

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintitrés (23) de agosto de dos mil veintidós (2022).

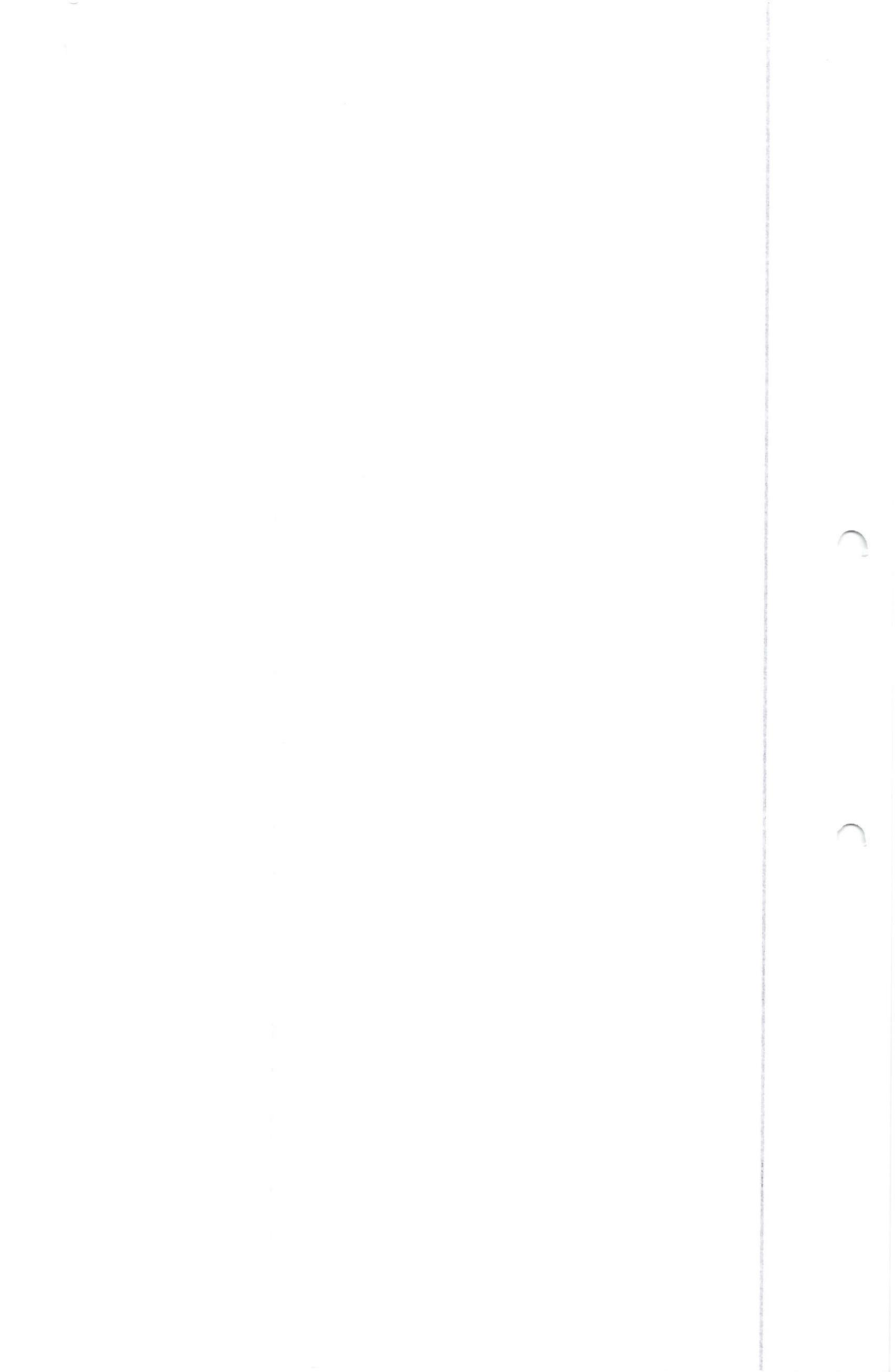
VISTOS:

La Firma Forense Argon Law, actuando en nombre y representación de **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.**, ha interpuesto formal Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°373-STL-2017 de seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017), emitida por la Alcaldía de Panamá, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante Resolución de cinco (5) de febrero de dos mil diecinueve (2019), con fundamento en el artículo 46 de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, se ordenó a la Dirección de Obras y Construcciones Municipales del Municipio de Panamá, la remisión de la copia autenticada del acto impugnado y de sus actos confirmatorios, lo cual fue contestado oportunamente (Cfr. fs. 36 a 38).

Por otro lado, por medio de la Resolución de veintiséis (26) de abril de dos mil diecinueve (2019), esta Colegiatura no accedió a la solicitud de la parte demandante, en cuanto a la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo impugnado (Cfr. fs. 74 a 76).

La presente demanda fue admitida, a través de la providencia de veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019), con la cual se solicitó informe explicativo de



conducta al Alcalde del Distrito de Panamá y se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, para que emitiera concepto en interés de la Ley (Foja 79).

### PRETENSIONES DE LA PARTE DEMANDANTE

La parte demandante solicita la declaratoria de nulidad, por ilegal, de la Resolución N°373-STL-2017 de seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017), por medio de la cual el Alcalde del Distrito de Panamá resolvió sancionar con multa de cien mil balboas (B/.100,000.00) a la sociedad **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.**, por *“el colapso de la parte interna del muro pantalla a consecuencia de la saturación de agua lluvia por debido a un insuficiente sistema de drenaje del terreno sometido a contención, ocurrido el 30 de septiembre de 2016, obra que debió cumplir con el estudio de suelo por parte de un especialista geotécnico, conforme lo establece el Acuerdo N°148 de 2006 en sus Artículos Décimo Quinto”,* y ordenó mantener la suspensión de la obra decretada mediante Proveído de Suspensión N°473-STL-2016 de tres (3) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

Solicita la parte actora, que luego de la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo impugnado y sus actos confirmatorios, se reestablezca su status jurídico ante la Dirección de Obras y Contrataciones Municipales de Panamá y se indique que no adeuda suma alguna, en virtud de la multa impuesta con el acto atacado de ilegalidad.

### HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

La parte actora fundamenta la presente demanda, bajo los siguientes hechos:

Que el día treinta (30) de septiembre de dos mil dieciséis, en el área de Costa del Este de la Ciudad de Panamá, se presentó una precipitación pluvial copiosa y extraordinaria que provocó el colapso de parte de uno de los muros que componían las estructuras sobre las cuales se edificaban los sótanos del proyecto inmobiliario “CENTER POINT” que se levantaba sobre las fincas: 397782, 397783, 397780, 397781



y 397784, todas de la Sección de Propiedad de la Provincia de Panamá del Registro Público, obras cuya construcción fue autorizada por el Permiso de Construcción N°P.C.671-2014 TPCE-36 de sies (6) de junio de dos mil catorce (2014), emitido por el Municipio de Panamá.

Señala que, por estas razones, la empresa constructora del proyecto inmobiliario evacuó a todo el personal de campo, acordonó el área para prevenir riesgos humanos y materiales, y tomó todas las medidas necesarias para evitar daños a la propiedad ajena.

Que el colpaso del muro descrito se debió a un hecho de la naturaleza impredecible e irresistible por el hombre, que se enmarca dentro de la noción de caso fortuito señalada en el artículo 34D del Código Civil; que no causó daños a la propiedad de terceros, pues las consecuencias de su colapso perjudicaron únicamente a los bienes propiedad de su representada.

Sostiene que, previo a la construcción del muro, la empresa constructora solicitó y obtuvo de las autoridades competentes todos los permisos y licencias que la normativa legal exigía en dicho momento para su construcción, y que el Municipio de Panamá nunca advirtió que el suelo sobre el cual se levantaba la edificación, presentaba características especiales que influyeran en la presentación de requisitos adicionales, validando el diseño y detalles técnicos del muro con la emisión del permiso de construcción.

Alegan que, a pesar que su representada contada con todos los requisitos técnicos y legales para la edificación del muro colapsado, el Municipio de Panampa inició de oficio un proceso administrativo en su contra (Exp. N°473-2016), que concluyó con la Resolución N°373-STL-2017 de seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017), que impuso una multa de cien mil balboas (B/.100,000.00) a su representada, por la supuesta violación del artículo décimo quinto del Acuerdo N°148 de 01 de diciembre de 2006, la cual fue confirmada por la Resolución de Reconsideración N°302-STL-2017 de veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) y la Resolución N°C.Co.162-

18 de uno (1) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), emitida por la Gobernación de la Provincia de Panamá.

**DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

La apoderada judicial de la empresa **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.**, alega que el acto administrativo impugnado vulnera los artículos 15 y 18 del Acuerdo N°148 de 1 de diciembre de 2006, el artículo 38 de la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006 y los artículos 34 y 155 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

- **Acuerdo N°148 de 1 de diciembre de 2006**, "Por el cual se derogan los Acuerdos N°58 del 15 de junio de 1993 y el N°17-A de 18 de enero de 2005 y se dictan otras disposiciones relacionadas con el libre y seguro tránsito peatonal por las aceras y los predios donde se realizan obras de construcción".

**"ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO:** En toda construcción en que se realicen excavaciones en las cuales el suelo pudiese ser inestable, se debe proteger las paredes verticales, según el tipo de suelo, con estructuras o conformar taludes con un ángulo de reposo para evitar el desplome del material y por consiguiente pérdidas de vidas. En los casos que las obras de construcción colinden con taludes o seguidamente a estos halla edificaciones existentes, los responsables de las obras deben conformar dichos taludes mediante el sistema más apropiado, que garantice la estabilidad utilizando un sistema de apuntalamiento diseñado por un especialista geotécnica y presentado para su debida aprobación en la Dirección de Obras y Construcciones Municipales (colocar barreras de protección en los bordes de los taludes, mesas volantes, tabla estaca, a fin de evitar la caída de materiales)."

**"ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO:** Los infractores de lo dispuesto en el presente Acuerdo serán sancionados por el Alcalde del distrito, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 2 del Artículo N°38 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, con multas que no serán menores de Cincuenta Balboas (B/.50.00) ni mayores de Cien Mil Balboas (B/.100,000.00)."

La parte demandante aduce que, las normas transcritas fueron conculcadas por, aplicación indebida e interpretación errónea, pues del propio acto impugnado se desprende que el colpaso de la parte interna del muro pantalla fue como consecuencia de la saturación del agua de lluvia debido a un deficiente sistema de drenaje, hechos o supuestos fácticos que no aplican al contenido de la norma en comento, con la cual el



legisador busca garantizar el libre y seguro tránsito peatonal por las aceras de la Ciudad de Panamá, a fin de salvaguardar el riesgo de pérdida de vidas.

Agrega que, el muro objeto de colapso se construía en un lote cercado de su propiedad al cual no tenían acceso los peatones que circulaban en el área, pues no colindaba con aceras ni taludes a los que seguidamente existiesen edificaciones, ni tampoco afectaba la propiedad pública.

Considera una condición indispensable para exigir los requisitos contenidos en el artículo décimo quinto del Acuerdo N°148 de 1 de diciembre de 2006, que el suelo fuese inestable; sin embargo, no existen evidencias previas al evento que permitan concluir que, el suelo sobre el cual se levantó el muro colapsado presentaba tales características. Por el contrario, demuestran la intención de acomodar el uso de las normas que no aplican a la situación, con el único interés de imponer una sanción económica.

- **Ley N°6 de 1 de febrero de 2006**, "Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones."

"Artículo 38. Las infracciones señaladas en la presente ley facultan a las autoridades urbanísticas a aplicar las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita a empresas y profesionales, con el envío de dicha amonestación a los gremios relacionados con el ejercicio de la profesión y la construcción.
2. **Multa que oscila entre cincuenta balboas (B/.50.00) y cien mil balboas (B/.100,000.00), de acuerdo con la gravedad de la falta, la cual será definida en la reglamentación de la presente ley.**

En adición a las sanciones antes señaladas, cuando se trate de las infracciones establecidas en los numerales 5 y 6 del artículo anterior, se suspenderá la obra parcial o totalmente como medida cautelar. La suspensión se ordenará mediante resolución motivada, previo informe técnico, y se mantendrá hasta tanto se corrija la falta. Una vez corregida la falta, la autoridad urbanística procederá inmediatamente al levantamiento de la suspensión. De no corregirse la falta en el término establecido en la resolución que ordena la suspensión, se procederá a su demolición parcial o total, según sea el caso. La autoridad urbanística reglamentará, en caso de infracciones, la aplicación de la sanción que corresponda. Cuando la infracción cometida sea reiterada, las autoridades urbanísticas remitirán la información correspondiente a la instancia pertinente, a fin de que se proceda conforme lo establece la normativa aplicable por faltas en el ejercicio de la profesión, o bien a las empresas infractoras." (Resaltado de la Sala)



La empresa demandante estima que el artículo citado ha sido infringido, por indebida aplicación, pues la norma establece que las infracciones señaladas en dicha ley (las enlistadas en el artículo 37 de la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006, modificada por el artículo 204 de la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007), facultan a la autoridades urbanísticas para aplicar las sanciones correspondientes; no obstante, la situación o hecho objeto de sanción, en el acto acusado, no se encuentra previsto como infracción en la disposición señalada, la cual establece de manera clara y cerrada o *numerus clausus*, las conductas que serán objeto de las sanciones contempladas en el artículo 38 *lex cit.*

Indica, además, que la Ley N°6 en comento, modificada por la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007, fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, el cual en su artículo 25 preceptúa que, las sanciones impuestas por las autoridades urbanísticas serán proporcionales al valor o avance de la obra y serán aplicables, conforme al criterio de la autoridad urbanística respectiva, atendiendo a la gravedad de la falta, para lo cual se tomarán en cuenta atenuantes y agravantes, según sea el caso.

- **Ley N°38 de 31 de julio de 2000**, "Por la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales".

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que rija, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada."

"Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;
2. Los que resuelven recursos;

- 3. Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos; y
- 4. Cuando así se disponga exactamente por la ley.”

Las normas mencionadas se estiman lesionadas en forma directa, por omisión, por considerar que el acto impugnado no sustentó o motivó las causas o razones que conllevaron a la imposición de la sanción máxima, contemplada en el artículo décimo octavo del Acuerdo N°148 de 1 de diciembre de 2006, pese a la existencia de un número plural de normas que aplican para el caso en particular, las cuales advierten la necesidad de sustentar la gravedad de la infracción, en atención a la dosificación de la multa, por ser establecida con fundamento en extremos.

Alega, además, que la entidad administrativa no valoró las pruebas documentales presentadas, así como tampoco admitió ni practicó la prueba pericial aducida, con la intención de demostrar, mediante la colaboración de expertos, la existencia o no de estructuras de prevención de riesgos, la calidad del suelo sobre el cual se levantó la obra y las causas que incidieron en el colapso del muro pantalla, lo cual considera un abuso de la facultad discrecional de la Administración, ya que el artículo 38 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, reconoce el derecho de las partes a la presentación de medios de prueba idóneos para justificar y defender sus intereses; aunado a que de acuerdo al artículo 35 de la misma ley, las leyes tienen prioridad sobre los Decretos Ejecutivos, por lo que no admitir, ni practicar ni valorar las pruebas presentadas por las partes, atenta contra el derecho de legítima defensa y de la legalidad de la prueba, elementos esenciales del debido proceso.

Por otro lado, argumenta una carente motivación en cuanto al alcance del monto de la sanción, lo cual provocó un estado de indefensión en el administrado, a quien se le eliminó la posibilidad real de oponerse, criticar y confrontar los argumentos en que se fundamenta el monto líquido de la sanción, la cual no resulta congruente con la falta cometida, conculcando el principio de proporcionalidad, pues no existen evidencias que permitan concluir la existencia de riesgos a la vida, daños a la propiedad ajena, o de



situaciones que afecten el libre y seguro tránsito por las aceras, que justifique la imposición de la multa máxima.

**INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DEL  
FUNCIONARIO DEMANDADO**

Mediante Nota N°1200-1508 de cuatro (4) de junio de dos mil diecinueve (2019), visible de foja 82 a 94 del expediente, el entonces Director de Obras y Construcciones de la Alcaldía de Pamamá, envió a esta Superioridad el informe de conducta correspondiente señalando que la empresa demandante contaba con el Permiso de Construcción N°671-2014 TPCE-36 de seis (6) de abril de dos mil catoce (2014), expedido por la Dirección de Obras y Construcciones, pero dicha autorización se basa en información suministrada por el profesional idóneo o responsable de la obra o del proyecto, entendiéndose que dicha Dirección revisa y confía en todos los documentos presentados, estudios e investigaciones aportadas, para la obtención de la misma.

Señala que, la Ley N°15 de 1959, que regula el ejercicio de la profesión tanto de ingenieros como arquitectos y dicta las demás normas reguladoras, en cuanto a los profesionales que intervienen en dicha actividad, establece en su artículo 9, que toda obra de ingeniería y arquitectura que se ejecute en el país, según su naturaleza, debe estar bajo la responsabilidad técnica de un ingeniero o un arquitecto o de una empresa que tenga a sus servicios profesionales idóneos.

Que en el caso de **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S. A.**, el Arquitecto Manvell Eric Aicardi, sometió a revisión la primera etapa del proyecto denominado "edificio de apartamentos y oficinas center point", del cual aporta estudios de suelo refrendado, a través de sus Ingenieros Civiles Alberto A. Filos y Eduardo A. Briceño, obteniendo el Permiso de Construcción N°P.C.671-2014 TPCE-36, para el movimiento de tierra y la construcción de muro de sótanos, movimiento de tierra: 97, 030.20 MT3, muro estructural: 41,520.10 MT3; permiso que fue concedido al responsable de la ejecución del proyecto, Arquitecto Juan Carlos Muñoz Julio.

Establece que, de acuerdo a los artículos 21 y 101 del Acuerdo N°281 de 6 de diciembre de 2016, la Dirección de Obras y Construcciones de la Alcaldía de Panamá, no es responsable de la información que suministre el profesional idóneo o empresa constructora en la presentación de anteproyectos, planos, solicitudes de permisos preliminares y de construcción; que dicha autoridad tiene como funciones y responsabilidades, en la ejecución de las tareas diarias, de realizar inspecciones regulares o acudir a la verificación de obras y/o proyectos cuando ocurre algún caso que requiera su intervención, como resultó con el caso del proyecto **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.**, producto del colapso de una sección interna del muro pantalla del proyecto en mención.

Expone que, el artículo 97, numeral 4, del Acuerdo N°281 de 6 de diciembre de 2016, establece que al momento de encontrarse anomalías en las obras y/o proyectos que se desarrollen en el Distrito de Panamá, se debe desarrollar un procedimiento técnico legal ante la Autoridad Urbanística Municipal, la cual rendirá un informe ante la Dirección de Obras y Construcciones, quien dictará un auto de suspensión parcial o total de la obra, el cual es irrecurrible, a fin de que se proceda con la paralización de los trabajos, hasta tanto se corrija la falta.

Precisa que, en el presente caso, se dio inicio al trámite por infracción de las disposiciones de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano, con base en el Informe Técnico OIT N°473-16 de tres (3) de octubre de dos mil dieciséis (2016), producto de la inspección llevada a cabo el día treinta (30) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), en los predios del proyecto **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.**, luego del llamado de residentes y de los comunicados de las redes sociales.

Manifiesta que, con base en las facultades legales que le otorga el artículo 97 del Acuerdo N°281 de 6 de diciembre de 2016 y el artículo 25 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007, se establecen las sanciones, de acuerdo a la responsabilidad que a cada uno corresponda, las cuales será proporcionales al valor y avance de la obra, y serán aplicables atendiendo a la gravedad de la falta.



Indica que, para la aplicación de la sanción se calculó un avance que corresponde al 100% del muro vs el valor de la obra en cuanto al avance, el cual posee un valor de doce millones cuatrocientos sesenta y cinco mil novecientos noventa y dos balboas con 96/100 (B/.12,465,992.96); que al hacer el cálculo con las cifras indicadas, el resultado producto de las mismas arroja una cifra totalmente fuera del máximo que establece nuestro ordenamiento; que dicha sanción fue producto del colpaso de una sección interna del muro pantalla, por falta de arriostres, de medidas de seguridad para área de suelo inestable, de sistema de drenaje adecuado para aligerar la carga del muro, deficiencias contempladas en el Acuerdo N°148 de 1 de diciembre de 2006, en su artículo décimo quinto.

La Dirección de Obras y Construcciones establece que, aun cuando el demandante alega que el colpaso del muro se debió a un hecho de la naturaleza impredecible e irresistible por el hombre, que se enmarca dentro de la noción de caso fortuito, considera que la inundación ocurrida el treinta (30) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), no encaja en los supuestos de caso fortuito contenidos en los artículo 34d del Código Civil.

Concluye que, el Municipio de Panamá se exime de algún tipo o grado de responsabilidad, en cuanto al estudio del suelo aportado por la parte demandante para la ejecución del edificio de apartamentos Matisse y ratifica la responsabilidad del ingeniero, como profesional idóneo y la falta de medidas de seguridad tomadas por la empresa **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.**, sobre quien recae el cumplimiento de la sanción impuesta, por no tomar las medidas de seguridad necesarias para evitar el colapso del muro para un área de suelo inestable y carente de un adecuado sistema de drenaje, para aligerar la carga del agua de dicho muro.

**OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Procurador de la Administración, a través de la Vista Número 802 de treinta y uno (31) de julio de dos mil diecinueve (2019), solicita a este Tribunal que declare que

no es ilegal la Resolución N°373-STL-2017 de sies (6) de junio de dos mil diecisiete (2017), emitida por la Alcaldía de Panamá, por las siguientes consideraciones:

1. La Dirección de Obras y Construcciones es la autoridad competente para la emisión de los permisos de construcción, por lo que las autorizaciones que ella pueda llegar a emitir se sustentarán siempre en la información suministrada por el profesional idóneo o responsable del proyecto, tomándose en ese sentido, como válida, fidedigna y completa;
2. Que el artículo 37 de la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006, establece como infracción en materia urbanística la presentación de información falsa, lo cual no sólo se limita a la presentación en sí de una realidad distinta a la que existe en campo, sino también a la omisión de elementos físicos, geológicos, morfológicos, por solo mencionar algunos, que podrían incidir en el proceso de aprobación ante la autoridad urbanística correspondiente.
3. Que de acuerdo al artículo 9 de la Ley N°15 de 1959, toda obra de Ingeniería y Arquitectura que se ejecute en el país, deberá estar, según su naturaleza, bajo la responsabilidad técnica de un Ingeniero o Arquitecto o de una empresa que tenga a sus servicios profesionales idóneos.
4. Que con base en el Informe Técnico OIT N°0473-16, suscrito por el Departamento de Inspecciones Técnicas, se advirtió el colapso de una sección interna del muro pantalla, dentro del complejo multiuso de cinco edificios residenciales y comerciales en construcción, por etapas, en la mejora denominada Torre Center Point, con lo cual se dio inicio al proceso sancionatorio contra la empresa constructora.
5. Que la empresa demandante, en la vía gubernativa, sustentó su defensa alegando el cumplimiento de las exigencias relacionadas a la estabilidad de los muros mediante el sistema de apuntalamientos, cuyos planos fueron refrendados por el Arquitecto Manvell Eric Aicardi, diseñados y levantados por el Ingeniero Eduardo Briceño y aprobados mediante el Permiso de Construcción N°P.C.671-2014/ PCE-36 de dieciséis (16) de julio de dos mil catorce (2014); y, que el colapso del muro se debió a la intensa



137

lluvia de ese día (caso fortuito) y no por fallos de diseño o construcción, o por un sistema de drenaje deficiente, sin aportar el material probatoria que así lo acreditara.

6. Que atendiendo a la magnitud del muro pantalla y al terreno a contener por éste, era necesario un estudio minucioso del terreno, conforme lo establece el artículo décimo quinto del Acuerdo N°148 de 1 de diciembre de 2006, a fin de implementar un sistema de aseguramiento que garantizara la estabilidad del muro y un sistema de drenaje eficiente, para evitar la saturación del agua.

7. Que no se aportó al expediente, en sede administrativa, certificación alguna de un especialista geotécnico, con recomendaciones al respecto, para su análisis y aprobación por parte de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, lo que denota una omisión, no solo grave, de los requisitos establecidos en la legislación vigente al momento de la tramitación de los permisos respectivos; sino que al final incidió, directamente, en la ocurrencia del hecho que se analiza, pues trajo como consecuencia el colapso del muro.

### DECISIÓN DEL TRIBUNAL

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 206, numeral 2 de la Constitución Política y 97, numeral 2 del Código Judicial, esta Sala de lo Contencioso-Administrativo es competente para revisar, declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos y restablecer el derecho particular violado.

Previo al examen de los cargos de ilegalidad efectuados por el demandante, consideramos oportuno destacar que la presente demanda tiene como objetivo la declaratoria de ilegalidad de la Resolución N°373-STL-2017 de seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017), por medio de la cual el Alcalde del Distrito de Panamá resuelve sancionar con multa de cien mil balboas (B/. 100,000.00) a la sociedad **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.** y mantener la suspensión de la obra decretada mediante Proveído de Suspensión N°473-STL-2016 de tres (3) de octubre de dos mil dieciséis (2016), así como sus actos confirmatorios.

Esta Colegiatura, al adentrarse en el análisis de los cargos de ilegalidad imputados, advierte que la disconformidad de la sociedad demandante se encuentra dirigida contra la imposición de una sanción pecuniaria y de la suspensión de la obra o proyecto inmobiliario, por considerar, entre otras cosas, que la Alcaldía del Distrito de Panamá violentó el debido proceso al momento de adelantar el proceso administrativo sancionatorio seguido en su contra, ya que no le permitió ejercer su derecho de defensa, al no verificar la admisibilidad de las pruebas que fueran aducidas, por lo que estima infringido el artículo 34 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que consagra los principios que conforman el procedimiento administrativo general y refiere al debido proceso legal, en materia administrativa.

En atención a lo planteado por la parte actora y luego de una revisión del proceso que nos ocupa podemos apreciar que, el fundamento fáctico de la resolución impugnada descansa en el Informe Técnico OIT N°473-16 de tres (3) de octubre de dos mil dieciséis (2016), emitido por el Departamento de Inspecciones Técnicas de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales de la Alcaldía de Panamá, luego de la inspección realizada al muro pantalla común entre polígonos del Complejo Center Plaza, el cual reveló *“el colapso de una sección interna del muro pantalla, falta de arriostres, falta de medida de seguridad para área de suelo inestable, sistema de drenaje adecuado para aligerar carga de muro”*, por el supuesto incumplimiento del artículo décimo quinto del Acuerdo N°148 de 1 de diciembre de 2006, por parte de la empresa **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.** (Fojas 1 a 4, expediente administrativo).

Con base en lo expuesto, el Director de Obras y Construcciones Municipales de la Alcaldía de Panamá inició el proceso administrativo sancionador y mediante Proveído de Suspensión N°473-STL-2016 de tres (3) de octubre de dos mil dieciséis (2016), ordenó la suspensión inmediata de la obra que se ejecutaba en el proyecto de la **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.**, con la Constructora Cepe, S.A., para lo cual giró la Boleta de Citación N°3945 de tres (3) de octubre de dos mil dieciséis (2016),



contra la parte actora para que compareciera a la celebración de la audiencia oral el día cinco (5) de octubre del mismo año, por el supuesto incumplimiento del Acuerdo N°148 de 1 de diciembre de 2006, en cuanto a lo reglamentado por el artículo 22 del Decreto Ejecutivo N°23 de 16 de mayo de 2007 (Foja 11, expediente administrativo).

Celebrada la audiencia, se levantó Acta en la cual se comunicó al compareciente la concesión del término de cinco (5) días hábiles para la presentación de las pruebas que estimara convenientes para su mejor defensa, ante lo cual el apoderado judicial de la empresa demandante **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.**, presentó escrito de pruebas el día once (11) de octubre de dos mil dieciséis (2016), con el cual aportó pruebas documentales (copias de juegos de planos completos con detalles de muros y refuerzos, estudios de suelo por especialista geotécnico, copia de Permiso de Construcción N°P.C.671-2014 TPCE-36, etc.) y solicitó la práctica de una prueba pericial, para la cual designó a un Ingeniero Civil (Cfr. fs. 19 a 30, expediente administrativo).

Posterior a lo señalado, el Alcalde del Distrito de Panamá, emitió la Resolución N°373-STL-2017 de seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017), acto impugnado en la presente demanda, contra la cual la empresa recurrente presentó recurso de reconsideración que fue resuelto mediante Resolución de Reconsideración N°302-STL-2017 de veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), manteniéndose la decisión inicial.

Seguidamente, la sociedad demandante interpuso recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia de Panamá, que luego de asumir su conocimiento y de verificar el cumplimiento de formalidades o trámites indispensables para fallar (fojas 53 a 54), decidió confirmar en todas sus partes la Resolución de Reconsideración N°302-STL-2017 de veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), que reafirma la Resolución N°373-STL-2017 de seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017), proferida por la Alcaldía de Panamá, dentro del Proceso Correccional Administrativo por violación

a la Legislación de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano seguido a **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.** (Cfrs. fs. 31 a 65, expediente administrativo).

Como se observa, la sociedad demandante durante el proceso administrativo seguido en su contra, presentó oportunamente pruebas documentales y adujo la práctica de una prueba pericial, con el objetivo de verificar, concretamente, cuáles fueron los factores que ocasionaron el colpaso de una sección interna del muro pantalla de los sótanos del proyecto inmobiliario; no obstante, no consta en el expediente administrativo ninguna diligencia o actuación, a través de la cual la Autoridad Administrativa se pronunciara sobre su admisibilidad, produciéndose una violación al debido proceso legal, al expedirse el acto administrativo atacado sin permitirle a la sociedad sancionada practicar las pruebas que le garantizaban ejercer su derecho de defensa.

El concepto de debido proceso legal se encuentra contemplado en la propia Ley de Procedimiento Administrativo General, en su artículo 201 (numeral 31), definiéndolo de la siguiente forma:

"31. *Debido proceso legal.* Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, **el derecho a proponer y practicar pruebas**, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa". (Resaltado de la Sala)

De la norma transcrita podemos deducir que, el contenido fundamental de la garantía del debido proceso impone que todo el actuar de la Administración se ajuste a trámites previamente fijados por la Ley, descartando cualquier posibilidad de actuaciones antojadizas o particulares por parte de los servidores públicos llamados a intervenir en un caso concreto.

De manera que, todos los actos administrativos deben expedirse en la forma prevista en la Ley, y el procedimiento administrativo sancionatorio debe llevarse



adelante con absoluto respeto de los trámites legales, bajo la siguiente estructura básica:

1. El proceso se inicia con una formulación precisa de los cargos, de acuerdo a lo regulado en la Ley;
2. Se debe notificar al denunciado para que presente su defensa;
3. Debe existir un término probatorio y;
4. Una resolución definitiva, que se pronunciará sobre las alegaciones del denunciante y los alegatos de defensa del encausado, conteniendo la declaración de la sanción impuesta o la absolución, así como los recursos que el administrado o sancionado puede proponer.

En este sentido, tal y como ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Sala Tercera, el principio del debido proceso únicamente se viola, cuando se desconocen o pretermiten trámites esenciales del proceso que causen indefensión a cualesquiera de las partes.

Siendo el derecho a la prueba uno fundamental, autónomo y que constituye una de las principales garantías del derecho a la defensa, es aplicable a todo tipo de procedimiento que pueda afectar derechos constitucionales; por tanto, aun cuando la Administración considere que el particular no tiene derecho sustantivo alguno que le dé la razón para evitar la sanción a imponer, ello no es óbice para que la Administración le niegue el derecho de presentar y/o practicar pruebas que le permitan contradecir los hechos que fundamentan la decisión administrativa.

Es por lo expuesto que, la regulación de la actividad probatoria constituye una fase o etapa esencial en el procedimiento administrativo sancionador, porque no solo garantiza al administrado ejercer de manera efectiva su derecho a la defensa, sino que facilita la verificación y comprobación de los hechos sobre los cuales el juzgador debe fallar.

144  
↑

Las circunstancias expuestas nos llevan a concluir que se ha configurado la infracción del artículo 34 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, por cuanto la entidad administrativa demandada incurrió en violaciones a la garantía del debido proceso legal, siendo innecesario el análisis de los cargos de ilegalidad restantes.

Por lo antes expuesto, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL**, la Resolución N°373-STL-2017 de seis (6) de junio de dos mil diecisiete (2017), emitida por la Alcaldía de Panamá, así como sus actos confirmatorios; y, en consecuencia, **ORDENA** la devolución de las sumas pagadas por la sociedad **INMOBILIARIA CENTER PLAZA, S.A.**, en concepto de multa, por la infracción del artículo décimo quinto del Acuerdo N°148 de 1 de diciembre de 2006.

**Notifíquese,**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
MAGISTRADA

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

  
**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia  
NOTIFIQUESE HOY 29 DE agosto DE 2022

A LAS 8:56 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

  
Firma



Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,  
se ha fijado el Edicto No. 2572 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la tarde  
de hoy 25 de agosto del 22

  
SECRETARÍA