



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de junio de 2020  
C-065-20

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

Ref: Asignación de beneficios de viviendas de interés social a familias y personas necesitadas, a través de proyectos que son elaborados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en diversos inmuebles y que son financiados por el Estado.

Señor Ministro:

Por este medio damos respuesta a la Nota DS-AL-548-2020 de 27 de mayo de 2020, recibida en este Despacho el día 4 de junio de 2020, mediante la cual su predecesora, Inés Samudio De Gracia, acude a esta Procuraduría elevando una consulta jurídica, a fin de obtener nuestra opinión que respecto de, situaciones que se presentan en el Ministerio bajo su digno cargo, en relación a la asignación de beneficios de viviendas de interés social a familias y personas necesitadas, a través de proyectos que son elaborados, por dicho Ministerio en diversos inmuebles y que son financiados por el Estado.

Luego de la lectura de la nota objeto de la consulta y, en virtud de la facultad concedida a este Despacho mediante el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, que faculta a esta entidad a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, que consultaren nuestro parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, nos permitimos indicar lo siguiente:

**I. Lo consultado:**

Apreciamos que la consulta busca nuestro pronunciamiento jurídico, respecto del artículo 117 de la Constitución Política; el Pacto de San José (Convención Interamericana de Derechos Humanos) y, la Ley No.61 de 23 de octubre de 2009 “Que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial”, en cuanto que, según indica en su misiva, desea conocer: “*sobre otorgamiento de beneficios en los Proyectos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial*”, específicamente las siguientes interrogantes:

“1 ¿Se debe otorgar el beneficio de una vivienda digna en los proyectos del Ministerio a personas de nacionalidad extranjera cuyo estatus migratorio es legal en el país, por ejemplo, a extranjeros con carnet de residente permanente en Panamá (carnet con letra E emitido por

el Tribunal Electoral), conforme lo ha interpretado este Ministerio en el criterio que hemos formulado.

2. Si debe el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial permitir que personas con propiedades inscritas en el Registro Público e incluso algunas con gravámenes hipotecarios y propietarias de inmuebles que habitan y le dan uso y goce habitacional, solicitar el beneficio de una vivienda digna en determinado proyecto de los que tiene el Ministerio para posteriormente ser financiado por el Estado, como un beneficio a las familias más desfavorecidas aun cuando esto contradice, a nuestro criterio, el texto de los numerales 2 y 28 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, por lo que consultamos: ¿Cómo debe interpretarse este texto legal a la luz del supuesto de hecho ya expuesto respecto a personas con propiedades inscritas en el Registro Público, que mantiene gravámenes y que dan uso y goce habitacional a las referidas propiedades? De igual manera, solicitamos conocer a través de su opinión si el criterio de este Ministerio es válido en cuanto a la interpretación que le hemos dado.
3. Si el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial debe dotar de vivienda digna a aquella persona que señala ser heredero o heredera de una persona fallecida que no ha sido beneficiada de la solución habitacional y que no es propietaria del inmueble ya que solo fue tomada en cuenta para un posible beneficio de una vivienda digna. Le consultamos si es válida la interpretación legal que hemos presentado como nuestro criterio es válida (sic), respecto a que no se es competente para otorgar beneficios a personas que dicen tener vínculos con personas ya fallecidas sobre inmuebles de los que ni siquiera le habían sido otorgados al fallecido.

En caso afirmativo, y si es en razón del interés social, ¿El Ministerio podría elaborar procedimientos para otorgar dichos beneficios a quienes dicen tener vínculos con las personas ya fallecidas y para designarles el beneficio como tales?”

## **II. Criterio de la Procuraduría de la Administración:**

En relación a su primera interrogante, esta Procuraduría considera que las condiciones (*el procedimiento*), para otorgar el beneficio de una vivienda digna en todos los proyectos que atiende el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), a ciudadanos de nacionalidad extranjera, deben estar reguladas en instrumentos jurídicos y ser cónsonas a las normativas de orden migratorio vigentes, al momento de su otorgamiento.

Respecto a su segunda interrogante, este Despacho estima que las funciones contenidas en los numerales 2, 3 y 28 del artículo 2 de la Ley No. 61 de 23 de octubre de 2009, conceden y facultan, al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la capacidad para adoptar las medidas necesarias, en cuanto a las soluciones habitacionales de interés social, así como para formular políticas crediticias especiales e incentivos de todo orden, tendientes a

procurar la dotación de vivienda adecuada a familias que carezcan de ella; de esta forma, corresponde al MIVIOT determinar los requisitos para ser beneficiarios de algún proyecto habitacional de dicho Ministerio, a través de los instrumentos jurídicos regulatorios pertinentes.

En relación con su tercera y última interrogante, estimamos que no sería jurídicamente viable ni procedente, que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial otorgue el beneficio de una vivienda a aquellas personas que señalan o se consideren ser, herederos de un tercero que antes de haber fallecido, no alcanzó el beneficio de la solución habitacional y que, por lo tanto, no se puede constituir ni es propietario del inmueble, ya que aquél, solo fue tomado en cuenta (*en vida*), para un posible beneficio de una vivienda, puesto que, se estaría desvirtuando la naturaleza del proceso sucesorio y las normas que sobre esta materia regula el Código Civil (*relativas a la propiedad*).

### **III. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración:**

De conformidad con el artículo 1 de la Ley No.61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, éste, (*el Ministerio*), tiene la finalidad de establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población; haciendo énfasis en los sectores de menor ingreso, tal como lo consagra el artículo 117 de nuestra Carta Magna. Veamos:

“**ARTICULO 117.** El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.”

De lo anterior se infiere que los sectores de menor ingreso, gozarán de una especialidad dentro de la política nacional de vivienda; y ello, debe constituir el fundamento para que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en el ejercicio de sus funciones específicas de asegurar de manera efectiva la política nacional en sus comunidades, dicte y los instrumentos jurídicos que regulen los Proyectos de soluciones habitacionales como el conocido programa “*Techos de Esperanza*” y/o el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), este último regulado mediante Decreto Ejecutivo No.10 de 15 de enero de 2019<sup>1</sup>, como fuera modificado parcialmente, por el Decreto Ejecutivo No.50 de 31 de mayo de 2019<sup>2</sup>.

En este sentido, somos del criterio que las condiciones para otorgar el beneficio de una vivienda digna en todos los proyectos del MIVIOT, a personas de nacionalidad extranjera, deberán estar previamente reguladas en instrumentos jurídicos y, ser cónsonas a la normativa de orden migratorio; en atención a lo preceptuado en los artículos 14 y 15 de nuestra Carta Magna, que son del contenido siguiente:

---

<sup>1</sup> Publicado en Gaceta Oficial No. 28697-A del 18 de enero de 2019.

<sup>2</sup> Publicado en Gaceta Oficial No. 28787-B del 3 de junio de 2019.

“**ARTICULO 14.** La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país.”

“**ARTICULO 15.** Tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, estarán sometidos a la Constitución y a las Leyes.”

Del artículo 14 constitucional arriba citado, podemos indicar que la inmigración responde, visiblemente, a los intereses sociales, económicos y demográficos del país; por lo que sería irregular que el MIVIOT registre y mantenga una relación con una persona que se encuentra de manera no legal en el país y que, por consiguiente, estaría en clara contravención de las normas de carácter positivas (*migratorias*).

Si bien es cierto como en párrafos anteriores expusimos, que las funciones contenidas en los numerales 2, 3 y 28 del artículo 2 de la Ley No.61 de 23 de octubre de 2009, facultan al MIVIOT para adoptar las medidas necesarias en cuanto a las soluciones habitacionales de interés social, así como para formular políticas crediticias especiales, e incentivos de todo orden, tendientes a procurar la dotación de viviendas adecuadas a familias que carezcan de ellas; no menos cierto es que, el principio de estricta legalidad que consagra el artículo 18 de nuestra Constitución Política y reproduce el artículo 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000, llama al servidor público a hacer sólo lo que le permite la ley, siendo ello aplicable a sus actuaciones administrativas.

De este modo, corresponde al MIVIOT proferir los instrumentos jurídicos regulatorios que establezcan los requisitos para ser beneficiario de cada proyecto habitacional que desarrolle dicho Ministerio; y observar el cumplimiento de tales regulaciones, que deben ser cónsonas con la política nacional de vivienda.

Respecto de la facultad que pueda tener el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de otorgar una vivienda digna, a aquellas personas que señalan ser herederos de una persona fallecida que no logró ser beneficiada con una solución habitacional y que no es propietaria del inmueble, ya que solo fue tomada en cuenta para un posible beneficio de una vivienda, es necesario reiterar el contenido del principio de legalidad, respecto de las actuaciones administrativas en el ejercicio de sus funciones, además de hacer un análisis de la naturaleza del proceso sucesorio y las normas del Código Civil relativas a la propiedad.

En este sentido, hacemos referencia al artículo 337 del Código Civil, relativo a la propiedad, que es del contenido siguiente:

“**Artículo 337.** La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.  
El propietario tiene acción contra el poseedor de la cosa para reivindicarla.”

De lo anterior se infiere que la propiedad está íntimamente ligada al derecho del goce y uso de un bien, por lo que no es posible reclamarla respecto a un bien futuro – *en este caso inmueble* – del que no se ha recibido el goce y uso.

Es importante también analizar el sujeto titular del derecho de propiedad, que según define el jurista Jacinto Javier Espinoza en su obra *Los Derechos Reales en el Ordenamiento Jurídico Panameño*<sup>3</sup>, “*es la persona natural o jurídica singular o plural dueña del bien o bienes objetos de dominio*”. Indica este mismo jurista, que entre los modos de adquirir el dominio en el ordenamiento jurídico patrio, se encuentran la accesión, el descubrimiento de tesoro, la ocupación, la prescripción, la tradición y la sucesión por causa de muerte; y, sobre esta última, señala lo siguiente:

**“ La Sucesión por Causa de Muerte.**

Se trata de un modo derivativo a título gratuito, para adquirir el dominio de bienes dejados por una persona con ocasión de su deceso o fallecimiento. Sobre el particular es pertinente el art. 628 del Código Civil, el cual define la sucesión por causa de muerte como “*La transmisión de los derechos activos y pasivos que componen la herencia de una persona muerta a la persona que sobrevive a la cual la ley o el testador llama para recibirla*”. Este modo de adquirir tiene lugar por mediar un testamento o seguir el orden de parentesco más próximo o ab intestato, aplicándose en este segundo caso la regla que el pariente más próximo excluye al más remoto y delación de la herencia se da por el vínculo próximo de parentesco<sup>4</sup>.”

Es por todo lo anterior que este Despacho considera que Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, no está facultado legalmente, para otorgar beneficios a presuntos herederos de aquellas personas que no llegaron a obtener el uso, goce y disfrute de bienes inmuebles que forman parte de los proyectos habitacionales del Ministerio y, en todo caso, los presuntos herederos podrán aplicar al respectivo programa de interés social, en su propio nombre y representación, si cumplen con los requisitos exigidos en los instrumentos jurídicos regulados para determinada solución habitacional; correspondiéndole al MIVIOT evaluar la nueva solicitud.

Este Despacho concluye lo siguiente:

1. Las condiciones para otorgar el beneficio de una vivienda digna en todos los proyectos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) a personas de nacionalidad extranjera, deberán previamente estar reguladas jurídicamente y, ser cónsonas a la normativa de orden migratorio.
2. Las funciones contenidas en los numerales 2, 3 y 28 del artículo 2 de la Ley No.61 de 23 de octubre de 2009, facultan al MIVIOT de la capacidad para adoptar las medidas necesarias, en cuanto a las soluciones habitacionales de interés social, así como para formular políticas crediticias especiales, e incentivos de todo orden, tendientes a procurar la dotación de una vivienda adecuada a familias que carezcan de ella.

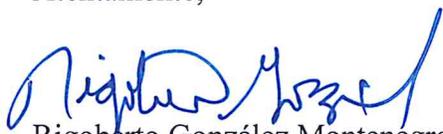
---

<sup>3</sup>ESPINOZA G, Javier J., *Los Derechos Reales en el Ordenamiento Jurídico Panameño –Volumen II*, Edit. Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Septiembre, 2016. Pág. 47.

<sup>4</sup> Cfr. Ob. Cit. Págs. 279-280.

3. Corresponde al MIVIOT proferir los instrumentos jurídicos regulatorios que establezcan los requisitos para ser beneficiario de cada proyecto habitacional que desarrolle dicho Ministerio; y observar el cumplimiento de tales regulaciones, que deben ser cónsonas con la política nacional de vivienda.
4. No es jurídicamente viable que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, favorezca con una vivienda, a aquellas personas que manifiesten ser herederos de una persona fallecida, que no logró ser beneficiada de la solución habitacional y que no es propietaria del inmueble, ya que solo fue tomada en cuenta para un posible beneficio de una vivienda; por lo que se estaría desvirtuando la naturaleza del proceso sucesorio y las normas del Código Civil relativas a la propiedad.
5. De igual forma, el MIVIOT no está facultado para otorgar beneficios a presuntos herederos de personas que no llegaron a tener el uso, goce y disfrute, de inmuebles que forman parte de los proyectos habitacionales del Ministerio; y, en este caso, los presuntos herederos pueden aplicar al respectivo programa de interés social, en su propio nombre y representación, si cumplen con los requisitos exigidos en los instrumentos jurídicos regulados para determinada solución habitacional; correspondiéndole al MIVIOT evaluar la nueva solicitud.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

RGM/mork



*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)\**