



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 7 de octubre de 2024  
Nota C-219-24

Licenciado  
**Darío Eugenio Carrillo Gomila**  
Servicios Legales y Asociados  
Ciudad.

**Ref.: Interpretación de la cláusula décima del Contrato No.049, suscrito entre el particular REYES Y ASOCIADOS SAFETY MANAGEMENT AND ENGINEERING SERVICE, S.A. y el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI).**

Licenciado Carrillo:

Hacemos referencia a su escrito s/n fechado 24 de septiembre de 2024, a través del cual, en su calidad de Representante Legal de la firma forense Servicios Legales y Asociados, eleva consulta a este Despacho, respecto a la interpretación de la Cláusula Décima del Contrato No. 049, suscrito entre la sociedad Reyes y Asociados Safety Management and Engineering Services, S.A, y el Ministerio de Comercio e Industrias, con una autorización de subcontratación técnico y financiero a favor de la sociedad TECNOPIEDRA, S.A., en los siguientes términos:

“ ...

1. *¿La concesionaria **REYES Y ASOCIADOS SAFETY MANAGEMENT AND ENGINEERING SERVICE, S.A.**, puede extraer los minerales a los que se refiere el referido Contrato No. 049, en las tierras, incluyendo el subsuelo, que se encuentran a una distancia menor de quinientos (500) metros de un proyecto habitacional que se desarrolla con un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) aprobado en 2024 por el **MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (MIVIOT)**?*

*En otras palabras, ¿está obligada la concesionaria **REYES Y ASOCIADOS SAFETY MANAGEMENT AND ENGINEERING SERVICE, S.A.**, a alejarse 500 metros o más del proyecto habitacional que se desarrolla con un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) aprobado en 2024 por el **MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (MIVIOT)**?*

... ” (Lo destacado es de la cita).

Sobre el particular, tengo a bien indicarle 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”, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa, toda vez que lo que se consulta está relacionado con actuaciones litigiosas particulares, en el ámbito jurídico administrativo y/o civil, que involucran necesariamente actuaciones (*actos administrativos materializados que gozan de presunción de legalidad en la vía gubernativa*), a saber:

1. Ministerio de Comercio e Industrias, actuación administrativa materializada: “*Contrato No.049, suscrito en el 2006 entre el particular REYES Y ASOCIADOS SAFETY MANAGEMENT AND ENGINEERING SERVICE, S.A.*”.
2. Ministerio de Vivienda, actuación administrativa materializada: “*Proyecto habitacional que se desarrolla con un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), aprobado en el 2024.*”

Adicional a ello, siendo que quien formula la consulta en la condición de Abogado (litigante) y Representante Legal, de la firma forense Servicios Legales y Asociados, es un particular, no se cumple el presupuesto contemplado en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, que señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos.

Es decir, que, bajo estas restricciones de ley, no le es dable a este Despacho emitir un pronunciamiento de fondo respecto al tema objeto de su consulta; no obstante, y a manera de docencia, nos permitimos ilustrarle sobre la normativa pertinente aplicable, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

#### I. De la Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos.

Al respecto, debemos señalar que la doctrina administrativa ha reconocido el principio de presunción de legalidad, como la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz.

Para el autor colombiano Sánchez Torres, en su obra Teoría General del Acto Administrativo<sup>1</sup>, la presunción de legalidad significa que, una vez emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega, que el fundamento de esta presunción se encuentra en la celeridad y seguridad que debe reinar en la actividad administrativa, puesto que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín.1995. Pág. 5.

previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público.

En ese sentido, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley N° 38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, 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, 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.*

En este sentido, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala lo siguiente:

*“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.** ...” (Subraya y resalta el Despacho)*

A su vez el Artículo 97 del Código Judicial dispone que:

*“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;*

*2. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los*

*decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos;*

... ” (Resalta el Despacho).

En consecuencia, el Contrato No.049, suscrito en el 2006 entre el particular REYES Y ASOCIADOS SAFETY MANAGEMENT AND ENGINEERING SERVICE, S.A, y el Proyecto habitacional que se desarrolla con un Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), aprobado en el 2024, son actos administrativos materializados, que gozan de presunción de legalidad, tienen fuerza obligatoria inmediata, y deben ser aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, o se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales correspondientes<sup>2</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, cualquier pronunciamiento que realice este Despacho en los términos solicitados, implicaría hacer un análisis sobre la legalidad y alcance de posibles actuaciones administrativas, situación que iría más allá de los límites que nos impone la ley, y constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a materias que privativamente debe atender la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en caso de que se interpongan las acciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial, debiendo entonces esta Procuraduría, de acuerdo con el contenido del numeral 2 del artículo 5 de la referida Ley No. 38 de 2000, representar en la vía jurisdiccional los intereses nacionales y municipales de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública.

En razón de lo anterior, no es dable a esta Procuraduría emitir un criterio jurídico de fondo, respecto de lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/ca  
C-200-24

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.  
Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 502-4300, 500-8523  
\* 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)*

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el Artículo 46 de la Ley 38 de 31 de Julio de 2000.