

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Tipo de Norma: FALLO

Número: 1

Referencia: N° 1

Año: 1997

Fecha(dd-mm-aaaa): 11-07-1997

Título: DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA
MORGAN & MORGAN, EN REPRESENTACION PROPIA.

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 23368

Publicada el: 02-09-1997

Rama del Derecho: DER. AMBIENTAL

Palabras Claves: Protección de plantas, Conservación, Bosques públicos, Bosques estatales,
Parques

Páginas: 15

Tamaño en Mb: 2.494

Rollo: 155

Posición: 134

Que para efectos del otorgamiento de dichas licencias, se entiende por restaurante los establecimientos comerciales que se dediquen primordial y permanentemente al expendio de comidas preparadas acogiéndose a las reglamentaciones del Instituto Panameño de Turismo.

Que no obstante lo anterior y en virtud de que la Institución ha recibido un sin número de quejas relacionadas con el funcionamiento de los restaurantes de la ciudad capital, los cuales según se indica han modificado su actividad de Restaurante propiamente tal, dedicándose principalmente a la actividad de bar - discoteca, sin el expendio de alimentos, se hace necesario realizar inspección, a fin de determinar y aplicar los correctivos pertinentes, de manera tal que dichos establecimientos ofrezcan el servicio en forma eficiente y de acuerdo a las normas legales vigentes.

Que las inspecciones deben realizarse en horas no laborables para el IPAT debido primordialmente a que la actividad que se desea fiscalizar se desarrolla durante el período nocturno.

RESUELVE:

PRIMERO: *AUTORIZAR a los funcionarios del Departamento de Inspecciones Turísticas del Instituto Panameño de Turismo para que realicen las inspecciones correspondientes a los establecimientos que se encuentren registrados como restaurantes y que actualmente operan, previa recomendación de la Institución en base a la Ley 55 de 10 de julio de 1973, durante las horas y días no laborables.*

SEGUNDO: *Los funcionarios autorizados para realizar dichas inspecciones deberán portar el carnet que los identifique como funcionarios del Instituto Panameño de Turismo y los mismos deberán rendir un informe escrito de las inspecciones realizadas.*

OFICIAR copia de la presente Resolución a la Alcaldía del Distrito Capital, Asociación de Restaurantes y Afines de Panamá y a la Gaceta Oficial para su debida publicación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CESAR A. TRIBALDOS G.
Gerente General

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
FALLO DEL 11 de julio DE 1997

Entrada N° 277-96.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por la firma Morgan & Morgan, en representación propia, para que se declare nulo, por ilegal, el Artículo N° 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 8 de junio de 1993, expedido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Panamá, once (11) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997).-

V I S T O S :

La firma forense Morgan & Morgan, en representación propia, ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 18 del Decreto Ejecutivo No. 89 de 8 de junio de 1993, dictado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, mediante el cual reglamenta la Ley N° 24 de 23 de noviembre de 1992, por la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá.

La parte actora solicita que, en consecuencia, también se declare nulo cualquier acto administrativo consumado o en trámite, fundamentado en la aplicación del artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 8 de junio de 1993.

El artículo 18° del Decreto Ejecutivo N° 89 de 8 de junio de 1993, establece literalmente lo siguiente:

"ARTICULO 18°.: (De la visa de inmigrante)

Para optar por una visa de inmigrante, de acuerdo con lo que señala el artículo 11° de la Ley de Reforestación, el inversionista extranjero deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a. Presentar certificación expedida por el auditor externo de la empresa donde posee la inversión forestal o inversión forestal indirecta por una suma mayor de cuarenta mil balboas (B/.40,000.00), acreditando que la inversión forma parte de los activos o del patrimonio de la empresa.
- b. Comprobar que la empresa está inscrita en el Registro Forestal.
- c. Cumplir los demás requisitos que señala la Dirección Nacional de Migración y Naturalización.

Una vez haya cumplido estos requisitos, la Dirección Nacional de Migración y Naturalización concederá al inversionista un permiso provisional de residencia que, de mantener su inversión forestal hasta el corte final de la plantación o su inversión forestal indirecta por un período mínimo de diez (10) años, se considerará definitiva sin más requisitos que los señalados por la Constitución o la ley respectiva."

Admitida la presente demanda se ordenó correrle traslado a la señora Procuradora de la Administración y se solicitó al funcionario demandado que rindiera el informe de conducta a que se refiere el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

La parte actora estima que el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 8 de junio de 1993, viola el párrafo primero del artículo 26 del Decreto Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, modificado por el artículo 8 de la Ley N° 6 de 5 de marzo de 1980, el artículo 35 del Decreto Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, reformado por el artículo 12 del Decreto Ley N° 13 de 20 de septiembre de 1965 y los artículos 752 y 757 del Código Administrativo. Dichos preceptos legales establecen literalmente lo siguiente:

"DECRETO LEY N° 16 DE 30 DE JUNIO DE 1960.

Artículo 26. Las solicitudes de visa de inmigrantes deberán contener los siguientes datos y documentos:

a)...

Parágrafo I. El Ministro de Gobierno y Justicia tendrá la potestad discrecional para comprobar la solvencia económica del solicitante, tomando en consideración el tipo de inversión escogida por el solicitante, capacidad de generación de empleo y naturaleza del negocio, siempre atendiendo a las necesidades del desarrollo económico del país.

Artículo 35. Una vez que el inmigrante se encuentra en territorio nacional y presenta la solicitud de que trata el Artículo anterior, el Departamento de Migración procederá a resolver sobre ella, y, si todo estuviere en orden, expedirá el Permiso indicado, válido por un año. Al expirar

este lapso, previa solicitud del inmigrante acompañada de certificado de trabajo o solvencia económica, de buena salud, buena conducta y de Paz y Salvo expedido por la Dirección de Ingresos, el mismo Departamento procederá, si existe mérito para ello, a expedir el resuelto de Permanencia Definitiva con derecho a cédula de identidad personal."

"CODIGO ADMINISTRATIVO

Artículo 752.—Las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.

También han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progreso y engrandecimiento de la Nación.

...

Artículo 757. El orden de la preferencia de disposiciones contradictoras en asuntos nacionales, será el siguiente: La Ley, el reglamento del Poder Ejecutivo y la orden superior.

En los asuntos municipales el orden de prelación es el siguiente: las leyes, los reglamentos del Alcalde y las órdenes superiores.

Cuando la ley o el acuerdo autoricen al Poder Ejecutivo o a algún otro empleado del orden político para reglamentar algún asunto municipal, el lugar de prelación del respectivo reglamento será a continuación de la ley o acuerdo en cuya virtud se expidió dicho reglamento.

Si el conflicto fuere entre leyes y acuerdos municipales, se observarán las disposiciones de las primeras; y si entre las órdenes de los superiores, se prefiere la del de mayor categoría."

El demandante considera que el artículo 18, impugnado con la presente demanda violó, en forma directa, por comisión, el artículo 26 del Decreto Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, modificado por la Ley N° 6 de 5 de marzo de 1980, porque sin tener competencia para ello el Ministerio de Hacienda y Tesoro impuso mediante un decreto reglamentario de la Ley N° 24 de 1992, requisitos adicionales a los

establecidos por la ley sobre migración, para optar por una visa de inmigrante en calidad de inversionista ante el Departamento de Migración del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Señala la parte actora que el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, violó en forma directa por omisión, el último párrafo del artículo 35 del Decreto Ley N° 16 de 1960, reformado por el Decreto Ley N° 13 de 1965, ya que, al disponer que la permanencia definitiva sólo le sería otorgada al inmigrante que mantenga su inversión forestal por un período mínimo de diez años, desconoce abiertamente la aplicación de la norma especial que regula el procedimiento para obtener la permanencia definitiva con derecho a cédula de identidad personal conferida por la visa de inmigrante.

Indicó además, que independientemente de la forma como el inmigrante compruebe ante el Departamento de Migración su solvencia económica, la ley especial en esa materia dispone que, transcurrido el período de un año de validez del permiso provisional de permanencia, el inmigrante puede solicitar su permanencia definitiva con derecho a cédula de identidad personal, si el Departamento de Migración considera que debe otorgarla, comprobando previamente entre otras cosas, la solvencia económica del solicitante, por lo que es ilegal que un decreto ejecutivo de rango inferior al decreto ley, imponga requisitos distintos a los de dicha ley.

La firma Morgan & Morgan consideró infringido, en forma directa, por omisión, el artículo 752 del Código Administrativo, porque a través de un decreto reglamentario dictado por autoridad incompetente, se pretende desconocer el derecho que tiene el extranjero en calidad de inmigrante

forestal, de obtener su permiso de permanencia definitiva después del término de un año, o sea, en el mismo término y reuniendo los requisitos establecidos por la Dirección de Migración con fundamento en el Decreto Ley N° 16 de 1960 con sus modificaciones, para los extranjeros residentes en Panamá que opten por ese status migratorio.

A juicio de la demandante el artículo 752 del Código Administrativo también fue violado por el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, porque en lugar de facilitar a los inversionistas forestales el goce de los beneficios que ofrece la Ley N° 24 de 1992, se exigen más requisitos que le restan interés.

• Por último, la parte demandante señaló que fue violado, en forma directa, por comisión, el artículo 757 del Código Administrativo, porque el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, exige requisitos para la obtención del permiso de permanencia definitiva, contradictorios a los del artículo 35 del Decreto Ley N° 16 de 1960, norma que es de carácter superior a la disposición que se impugna con la presente demanda.

La señora Procuradora de la Administración en su Vista Fiscal N° 457 de 14 de octubre de 1996 (fs. 59 a 68), estuvo de acuerdo con las pretensiones de la demandante; y consideró que el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, violó el artículo 26 del Decreto Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, modificado por la Ley N° 6 de 5 de marzo de 1980; y el artículo 35 del Decreto Ley N° 16 de 1960, reformado por el Decreto Ley N° 13 de 20 de septiembre de 1965, así como los artículos 752 y 757 del Código Administrativo.

Explicó que la calidad de inmigrante puede adquirirla el extranjero que voluntariamente establezca su domicilio

en la República de Panamá, si cumple con los requisitos establecidos en el Decreto Ley N° 16 de 30 de junio de 1960, modificado por el Decreto Ley N° 13 de 20 de septiembre de 1965 y la Ley N° 6 de 1980; domicilio que debe acreditar mediante la cédula de identidad personal o con el permiso provisional de permanencia. A continuación, la representante del Ministerio Público enumeró los requisitos para obtener la visa de inmigrante, destacando entre ellos la prueba de la solvencia económica del solicitante o la existencia de los medios suficientes para atender su subsistencia y la de sus familiares en caso que éstos le acompañen.

Señaló que la Ley N° 24 de 1992 fue creada para promover la reforestación en todas sus formas, impulsar el desarrollo económico sostenible y combatir la elevada tasa anual de deforestación con sus graves consecuencias en nuestro país, reconociendo incentivos a la comercialización de productos extraídos de plantaciones forestales y la oportunidad a los extranjeros de optar por una visa de inmigrante, siempre que hagan inversiones forestales directas o indirectas por una suma de cuarenta mil balboas o más, en la República de Panamá, en acciones, bonos, valores e inversiones o a cuenta propia, para lo cual deberán mantener su inversión hasta el corte final de la plantación forestal, y en el caso de la inversión indirecta, deberán mantenerla por un período de diez años.

La representante del Ministerio Público agregó que los requisitos establecidos por el Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, reglamentario del artículo 11 de la Ley N° 24 de 1992, imponen una obligación condicional de mantener la inversión forestal directa hasta el corte de la plantación y la indirecta por diez años, al cabo de los cuales el

extranjero puede solicitar el permiso de permanencia definitiva en nuestro país.

A juicio de la señora Procuradora de la Administración, los requisitos exigidos por el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, son una extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Organismo Ejecutivo reconocida por el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política, al incluir un requisito condicional adicional a los previstos en la Ley N° 24 de 1992, de incentivos forestales. Agregó también, que el Ministerio de Hacienda y Tesoro no tiene competencia funcional para reglamentar la materia migratoria, sino que ésta es competencia exclusiva del Ministerio de Gobierno y Justicia, configurándose uno de los motivos de ilegalidad establecidos en el artículo 16 de la Ley 33 de 1946.

Finalmente, en opinión de la señora Procuradora, el artículo 18 del decreto reglamentario cuya ilegalidad se acusa, es de inferior categoría que el Decreto Ley N° 16 de 1960, sobre migración, por tanto, su exigencia de requisitos adicionales a los que este contempla, viola los artículos 752 y 757 del Código Administrativo.

Para resolver la controversia planteada en esta demanda, mediante la cual se pretende que se declare la ilegalidad de uno de los artículos de un Decreto Ejecutivo emitido por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Tesoro, en ejercicio de la potestad reglamentaria establecida en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Nacional, la Sala procede a confrontar el artículo atacado del reglamento, que pertenece a la categoría de los de ejecución de las leyes, con los artículos que se estima violados.

El Ministerio de Hacienda y Tesoro, mediante el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, reglamenta el artículo 11 de la Ley 24 de 1992, ejerciendo así la facultad conferida a él y al INRENARE por el numeral 2 del artículo 2 de la Ley N° 24 de 1992. Los citados artículos establecen literalmente lo siguiente:

"Artículo 2. El Organismo Ejecutivo, consciente de su responsabilidad con todos los asociados y teniendo en cuenta la tasa anual creciente de deforestación y sus graves consecuencias para el país, declara necesario lo siguiente:

1. ...
2. Reglamentar a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) y del Ministerio de Hacienda y Tesoro, en consulta con las organizaciones afines a esta actividad, los incentivos a los que se refiere esta Ley.

Artículo 11. Todo inversionista extranjero que realice una Inversión Forestal o una Inversión Forestal Indirecta por una suma de cuarenta mil balboas (B/.40,000.00) o más, dentro de la República de Panamá, podrá optar por su visa de inmigrante en calidad de inversionista a través de la compra de acciones, bonos, valores o inversiones a cuenta propia.

El inversionista deberá mantener su Inversión Forestal hasta el corte final de la plantación forestal y en el caso de Inversión Forestal Indirecta deberá mantenerla por un período mínimo de diez (10) años."

La Ley N° 24 de 1992 y el Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, básicamente otorgan incentivos de carácter económico, específicamente fiscales o tributarios, para estimular la actividad de reforestación en el territorio de la República de Panamá, y mediante su artículo 11, la Ley N° 24 de 1992 establece ventajas para la categoría de inmigrante inversionista en actividades relacionadas con la reforestación, como incentivo para atraer la inversión extranjera a nuestro país.

La Ley N° 24 de 1992 otorga al INRENARE y al Ministerio de Hacienda y Tesoro, la facultad de reglamentar sus artículos para implementar su ejecución. Al INRENARE se le confiere esta facultad, porque la ley contiene aspectos técnicos propios de la reforestación, que sólo un ente de esta naturaleza está en la capacidad de desarrollar con propiedad mediante reglamentos, y al Ministerio de Hacienda y Tesoro, como se explicó, la ley otorga incentivos fiscales cuyos beneficios deben implementarse por este Ministerio.

La potestad del Organó Ejecutivo para reglamentar cualquier ley dictada por el Organó Legislativo, se limita a desarrollarla dentro de los límites establecidos por la propia ley reglamentada, para hacer viable su aplicación, sin cambiar su sentido, ni aumentar o disminuir su radio de acción y sin rebasar los límites de otras leyes que puedan guardar relación con la materia reglamentada. Esto es así porque el reglamento es de inferior jerarquía que la ley, y no puede reformarla en forma alguna, sólo puede regularla para facilitar su ejecución, sin salirse del marco que la propia ley le establece y sin que la autoridad que emite el reglamento, pretenda regular materia que no es de su competencia, como ha ocurrido en el caso del artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, con el cual el Ministerio de Hacienda y Tesoro reglamenta materia migratoria, que es competencia del Ministerio de Gobierno y Justicia.

En la resolución de 29 de octubre de 1991, dictada en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, interpuesto por el licenciado Luis A. Shirley, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto Ejecutivo N° 14 de 7 de mayo de 1990, expedido por el Organó Ejecutivo por

conducto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, la Sala Tercera de la Corte expresó lo siguiente:

"Los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los autónomos y los de necesidad o de urgencia.

Los reglamentos de ejecución de las leyes, a los que se refiere expresamente el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de la Administración Pública **subordinada a la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan...**

II.- Los límites de la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria de las leyes posee una serie de límites que se derivan tanto del principio constitucional de "la reserva de la Ley" como de la naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de la ley, que están subordinados a ésta.

Hay que señalar, en primer término, que de acuerdo con el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, el Presidente de la República y el Ministro respectivo pueden reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento. Debe existir, pues, una necesidad de reglamentación para facilitar la ejecución de la Ley. Mientras más detallada sea la ley menor será la necesidad de reglamentarla para asegurar su cumplimiento ya que, en este caso, la ley contiene los pormenores que se requieren para su cumplimiento y poco podrá agregar el reglamento. Por el contrario, la potestad reglamentaria tendrá mayor extensión cuando la ley, por ser de concisa o parca redacción, requiere que se detallen con mayor precisión y concreción los elementos necesarios para su cumplimiento...

La Sala ha señalado en la sección anterior de esta sentencia que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del Código Civil. El respeto a la jerarquía normativa es, como queda dicho, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria." (Registro Judicial de octubre de 1991, página 145).

También resulta oportuno transcribir lo expresado sobre esta materia por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia dictada el 8 de febrero de 1993, para resolver el proceso de inconstitucionalidad promovido por la licenciada Edisa Flores de De la Rosa, en contra de los artículos 1 y 4 del Decreto N° 65 de 3 de marzo de 1990, emitido por el Contralor General de la República. En dicha resolución esta Corporación de Justicia expresó:

"También existen límites de la potestad reglamentaria que pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y de carácter material, que 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. Por último, estarían algunos límites que se derivan de la propia naturaleza de los reglamentos que, según el tratadista español Fernando Garrido Falla, "no pueden derogar ni modificar el contenido de las leyes formales ni de otros reglamentos dictadas por autoridad de mayor jerarquía; los reglamentos independientes no deben limitar derechos subjetivos ni situaciones jurídicas adquiridas por los particulares, no deben regular cuestiones que por su naturaleza pertenezcan al campo jurídico privado y los derogatorios de otros reglamentos anteriores deben respetar los derechos adquiridos" (Tratados de Derecho Administrativo, Volúmen I, Undécima Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1989, págs. 241 y 242)." (Registro Judicial de febrero de 1993, página 39. El acentuado es de la Sala Tercera.)

El artículo 11 de la Ley N° 24 de 1992, establece que el extranjero que invierta en actividades forestales una suma de B/.40,000.00 o más, puede optar por su visa de inmigrante, y en su último párrafo establece que la inversión forestal debe mantenerse hasta el corte final de la plantación o por un período mínimo de diez años, si es una inversión indirecta.

El artículo 35 del Decreto Ley N° 16 de 1960, reformado por el Decreto Ley N° 13 de 1968, establece que el cabo

de un año de haber obtenido el permiso provisional de permanencia en el país, y si el Ministerio de Gobierno y Justicia considera que el solicitante es solvente y cumple con otros requisitos, puede obtener la permanencia definitiva con derecho a cédula de identidad personal.

La Ley N° 24 de 1992, en su deseo de incentivar aún más las inversiones extranjeras destinadas a la reforestación, estableció como capital de inversión satisfactorio para optar por la visa de inmigrante la suma mínima de B/.40,000.00. Por tanto, cumplido éste requisito, y los demás establecidos en el Decreto Ley N° 16 de 1960, se puede solicitar la visa de inmigrante, luego de lo cual el Ministerio de Gobierno y Justicia tiene la potestad discrecional de examinar la solicitud y si considera que hay mérito, expedirá los permisos de permanencia, primero provisional y luego definitiva con derechos a cédula de identidad personal.

El interés social y público que los problemas de deforestación representan para la comunidad, exige que el Estado como ente encargado de velar por el bienestar nacional, apruebe normas tendentes a disminuir sus efectos e incentivar las actividades conservacionistas de los recursos naturales renovables y no renovables y por consiguiente, no es lógico que una legislación que busca fomentar la inversión nacional y extranjera en actividades de reforestación en beneficio del país, establezca mayores requisitos que los establecidos por una ley de migración, la cual es de mayor rango que el Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993, y no exige tantos años como requisito para la obtención de una visa de inmigrante como lo hace el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993. Con esta reglamentación los inversionistas extranjeros que deseen

adquirir visa de inmigrante en nuestro país, preferirían invertir en otras actividades y se desvirtúa el querer de la Ley que establece incentivos y regula la reforestación.

Lo antes expuesto hace evidente la contradicción entre lo que la ley establece y lo que exige el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 1993 al extranjero para solicitar visa de inmigrante inversionista, ya que según éste es necesario esperar hasta el corte de la plantación o diez años después de la inversión, para obtener la visa de inmigrante que da derecho a la permanencia definitiva en territorio nacional. No es este el sentido del último párrafo del artículo 11 de la Ley N° 24 de 1992, el cual dice que: "El inversionista deberá mantener su inversión forestal hasta el corte final de la plantación forestal y en el caso de inversión forestal indirecta deberá mantenerla por un período mínimo de diez (10) años", ya que este es un compromiso que adquiere el inversionista que se dedica a la actividad forestal, más no una condición de previo cumplimiento para obtener la visa.

La potestad reglamentaria es conferida al Ejecutivo para desarrollar las leyes a fin de facilitar su ejecución, en beneficio del interés público y debe ejercerla sin abuso o desviación de poder, so pena de nulidad.

El artículo 15 del Código Civil preceptúa que las órdenes y demás actos ejecutivos de gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria no tienen fuerza obligatoria y no deben aplicarse cuando sean contrarias a la Constitución o a las leyes, y por su parte el artículo 757 del Código Administrativo establece que en caso de disposiciones contradictorias, prevalece la ley sobre el reglamento.

En consecuencia, la única condición que la Ley N° 24 de 1992 exige al inversionista extranjero que quiera solicitar visa de inmigrante en calidad de inversionista forestal, es que invierta directa o indirectamente en reforestación un capital de B/.40,000.00 o más, los demás requisitos son los mismos previstos en el Decreto Ley N° 16 de 1960, sobre migración, y por tanto, el artículo 18 impugnado viola los artículos 35 del Decreto Ley N° 16 de 1960, reformado por el Decreto Ley N° 13 de 1965 y 757 del Código Administrativo, y debe declararse su nulidad. Ante este hecho no es necesario entrar a conocer del resto de los cargos de violación alegados por la parte actora.

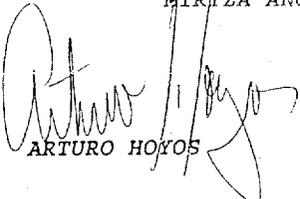
En cuanto a la petición formulada por la parte actora en el presente proceso contencioso administrativo de nulidad para que se declare "Que son ilegales y nulos consecuentemente, cualesquier acto administrativo consumado, así como aquellos que se encuentren en trámite, fundamentados en la aplicación del Artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 8 de junio de 1993...", la Sala debe manifestar que esta petición es improcedente en las demandas contencioso administrativas de nulidad, que tienen como fin la guarda de la legalidad, y no el restablecimiento de derechos lesionados, pretensión que es viable a través de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción.

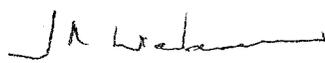
De consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL** el artículo 18 del Decreto Ejecutivo N° 89 de 8 de junio de 1993, dictado por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Tesoro, por el cual se reglamenta la Ley N° 24 de 23 de

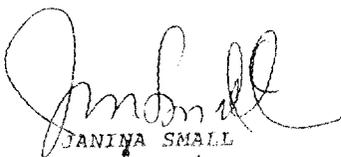
noviembre de 1992, mediante la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá, y NIEGA las demás declaraciones pedidas por la parte actora.

NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE


MIRZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA


ARTURO HOYOS


JUAN A. TEJADA M.


JANIÑA SMALL
Secretaria

**FE DE ERRATA
PARA REEMPLAZAR LA PAGINA Nº 2 DE LA RESOLUCION DE GABINETE Nº 165 DE 24 DE JULIO DE 1997,
(CORRECCION DE NUMERO DE PARTIDA PRESUPUESTARIA) PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL Nº
23,354 DE 13 DE AGOSTO DE 1997.**

Esta Página reemplaza la página No.2 de la Resolución de Gabinete No.165 de 24 de julio de 1997, (corrección de número en la partida presupuestaria).

RESOLUCION DE GABINETE No. 165 (De 24 de Julio de 1997). Página 2

cargará a la partida presupuestaria 0.40.0.50.02.03.130, proveniente del Tribunal Electoral para la vigencia 1997, 1998 y 1999.

Que el Consejo Económico Nacional (CENA), en sesión celebrada el 1 de julio de 1997, emitió opinión favorable al Proyecto de Contrato a suscribirse entre EL TRIBUNAL ELECTORAL y CAMPAGNANI PUBLICIDAD, S.A., para llevar a cabo el Proyecto antes descrito.

Que de acuerdo al Artículo 68 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995, el cual fue modificado por el Decreto Ley Nº7 de 2 de julio de 1997 los contratos cuyos montos excedan de DOS MILLONES DE BALBOAS deberán contar con el concepto favorable del Consejo de Gabinete.

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Emitir concepto favorable al contrato que suscribirá EL TRIBUNAL ELECTORAL, con CAMPAGNANI PUBLICIDAD, S.A., para la Contratación de los servicios de publicidad para el Proyecto Elecciones 1999.