



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de septiembre de 2024
Nota C-171-24

Señor
Luis Fernando Prado
Ciudad

Ref.: Trámite de revisión de planos de lotificaciones urbanas y rurales, ante el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Señor Prado:

Por este medio se da respuesta a la nota fechada 21 de agosto de 2024, mediante la cual formula las siguientes interrogantes:

"Luego que se produce la caducidad administrativa del proyecto:

- a) *¿Hay que iniciar todos los trámites nuevamente, desde cero?*
- b) *¿Es posible utilizar las mismas certificaciones de IDAAN, SINAPROC, MIVIOT, etc, etc. (sic)*
- c) *Si se pueden utilizar las mismas certificaciones ¿Tienen las mismas algún período de vigencia, es decir, no importa la fecha en que fueron emitidas?"*

Esta Procuraduría debe inicialmente señalar, 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, señala 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 organismos oficiales**", condición excepcional que se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que lo solicitado en esta ocasión y términos requeridos, guarda relación con el alcance de actos administrativos que se ventilan ante del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como el trámite de revisión de planos de lotificaciones urbanas y rurales, en virtud de la Ley No.9 de 1973 y el Decreto Ejecutivo No.150 de 2020.

Aunado a ello, conforme el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No.38 de 2000, 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**", presupuestos que tampoco se ajustan a esta acción particular. Ahora bien, quien considere haya sido objeto dentro del sector público, de una acción que vulnere sus derechos subjetivos, deberá interponer los recursos de ley que para ello prevé nuestro ordenamiento positivo (en vía gubernativa).

En consecuencia, bajo estas restricciones de ley, no es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo, en cuanto a las interrogantes planteadas; no obstante, en esta ocasión se le brindará la presente orientación subjetiva; aclarando que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. **De la presunción de legalidad de los actos administrativos.**

El artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, el cual profesa que “las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, 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.**”

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga 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.”

En términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Dicha sentencia fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

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

...

2. *La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa 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 prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. ...” (Lo resaltado es del Despacho)

“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, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad; ...” (Lo resaltado es del Despacho)*

Visto lo anterior, debe manifestarse que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

“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 un 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 la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. 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 controvierte el orden jurídico."

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

II. De la caducidad de la Instancia.

La caducidad de instancia está definida en el numeral 17 del artículo 201 de la Ley No.38 de 2000, como "*Medio extraordinario de terminación del proceso, a causa de la inactividad del peticionario después de cumplido el plazo legal respectivo, mediante resolución que así lo declara*".

Dicha ley estipula, en torno a la caducidad, en los artículos 45, 153 y 161, que un proceso puede incurrir en la caducidad al paralizarse por tres o más meses debido al incumplimiento del peticionario, que pone fin al proceso, que debe ser declarada mediante resolución, y que opera de oficio o a solicitud de parte interesada.

En este orden de ideas, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 15 de noviembre de 2022, conceptuó la caducidad como medio anómalo para poner término a los procesos en los que no hubiere actividad, en los siguientes términos:

"La caducidad de la instancia, de acuerdo a la doctrina, es percibida como un medio anómalo de extinción del proceso por el solo transcurso del tiempo cuando las partes no impulsan su prosecución, dentro de los plazos establecidos por la ley. Y, decimos anómalo porque lo normal es que el proceso se extinga con la sentencia.

Esta figura procesal, tiene como principal objetivo que los procedimientos judiciales no se prolonguen indefinidamente y dar certeza a las relaciones jurídicas, combatiendo la mora procesal, así como la retardación en la administración de justicia, promoviendo de esta forma la agilización de los procesos, para alcanzar el cumplimiento del principio constitucional de lograr una justicia expedita y la protección de los derechos constitucionales..."

Visto lo anterior, este Despacho, es del criterio que no se configura una caducidad del proyecto, en los términos que expone en su nota, sino la finalización del período de validez, de la aprobación otorgada por la autoridad competente.

III. Del Reglamento Nacional de Urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones.

El Decreto Ejecutivo No.150 de 2020¹, establece las normas y principios básicos y el procedimiento para el desarrollo de urbanizaciones, lotificaciones y parcelaciones en Panamá (artículo 1), estableciendo que la revisión de los planos, en conjunto con las demás entidades facultadas, será coordinada por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial², a través de la Dirección Nacional de Ventanilla Única.

¹ Decreto Ejecutivo No.150 de 16 de junio de 2020, "Que deroga el Decreto Ejecutivo No.36 de 31 de agosto de 1998 y actualiza el Reglamento Nacional de Urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones, de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá". Publicado en la Gaceta Oficial No.29048-B de 16 de junio de 2020.

² Ley No.9 de 25 de enero de 1973, "Por la cual se crea el Ministerio de Vivienda". Publicada en la Gaceta Oficial No.17276 de 2 de febrero de 1973.

Por su parte, en el artículo 42 ibídem, se distinguen tres (3) fases en el trámite de los planos de urbanización de lotificación: revisión de anteproyecto; revisión de construcción, y visto bueno e inscripción de segregación.

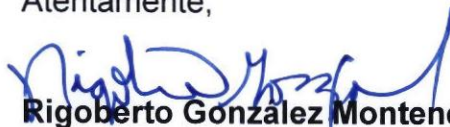
Ahora bien, en la etapa de revisión de planos de anteproyecto, el artículo 49 ibídem, señala que los planos se ingresan para "revisión y registro" y que de ser aceptado "el plano será sellado como indicativo de haber sido revisado satisfactoriamente", mientras que el artículo 51, establece que la aprobación será por un término de dos años, contados desde la revisión y registro.

En este sentido, respecto a su interrogante inicial, dada la necesidad de actualización integral y adecuación a la realidad territorial y urbana en permanente cambio, que sirve de motivación para la Resolución No.150 de 2020, esta Procuraduría estima plausible que un anteproyecto no desarrollado en el tiempo, que le fue aprobado, pueda ser revisado integralmente por las autoridades y confrontado con la realidad territorial y el ordenamiento urbano positivo.

En relación con su segunda y tercera consulta, relativas ambas, a la reutilización y vigencia de actos administrativos (certificaciones, permisos, autorizaciones y/o documentos), emitidos por otras entidades estatales, en el ejercicio de sus competencias, este Despacho considera que el tiempo de validez de los mismos, queda sujeto a la normativa interna de cada Institución.

De esta manera se da respuesta a su nota, reiterando que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, para esta Procuraduría.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-159-24