ENTRADA Nº 180-01
(De 22 de julio de 2002)

PONENTE: MAGDO. ARTURO HOYOS

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por el licenciado Fernando Solórzano en representación de AGRIPINO CARRILLO JORDAN, para que se declare nulo por ilegal, el literal "a" del artículo 13 y el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No.775 de 2 de septiembre de 1960, dictado por conducto del Ministro de Obras públicas.

REPUBLICA DE PANAMA
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintidós (22) de julio de dos mil dos (2002).

V I S T O S:

El licenciado Fernando A. Solórzano A., actuando en nombre y representación de AGRIPINO CARRILLO JORDAN, ha presentado demanda contencioso administrativa de Nulidad, a fin de que se declaren nulos, por ilegales, el literal "a" del artículo 13 y el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 775 de 2 de septiembre de 1960, expedido por el Organo Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas.

Estima el recurrente, que los citados artículos deben ser declarados nulos, en virtud de que sus textos son contrarios al artículo 26 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que reglamenta el ejercicio profesional de la ingeniería y arquitectura en la República de Panamá, la que a su vez fue reformada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963.

El literal "a" del artículo 13 y el artículo 14 son del tenor siguiente:

> "**Artículo 13:** Además de las sanciones que establece el artículo 26 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura queda facultada para imponer las siguientes:
> a) Multas de B/.50.00 a B/.500.00;
> b)..."
>
> **Artículo 14:** Cuando se trate de multa se expresará en la resolución que corresponde al Alcalde del respectivo Distrito donde se ha cometido la infracción o violación, hacer efectiva la multa impuesta. El afectado deberá cumplir la multa impuesta dentro del plazo que indica el Código Administrativo. Para los efectos de este artículo, la Junta

espíritu" (Cfr. fojas 14 y 15).

Por consiguiente, solicita a la Sala que declare la nulidad del literal "a" del artículo 13 y el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 775 de 2 de septiembre de 1959, expedido por el Organo Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas.

II. OPINION DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Al recibir traslado de la demanda para que emitiera concepto en interés del orden legal, la señora Procuradora de la Administración, suscribió la Vista No. 369 de 20 de julio de 2001, a través de la cual manifiesta que comparte la opinión del demandante, en los siguientes términos:

Sostiene en primer lugar, que las normas acusadas de ilegales, emitidas por el Ministerio de Obras Públicas han rebasado la Potestad Reglamentaria que poseen las autoridades administrativas. Destaca además, que la potestad reglamentaria que ejerce el Organo Ejecutivo es limitada, en virtud de la sumisión absoluta del reglamento a la Ley

"De acuerdo con nuestro Estatuto Fundamental, la reglamentación de toda ley tiene que atenerse a su texto y a su espíritu, so pena de infringir no solamente la ley reglamentada, sino también la propia Constitución" (Cfr. foja 30).

Dentro de este contexto, solicita a la Sala, que la pretensión del demandante sea acogida.

III. DECISION DE LA SALA TERCERA.

Es preciso destacar que, aunque el demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos de los artículos impugnados, la Sala Tercera no accedió a dicha petición, a través de la resolución de 3 de mayo de 2001, por considerar que no se advertía que las disposiciones acusadas infrinjan, de manera manifiesta y clara, normas de superior jerarquía ni el principio de separación de poderes, por lo cual no era procedente ordenar la suspensión de dichas disposiciones.

Por otro lado, advierte la Sala, que el señor Ministro de Obras Públicas no remitió el

informe explicativo de conducta que le solicitara la Sala, mediante el Oficio No. 585 de 15 de mayo de 2001, razón por la cual no se hace mención en la presente resolución.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, esta Superioridad entra a desatar la controversia instaurada, previa las siguientes consideraciones.

Observa la Sala, que la demanda de nulidad que nos ocupa ,se basa en el hecho que, según la parte demandante, el Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Obras Públicas ha rebasado el ámbito de la ley que pretende reglamentar, al imponer como sanción multas no establecidas por la ley formal.

La Sala se ha manifestado en diversas ocasiones en relación con la facultad que posee el Presidente de la República con el Ministro respectivo de reglamentar las leyes, la cual está concedida en el numeral 14 del artículo 179 de la Carta Fundamental. En esa norma se señala que el Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, tiene potestad para reglamentar las leyes que lo requieran a fin de asegurar o facilitar su cumplimiento o aplicación.

Dentro de esa línea de pensamiento, se colige que no se trata de una función legislativa, sino de una potestad para reglamentar leyes concedidas al Organo Ejecutivo para su efectiva aplicación y cumplimiento. En ese sentido, Gustavo Penagos afirma que "la generalidad que tiene o debe tener la orden o el reglamento no es criterio suficiente para hacerlo participar de la función legislativa, porque él no "crea" modifica ni extingue una norma jurídica. Solamente provee, en forma general, el modo práctico de su aplicación" (El Acto Administrativo., tomo I, Cuata Edición, Ediciones Libreria del Profesional, Bogotá, 1987, pág. 425).

Igualmente esta Sala ha señalado que la potestad reglamentaria posee una serie de límites que se derivan del principio constitucional de la "reserva de ley", como de la propia naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de ley, como en este caso, que están subordinados a ella. Es decir, dichos actos no pueden alterar en ningún

remitirá al Alcalde del respectivo Distrito copia autenticada de la Resolución."

I. CARGOS DE ILEGALIDAD.

De acuerdo a la argumentación del demandante, el literal "a" del artículo 13 y el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 775 de 2 de septiembre de 1960, conculcan el artículo 26 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, el cual establece lo siguiente.

"**Artículo 26:** Las sanciones a que se refiere el artículo 8 serán las siguientes:
a) Amonestación.
b) Suspensión del certificado de idoneidad hasta por 6 meses.
c) Suspensión del certificado de idoneidad hasta por un año.
d)Suspensión del certificado de idoneidad por término indefinido."

Esgrime la parte actora, que la citada norma ha sido transgredida de manera directa por omisión, porque se ha desatendido que la enumeración de las sanciones que establece el artículo 26 antes citado, es "numerus clausus", es taxativa, y no admite incorporar otras sanciones, al libre albedrío de quien reglamenta la ley formal.

En ese mismo orden de ideas, señala además, que "la actitud en la que ha incurrido el Organo Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, es contraria a un viejo principio constitucional, debido proceso, contenido en el artículo 32 de la Constitución Política, que entre otras cosas, contempla que no hay pena sin ley previa... Lo que significa que la reglamentación efectuada se hizo ignorando los límites sancionadores que estableció la Ley formal reglamentada. Es decir, se agregó más de lo normado en la disposición que se está reglamentando... debemos considerar que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura no está facultada por ley, para sancionar con "multa" las infracciones que se efectúen a la Ley 15 de 1959, y por lo tanto, tampoco el Alcalde Municipal del correspondiente Distrito está facultado para efectuar cobro alguno de una multa que no ha sido autorizada por ley el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política señala que es atribución del Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su

caso, ni el texto ni el espíritu de la ley que reglamenta. Como corolario de lo anterior, también se ha manifestado que los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Con respecto a este tópico, la Sala en sentencia fechada el 29 de octubre de 1991, señaló lo siguiente:

> "Los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respecto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respecto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público.(Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. cit., pág. 216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución que, si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes."

En virtud del análisis efectuado, queda claro, pues, que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. En el caso de los reglamentos de ejecución de las leyes, el respeto a la jerarquía normativa es, como ha quedado establecido, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria.

Frente a este escenario jurídico, resulta evidente, pues, que el literal "a" del artículo 13 y el artículo 14 del Decreto No.775 de 2 de septiembre de 1960, han desbordado la Ley 15 de 26 de enero de 1959, toda vez que las sanciones pecuniarias que aquélla establece no están contempladas en la ley. Igualmente, la facultad de hacer efectiva la multa, impuesta por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, que se le otorga al Alcalde del respectivo Distrito, no ha sido conferida por una ley, por lo tanto, estima la Sala que las normas acusadas conculcan el artículo 26 de la Ley 15 de 1959.

La Ley 15 de 1959, establece claramente en el Capítulo V, artículo 26, las sanciones, entre las cuales no se encuentran de tipo pecuniario.

En ese sentido, observa la Sala, que el artículo 28, de la Ley 15, establece muy claramente que "el procedimiento para la denuncia, trámite y sanción de las infracciones de esa ley lo establecerá el Organo Ejecutivo mediante decreto, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Junta". Es decir, la norma habla de forma palmaria que el procedimiento para la denuncia, trámite y sanción se reglamentará a través de un decreto. No obstante, la normativa contenida en el reglamento desborda la ley que está reglamentando, al sancionar con "multa" las infracciones que se efectúen a la Ley 15 de 1959, toda vez que ésta no contempla sanciones pecuniarias.

En ese sentido, tampoco el Alcalde Municipal del correspondiente Distrito posee facultad para realizar cobro de una multa no autorizada por ley.

Como corolario de lo antes expresado, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE SON NULOS POR ILEGALES** el literal a) del artículo 13 y el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No.775 de 2 de septiembre de 1960, expedido por el Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Obras Públicas.

Notifíquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta Oficial,

ARTURO HOYOS

WINSTON SPADAFORA F. **ADAN ARNULFO ARJONA L.**

ANAIS BOYD DE GERNADO
Secretaria Encargada