



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 2 de septiembre de 2021  
C-SAM-28-21

Licenciado  
**Amado Franco**  
Alcalde del Municipio de Guararé  
E. S. D.

**Ref. Aplicación de Acuerdo Municipal, Permiso de Construcción.**

Señor Alcalde:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren, tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de contestar su nota 103-2021-AL de 16 de agosto de 2021, recibida en este Despacho de la Procuraduría, el 20 de agosto del presente año y, en la cual nos formula la siguiente interrogante:

En la eventualidad que se derogue el Acuerdo Municipal N° 21 de 2021 ¿Es viable otorgar un permiso de construcción, dado que ya se emitió un Informe Técnico de la Dirección de Obras y Construcciones, durante la vigencia del Acuerdo N°21 de 2021, que recomienda **NEGAR** la solicitud de permiso de construcción por no contar con la aprobación de la comunidad?

Sobre su consulta, esta Procuraduría debe advertir que conforme al segundo párrafo del Artículo 73 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, concordante con el numeral 2 del Artículo 97 del Código Judicial y el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, corresponde a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

En ese sentido, debemos expresarle que su solicitud rebasa nuestras competencias, ello fundamentado en lo que a nuestras actuaciones establece el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.”

En virtud de lo expuesto, no es dable a esta Procuraduría darle contestación a su consulta en los términos que usted solicita, ya que nos encontramos frente actuaciones o actos materializados y que los mismos se encuentran vigentes, por lo que, se presume su legalidad al tenor de lo establecido en los artículos 34, 36 y 46 de la Ley 38 de 2000.

En ese mismo sentido, la Sala Tercera en reiteradas ocasiones se ha referido al principio de legalidad como piedra angular del Estado de Derecho, criterios que para lo cual consideramos oportuno citar el fallo de 13 de febrero de 2020, que en lo medular, señala lo siguiente:

"Del examen integro 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 aquélla 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."

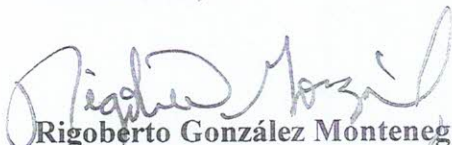
...

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".

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.



RGM/ap  
Exp. CON-028-21