% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.
  - e. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era mayor de doscientos mil balboas (B/.200,000.00) y hasta quinientos mil balboas (B/.500,000.00), se aplicará un incremento del 0.00375% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario.
  - f. Si el valor catastral del bien en la época de la ocupación era mayor de quinientos mil balboas (B/.500,000.00), se aplicará un incremento del 0.001875% sobre dicho valor, multiplicado por los primeros quince años de existencia del asentamiento comunitario."



La infracción demandada se da en concepto de violación directa por omisión, ya que, los Tribunales de justicia ordinaria tienen la competencia para fijar la suma de la indemnización a pagar en caso de una expropiación por motivo de interés social urgente donde no hubo mutuo acuerdo del propietario, la norma demandada se extralimita a incrementar los montos, en función de reglas y criterios que van en contra del trámite legal existente.

Señala, que el artículo 3 de la Ley No.57 de 30 de septiembre de 1946, por la cual se desarrolla el artículo 46 de la Constitución Política, establece que si el propietario y el representante del gobierno no llegasen a convenir el valor de la propiedad, la Nación debe promover el juicio de expropiación correspondiente, el cual es competencia del Órgano Judicial, pero que dicha

norma no establece incremento en el evento de que el o los propietarios prueben que ejercieron acciones judiciales dentro de los primeros quince años.

De igual manera el demandante arguye que éste artículo vulnera directamente por omisión el artículo 17 de la Carta Magna, por las mismas consideraciones, y porque se disminuyen las facultades del Órgano Judicial, ya que no le permite al juzgador la utilización de la sana crítica como criterio para establecer la indemnización, y por ello las Autoridades no están ejerciendo la función de proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales y extranjeros y cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.



### III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Admitida la demanda, se corrió traslado a la Señora Procuradora General de la Nación, quien emitió concepto sobre los cargos formulados por el demandante mediante Vista Número 36 de 01 de diciembre de 2015 (fs.148-164), en la que expuso en síntesis, que el artículo 164 literal a) y el último párrafo del artículo 165 de la Constitución Política, no han sido quebrantados por razones de forma, toda vez que, la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009 no se encuentra en vigencia, ya que cesó en marzo del año 2014, por una causa intrínseca de la misma, y además señala, que dicha Ley fue promulgada siguiendo el proceso legislativo establecido para tales fines; es decir, fue objeto de tres debates y ello consta en las actas cuyas copias autenticadas reposan de foja 60 a 67 del expediente y la correspondiente sanción presidencial.

En cuanto a la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, manifiesta que la misma fue debidamente discutida y aprobada en primer debate el 23 de septiembre de 2014 (fs.83 a 96); en segundo debate el día 2 de octubre de 2014 (f.106), por la mayoría absoluta requerida constitucionalmente; y aprobada en tercer debate por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional el 6 de octubre de 2014 (f.118).

Respecto a la violación de los artículos 17, 19, 20, 32 y 48, la Procuradora General de la Nación expone, que *“uno de los propósitos del Estado de Derecho*

va orientado a velar por el bienestar común, en atención a los más vulnerables mediante la expedición de leyes de esta naturaleza, sin que ello represente que los poderes del Estado inclinen la balanza modo injusto a favor de los necesitados", y que mantener legislaciones como la establecida en la Ley No.31 de 2014, no es incongruente con las nociones básicas y fundamentales de la justicia ordinaria.

Señala, que si bien es cierto el artículo 1 de la Ley No.31 de 2014, insertó un procedimiento paralelo a la usucapión extraordinaria contenida en el artículo 1696 del Código Judicial, una de las premisas que el legislador estableció, es el motivo de utilidad pública o interés social urgente, agilizando con esto el procedimiento, en base al principio de economía procesal, indispensable para atender asuntos perentorios por razones de interés social urgente. Por estas mismas razones, desestima los cargos de infracción de los artículos 11 y 13 contra el artículo 32 de la Carta Magna.

Expone además, que el artículo 3 de la Ley No.31 de 2014 tampoco vulnera el artículo 32 de la Constitución, toda vez que la figura del poseedor beneficiario no redefine el concepto de posesión contemplado en el Código Civil, sino que crea una condición especial, por tratarse de una realidad de interés social urgente.

Respecto a la infracción del artículo 17 y 48, expresó, que estas normas consignan derechos que el artículo 13 de la Ley No.31 de 2014 no desconoce. El primero porque no es una norma que pueda ser violada de forma directa dado su carácter programático, y el segundo porque la propia Constitución consagra dos conceptos distintos de la expropiación: la expropiación ordinaria consagrada en el artículo 48 que tiene lugar cuando la Ley señala los motivos de utilidad pública o de interés social; y la expropiación extraordinaria, que establece el artículo 51 de la Constitución, que otorga al Órgano Ejecutivo la facultad de decretar la expropiación de un bien cuando existan motivos derivados de un interés social urgente, que exijan la toma de medidas inmediatas para atender



135

tales situaciones, y el artículo 13 de la Ley No.31 de 2014 consagra un mecanismo excepcional potestativo tanto del Órgano Ejecutivo, como del Órgano Judicial, este último, en los casos en que se haga necesario determinar el monto de la indemnización de la forma que señala el numeral 6 del artículo 10 de la Ley No.31 de 2014. /Hw

Finalmente expone la señora Procuradora, que el artículo 11 de la Ley No.31 de 2014 no es violatorio de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República, ya que la Corte Suprema de Justicia ha señalado que el artículo 19 de la Constitución sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son concedidos a título personal y no a categorías de grupos, y que dichos fueros y privilegios no son inconstitucionales, porque con la Ley bajo estudio no se otorgan en atención a las personas en sí, sino a la condición o estatus que tienen como "miembros de un asentamiento comunitario", y por tanto tampoco se viola el artículo 20 constitucional.

#### IV. ALEGATOS FINALES

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los correspondientes edictos, a fin de que el demandado y cualquier otra persona interesada presentaran sus argumentos por escrito respecto a lo demandado.

Vencido el término anterior, no se recibió escrito alguno del demandado ni de persona alguna, por lo que procede emitir la decisión de fondo, dentro de la presente Acción de Inconstitucionalidad.

#### V. DECISIÓN DE LA CORTE

##### 1. Competencia:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y decidir las acciones de Inconstitucionalidad que se propongan contra las Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos, que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, de conformidad con lo que

consagra expresamente el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá.

## 2. Naturaleza del acto impugnado:

La demanda se dirige contra Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad; contra la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos por antigüedad y dicta otras disposiciones; y contra los artículos 1, 3, 11 y 13 de la referida Ley No.31 de 2014; en virtud de la infracción de siete precepto de jerarquía constitucional, por lo que cabe su revisión por la vía del control objetivo de constitucionalidad.

## 3. Legitimación activa:

En el presente caso, la demanda de Inconstitucionalidad ha sido propuesta por la persona jurídica Fundación Coral, a través de apoderado judicial, lo que permite corroborar que el demandante reúne las exigencias de legitimidad activa para entablar la acción ensayada, conforme lo prescribe el artículo 206 de la Constitución Política de la República.

## 4. Problema jurídico:

El problema jurídico que se plantea consiste en establecer si las disposiciones demandadas, en efecto, infringen los preceptos de rango constitucional argumentado por el activador constitucional; es decir, los artículos 164 literal a), 165 último párrafo, artículos 17, 19, 20, 32 y 48 de la Constitución Política de la República de Panamá, de manera que se justifique que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia las prive de todo efecto jurídico por ser contrarias a tales disposiciones de rango constitucional.

En la pretensión, el demandante reclama que se declare la Inconstitucionalidad, por razones de forma, de la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria



152

para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad; de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos por antigüedad y dicta otras disposiciones por razones de fondo de los artículos 1, 3, 11 y 13 de la referida Ley No.31 de 2014, por haberse infringido el texto de los artículos 164 literal a), 165 último párrafo los artículos 17, 19, 20, 32 y 48 de la Constitución Política de la República de Panamá.



## 5. Análisis de los cargos de violación constitucional planteados:

### 5.1 Los cargos de infracción constitucional en la forma, de los artículos 164, literal a) y el último párrafo del artículo 165 de la Constitución Política de la República de Panamá.

El apoderado judicial de Fundación Coral argumenta, que la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad, y la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos por antigüedad y dicta otras disposiciones, son inconstitucionales, por razones de forma, toda vez que, según las actas proporcionadas, dichas leyes no fueron aprobadas con las mayorías requeridas constitucionalmente, en el literal a) del artículo 164, y en el último párrafo del artículo 165 de nuestra Carta Magna, que disponen, que tratándose de una Ley Orgánica, debe ser aprobada en segundo y tercer debate, por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Dichas normas de rango constitucional, en la parte pertinente, establecen lo siguiente:

- "Artículo 164. Las Leyes tienen su origen en la Asamblea Nacional y se dividen así:
- a. **Orgánicas, las que se expidan en cumplimiento de los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 159.**

1354

....."

**"Artículo 165.** Las Leyes serán propuestas:

...

**Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debate, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes".**



Previo a realizar el análisis de los cargos de infracción de estas dos normas de rango constitucional, es necesario aclarar al accionante constitucional, que la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, a través de la cual se estableció un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad, en la actualidad no se encuentra vigente, toda vez que, en su artículo 25, se estableció como su periodo de vigencia, cinco (5) años contados a partir de su promulgación. Dicha norma es del tenor siguiente:

**"Artículo 25.** Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación y tendrá una vigencia de cinco años."

La Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, fue promulgada en la Gaceta Oficial No.26252 de 31 de marzo de 2009, y a partir de este momento empezó a tener efectos jurídicos por un periodo de cinco (5) años, los cuales se cumplieron el 31 de marzo de 2014, y a partir de entonces perdió su vigencia, desapareciendo del ordenamiento jurídico patrio, y como tal, no puede ser revisada mediante el control de constitucionalidad que despliega esta Corporación de Justicia, encargada de ejercer la guarda y garantizar la integridad de la Constitución Política de la República contra Leyes, Decretos, Acuerdos, resoluciones y demás actos, que le sean contrarios por razones de forma o de fondo. La única excepción en que procede el examen de constitucionalidad de normas derogadas, es cuando conste, inequívocamente, que la misma mantiene vigencia o aplicación práctica en determinada causa o

actuación, en virtud de concepto de la aplicación de la Ley en el tiempo, por razón de ultractividad, y este no es el caso.

En el instante en que una norma legal pierde su vigencia, deja de ser exigible para sus destinatarios. Las causas pueden ser: **que la norma haya nacido con un plazo de vigencia previamente determinado**, el cual al transcurrir, la norma pierde su eficacia; **normas que se dictan en atención a una determinada circunstancia, que una vez desaparecida ésta, provoca la pérdida de eficacia de la norma concreta**; y, una norma puede ser anulada, perdiendo en consecuencia vigencia, como es el caso de las leyes que son declaradas inconstitucionales.

En virtud de que la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, no se encuentra vigente, este Tribunal Constitucional no analizará el cargo de infracción constitucional que se arguye contra la misma, ya que lo procedente es, declarar la sustracción de materia por pérdida del objeto, en cuanto a ella.

En cuanto a la vulneración del literal a) del artículo 164 y del último párrafo del artículo 165 de nuestra Carta Magna, que disponen que, tratándose de una Ley Orgánica, haya sido aprobada en segundo y tercer debate, por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, en primer lugar, es importante señalar que una de las más importantes diferencias entre una Ley Orgánica y una Ley Ordinaria, es precisamente el requerimiento constitucional de aprobación, que se refiere a que las Leyes Orgánicas necesitan para su expedición del voto favorable en segundo y tercer debate, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional; mientras que las Ordinarias sólo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes.

El Tribunal Constitucional español ha señalado, que el uso de la Ley Orgánica viene caracterizado por la excepcionalidad, la interpretación restrictiva de su ámbito material y el carácter tasado de los supuestos en los que resulta posible el uso de esta modalidad normativa, con el fin de evitar una excesiva

rigidificación del ordenamiento jurídico, efecto que, indiscutiblemente, posee la Ley Orgánica al requerir una mayoría cualificada para su aprobación. Así, en Sentencia 5 de 1981 señaló, que "nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia basada en mayorías cualificadas o reforzadas".

De igual manera, en Sentencia 76 de 1983 ha razonado, que si bien "es cierto que existen materias reservadas a Ley Orgánica, también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias".

Leyes Orgánicas y ordinarias poseen el mismo rango y fuerza de ley y se diferencian en atención al principio de competencia, conforme al cual, ambos tipos de leyes se despliegan sobre un ámbito material determinado, previsto por la Constitución, de manera que, las Leyes Ordinarias no pueden modificar lo establecido por las Leyes Orgánicas, y asimismo la Ley Orgánica no puede regular materias no comprendidas en la mención taxativa prevista en el artículo 164 de la Constitución Política para la Ley Orgánica.

Expone el actor constitucional, que la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, por ser una Ley Orgánica, debió ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional en segundo y tercer debate, y que dicho requerimiento no fue cumplido en la aprobación de la referida Ley, lo que vulnera directamente por omisión las normas constitucionales que contemplan dicha exigencia.

Al realizar una lectura de las constancias procesales incorporadas al expediente constitucional, el Pleno observa, que de las copias autenticadas de las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional, que fueron incorporadas por el demandante, se evidencia que el Proyecto de Ley No.51, "Que restablece la vigencia de la Ley 20 de 2009, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad y dicta otras disposiciones, fue discutido en



F11

segundo y tercer debate, los días 2 y 6 de octubre de 2014, respectivamente, y aprobado en ambos debates, por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Tal aseveración se constata, cuando de fojas 97 a 110 del expediente, al darse inicio a las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional, de los días 2 y 6 de octubre de 2014, se puede corroborar, que en ambas sesiones, se encontraba presente la mayoría absoluta de los Diputados.

De igual manera, en el texto de la sesión ordinaria, correspondiente al segundo debate del Proyecto de Ley No.51, celebrada el 2 de octubre de 2014, se establece claramente a fojas 106 reverso y 107, que la Asamblea quiere, que dicho proyecto tenga tercer debate; y asimismo, en la sesión ordinaria del 6 de octubre de 2014, correspondiente al tercer debate, a foja 118 reverso, se señaló, que la Asamblea quiere que el Proyecto de Ley No.51 sea Ley de la República, quedando aprobado dicho proyecto, que se convirtió en la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, "Que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad."

En razón de las consideraciones vertidas, el Pleno desestima el cargo de violación directa por omisión del literal a) del artículo 164 y del último párrafo del artículo 165 de la Constitución Política de la República, por razones de forma, en virtud de que, la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, fue aprobada en segundo y tercer debate en apego cumplimiento de los requisitos constitucionales de aprobación, es decir, por la mayoría absoluta, mitad más uno, de los miembros de la Asamblea Nacional.

Corresponde al Pleno, el análisis de los cargos de infracción, por motivos de fondo, que se atribuyen a los artículos 1, 3, 11 y 13 de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, "Que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad", los cuales a criterio del actor constitucional, violan directamente por

omisión los artículos 17, 19, 20, 32 y 47 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Con la finalidad de facilitar el análisis de constitucionalidad al que se afronta el Pleno de esta Corporación de Justicia, realizaremos el examen conjunto de las normas impugnadas con respecto a las de rango constitucional cuya infracción se demanda, toda vez que, los cargos de infracción se encuentran estrechamente relacionados entre sí.

En esa línea, consideramos pertinente incorporar la exposición de motivos que acompañó el proyecto de Ley No.31 de 2014, a fin de ilustrarnos respecto a las razones, motivos y circunstancias sociales, que la antecedieron y determinaron la necesidad de aprobación de dicha Ley, la cual contienen un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad; materia ésta, que anteriormente se encontraba establecida en la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009, que como previamente indicamos, perdió vigencia al cumplirse el periodo para el cual fue creada (Artículo 25). Dicha exposición de motivos es del tenor siguiente:

#### "EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política en su artículo 47 señala que "Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales", pero esta garantía está presidida por las obligaciones que la propiedad privada implica para su dueño por razón de la función social que debe llenar", tal como queda dispuesto en el Artículo 48 de la excerta constitucional que, a su vez, plantea la posibilidad de expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social, reservando a la Ley la función de definir estos conceptos. Por tal motivo se aprobó la Ley 20 de 2009 que estableció un procedimiento sencillo que permitiera a las familias de asentamientos comunitarios por antigüedad activar a la Administración Pública para que resolvieran su situación de titularidad. El objetivo de la Ley 20 de 2009, era asegurar a los miembros de un asentamiento comunitario establecido por más de quince años, de manera consecutiva, pacífica e ininterrumpida, el título de propiedad sobre el predio privado que ocupaban. La Ley definió como Asentamiento comunitario por antigüedad, a todo grupo humano establecido en un área geográfica urbana o rural, de propiedad privada, que ha



conformado un tejido social vinculado por relaciones jurídicas, culturales, productivas, económicas o, incluso, por expresiones de carácter organizativo. Por otra parte para ser beneficiario de la ley era necesario que se demostrara que la ocupación del predio se realizara con ánimo de dueño y cumpliendo con el procedimiento establecido. La ley estableció que un grupo no menor de veinte representantes de familias constituidas del asentamiento comunitario podría pedir al Ministro de Vivienda que declare la existencia del asentamiento comunitario por antigüedad y decreta la expropiación extraordinaria de la finca privada, de conformidad con la Ley, sin perjuicio de que se pueda proceder de oficio para estos trámites. En cuanto a tierras agrarias, la solicitud se dirigiría al Ministro de Desarrollo Agropecuario, por un mínimo de diez familias. La ley 20 de 2009 solo tuvo una vigencia de 5 años, en los cuales no todas las personas pudieron formalizar sus solicitudes ante el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, por lo cual se hace urgente y necesario el restablecimiento de la norma legal por 5 años más, a fin de incorporar a todos aquellos que no se incorporaron a este procedimiento especial.”

Como se puede apreciar, la Ley No.31 de 2014, surge a la vida jurídica, con la finalidad de dar vigencia, con pocas modificaciones, al procedimiento especial de expropiación extraordinaria establecido para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad, que como previamente abordamos, estuvo vigente hasta el mes de marzo de 2014, con la Ley No.20 de 2009.

No cabe duda que al constituyente panameño le ha preocupado el respeto a la propiedad privada, a tal punto que se ha ocupado de ella dentro del listado de derechos denominados fundamentales, en el respectivo título de la Constitución. Su regulación constitucional conlleva el reconocimiento de su importancia en las sociedades liberales, y como reacción a los abusos a que eran sometidos los propietarios cuando el gobernante, como sanción o simplemente para aumentar la Hacienda Pública, se hacía con los bienes y hacienda del ciudadano.

En la evolución constitucional panameña, y desde el enunciado del texto constitucional de 1941, la noción de la propiedad abandona los criterios

1415

individualistas de la Constitución de 1904 y hace de la "función social" un elemento estructural del concepto. Esta integración a la definición de la propiedad privada excede las clásicas restricciones impuestas por la legislación y los reglamentos, y no es ya "el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley" que enuncia el Código Civil en el artículo 337. En consecuencia, la regulación de la propiedad, desde la perspectiva de su función social, implica un derecho y una obligación para su propietario.

La expropiación es una institución de Derecho Público que consiste en el transferencia unilateral, pero justificada, de la propiedad privada hacia el Estado, lo cual conlleva además el pago de una indemnización equivalente al valor económico del bien expropiado.

La legislación panameña tradicionalmente ha regulado dos tipos de expropiación, a saber, **ordinaria** y **extraordinaria**. La primera de ellas, la **ordinaria** tiene lugar cuando una ley declara los motivos de utilidad pública o de interés social que el bien que va a ser expropiado debe satisfacer, y para que verifique legalmente es necesario que un juez la decreta; que fije el monto de la suma que debe recibir el expropiado como indemnización; y que el Estado pague previamente la indemnización antes de que se haga la transferencia del bien.

En tanto, para que la **expropiación extraordinaria** tenga lugar, no se requiere que una ley fije los motivos de utilidad pública que deban satisfacerse, sino que el Ejecutivo está facultado para decretarla en caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de interés social urgente que exija medidas rápidas. En dichos supuestos y, a diferencia de la expropiación de tipo ordinaria, el Ejecutivo puede ocupar inmediatamente el bien expropiado sin siquiera haber pagado la indemnización, pues ésta puede ser pagada con posterioridad al acto de expropiación y ocupación del bien.

112

La expropiación es el instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, pero tal prerrogativa del Estado, advierte el Pleno, no es ilimitada, ya que debe ser entendida, en el contexto de un Estado Constitucional, respetuoso de los derechos fundamentales que lo sustentan. Por eso, para el jurista español GARCÍA DE ENTERRÍA, "la administración no dispone de una potestad expropiatoria abstracta capaz de ser aplicada a su albur en cuanto pueda estimarla justificada; por el contrario, la Administración dispone de la potestad expropiatoria solo para ser ejercida en aquellos ámbitos singulares que la Ley formal ha calificado previamente como merecedores de ese remedio". Para este autor: "la potestad expropiatoria requiere, pues, para su ejercicio una previa auctoritatis interpositio de la Ley, que selecciona, entre todos los posibles, los fines que han de ser considerados de utilidad pública o interés social al objeto de poder movilizar en su favor el instrumento de la expropiación." (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, "Curso de Derecho Administrativo", Tomo II, Octava edición, Civitas, Madrid, 2002, Pág. 237).

La Ley No.31 de 2014, tal como se establece en su artículo 20, es de interés social y tiene efectos retroactivos, con una vigencia de cinco años, que vencen en el mes de diciembre de 2019, conforme se contempla en su artículo 21.

El **interés social** es un concepto jurídico que fundamenta y justifica la actuación de la administración pública, entendiendo que la intervención del Estado en la vida social, debe ser motivada y dirigida hacia el bienestar colectivo, y que toda la actuación tiene un fin, como uno de sus elementos. Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegida mediante la intervención directa y permanente del Estado.

El interés social rebasa el interés individual, esto quiere decir, que cuando el derecho de una comunidad es afectado por el interés individual de una persona, debe beneficiarse y protegerse el derecho comunitario sobre el de la persona individual, tal es el caso de la expropiación, que en nuestro país tiene lugar por motivos de utilidad pública o de interés social, definidos en la ley, mediante juicio especial e indemnización (Artículo 48 de la Constitución Política de la República). El interés social, es en pocas palabras, todo aquello que tiende al beneficio y desarrollo de la comunidad.

En atención a lo indicado, el Estado, procura el bienestar social de sus asociados, a través de la incorporación de normas de interés social, al ordenamiento jurídico vigente, para regular situaciones sociales, que requieren de soluciones a necesidades colectivas, que, en algunos casos, terminan por vulnerar el derecho individual de alguno en beneficio del interés común o colectivo de otros, como es el caso de la Ley No.31 de 2014, que tiene por objetivo, el asegurar a los miembros de un asentamiento comunitario, establecido por más de quince años de manera consecutiva, pacífica e ininterrumpida, el título de propiedad sobre el predio privado ajeno ocupado.

El actor constitucional alega, que los artículos 1, 3, 11 y 13 de la Ley No.31 de 2014, infringen el texto del artículo 32 de la Carta Fundamental, en concepto de violación directa por omisión, en virtud de que, se crea un trámite paralelo al contemplado en el Código Civil para la prescripción adquisitiva de dominio, se redefine la figura del poseedor al cual se le agrega la condición de beneficiario, limitándose con ello, la posibilidad de éstos de obtener la propiedad sobre el bien inmueble que ocupan, únicamente a través del procedimiento incorporado por la Ley No.31 de 2014, excluyéndolo de la posibilidad de adquirir la propiedad a través de la prescripción adquisitiva de dominio que conocen los Tribunales de Justicia. Agrega además, que hay extralimitación en lo dispuesto en el artículo 13, toda vez que, se incrementan los montos de la indemnización

mto

por el acto expropiatorio, en función de reglas y criterios contrarios al trámite legal vigente para los procesos ante los Tribunales.

El artículo 1 de la Ley No.31 de 2014, establece que el objetivo de la Ley es asegurar a los miembros de un asentamiento comunitario, establecido por más de quince años de manera consecutiva, pacífica e ininterrumpida, el título de propiedad sobre el predio privado que ocupa. Si bien es cierto, la norma establece un mecanismo para la adquisición de la propiedad privada ajena por razón de la ocupación, el procedimiento establecido en la referida Ley constituye un mecanismo para resolver una necesidad social de vivienda, de grupos de personas que reúnen ciertas condiciones, para poder obtener la formalización de las tierras que ocupan.



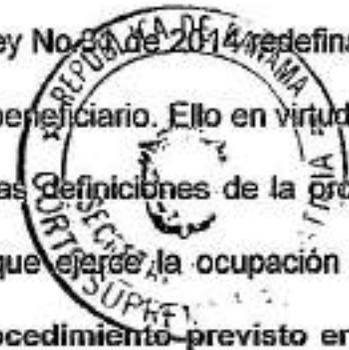
No se puede entender el procedimiento introducido por Ley No.31 de 2014 como un trámite paralelo al contemplado en el Código Civil para la prescripción adquisitiva de dominio, toda vez que ésta, tiene lugar en condiciones de individualidad; es decir, se presenta cuando una persona de manera individual, pretende la obtención de la propiedad de otro, previo cumplimiento de los requisitos contemplados en los artículos 1678 y siguientes del Código Civil.

Por su parte, el procedimiento especial para la expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad, requiere de un asentamiento comunitario por antigüedad, que es todo grupo humano establecido en un área geográfica urbana o rural, de propiedad privada, que ha conformado un tejido social vinculado por relaciones jurídicas, culturales, productivas, económicas o, incluso, por expresiones de carácter organizativo (artículo 2 de la Ley No.31 de 2014); pero además, se entienden por tales, los grupos humanos que habiten tanto en lotes de terrenos como en unidades departamentales de edificios o torres destinadas a la vivienda (artículo 4 del Decreto Ejecutivo No.19 de 30 de abril de 2009, aplicable conforme se establecen en el artículo 19 de la Ley No.31 de 2014).

KIM

Como se puede observar, no se trata de un trámite paralelo, puesto que las circunstancias son distintas, como distintos son sus objetivos finales, pues uno atiende al interés privado o individual, y el otro a una problemática social que requiere de una solución de Estado, con miras a resolver las necesidades colectivas de ciertos grupos.

En razón de lo indicado, no es cierto que la Ley No.31 de 2014 redefina el concepto de poseedor al agregarle la condición de beneficiario. Ello en virtud de que, el término poseedor beneficiario deviene de las definiciones de la propia Ley, con el objeto de identificar aquella persona que ejerce la ocupación del predio con ánimo de dueño, y **que dentro del procedimiento previsto en la Ley No.31, será beneficiado en forma individual o mancomunada, con un título de propiedad inscrito en el Registro Público.**



Ello tampoco restringe al poseedor la posibilidad de obtener la propiedad sobre el bien inmueble que ocupa a través de la prescripción adquisitiva de dominio, de manera individual, como lo indica el actor constitucional, por el contrario, la propia Ley No.31 de 2014 contempla la posibilidad de acogerse a uno u otro procedimiento, veamos las normas que lo prescriben:

El artículo 11 de la Ley No.31 de 2014, establece lo siguiente:

**"Artículo 11. ....**

El poseedor beneficiario que haya iniciado un proceso judicial de prescripción adquisitiva de dominio **podrá** acogerse a los trámites de adjudicación previstos en la presente Ley, siempre que desista de dicho proceso. En los casos en que el poseedor beneficiario opte por mantener el proceso de prescripción adquisitiva de dominio, deberá informar de este hecho al Banco Hipotecario Nacional o a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, según corresponda"

De igual manera el Decreto Ejecutivo No.19 de 2009 en su artículo 41, dispone como sigue:

**"Artículo 41.** Cuando del asentamiento comunitario alguna persona se encuentre en juicio luego de demandar la prescripción adquisitiva de dominio, el MIVI informará al juzgado de la causa el procedimiento de expropiación y procurará que el

área demandada se identifique plenamente en el plano de servidumbre y de predios.

Si el demandante no desiste del proceso y lo informa al BHN, una vez se produzca la sentencia en firme, segregará de su finca en los términos que disponga la autoridad judicial".

En cuanto al cargo de infracción del artículo 32 producido por el artículo 13 de la Ley No.31 de 2014, que el actor constitucional sustentó en que se produce una extralimitación al incorporar montos de indemnización por razón de la expropiación en función de reglas y criterios contrarios al trámite legal vigente para los procesos en los Tribunales; como se ha señalado, el procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y ~~formalizar~~ los asentamientos comunitarios por antigüedad, cuya definición igualmente ya vimos, obedece a una situación específica y con ocasión de una realidad de interés social urgente, por lo que igualmente se establecen reglas y criterios que deberán observar los Tribunales de justicia al momento de fijar el monto de la indemnización por el acto de expropiación.

El Decreto Ejecutivo No.19 de 2009, en su artículo 4 define el concepto de expropiación por interés social urgente como *"privación a una persona, natural o jurídica, de la titularidad de la finca de su propiedad inmueble, a cambio de una indemnización basada en la Ley, con lo cual se responde a una necesidad comunitaria apremiante"*. Esta indemnización basada en la Ley es aquella que debe fijar el Tribunal en base a los criterios y reglas que como la norma indica están establecidos en el artículo 13 de la Ley No.31 de 2014, que es la aplicable al procedimiento.

En virtud de lo expuesto hasta ahora, el Pleno concluye que los artículos 1, 3, 11 y 13 de la Ley No.31 de 2014 no infringen el artículo 32 de nuestra Constitución Política, que consagra el derecho y la garantía al debido proceso.

Se demanda la infracción de los artículos 19 y 20 de la Carta Magna, que contemplan, respectivamente, la prohibición del establecimiento de fueros o privilegios y la discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase

social, sexo, religión o ideas políticas; y la igualdad de panameños y extranjeros ante la ley; y se señala que el artículo 11 de la Ley No.31 de 2014 establece una condición especial y privilegiada a favor de quien, encontrándose en un proceso de prescripción adquisitiva de dominio, puede desistir del mismo, sin consideración a que el artículo 1094 del Código Judicial establece que, cuando el demandante desiste del proceso después de notificada la demanda, deberá requerirse la conformidad al demandado a quien deberá dársele traslado, pero si el mismo se opone al desistimiento, éste carecerá de eficacia y proseguirá el trámite del proceso.



Sobre lo anterior, es de indicar primeramente, que el alcance y sentido de dicha garantía fundamental, lo que prohíbe es la creación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones; es decir, el trato desigual entre personas que se encuentren en identidad de condiciones, y en virtud de ello, no puede la Ley regular en forma diversa y sin justificación adecuada, situaciones semejantes e iguales, porque estaría estableciendo condiciones de ventajas o desventajas injustificadamente, para los sujetos ubicados en una misma situación. Así se señaló en fallo de esta Corporación de Justicia calificado 14 de noviembre de 2013.

El criterio, respecto a que el artículo 19 de la Constitución sólo prohíbe los fueros y privilegios, cuando son concedidos a título personal y no a categorías profesionales o de grupos, ha sido expuesto en fallo de más vieja data, la Corte Suprema de Justicia el 20 de mayo de 1999, indicó lo siguiente:

"De allí a que, en el análisis del artículo 19 conviene, además relacionarlo con el artículo 20, ambos de la Constitución Política, porque ambos son aspectos de una misma situación, su anverso y reverso.

El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón, entre otras, de nacimiento. El principio constitucional ha sido objeto de copiosa jurisprudencia, como se indicará, y se desdobra en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas

políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y naturalmente desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva.

Desde su otra perspectiva, que es la que denuncia el demandante, la interdicción de los tratos discriminatorios en las manifestaciones del Poder Público, ha señalado el Pleno, también en innumerables ocasiones, lo que antes se ha destacado, es decir, el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario ante las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado, y, por ello, cae fuera de su marco desigualdades naturales o que responden a situaciones diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas.

Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias de 11 de enero de 1991, de 24 de julio de 1994 y de 26 de febrero de 1998, y 29 de diciembre de 1998. En este último fallo, bajo la ponencia del Magistrado FABIÁN ECHEVERS, sostuvo el Pleno:

"En primer lugar, es necesario precisar el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Carta Fundamental, materia que ha sido motivo de varios pronunciamientos por esta Corporación de Justicia. El Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 19 prohíbe es la creación de privilegios entre personas naturales jurídicas o grupo de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias".

Así tenemos que en fallo de 11 de enero de 1991, el Pleno externó:

"El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros o privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tiene". (R.J. enero de 1991, p.16).

Sólo se considerará, entonces, que existe un privilegio cuando la distinción recae sobre una persona, o ente particular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que

203

presentan las mismas condiciones. (Sentencia de 29 de diciembre de 1998).

De lo anterior se concluye, que el artículo 11 de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014 no vulnera los artículos 19 y 20 de la Constitución, al establecer que los trámites de adjudicación de tierras no tendrán costo alguno para el poseedor beneficiario, salvo el valor de la tierra, porque ello viene otorgado por la condición especial en la que se encuentra un grupo de personas. De igual manera no se vulneran las disposiciones de rango constitucional al contemplar la posibilidad de que aquel poseedor beneficiario que haya iniciado un proceso judicial de prescripción adquisitiva de dominio pueda acogerse a los trámites de adjudicación previstos en la Ley No.31 de 2014; toda vez que, de presentarse el desistimiento ante la Autoridad Judicial, a ésta le corresponderá tramitarlo conforme lo dispuesto en el Código Judicial, por tratarse de un proceso civil, mientras que el trámite relativo al procedimiento especial contenido en la Ley No.31 de 2014, sólo contempla la posibilidad de que el poseedor escoja de qué manera obtendrá la propiedad sobre el bien inmueble ajeno que ocupa, y en caso de elegir el procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad, ello dependerá de lo que se decida respecto al desistimiento en el proceso civil.

Por otra parte se demanda igualmente la vulneración de los artículos 48 y 17 de la Constitución que establecen en ese orden que, *"la propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la razón social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización"*; y que *"las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley..."*.



2017

El actor constitucional argumenta, que el Estado permite la expropiación extraordinaria por motivos de interés social urgente, y si no hay conformidad en el precio, cuenta con un juicio especial de indemnización, pero que no obstante, la Ley No.31 de 2014 en su artículo 13 fija aumentos previamente determinados en lugar del Tribunal que lo hace de conformidad con la sana crítica para reparar los daños causados al afectado con la expropiación y que con ello se disminuyen sus facultades.

Recuérdese, que el procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad, fue incorporado en nuestro ordenamiento jurídico con el objetivo de asegurar a los miembros de un asentamiento comunitario, entendido éste como todo grupo humano establecido en un área geográfica urbana o rural, de propiedad privada, que haya conformado un tejido social vinculado por relaciones jurídicas, culturales, productivas, económicas o, incluso por expresiones de carácter organizativo, establecido por más de quince años de manera consecutiva, pacífica e ininterrumpida, el título de propiedad sobre el predio privado que ocupan.

Atiende este procedimiento especial de expropiación a una problemática social a la cual el Estado panameño debe dar respuesta en virtud del interés social urgente que representa, y, por ello contempla un mecanismo indemnizatorio tal como lo establece el artículo 48 de la Constitución.

Si bien es cierto, existe un proceso de expropiación e indemnización ante los Tribunales de justicia, el procedimiento especial de expropiación contemplado en la Ley No.31 de 2014, no vulnera la norma de rango constitucional, ya que contempla igualmente la indemnización por razón de la expropiación, pero dentro del procedimiento para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad, que contempla además pasos y criterios para la negociación del valor indemnizatorio por el acto de expropiación por interés social urgente, en su artículo 10, y en su artículo 13, los criterios que



25

deben tomar en cuenta los Tribunales de justicia para fijar el monto de la indemnización por el acto de expropiación.

Todo lo señalado evidencia, que primeramente existe una negociación del monto indemnizatorio, y que en caso de no llegarse a acuerdo, se demandaría la apertura de un proceso en el que se determine el valor de indemnización que deberá pagar el Estado, donde entonces entra a regir lo dispuesto en el artículo 13, del procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad, que obedece a una situación específica y con ocasión de una realidad de interés social urgente, por lo que igualmente se establecen reglas y criterios especiales que deberán observar los Tribunales de justicia al momento de fijar el monto de la indemnización por el acto de expropiación, las cuales se fijan en atención a la condición social en que se encuentra un grupo de personas establecidas en un área geográfica de propiedad privada, que por más de quince años, pacífica e ininterrumpidamente, han conformado un tejido social que comparte relaciones jurídicas, culturales, productivas, económicas y de carácter organizativo, que por razón de su condición social urgente, requieren de un mecanismo especial para dar respuesta a su situación de urgencia.



En virtud de lo anterior, el artículo 13 no vulnera el artículo 48 de la Constitución Política de la República de Panamá, y como consecuencia tampoco se vulnera el artículo 17, toda vez que la Autoridad no ha dejado de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley.

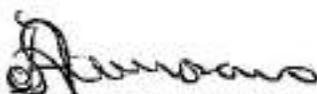
En virtud de las consideraciones anotadas el Pleno concluye que los cargos de violación de las normas constitucionales alegadas; es decir, los artículos 17, 19, 20, 32 y 48 de la Constitución Política de la República de Panamá, argumentados contra los artículos 1, 3, 11 y 13 de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014, al igual que los cargos de infracción del literal a del artículo 164 y del párrafo final del artículo 165 del Texto Constitucional, no están llamados a prosperar.

206

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia - Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA:**

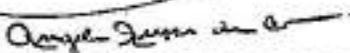
- 1. **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, respecto a la Inconstitucionalidad propuesta contra la Ley No.20 de 27 de marzo de 2009.
- 2. **QUE NO ES INCONSTITUCIONAL**, por razones de forma, la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014.
- 3. **QUE NO SON INCONSTITUCIONALES**, por razones de fondo, los artículos 1, 3, 11 y 13 de la referida Ley No.31 de 2014, que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad.

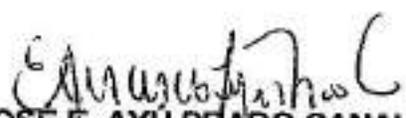
Notifíquese y Cúmplase,

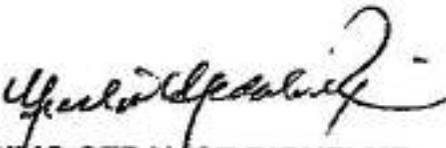
  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
 MAGISTRADO



  
**OYDÉN ORTEGA DURÁN**  
 MAGISTRADO

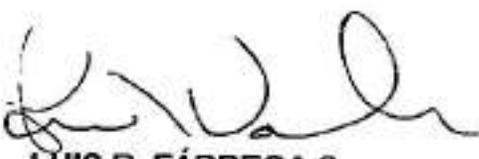
  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
 MAGISTRADA

  
**JOSÉ E. AYU PRADO CANALS**  
 MAGISTRADO

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
 MAGISTRADO

  
**SECUNDINO MENDIETA**  
 MAGISTRADO

  
**HARRY A. DÍAZ**  
 MAGISTRADO

  
**LUIS R. FÁBREGA S.**  
 MAGISTRADO

  
**JERÓNIMO MEJÍA E.**  
 MAGISTRADO



*Y. Yuen*

**YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL**

**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL**

Panamá, 4 de ABRIL de 2017

*Y. Yuen*  
 \_\_\_\_\_  
 Secretaria General de la  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
 Yanixsa Y. Yuen C.  
 Secretaria General  
 Corte Suprema de Justicia