



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de noviembre de 2021
C-183-21

Ingeniero

Rodrigo Chanis Tejada

Presidente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura
Ministerio de Obras Públicas
Ciudad.

Ref: Decreto Ejecutivo No15 de 16 de junio de 2020, emanado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

Ingeniero Chanis:

Por este medio damos respuesta a su Nota de JTIA N°240-2021 de 17 de agosto de 2021, recibida en este Despacho el día 17 de septiembre del año en curso, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, lo siguiente:

“¿El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) dentro de las facultades que ejerce puede establecer las funciones de ingeniero y arquitecto relacionadas con los proyectos de urbanismo que regula, cuando la ley 15 de 26 de enero de 1959 en su artículo 12, numeral c) señala como función de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) determinar las funciones correspondientes a los títulos de Ingeniero, Arquitecto, y las actividades propias de los Agrimensores y Maestros de Obras, Dibujantes Arquitectos y otros Técnicos afines?”

Sobre el particular, este Despacho es del criterio que corresponde a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), como el organismo estatal facultado por ley para ello, determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitecto.

Señalado lo anterior, observamos que su consulta se fundamenta en la emisión, por parte del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), del Decreto Ejecutivo N° 150 de 16 de junio de 2020, “*Que deroga el Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de agosto de 1998 y actualiza el Reglamento Nacional de Urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones, de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá*”, publicado en la Gaceta Oficial N° 29048-B el 16 de junio de 2020, el cual entró a regir a partir de su promulgación.

Al respecto debemos expresarle, que si bien a la Procuraduría de la Administración, de conformidad con lo previsto por el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 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*”, le corresponde servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto; emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez de un acto

administrativo de carácter general que goza de presunción de legalidad, como lo es el Decreto Ejecutivo N° 150 de 16 de junio de 2020, sería transgredir los límites que nos impone la ley por ser ello una actuación que compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial, por lo que las consideraciones que fundamentan nuestra opinión se refieren únicamente a las facultades que confiere la Ley a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), sobre la materia objeto de su consulta y no sobre el acto administrativo señalado.

Nuestra opinión se fundamenta en las siguientes consideraciones:

I. Sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos

El artículo 15 del Código Civil de la República de Panamá dispone que *“las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes”*. Esto es lo que se conoce como el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir que, en términos generales mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley, por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria.

Así pues, el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, señala que:

“**ARTICULO 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:

“Art. 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;
- (...)
11. De la interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos cuando la autoridad judicial encargada de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda;
- (...)”

Por consiguiente, el Decreto Ejecutivo N° 150 de 16 de junio de 2020 emitido en ejercicio de la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo¹, constituye un acto administrativo de carácter general debidamente materializado, el cual goza de presunción de legalidad y es de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes.

De hecho, como es de su conocimiento, dado que así lo manifiesta en su consulta, en la actualidad se tramita ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia una **Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad**, interpuesta por los señores José Manuel Riera Santos, Juan José Cano Alvarado y otros, por medio de apoderado, para que se declare la nulidad, por ilegal, de los numerales 79, 119 y 120 del artículo 6; el primer párrafo del artículo 11; el numeral 3 del literal A.2. del artículo 48; el segundo párrafo del artículo 58; el artículo 65; los apartados A.2.3. y 3.1.7. del Anexo 3; el Anexo 4 y el Anexo 5 del Decreto Ejecutivo N° 150 de junio de 2020, emitido por el MIVIOT, en el cual esta Procuraduría debe intervenir en interés de la ley, como dispone el numeral 3 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 2000.

II. Sobre las facultades de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitecto

El artículo 12 de la Ley N° 15 de 26 de enero de 1959 “*Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura*”², señala que:

¹ Cfr. Numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá.

² Ha sido modificada por la Ley N° 53 de 4 de febrero de 1963 y la Ley N° 21 de 20 de junio de 2007.

“Artículo 12. Son atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura las que esta Ley les consagra y aquellas que en el desarrollo de la misma el Órgano Ejecutivo les confiera.

a) Velar por el cumplimiento de esta Ley.

...

c) Determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitectos y las actividades propias de Agrimensores y Maestros de Obras, Dibujantes Arquitectos y otros Técnicos afines.

...

j) Las demás que le señalen las leyes y los decretos del Órgano Ejecutivo.

k) Interpretar y reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos (sic).”

Ahora bien, sobre este aspecto la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, al resolver una demanda de nulidad interpuesta en relación con algunos aspectos de una resolución del Ministerio de Vivienda³, señaló:

“... ”

A nuestro juicio, el Ministerio de Vivienda, al señalar en el literal a. 1 del artículo 41 de la Resolución N° 78-90 de 21 de diciembre de 1990, que son los Arquitectos los únicos profesionales idóneos para firmar la intención de lotificar o urbanizar y para firmar los planos de esta primera etapa ha desconocido lo dispuesto en el artículo 12, literales c), g) y k) de la Ley 15 de 1959, modificada por la Ley 52 de 1963, y ha asumido facultades propias de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, porque ha determinado en dicha norma aspectos técnicos de las funciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Civiles, y ha interpretado en dichos aspectos la citada Ley 15 de 1959. No se ha limitado a establecer los requisitos y procedimientos a seguir en las solicitudes de Proyectos de Urbanización o Parcelación que se presenten ante dicho Ministerio, sino que ha señalado que determinadas funciones técnicas le competen a los arquitectos, con exclusión de los Ingenieros Civiles y ese señalamiento compete a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, organismo al que la citada norma le otorga las facultades de determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de estos profesionales, interpretar y reglamentar la Ley 15 de 1959 en todos los aspectos de carácter estrictamente técnico. ...”

(Subraya y resalta el Despacho)

Posteriormente, en Sentencia de 29 de noviembre de 2002, también proferida al respecto de una demanda contenciosa administrativa de nulidad, esta vez contra una resolución de la JTIA⁴, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo manifestó, entre otras cosas lo siguiente:

“... ”

En efecto, la Sala Tercera de esta Corporación de Justicia, al resolver la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta contra el artículo 41, literal a-1 de la Resolución N° 78-90 de 21 de diciembre de 1990, emitida por el Ministro

³ Sentencia de 5 de diciembre de 1997, que resuelve la demanda contencioso administrativa de nulidad, interpuesta por la firma Rosas y Rosas, en representación de Joaquín Carrasquilla, César Saavedra, Janitzio Ábrego, Augusto Arosemena, Jorge Cedeño, José Martínez, José Rodríguez y Miriam Estela Tejada Solís para que se declare nulo por ilegal, el artículo 41, literal a-1, de la Resolución N°78-90 de 21 de diciembre de 1990, emitida por el Ministro de Vivienda. Magistrada Ponente: Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera.

⁴ Sentencia de 22 de noviembre de 2002, que resuelve demanda contenciosa administrativa de nulidad interpuesta por la firma Asesores Jurídicos Asociados en representación del Instituto Panameño de Arquitectura y Urbanismo y otras, para que se declare nula por ilegal la Resolución N° 347 de 20 de febrero de 1998, dictada por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, Ministerio De Obras Públicas. Magistrado Ponente: Arturo Hoyos.

de Vivienda, por la cual se expidió el Reglamento de Nacional de Urbanizaciones y Parcelaciones y sus anexos, que fue publicada en la Gaceta Oficial N° 21,746 de 18 de marzo de 1991, dictó la sentencia de 5 de diciembre de 1997, en la que se declaró ilegal la palabra "arquitecto" contenida en el literal a.1 del artículo 41 de la Resolución N°78-90 de 21 de diciembre de 1990, y, dispone que en la parte pertinente se reemplace por la palabra "profesional". En esa oportunidad la Sala se pronunció específicamente en relación a la facultad del Ministerio de Vivienda para limitar la idoneidad de los Ingenieros Civiles quienes fueron excluidos para la firma de la declaración de intención de parcelar y/o urbanizar, y concluyó que de conformidad a la Ley, ello corresponde al organismo técnico creado para determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de Ingenieros y Arquitectos e interpretar y reglamentar la Ley 15 de 1959, en todos los aspectos de carácter estrictamente técnico.

Visto lo anterior, es claro entonces que es la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, a quien le corresponde señalar a qué profesional compete realizar las funciones relacionadas con los proyectos de lotificaciones y urbanizaciones de que trata el literal a.1 del artículo 41 de la Resolución N°78-90, por medio de la cual se establece el Reglamento Nacional de Urbanizaciones y Parcelaciones, expedido por el Ministerio de Vivienda a fin de establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una Política Nacional de Vivienda y Desarrollo Urbano. No debe, pues, perderse de vista que de conformidad al artículo 10 del Reglamento en mención, las normas allí contenidas tienen por objeto regular el proceso de urbanización dentro de la República de Panamá y tomar en cuenta que el mismo reglamento consagra que el suelo urbano y el potencialmente urbano constituyen un recurso de interés nacional y no podrán ser alterados ni modificados en su topografía y paisaje sin que medie autorización expresa y fundada de autoridad urbanística competente.

...

La Resolución N°347 de 20 de febrero de 1998, tal como consta en autos, tuvo como fundamento legal lo establecido en los literales c), g) y k) del artículo 12 de la Ley N°15 de enero de 1959, modificada por la Ley N°53 de 1963, que reglamenta el ejercicio profesional de la Ingeniería y Arquitectura, según el informe explicativo rendido por la Administración, luego de efectuar un análisis de idoneidad de los profesionales relacionados con el tema de las parcelaciones y urbanizaciones, y efectuar una evaluación objetiva de la formación académica y de la esfera de actuación profesional que las normas jurídicas le autorizan a tales profesionales.

..." (Las subrayas son de la Procuraduría)

Queda claro entonces, que la Ley N° 15 de 1959 establece la competencia de la JTIA para determinar las funciones profesionales correspondientes a ingenieros y arquitectos; e interpretar y reglamentar dicha Ley en los aspectos estrictamente técnicos.

En otro orden de ideas, el artículo 2 de la Ley N° 61 de 23 de octubre de 2009 "*Que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial*"⁵ establece las funciones de dicha entidad estatal, entre las que encontramos:

“Artículo 2. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tendrá las siguientes funciones:

⁵ El artículo 29 de la Ley N° 61 de 2009 derogó de manera expresa la Ley N° 9 de 25 de enero de 1973. Ver Gaceta Oficial N° 26,395 de 23 de octubre de 2009.

1. Determinar y dirigir la política habitacional y de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, así como orientar la política de las inversiones privadas en estos aspectos.

...

12. Establecer las normas sobre zonificación, consultando a los organismos nacionales, regionales y locales pertinentes.

13. Reglamentar, aprobar e inspeccionar, con la colaboración de los municipios afectados, las urbanizaciones públicas y privadas.

...

19. Levantar, regular y dirigir los planos reguladores, lotificaciones, zonificaciones, urbanizaciones, mapas oficiales, líneas de construcción y todos los demás asuntos que requiera la planificación de las ciudades, con la cooperación de los municipios y otras entidades públicas.

...

24. Establecer regulaciones sobre las zonas industriales, residenciales y comerciales de los centros urbanos y urbanizaciones en general.”

De manera que, aun cuando el MIVIOT tiene funciones que guardan relación directa con actividades en las que pudiesen participar arquitectos o ingenieros, la ley no le otorga facultades para regular o desarrollar las funciones de estos profesionales.

Por todo lo indicado, este Despacho es del criterio jurídico que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) es el organismo estatal facultado por ley para determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitecto.

En este mismo orden de ideas y, al respecto del Decreto Ejecutivo N° 150 de 16 de junio de 2020, “*Que deroga el Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de agosto de 1998 y actualiza el Reglamento Nacional de Urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones, de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá*”, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en ejercicio de la potestad reglamentaria, estimamos que el mismo goza de presunción de legalidad mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes, lo que corresponde de forma privativa a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial, debiendo esta Procuraduría intervenir en interés de la ley.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su interrogante, indicándole igualmente que la opinión vertida por este Despacho no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jfm

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 Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa **