



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 14 de junio de 2023  
Nota C-085-23

Licenciado  
**Santander Tristán Donoso**  
Ciudad.

**Ref: Ley No.21 de 2 de julio de 1997, “Por la 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”.**

Licenciado Tristán:

Por este medio damos respuesta a su escrito presentado en este Despacho, el 31 de mayo de 2023, en el que, actuando por mandato de la Asociación de Propietarios y Residentes de Clayton (APRECLA), nos formula un número plural (8) de interrogantes, a objeto que la mismas sean respondidas por esta Procuraduría.

Sobre el particular, debemos expresarle que a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de esta entidad, “*servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto*”; no obstante, quien formula la consulta es un particular, por lo cual con fundamento al derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, procederemos a darle una opinión objetiva y general, sin que la misma constituya un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente para esta Procuraduría de la Administración.

Nota previa.

Resulta importante aclarar, que a pesar de haber estructurado su escrito, supuestamente en ocho (8) interrogantes, dentro de cada una de estas, surgen a su vez, otras preguntas, lo que diluye el cuestionamiento original; razón por la cual, las respuestas se desarrollarán solo en lo que respecta a la **interpretación de la ley** (al tenor de lo establecido en el citado artículo 6, de la Ley No.38 de 2000).

- Con respecto a la primera interrogante: “*¿Quisiéramos conocer si la Ley 21 de 2 de julio de 1997 se encuentra vigente; si ha sido modificada en el sentido de dar facultad al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial o al Municipio de Panamá para modificar las categorías de ordenamiento territorial contenida en el Plano Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área Canalera?*”, esta Procuraduría sostiene lo siguiente:

La Ley 21 de 2 de julio de 1997, modificada por la Ley 28 de 17 de abril de 2013, se encuentra vigente. La misma, constituye una ley marco de carácter general que tiene como propósito adoptar el Plan para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, que se aplica al territorio denominado “Área del canal y a la cuenca hidrográfica del canal de Panamá”.

La razón de su naturaleza como ley marco, es debido a que el artículo 323 de la Constitución Política de la República de Panamá, así lo señala cuando dispone que: “*El régimen contenido en este Título solo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar estas materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio de esta facultad al Órgano Legislativo, en un término no mayor de quince días calendarios.*” (La subraya es nuestra)

Se diferencia así, la facultad reglamentaria derivada del artículo 184 numeral 14 y la especial del artículo 159, numeral 11, de la Constitución Política<sup>1</sup>, y es necesario comprender esta diferencia, porque si bien ambas funciones pertenecen a un mismo género, *la de reglamentar la ley*, se trata de especies distintas, pues mientras el primero de los artículos citados se refiere a la potestad de reglamentar una ley ordinaria, el otro artículo, hace alusión a la potestad reglamentaria de una ley marco, como lo es la Ley 12 de 1997.

- Con relación a la segunda interrogante: *¿Queremos consultar si la Resolución N°160 del 22 de julio de 2002, que establece el carácter paisajístico del desarrollo del territorio del Área (sic) del Canal, Corregimiento de Ancón, de desarrollo urbano en el área del canal (sic), colisiona con las directrices del Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, siendo estos su marco normativo? ¿En caso de que se dicte una categoría de uso de suelo y por ende normas de zonificación diferentes al Plan Regional de Uso de suelo del Canal y su categoría (mapas, numeración y aplicación), tendrán valor obligatorio? ¿Deberán ser demandadas por ilegales, cuando se violente la categoría de uso de suelo?*

La Resolución N°160 de 22 de julio de 2002 se presume legítima, tiene fuerza obligatoria y deberá ser aplicada, mientras no sea contraria a la Constitución Política de la República o a las leyes; tal como lo establece el artículo 15 del Código Civil y, en caso de que se observara alguna colisión entre esta Resolución y las Resoluciones establecidas en el Plan General de Uso, Conservación y Desarrollo del Área del Canal, lo procedente sería recurrirla ante las instancias jurisdiccionales correspondientes.

---

<sup>1</sup> El artículo 184, numeral 14, dispone que son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con participación del Ministro respectivo “Reglamentar las Leyes que lo requieren para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún momento de su teto ni de espíritu.” y el artículo 159, señala las funciones legislativas, entre las cuales se encuentra la establecida en el numeral 11: “Dictar las normas oficiales o específicas a las que deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas ... fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concerniente al régimen de aduanas.”

Es por lo anterior que, cualquier pronunciamiento de este Despacho en los términos planteados en la interrogante, implicaría realizar un análisis sobre la legalidad de dicho acto, situación que iría más allá de los límites que nos impone la Ley y constituiría una opinión prejudicial, en torno a una materia que corresponde decidir privativamente, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

- En su tercera interrogante: *“Consultamos por el valor de la Resolución 139 del 8 de agosto de 2000 y la Resolución N° 160 de 2000 ¿Deberán tomarse en cuenta en relación con la tipología de calles locales, colectoras o principales y el tipo de infraestructura permitida?”*

Esta pregunta la respondemos igual que la anterior. Mientras estas Resoluciones se encuentren vigentes, gozan de presunción de legalidad y tienen fuerza obligatoria, por lo que deben ser aplicadas.

- La cuarta interrogante dice así: *“¿EL MIVIOT emitió un documento gráfico de zonificación a través de la Resolución 204 del 2003, que generó cambios de usos de suelo en el ordenamiento territorial del área del canal. Tal documento gráfico es contrario a la cartografía del Mapa 5 y demás, que sustentan el ordenamiento territorial de la Región del Canal, su zona del canal en el pacífico (sic) y las otras regiones? ¿Qué debe aplicarse prevalentemente? ¿Cuál sería a la luz de la Ley 21 de 1997 la principal obligación del MIVIOT, del Municipio o de la Unidad Administrativa de Áreas Revertidas?”*

La Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento General, establece en su artículo 35 lo siguiente: *“En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos. En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será, la Constitución, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios”*.

Ahora bien, con relación a las funciones del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y del Municipio o de la Unidad Administrativa del Área Revertida, estas, se encuentran debidamente establecidas en sus leyes e instrumentos que las reglamentan.

- En su quinta interrogante plantea: *“Las categorías de usos de suelo para la comunidad de Clayton asignado, Categorías Área Residencial, Subcategoría Vivienda de Baja Densidad, bajo la codificación de color que le corresponde el color Amarillo. En caso que se asigne un código que responda a otras categorías de uso del suelo, como lo es la Categoría Mixto, Categoría Mixto Urbano, con el código urbanístico Mixto Residencia Urbano Nivel 3, estas categorías y los códigos urbanísticos definidos en el documento grafico (sic) del MIVIOT resultarían congruentes con lo establecido en el ordenamiento jurídico de la Ley N° 21 de 1997?”*

Respecto a esta interrogante, se advierte con meridiana claridad, que no le corresponde a esta Procuraduría pronunciarse sobre la pregunta formulada, ya que, si resultan o no incongruentes su aplicación, con lo dispuesto en la Ley, sería materia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

- En la sexta interrogante señala: *“Consultamos si la Ley 28 de 2013 derogó el artículo 2 de la Ley 12 de 2007 y por qué? Adicionalmente derogó el artículo 11 de la Ley 29 de 2008? ¿Cuáles fueron las razones?”*

La Ley 28 de 17 de abril de 2013, modificó el artículo 13 de la Ley 21 de 1997, al mismo tiempo que le adicionó el artículo 13 A y derogó el artículo 2 de la Ley 12 de 12 de febrero de 2007 y el artículo 11 de la Ley 29 de 2 de junio de 2008; no obstante, no le es dable a esta Procuraduría señalar o indicar los motivos por los cuales se derogaron los artículos 2 de la Ley 12 de 2007 y el artículo 11 de la Ley 29 de 2 de julio de 2008; a contrario sensu, solo somos competentes respecto de la interpretación de las normas y el procedimiento a seguir, por mandato legal.

- En relación a la séptima interrogante señala: *“¿Queremos consultar si existen fallos de la Corte en la cual se tutelan las categorías de uso de suelo definidos en el Plan General del Área del Canal de conformidad con la Ley 21 de 1997? En caso afirmativo, la jurisprudencia no es fuente de derecho para informar la conducta de los servidores públicos? ¿Cuáles serían las sanciones a un acto ilegal, repetitivo y dañoso a las reglas obligatorias del ordenamiento territorial del área del Canal?”.*

Esta interrogante, se responde como la anterior, es decir, no le es dable a esta Procuraduría señalarles a los particulares, respecto de las decisiones o fallos que haya dictado la Máxima Corporación de Justicia, como otros Tribunales también, sobre una materia en particular; no obstante, sí podemos indicarles que, en nuestro ordenamiento positivo, la jurisprudencia es fuente del Derecho.

- Finalmente, en su octava y última interrogante, consulta: *“Hemos observado que varios fallos de la Suprema de Justicia (sic) han culminado con la decisión de ilegalizar la infraestructura dentro del área que se declaró ilegal y por lo tanto nula? Existe el criterio de la suspensión del acto administrativo con miras a permitir en un futuro tales consecuencias (derribar una infraestructura). ¿Existe algún mecanismo en la Ley 135 de 1943 que permita ejercer esa suspensión y resolver el tema de fondo, sin que el futuro incierto sea una realidad funesta, tanto para los infractores como las víctimas de la infracción o las sociedad civil en su conjunto, si la obra o infraestructura ya se concretó?”*


Esta interrogante la respondemos en el sentido que la Ley No.135 de 30 de abril de 1943 en su artículo 73 dispone al indicar: “El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en pleno puede suspender los efectos de un acto, resolución o disposición si, a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave.”; y al respecto, la línea jurisprudencial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha sido que para que opere la suspensión provisional deben cumplirse con dos presupuestos:

1. La apariencia del buen derecho (conocido como "fumus boni iuris"), y
2. El perjuicio notoriamente grave (conocido también como "*periculum in mora*").

El primero de los presupuestos, se da cuando la demanda está debidamente fundada, revestida de credibilidad y el acto cuestionado se encuentre teñido de ilegalidad manifiesta o notoria al ordenamiento jurídico; es decir, ante la existencia de un derecho o una situación jurídica, que requiera de una protección jurisdiccional; y el segundo presupuesto, ocurre, cuando ante temor fundado que el derecho reclamado pueda sufrir un perjuicio inminente e irreparable.

De esta manera, damos respuesta a su consulta, reiterándole que la misma, no tiene carácter vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/gac  
C-079-23

*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)\**