



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de febrero de 2023  
C-SAM-10-23

Señor  
**Humberto González**  
E. S. M.

**Ref: Procedimiento para expedir permisos de construcción, legalidad de los actos administrativos.**

Señor González:

Hacemos referencia a su escrito, presentado ante este Despacho el 1 de febrero de 2023, a través del cual consulta concretamente lo siguiente cito:

“...  
...

1. ¿Es deber del departamento de ingeniería municipal solicitar antes de la aprobación de cualquier anteproyecto, permiso de construcción y ocupación en las áreas urbanas o semi urbanas una asignación de uso de suelo emitido por el MIVIOT?
2. ¿Es legal que el ingeniero (a) municipal, imponga multas en nombre del municipio de Antón por encima de lo que indican las leyes administrativas nacionales que rigen los acuerdos municipales?, código administrativo, “que pese a que la norma de orden legal (artículo 1318 del Código Administrativo) establece una multa de B/1.00 a B/.25.00 por construir sin el respectivo permiso de construcción”.
- ...
4. Señor Procurador, los acuerdos municipales, resoluciones y demás normas emitidas por el concejo municipal de Antón en materia de construcción ¿están por encima de la ley que rige el Ordenamiento Territorial de la República de Panamá?
5. ¿Es legal el cobro de permisos de construcción por parte del Municipio de Antón en áreas urbanas y semi urbanas que no cuenten con asignación de uso de suelo sin tramitar ante el Miviort dicha asignación?
6. ¿Podrá solicitarse ante un juez natural la nulidad de los permisos de construcción y multas emitidos por el departamento de ingeniería municipal de Antón que no hayan cumplido con la ley de ordenamiento territorial en las áreas urbanas o semi urbanas del Distrito de Antón?
7. El Municipio de Antón emitió el decreto No.02-2023 en la cual faculta al departamento de ingeniería municipal a imponer multas que alcanzan los B/.100.00 por la construcción improvisada de todo tipo de ranchos, galeras, fondas en servidumbres públicas en áreas de playa si los permisos de construcción del municipio y del Benemérito Cuerpo de Bomberos. Insisten en mantener una costumbre de ilegalidad y de estafa en contra de los contribuyentes ya que siguen cobrando permisos de construcción ilegales que no cumple con la norma de ley que rige la construcción en la República de Panamá. ¿Administrativamente las funciones de un ingeniero municipal se le pueden otorgar facultades de multar, cuando son temas respectivos al juez de paz? Adicional que las playas pertenecen a la nación no los municipios.”

**Criterio de la Procuraduría de la Administración:**

Primeramente me permito indicarle, que de conformidad con lo previsto por el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada

interpretación de la ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso concreto; supuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, toda vez que, no guarda relación con las funciones previamente establecidas y, quien promueve la consulta no ostenta la calidad de servidor público. Sin embargo, en aras de brindar una orientación general, en función al derecho de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, concordante con el artículo 3 (numeral 6) de la Ley 38 de 2000, expondremos algunas consideraciones sobre su inquietud, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de este Despacho, veamos:

En relación a la primera inquietud plasmada en su consulta que señala: *¿Es deber del departamento de ingeniería municipal solicitar antes de la aprobación de cualquier anteproyecto, permiso de construcción y ocupación en las áreas urbanas o semi urbanas una asignación de uso de suelo emitido por el MIVIOT?*, debemos indicarle lo siguiente:

El Municipio de Antón, aprobó mediante el Acuerdo No.CM-04-2017 de 10 de enero de 2017 “*Por el cual se reestructura, actualiza, se establecen los procedimientos, se dictan disposiciones sobre las construcciones, adiciones o mejoras a edificaciones, obras civiles e hidráulicas, demoliciones, cortes, rellenos o movimientos de tierra e incorporar nuevas actividades lucrativas en el Sistema Tributario del Municipio de Antón*”, publicado en Gaceta Oficial No.28231-A de 7 de marzo de 2017, se establecen los procedimientos para la obtención y expedición de los permisos de construcción y actividades conexas dentro del distrito de Antón.

Adicional a lo anterior, también se deberán observar los artículos 1313, 1316, 1320 y 1324 del Código Administrativo, la Ley 6 de 2006 de 1 de febrero de 2006, el Decreto Ejecutivo No.23 del 16 de mayo de 2007 y el Decreto Ejecutivo No.366 del 28 de diciembre de 2006 y demás disposiciones que desarrollan la materia.

En dicho Acuerdo Municipal se señalan en los artículos 3 y 4 lo siguiente:

**“Artículo 3:** Para la obtención del Permiso de Construcción en general, señalado en los artículos anteriores, el interesado deberá someter para su revisión, un plano de la obra por realizar o un Anteproyecto en los casos y a juicio del Jefe de Obras Municipales del Departamento de Ingeniería Municipal. Todos los planos a nivel de Anteproyecto, Edificaciones, Misceláneos, Urbanizaciones, Terracería, Movimiento de Tierra, infraestructura deberán cumplir con todas las Normas, Leyes, Resoluciones, Acuerdos y Decretos vigentes que regulan la materia. (Lo subrayado es nuestro)

**Artículo 4:** Requisitos para la revisión de Anteproyectos:

**1. OJETIVO:** Todo interesado en realizar un nuevo proyecto de edificación, mejoras o adición a Edificaciones existentes que involucren alteraciones al uso de suelo o ajustes a las Normas de Desarrollo vigentes, debe inicialmente, previa consulta a las Entidades Competentes, presentar un ANTEPROYECTO. El Anteproyecto constituye un servicio de orientación para el interesado previo a la presentación de los planos de edificación y por lo tanto, no autoriza al propietario para ejecutar obras. (Lo subrayado es nuestro)

En caso de Anteproyectos aprobados para los propósitos de solicitar el Permiso Preliminar de Construcción, el profesional idóneo o la empresa constructora no podrán iniciar la obra, sin que se le haya expedido el Permiso Preliminar correspondiente.  
...”

De las citadas normas podemos colegir, que para la obtención del permiso de construcción en general, será “*el interesado*” a quien le corresponderá complementar la información requerida a

fin de dar trámite a lo solicitado, cumpliendo con las leyes urbanísticas y demás disposiciones como la antes descrita.

Con relación a su segunda, tercera, quinta, sexta y séptima interrogante, se responderá de forma conjunta, por tratarse de temas vinculados a la legalidad de los actos, advirtiendo lo siguiente:

En atención a sus inquietudes, tengo a bien indicarle que el artículo 2 de la Ley 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", situación que no se configura en el presente caso; toda vez que lo que se solicita guarda relación con un análisis sobre la legalidad y alcance de actos administrativos materializados, los cuales se presumen legales 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. (Resaltado nuestro)

Al respecto, la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 13 de febrero de 2020, sobre el tema de la presunción de legalidad, se pronunció en su parte medular, en los siguientes términos:

"Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, por ello este Tribunal ha dicho siguiendo la doctrina ius administrativista que *"todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que aquella sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma."* (ARCINIEGA, Antonio José. Estudios sobre jurisprudencia administrativa, Tomo I, Edit. Temis, Bogotá, 1982, pág. 10.

Sobre el referido principio de legalidad plantea el autor Roberto Dromi, en su obra Derecho Administrativo, Editorial Ciudad Argentina, Buenos Aires, página 1021, lo siguiente:

"El principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva legal); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."

...

Efectivamente desde la perspectiva jurídica, el principio de legalidad (en sentido estricto) se enuncia de la siguiente manera: "todo acto de los Órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado en el derecho en vigor". Es decir que todo acto de la autoridad pública debe tener fundamento en una norma jurídica vigente y, más allá, dicha norma jurídica debe encontrar su propio sustento en una norma superior. Este principio tiene un origen histórico antiguo y se ha venido

enriqueciendo durante el desarrollo del pensamiento político y jurídico. Desde sus orígenes detrás del principio de legalidad descansa la contraposición entre "el gobierno de los hombres" y el "gobierno de las leyes": en el primer caso, los gobernados se encuentran desprotegidos frente al arbitrio del gobernante, y, en el segundo, los súbditos cuentan con más posibilidades de conocer de antemano los límites y alcances del ejercicio de la autoridad. Ciertamente, detrás de esta dicotomía existe un juicio de valor: donde impera la legalidad los administrados cuentan con un cierto grado de certeza y seguridad jurídica y disfrutan, en principio, de un estado de igualdad frente a la ley (ideal griego isonomía); donde la legalidad es un principio ausente, los gobernantes cuentan con un margen discrecional absoluto para afectar la vida de sus súbditos. Sin embargo, en términos estrictos, el principio de legalidad como tal poco nos dice del contenido de las normas jurídicas que rigen a una comunidad determinada.

La existencia de un determinado cuerpo normativo que regule las condiciones del ejercicio del poder político (sistema jurídico vigente) no garantiza, por sí sola, la vigencia de un catálogo de garantías de seguridad jurídica para los súbditos de quien ejerce la autoridad. Por eso, el principio de legalidad en sentido amplio debe entenderse como un ideal jurídico que no hace referencia al derecho que "es", sino al derecho que debe "ser".

Con respecto a su cuarta interrogante en la que plantea lo siguiente, cito: "4. Señor Procurador, los acuerdos municipales, resoluciones y demás normas emitidas por el concejo municipal de Antón en materia de construcción ¿están por encima de la ley que rige el Ordenamiento Territorial de la República de Panamá?, sobre este punto, debemos observar que de conformidad con lo previsto por los artículos 234 constitucional y 3 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre el Régimen Municipal," las autoridades municipales tienen el deber de subordinar sus actuaciones a la Constitución Política, leyes, decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa, en concordancia con el artículo 35 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativa en general.

Bajo este escenario no le es dable a esta Procuraduría en esta oportunidad, emitir un dictamen jurídico en los términos solicitados, teniendo en cuenta, que ello constituiría un pronunciamiento prejudicial, que iría más allá de los límites que nos impone la Ley en torno a materias que privativamente le corresponderá atender a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

RGM/pb  
Exp.SAM-CON-10-23



*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)