



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 11 de octubre de 2023  
Nota C-148-23

Señor  
**Bolívar Castillo**  
Presidente de la Junta Directiva, Segmento 1.  
Junta de Desarrollo Local de Ancón.  
Ciudad.

**Ref.: Legalidad del Resuelto No.318 de 11 de septiembre de 2000.**

Señor Presidente de la Junta Directiva:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su escrito fechado 3 de octubre de 2023, a través del cual solicita un pronunciamiento de esta Procuraduría relacionado con la legalidad del Resuelto No.318 de 11 de septiembre de 2000, emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, hoy denominado Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, refiriéndose específicamente a lo siguiente:

“ ...

**ASUNTO:** *Evaluar y pronunciarse si el Resuelto No. 318 de 11 de septiembre de 2000 de MIVI es contrario a la Ley 21 de 02-07-1977 según el Artículo 13.*

...

*Escribimos sobre un problema de zonificación en la residencia dúplex #2256 A y B, ubicado en Ciudad Jardín, Calle George W. Goethals (antes llamada Calle Carr) en la comunidad residencial de Altos de Balboa ubicado atrás de la Caja de Ahorros, Balboa, Ancón, colinda con el Cerro Ancón. Los datos siguen:*

...

**Ley 21 de 02-07-1997** (POR EL CUAL SE APRUEBA EL PLAN REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN INTEROCEANICA Y EL PLAN GENERAL DE USO, CONSERVACIÓN Y DESARROLLO DEL ÁREA DEL CANAL) en **Artículo 13** (ver adjunto) señala que no se permite cambiar la zonificación de un lote en las áreas revertidas a menos que se cambie la zona por ley:

...

*En el año 2000, ARI le pidió a MIVI el Resuelto No. 318 de 11 de septiembre de 2000 para cambio de zona. A toda luz, parece que es un acto que es contrario a la ley.*

*Por tal razón, pedimos que se pronuncie su opinión al respecto. A la vez, le solicitamos que recomiende que acción se deben tomar para corregir y hacer cumplir la **Ley 21 de 1997, Artículo (sic) 13.***

*..." (Lo destacado es de la cita)*

Al respecto, debemos indicarle que, luego de una prolija lectura del contenido de su escrito, se observa, que el mismo versa, entre otros aspectos, sobre la legalidad de las actuaciones de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda, hoy denominado Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en cuanto a la emisión del Resuelto No.318 de 11 de septiembre de 2000, por medio del cual se aprobó el cambio de código de zona RI-A a CI (comercial de baja intensidad), para oficinas de servicios profesionales, al lote 2256, registrado en la finca 1696, folio 23224, ubicado en el corregimiento de Ancón.

Primeramente, debemos manifestarle, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, establece que sus actuaciones "*... se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros órganos oficiales*", situación que no ocurre en el caso que nos ocupa; toda vez que lo que se solicita guarda relación con el análisis sobre la legalidad y alcance *de actos administrativos materializados, los cuales gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*

Aunado a ello, debo indicarle que, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la referida Ley No.38 de 2000, le corresponde a esta Procuraduría servir de consejera jurídica *a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto,* presupuesto que tampoco se configura en lo solicitado.

Lo anterior quiere decir que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una orientación, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- I. **De la Ley No.21 de 2 de julio de 1997 "Por el cual se aprueba el plan regional para el desarrollo de la Región Interoceánica y el plan general de uso, conservación y desarrollo del Área del Canal"**

Primeramente, debemos señalar que la Ley No.21 de 2 de julio de 1997, nace con el propósito de adoptar el Plan Regional para el desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de uso, conservación y desarrollo del área del Canal de Panamá, como un instrumento territorial de la región interoceánica<sup>1</sup>.

En ese sentido, en lo que respecta al artículo 13<sup>2</sup> de la referida Ley No.21 de 2 de julio de 1997, debemos hacer referencia a los siguientes aspectos de importancia:

Esta norma estableció en su momento que, previa consulta con la Comisión de Asuntos del Canal, de la Asamblea Legislativa, la Autoridad de la Región Interoceánica, de manera conjunta con el Ministerio de Vivienda, podía variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y General. Veamos:

***“Artículo 13.** En atención la evolución social y económica del país, particularmente de la región interoceánica, la Autoridad de la Región Interoceánica, conjuntamente con el Ministerio de Vivienda como organismo rector del desarrollo urbano, podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan General, previa consulta con la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Legislativa, mediante ley que al efecto se dicte.” (Lo subrayado es nuestro)*

Posteriormente, mediante el artículo 2 de la Ley No.12 de 12 de febrero de 2007, se le adicionó un párrafo al artículo 13 de citada Ley No.21 de 1997, en los siguientes términos:

*“...  
**Parágrafo.** Se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región Interoceánica, en el periodo comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de la promulgación de la Ley que adiciona este párrafo”. (Lo subrayado es nuestro)*

En ese mismo contexto, a través del artículo 11 de la Ley No.29 de 2 de junio de 2008, se modificó nuevamente el párrafo del artículo 13 de la Ley No.21 de 1997, de la siguiente manera:

*“...**Parágrafo.** Se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en este artículo las resoluciones emitidas por el Ministerio de Vivienda en materia de desarrollo urbano para los sectores de la Región*

---

<sup>1</sup> Cfr. Artículo 1 de la Ley No.21 de 2 de julio de 1997, publicado en la Gaceta Oficial No. 23,323 del jueves 3 de julio de 1997.

<sup>2</sup> Este artículo fue adicionado por el artículo 2 de la Ley No.12 de 12 de febrero de 2007, y reformado por la Ley No.28 de 17 de abril de 2013.

*Interoceánica y del área del Canal, en el periodo comprendido desde el mes de julio de 1997 hasta la fecha de promulgación de la ley que modifica este párrafo. Este párrafo es de interés social y tiene efectos retroactivos". (Lo subrayado es nuestro)*

No obstante, al promulgarse la Ley No.28 de 17 de abril de 2013, se derogaron las modificaciones realizadas por las referidas Leyes No.12 de 2007 y No.29 de 2008, introduciendo una nueva redacción, la cual se encuentra actualmente vigente. Veamos:

*"Artículo 1. El artículo 13 de la Ley 21 de 1997 queda así:*

***Artículo 13.** En atención a la evolución social y económica del país, particularmente de la región interoceánica, la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional del Ambiente, podrá variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan general previa consulta con la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, mediante ley que al efecto se dicte"*

*"Artículo 3. Se deroga el artículo 2 de la Ley 12 de 12 de febrero de 2007"*

*"Artículo 4. Se deroga el artículo 11 de la Ley 29 de 2 de junio de 2008" (Lo subrayado es nuestro)*

Como bien se observa, con esta modificación al artículo 13, se estableció que la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y la Autoridad Nacional del Ambiente, podrían variar las categorías de ordenamiento territorial contenidas en el Plan Regional y en el Plan general, previa consulta con la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional.

Así las cosas, todos los actos administrativos materializados formulados bajo el período en que estuvieron vigentes las normas previamente señaladas, gozan de presunción de legalidad y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos por los tribunales competentes, como sería el caso del Resuelto No.318 de 11 de septiembre de 2000, emitido en su momento, por el Departamento de Trámites de la Dirección General de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda.

## **II. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos.**

Debemos señalar que la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual

se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

Para el autor colombiano Sánchez Torres, en su obra Teoría General del Acto Administrativo<sup>3</sup>, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega, que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

Por su parte, otros autores como Rodríguez Santos<sup>4</sup> expresan que la presunción de legalidad consiste en que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo. Quiere decir lo anterior que, el acto administrativo puede ser expedido viciado por alguna de las causales de nulidad pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa.

En ese sentido, tenemos que el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las ordenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, *tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la Ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*

Así mismo, la jurisprudencia de la Sala Tercera se ha referido a la presunción de legalidad, indicando en la Sentencia de 12 de noviembre de 2008, lo siguiente:

*“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, vale la pena indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello”.*

---

<sup>3</sup> (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.1995. Pág. 5).

<sup>4</sup> (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53).

De lo anterior, se desprende que los actos administrativos que no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por una autoridad competente para ello, deben ser declarados válidos y, por tanto, de carácter obligatorio.

Del mismo modo, este Despacho emitió la opinión C-027-21 de 4 de marzo de 2021, indicando lo que a continuación nos permitimos transcribir:

*“Tratándose de actos administrativos de efecto general, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 15 del Código Civil, el cual dispone que las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tiene fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no seas contrarios a la Constitución y/o a las leyes. Bajo esa premisa, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en varios de sus pronunciamientos (Cfr., sentencias de 23 de junio de 2016, 27 de abril de 2009 y 23 de marzo de 2003, entre otras), que los reglamentos tienen fuerza abrogatoria y deben ser aplicados, mientras no sean declarados contrarios a la Constitución Política o a las Leyes por autoridad competente.*

*Igualmente, es preciso referirnos en este punto, a las condiciones de legitimidad que deben revestir las decisiones y manifestaciones de voluntad de la Administración Pública. En ese sentido, según se desprende la definición ‘acto administrativo’ que nos ofrece el autor Emilio Fernández, éste debe: 1) Ser dictado por funcionario dentro de las atribuciones inherentes a su función; 2) Consistir en una acción voluntaria de la autoridad administrativa u órgano emisor; 3) Perseguir un resultado práctico, y demás, 4) Exteriorizarse para que se pueda visualizar su contenido, en una forma determinada.”*

Es decir, que los actos administrativos emanados por una autoridad competente, tienen fuerza obligatoria y deberán ser aplicados mientras no hubieren sido declarados inconstitucionales o ilegales por una autoridad competente.

En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala:

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

...

2. La jurisdicción contenciosa-administrativa respecto de los actos, omisiones prestaciones defectuosas o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas

*autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 97 del Código Judicial dispone que:

*“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.*

*En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:*

*1. De los decretos, ordenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad.*

*...”*

De lo anterior, se desprende que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, existiendo pronunciamiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en este sentido.

En ese orden de ideas, podemos citar como referencia la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala lo siguiente:

*“Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de ‘presunción de legalidad’ de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:*

*‘La presunción de legalidad no es medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.*

*El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se le califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparentemente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierde el orden jurídico'.*

*(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo, El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5 Edición Santa Fe de Bogotá 1992, pág. 266).*

Es por ello que, quien considere tener un interés legítimo, podrá presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin que el posible acto emitido, sea declarado nulo por ser contrario a la Constitución y/o a la Ley.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**,  
Procurador de la Administración



RGM/ca  
C-147-23

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*