



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 26 de abril de 2022  
Nota C-056-22

Su Excelencia  
**Rogelio Paredes Robles**  
Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial  
Ciudad.

**Ref. Procedimiento que se debe seguir en el caso que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial respondiera una solicitud de un grupo en particular mediante una nota en específico y se haya presentado un Recurso de Reconsideración a la misma.**

Señor Ministro:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial a la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a su nota DS-AL-329-2022, recibida en este Despacho el 7 de abril de 2022, mediante la cual requiere nuestra opinión, **respecto del:** “ *procedimiento que se debe seguir en el caso en que hayamos respondido una solicitud de un grupo en particular mediante una nota en específico y se haya presentado un Recurso de Reconsideración a la misma*”.

- **Situación planteada:**

Explica el señor Ministro que desde el año 2010, miembros de la Comunidad --de *Bajo Cedro en la Provincia de Bocas del Toro*-- se apersonaron al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, solicitando la “Declaratoria de Antigüedad de Asentamiento Comunitario”, alegando que esta Comunidad fue fundada aproximadamente hace 35 años, dedicada en su gran mayoría al cultivo de alimentos y otras actividades como ganadería, agricultura y cría de peces.

Destaca la consulta entre otras cosas, que el Ministerio de Economía y Finanzas, quien fue consultado, expresó que no existe algún documento a favor para llevar un proceso ejecutivo a favor (sic) de la Nación y que utilizar la vía judicial ordinaria para la recuperación de la tierra se extendería por varios años debido al contexto histórico y jurídico de una de las fincas sujetas a expropiación.

Así las cosas y ante tal escenario, el MIVIOT emitió una nota a la Comunidad manifestando la postura de la intención de no acceder a la solicitud de expropiación de las fincas lo que ha traído como consecuencia que se presente un Recurso de Reconsideración que recae sobre la referida nota, por lo que, en cuanto al procedimiento, requieren consultar si el mismo es conforme a la ley.

Es por lo anterior que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, consultó específicamente si el criterio legal de la institución puede prevalecer o no, en cuanto al procedimiento que se va a utilizar para dar respuesta al Recurso de Reconsideración presentado, dado que el mismo fue interpuesto contra una nota emitida por el Ministerio y dirigida a la Comunidad en la que se establece la postura de una expropiación extraordinaria ante la Autoridad Nacional de Tierras, de conformidad con la Ley 31 de 17 de noviembre de 2014 y la Ley 59 de 2010, mas no del Ministerio ya que se trata de tierras agrarias, por lo que no se configura un interés social urgente y no es competencia, en este caso, del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.”

- **Criterio de la Procuraduría**

Este Despacho es del criterio jurídico que, producto de las condiciones que fueron explicadas en el contexto de la consulta, la nota DS-AL-45-2022 de 17 de enero de 2022, fue susceptible (como acto administrativo emitido por el Miviot), de la interposición de la SOLICITUD DE RECONSIDERACIÓN (*el recurso*), por parte de la Comunidad de Bajo Cedro; situación que, dentro de nuestro derecho interno, permite la presentación de la acción recursiva (*recurso de reconsideración*), establecido en el Título XI De los Recursos, Capítulo II Recurso de Reconsideración, artículo 168, de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”.

Es por lo anterior, que compartimos el criterio señalado por el MIVIOT, al sostener que dicho Recurso de Reconsideración fue presentado de forma extemporánea, por las razones que a continuación explicaremos; no sin antes manifestarles en primer lugar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

- **Consideraciones generales.**

Por la importancia que, a juicio de esta Procuraduría reviste el tema objeto de la presente consulta, consideramos necesario previamente, atender algunas consideraciones de carácter general respecto de las clases de actos administrativos que dentro del procedimiento administrativo surge, y que pueden ser objeto de acciones recursivas. Veamos:

Para el autor MIGUEL ALÍA PLANA, en su obra *Breve aproximación al acto administrativo y su regulación en el derecho español*<sup>1</sup>, los actos administrativos se clasifican en:

“**Actos definitivos y actos de trámite:** dentro del procedimiento administrativo se producen muchos pasos conducentes a obtener el acto final. Esos pasos intermedios suelen dar lugar a actos de trámite.

---

<sup>1</sup> MIGUEL ALÍA PLANA. *Breve aproximación al acto administrativo y su regulación en el derecho español*, págs. 3 a 5; citado por VÍCTOR LEONEL BENAVIDES PINILLA, en su obra *Compendio de Derecho Público Panameño. Ediciones Jurídicas Andrés Morales 2012*. Pág.100 a 101.

El final es el acto definitivo, que se plasma en la Resolución. Actos de trámite, como ejemplo, son informes dictámenes, actos de prueba, propuestas de resolución. La importancia de la distinción reside en que sólo los definitivos son objeto de control y posibles **(sic)**. Excepcionalmente, También lo son los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión: Ejemplo: lista de aprobados de un ejercicio de una oposición.

**Actos que agotan la vía administrativa y los que no:** los primeros también se denominan actos que causan estado. Esta clasificación también es importante en cuanto a los que son susceptibles de recurso ordinario (los que no agotan la vía) o sólo contencioso-administrativos (los que la agotan).  
...” (Resaltado del autor).

Es significativo explicar, respecto de los actos administrativos arriba transcritos, que éstos, están revestidos simultáneamente de eficacia y validez, una vez se emiten.

Así pues, la eficacia es aquella que hace referencia a la producción temporal de efectos y puede hallarse supeditada a la notificación, publicación o aprobación posterior del acto válido. Por lo tanto un acto podrá ser válido pero ineficaz y eficaz pero inválido.

Respecto de la presunción de validez, *“los actos se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten”*. De la lectura de este señalamiento, parece que coinciden ambos momentos en el tiempo, cuando generalmente ocurre lo contrario; es decir, la validez supone la concurrencia en el acto de todos los elementos que lo integran y tiene lugar desde el momento en que se dictan o se acuerdan.

En este orden de ideas debemos tener presente, que los actos de la Administración Pública<sup>2</sup> se presumirán válidos; siendo esta presunción *“iuris tantum”*. Quiere esto decir que si alguien pretende la invalidez de un acto o pone en duda su validez, debe acudir a la revisión de oficio y probar que el acto es nulo o anulable y obtener una declaración de nulidad administrativa o judicial. Mientras tanto el acto es válido y produce efectos. Por ello, es que doctrinalmente también se le conoce como *“presunción de legalidad o legitimidad”*.

Vistas las consideraciones generales arriba expuestas, procedemos a emitir nuestro criterio jurídico en los siguientes términos

## **I. Del procedimiento administrativo.**

Señala en su consulta, que la misma obedece a la finalidad de obtener una opinión que les permita aclarar, el procedimiento que se debe seguir en el caso en que hayan respondido una solicitud de un grupo en particular, mediante una nota en específico y se haya presentado un Recurso de Reconsideración a la misma.

---

<sup>2</sup> Nos estamos refiriendo de manera específica, a la nota DS-AL-45-2022 de 17 de enero de 2022, que emitiera el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a la Comunidad de Bajo Cedro; la cual fue objeto de la interposición de una acción de reconsideración 2 meses y 7 días después de notificada, por parte del Presidente de la Directiva del Corregimiento de Bajo Cedro.

En este sentido, al referirnos al procedimiento administrativo debemos decir que el mismo, es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración al desarrollar su actividad. Los órganos de administración se mueven dentro de los límites precisos que fija el Derecho sujetándose a reglas de procedimiento determinadas. Esto es indispensable no sólo para encausar debidamente a las administraciones públicas, sino como garantía de los particulares afectados por la actividad que desenvuelven. El cumplimiento de las normas de procedimiento es, por lo tanto, un deber de los órganos públicos<sup>3</sup>.

Como podemos observar, la importancia fundamental que conlleva la correcta aplicación del procedimiento administrativo, se centra en esa garantía hacia los particulares afectados, por aquellos actos de la administración pública que se emitan y, éstos, vulneren derechos subjetivos de terceros. De ser así, quien alegue la afectación subjetiva producto de los efectos de dichos actos, puede y le corresponde proceder a través de los mecanismos de ley, que para ello le están garantizados como mecanismo de defensa y que se encuentran debidamente desarrollados en la Ley No.38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo; específicamente mediante la interposición de los recursos que en vía gubernativa le asisten, como lo son los recursos de reconsideración y/o de apelación.

En el Título XI, Capítulo II, artículos 168 a 170, de la citada Ley No.38 de 2000, se establece el Recurso de Reconsideración, el cual podrá ser interpuesto **dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación** de la resolución de primera o única instancia. Es importante mencionar que una vez **interpuesto el recurso de reconsideración o propuesto en tiempo oportuno y, por persona legítima para ello**, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto.

Dos son los aspectos de importancia que debemos destacar del párrafo anterior:

1. Que el recurso de reconsideración debe ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles posterior a la notificación del acto administrativo y;
2. Que quien recurra en contra del acto, sea la persona legitimada para recurrir.

En este orden de ideas, al analizar la documentación que se adjuntó con la consulta (*nota DS-AL-45-2022 de 17 de enero de 2022, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a la Comunidad de Bajo Cedro; y el escrito de Reconsideración que interpusiera el Presidente de la Directiva del Corregimiento de Bajo Cedro, dos (2) meses y siete (7) días después de notificada*), podemos advertir que dicho escrito fue presentado de manera extemporánea, ello, conforme lo establece el artículo 168 de la Ley No.38 de 2000. Veamos:

“**Artículo 168.** El recurso de reconsideración podrá ser interpuesto dentro de los **cinco días hábiles, contados a partir de la**

---

<sup>3</sup> **SAYAGUÉS LASO, ENRIQUE.** *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1, Editorial Fundación Universitaria. Montevideo, Uruguay. 2010, p.462. Citado por **VÍCTOR LEONEL BENAVIDES PINILLA**, en su obra *Compendio de Derecho Público Panameño. Ediciones Jurídicas Andrés Morales 2012.* Pág.102 a 103.

**notificación** de la resolución de primera instancia o única instancia.” (El resaltado es nuestro).

Se desprende con meridiana claridad que, quien pretenda recurrir un acto administrativo que considere vulnere o conculque derechos subjetivos, solo lo podrá dentro **hacer** de los cinco días siguientes a su notificación; de lo contrario cualquier acción vencido ese término, deviene extemporánea.

## II. Nota DS-AL-45-2022 de 17 de enero de 2022, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a la Comunidad de Bajo Cedro.

Es importante dentro del contexto y desarrollo del tema objeto de su consulta, analizar si la aludida nota, constituye un acto administrativo susceptible de ser recurrido, a través del referido **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**<sup>4</sup>

- Del contenido de la nota:  
“Señores  
COMUNIDAD DE BAJO CEDRO  
PROVINCIA DE BOCAS DEL TORO  
E S D

Estimados Señores:

Con el respeto acostumbrado, tengo a bien manifestarles que una vez realizado el estudio y el análisis jurídico en conjunto con la Autoridad Nacional de Administración de Tierras con relación a su solicitud de expropiar las fincas 181, 471130, 471135, 471319 y 472347, ubicadas en la provincia de Bocas del Toro **hemos homologado criterios legales con fundamento en la Ley 31 de 2014 que da vigencia y modifica la ley 20 de 2008 donde se establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria y la Ley 59 de 2010 que crea la Autoridad Nacional de Tierras.**

Como esta (**sic**) establecido en la norma, la expropiación es la figura mediante la cual el Estado se hace dueño de un bien perteneciente a un particular con el objeto de destinarlo a la satisfacción de un interés social ante 600 hectáreas para 47 familias **aunado a que a la vez se desarrollan actividades de tipo agraria que se escapan de nuestra competencia como Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.**” (El resaltado es de la Procuraduría)

Los aspectos más relevantes de la nota son los siguientes:

1. Es un acto administrativo en firme, emitido por una autoridad competente, en el cual se hace un reconocimiento expreso de “homologación de criterios legales debidamente fundamentados”, con la participación de otras instituciones públicas.

---

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 168 de la Ley No.38 de 2000.

2. Subyace la existencia de una solución ante la problemática existente, respecto a la necesidad de la Comunidad de Bajo Cedro, de obtener la “*Declaratoria de Antigüedad de Asentamiento Comunitario*”; sin embargo el MIVIOT declina competencia.

Ahora bien, tal y como lo señaló el ya citado autor colombiano **MIGUEL ALÍA PLANA**, dentro del procedimiento administrativo se producen muchos pasos conducentes a obtener el acto final. Esos pasos intermedios suelen dar lugar a actos de trámite y el final es el acto definitivo, que se plasma en la Resolución.

Los actos de trámite, excepcionalmente, también lo son los actos que determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento y pueden producir indefensión. Son todos estos aspectos que nos llevan a una primera conclusión, y es el hecho que, a nuestro juicio, la Nota DS-AL-45-2022 de 17 de enero de 2022, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a la Comunidad de Bajo Cedro, sí se constituye en un acto que causa estado, efectos jurídicos y, por lo tanto es susceptible de ser recurrido vía gubernativa a través del recurso de reconsideración.

### **III. De la extemporaneidad de los recursos.**

Se considera que un recurso es extemporáneo, cuando es interpuesto fuera del plazo establecido, que tiene como consecuencia la no admisión del mismo.<sup>5</sup>

En este sentido es importante señalar que uno de los principios generales que rigen el sistema contencioso administrativo de nuestro país indica que, para acceder a la revisión jurisdiccional de los actos administrativos, es necesario agotar, previamente, la instancia administrativa (*es decir, la vía gubernativa*). Esta regla, por supuesto, tiene sus excepciones reguladas expresamente por ley. Es por ello, que para agotar la vía administrativa y acceder a la instancia judicial, es necesario recorrer el procedimiento administrativo pertinente, interponiendo los recursos estipulados por las normas administrativas, en tiempo y forma.

Por ende, en principio, la interposición extemporánea de un recurso administrativo hace perder al particular la posibilidad de revisión judicial del acto administrativo, que afecta sus derechos subjetivos.

En este estado, y ya analizada prolijamente la consulta y sus adjunto, señalamos una vez más que al examinar la documentación que acompañó dicha consulta (*nota DS-AL-45-2022 de 17 de enero de 2022, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a la Comunidad de Bajo Cedro; y el escrito de Reconsideración que interpusiera el Presidente de la Directiva del Corregimiento de Bajo Cedro, dos (2) meses y siete (7) días después de notificada*), podemos indicar que el escrito fue presentado de manera extemporánea, ello, conforme lo establece el artículo 168 de la Ley No.38 de 2000.

---

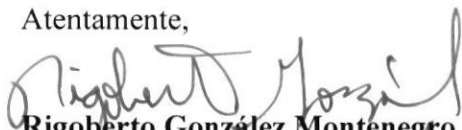
<sup>5</sup> Diccionario panhispánico del español jurídico. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA.

#### IV. Nuestras conclusiones.

1. La nota *DS-AL-45-2022 de 17 de enero de 2022*, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, sí es un acto administrativo recurrible;
2. El escrito de **reconsideración** presentado contra dicho acto, deviene extemporáneo en su presentación;
3. Con ello, ha quedado agotada la vía gubernativa;
4. El procedimiento administrativo que se debe seguir es el establecido en la Ley No.38 de 2000;
5. Igualmente, compartimos los planteamientos expuestos en su consulta, cuando señalan que tanto el artículo 117 de la Constitución Política de la República de Panamá, como el numeral 2 del artículo 2 de la Ley No.61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, así como el Pacto de San José (Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, establecen la prerrogativa que tiene el Ejecutivo, en caso de darse un interés social urgente que requiera medidas rápidas de decretar la expropiación de una finca privada, así como también, por conducto del Miviot, de proporcionar y dotar de una vivienda digna a la población en general y a las familias que carezcan de ella, toda vez que es un derecho social al cual tienen acceso los habitantes de este país, por igual.
6. Si a juicio del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, lo que procede es la aplicación del artículo 4 de la Ley No.31 de 17 de noviembre de 2014 "*Que establece un procedimiento especial de expropiación extraordinaria para definir y formalizar los asentamientos comunitarios por antigüedad*"; es decir, un proceso de expropiación extraordinaria por parte de la Autoridad Nacional de Tierras, intervenga su Despacho como instancia mediadora en el mayor interés de la COMUNIDAD DE BAJO CEDRO, en la Provincia de Bocas del Toro, para que dicho proceso de expropiación alcance los mejores beneficios en favor de los Derechos Humanos de la Comunidad hoy afectada.

Damos respuesta de este modo a su solicitud, reiterándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a la consulta formulada.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/jabsm  
C-056-22



*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)\**