

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Vista Número 1756

Panamá, 13 de diciembre de 2021

La firma forense Rosas y Rosas, actuando en nombre y representación de **José Manuel Riera Santos y otros**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, 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, una frase del segundo párrafo del artículo 58, una frase del artículo 65, frases de los puntos A.2.3 y 3.1.7 del Anexo 3, una frase del Anexo 4, y el numeral 2 del literal A del Anexo 5, todos contenidos en el Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, publicado en la Gaceta Oficial No. 29048-B de 16 de junio de 2020.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudimos ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

De acuerdo a la información que consta en autos, el acto acusado de ilegal lo constituyen los numerales 79, 119 y 120 del artículo 6, el primer párrafo de artículo 11, el numeral 3 del literal A.2 del artículo 48, una frase del segundo párrafo del artículo 58, una frase del artículo 65, frases de los puntos A.2.3 y 3.1.7 del Anexo 3, una frase del Anexo 4, y el numeral 2 del literal A del Anexo 5, todos contenidos en el Decreto Ejecutivo No. 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” expedido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, la que citamos en su parte pertinente, para mejor referencia:

“REPÚBLICA DE PANAMÁ

**MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL**

DECRETO EJECUTIVO No. 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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
En uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, le corresponde por mandato de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, establecer, coordinar, formular y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, en coordinación con las entidades competentes en la materia;

...

Que el Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de agosto de 1998, ha sufrido a lo largo de los años diversas modificaciones, con el objeto de resolver y normar las distintas situaciones que se han presentado; sin embargo, han transcurrido más de veinte (20) años desde su creación, lo que amerita su actualización integral, con el objeto de adecuarlo para hacer frente a una realidad territorial y urbana en permanente cambio;

...

DECRETA:

PRIMERO: Aprobar la Actualización del Reglamento Nacional de Urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones, de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá, cuyo texto es el siguiente:

**REGLAMENTO NACIONAL DE URBANIZACIONES,
LOTIFICACIONES Y PARCELACIONES:**

...

Artículo 6: Las definiciones que se presentan constituyen la explicación de palabras que versan sobre la terminología utilizada en este Reglamento, así:

1. ...

79. Plano: Es la representación gráfica a escala de una urbanización, conjunto arquitectónico, agrupación de viviendas, edificación o construcción de obras.

...

119. Vivienda bifamiliar: Es la edificación construida con áreas habitacionales independientes aptas para servir a dos grupos familiares con unidad arquitectónicas en una misma parcela o lote.

120. Vivienda multifamiliar: Es la edificación construida con áreas habitacionales independientes aptas para albergar a tres o más grupos familiares en una misma parcela o lote, en forma de unidad arquitectónica.

...

Artículo 11: Será requisito indispensable para la revisión de cualquier anteproyecto de urbanización, considerar los siguientes aspectos arquitectónicos de la planificación urbana:

...

Artículo 48: El solicitante de una revisión de anteproyecto deberá cumplir con los requisitos (Anexo 3) establecidos a continuación:

...

A.2 CONTENIDO PARA EL PLANO DE ANTEPROYECTO

...

3. Firma y sello del profesional idóneo arquitecto (a) responsable del proyecto.

...

Artículo 58: Esta revisión, sólo faculta al propietario de la urbanización, para llevar a cabo los trabajos indicados en el plano previa tramitación del permiso de construcción ante el Municipio correspondiente y de ninguna manera, podrá disponer en forma alguna de los lotes, para inscribir o utilizar los mismos como tales.

El solicitante de una revisión de planos de construcción deberá cumplir con los requisitos técnicos establecidos a continuación:

MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

- Memorial en papel 8 ½ 'x 13', dirigido al Director (a) Nacional de Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial, sometiendo el proyecto de urbanización o parcelación, a la revisión de los planos de construcción. El memorial debe presentarse con sello y firma del arquitecto y del propietario o representante legal de la promotora del proyecto. Todos los documentos requeridos se presentan a la Dirección Nacional de Ventanilla Única.

- Dos (2) copias de la hoja de lotificación con las correcciones observadas del anteproyecto.

...

Artículo 65: En caso de urbanizaciones o parcelaciones los planos deberán estar refrendados por el arquitecto responsable del proyecto y un

profesional idóneo que pueda ejercer la agrimensura y registrado ante la Junta técnica (sic) de Ingeniería y Arquitectura.

...
SEGUNDO: Forman parte integral del presente Decreto Ejecutivo los anexos adjuntos así:

ANEXO 3

REQUISITOS POR MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA TRAMITACIÓN DE ANTEPROYECTO DE URBANIZACIONES PRESENCIAL Y EN LÍNEA

... **A.2 CONTENIDO PARA EL PLANO DE ANTEPROYECTO**

...
 3. Firma y sello del profesional idóneo (arquitecto (a) responsable del proyecto.

...

ANEXO 3.1

REQUISITOS PARA TRÁMITES EN ETAPA DE ANTEPROYECTO PARA SITUACION DE HECHO

...
 7. Presentar Resolución de la Dirección de Asentamientos Informales, en donde se declara la (s) finca (s) como Situación de Hecho. Adjuntar copia de plano con sello de la Dirección de Asentamientos Informales

...

ANEXO 4

REQUISITOS PARA TRÁMITES DE URBANIZACIONES Y PARCELACIONES EN ETAPA DE CONSTRUCCION POR MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Memorial en papel 8 ½ 'X 13', dirigido al Director (a) Nacional de Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial, sometiendo el proyecto de urbanización o parcelación, a la revisión de los planos de construcción. El memorial debe presentarse con sello y firma del arquitecto y del propietario o representante legal de la promotora del proyecto. Todos los documentos requeridos se presentan a la Dirección Nacional de Ventanilla única.

- Dos (2) copias de la hoja de lotificación con las correcciones observadas del anteproyecto.

...

ANEXO 5

REQUISITOS PARA TRÁMITE DE VISTO BUENO PARA SEGREGACIONES DE LOTES DE URBANIZACIONES, PARCELACIONES Y REQUISITOS PARA EL TRÁMITE DE PLANOS DE INSCRIPCIÓN

A. REQUISITOS PARA LA TRAMITACIÓN DE VISTO BUENO PARA SEGREGACION DE LOTES DE URBANIZACIONES Y PARCELACIONES

MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1...

2. Dos (2) copias y original del plano que muestre los lotes a segregar, debidamente selladas por el arquitecto responsable de la urbanización y por el ingeniero civil o agrimensor que ha realizado la mensura de los lotes y los polígonos, indicando firma y número de cédula del propietario o representante legal de la propiedad.

...” (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. Gaceta Oficial No. 29048-B de 16 de junio de 2020 y fojas 55 a 82 del expediente judicial).

II. Normas que se estiman infringidas.

Los demandantes manifiestan que 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, una frase del segundo párrafo del artículo 58, una frase del artículo 65, frases de los puntos A.2.3 y 3.1.7 del Anexo 3, una frase del Anexo 4, y el numeral 2 del literal A del Anexo 5, todos contenidos en el Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, publicado en la Gaceta Oficial No. 29048-B de 16 de junio de 2020, vulneran las disposiciones que pasamos a indicar:

A. Los artículos 9 y 12 (literales A, C, D y K) de la Ley 15 de 28 de febrero de 1959 “*Por la cual se regula el ejercicio de la profesiones de Ingeniería y Arquitectura*”, modificada por la Ley Número 53 de 4 de febrero de 1963, mismos que se refieren a que toda obra de Ingeniería o Arquitectura que se ejecute en el país, deberá estar, según su naturaleza, bajo la responsabilidad técnica de un Ingeniero o un Arquitecto o de una empresa que tenga a su servicios profesionales idóneos; y que entre las atribuciones de la

Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura se encuentran las de velar por el cumplimiento de esta excerta legal, determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitecto y las actividades propias de Agrimensores y Maestros de obras, dibujantes Arquitectos y otros técnicos afines, expedir los certificados de idoneidad y suspenderlos temporalmente e interpretar y reglamentar todos los aspectos de carácter estructuralmente técnicos (Cfr. fojas 18-20 del expediente judicial);

B. Los artículos 9, 10, 16 (numerales 1, 2 y 3) y 19 del Decreto Ejecutivo No. 257 de 3 de septiembre de 1965 *“Por la cual se reglamenta la Ley No. 15 de de 28 de febrero de 1959”*, mismos que se refieren a que se considera como ejercicio de la profesión la prestación del servicio, la dirección en la ejecución de obras y la realización de estudios de proyectos, direcciones, asesorías interventorias, entre otras; que los profesionales sólo podrán ejercer las actividades propias de su especialización o profesión para lo cual autoriza la idoneidad; señala que el arquitecto es el responsable directo de la coordinación de las actividades de todos los otros profesionales de la Ingeniería que con el cooperen en la realización del proyecto; y que el ingeniero civil es el profesional de amplia capacidad técnica que por su conocimiento en ciencias, matemática, física y por los demás métodos de análisis y proyección está preparado para ejercer y practicar cualquier rama de la ingeniería civil (Cfr. fojas 20-24 del expediente judicial), y

C. Los artículos 52 y 62 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, modificado por la Ley No. 62 de 23 de octubre de 2009, que en su orden establecen los presupuestos en los cuales se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos; y los supuestos por los cuales las entidades públicas podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros (Cfr. fojas 24-25 del expediente judicial).

III. Cargos de ilegalidad formulados por los accionantes.

Al explicar los argumentos en que se fundamenta la pretensión, la apoderada especial de los actores indican respecto a la Ley No. 15 de 26 de enero de 1959, que:

“como se puede observar en la norma legal reproducida, ésta le asigna competencia exclusiva a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para velar por el cumplimiento (sic) la Ley que regula las profesiones de Ingeniería y Arquitectura, para determinar ‘las funciones correspondientes a los títulos de Ingenieros y Arquitectos’, para expedir los certificados de idoneidad de tales profesionales y para interpretar y reglamentar dicha Ley” (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Así mismo, sostiene que: *“La norma legal invocada ha sido violada en forma directa, por omisión, porque el MIVIOT no aplicó dicha norma legal cuando emitió las normas reglamentarias impugnadas, dado que se arrogó competencia sobre una materia que corresponde a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura”* (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Por último, en atención al artículo 62 (numeral 1) de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, quienes demandan expresan lo siguiente: *“la norma legal reproducida, al igual que la anteriormente citada, faculta a la Administración Pública para anular de oficio cualquier resolución en firme que haya sido emitida por una autoridad que carece de competencia para ello”* (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

IV. Descargos de la entidad demandada.

Mediante la Nota DS-AL-795-2021 de 1 de julio de 2021, el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, remitió al Magistrado Sustanciador el Informe Explicativo de Conducta, indicando lo que a continuación transcribimos:

“... ”

De igual manera, sobre el tema de la competencia de este Ministerio, debemos expresar que el Decreto No. 150 de 16 de junio de 2020, se emitió atendiendo el mandato constitucional consagrado en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, y a su vez el marco legal del Ministerio a través de la Ley No. 61 de 23 de octubre de 2009, mediante la cual le corresponde a esta institución establecer, coordinar, formular y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial en coordinación con las entidades competentes en la materia, por tal razón, como explicamos en los antecedentes, el contenido del Decreto fue ampliamente consultado públicamente con varios gremios y profesionales idóneos de diversas áreas, por lo que sí es competencia de este Ministerio conocer las reglamentaciones de estas materias, tal y como lo hizo en su momento con

la creación del Decreto No. 36 de 31 de agosto de 1998, por lo que se dio la necesidad de actualizarlo.

...
 Así las cosas, según las normas de derogación de las leyes establecidas en el Código Civil Panameño, se dispone que **se estima insubsistente una disposición legal por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería**, como efectivamente se ha dado con el nacimiento a la vida jurídica del **Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020**; lo cual nos lleva a señalar que es incorrecto emitir juicios de legalidad contra esta nueva normativa basándose en Fallos y Resoluciones, que a todas luces hacen referencia a disposiciones legales **derogadas hace más de veintidós (22) años por el Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de agosto de 1998** y luego manifestar que el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial ha desconocido estos instrumentos legales.” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. fojas 116 y 126 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, este Despacho estima oportuno realizar algunas consideraciones, antes de emitir nuestro concepto, a efecto de lograr una mejor aproximación al tema objeto de estudio.

5.1 Sobre la competencia de la entidad demandada.

Concretamente, se advierte que en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, los recurrentes solicitan que se declaren, nulos, por ilegales, 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, una frase del segundo párrafo del artículo 58, una frase del artículo 65, frases de los puntos A.2.3 y 3.1.7 del Anexo 3, una frase del Anexo 4, y el numeral 2 del literal A del Anexo 5, todos contenidos en el Decreto Ejecutivo No. 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 **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, publicado en la Gaceta Oficial No. 29048-B de 16 de junio de 2020, específicamente en lo referente a la frase “Arquitecto”; toda vez que la entidad demandada, al emitir dicho acto administrativo, no tomó en consideración la competencia privativa que tiene la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para

determinar las competencias de los profesionales de estas ramas, **incurriendo en un exceso de su potestad reglamentaria.**

La situación descrita, **lleva a esta Procuraduría a preguntarse**, en primera instancia, si el Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, constituye el instrumento jurídico apropiado para actualizar el reglamento Nacional de Urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones, de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá. De ahí que, debemos partir por la definición de reglamento e identificar sus clases, razón por la cual consideramos significativo transcribir lo que se ha planteado en nuestra jurisprudencia al respecto.

La Sala Tercera, mediante la **Resolución de catorce (14) de mayo de dos mil siete (2007)**, sostuvo lo que a continuación se detalla:

“...

2. El Reglamento y la Potestad Reglamentaria del Ejecutivo

Autores como Gustavo Humberto Rodríguez definen el Reglamento como **‘aquel estatuto, generalmente proveniente de la Administración, de carácter general e impersonal, que desarrolla la ley a veces directamente a la Constitución, en sus aspectos susceptibles de adecuación práctica, en ocasiones técnicos, para hacer realizable en la práctica esas normas superiores’**. (Derecho Administrativo General. Ediciones Ciencia y Derecho. Segunda Edición Actualizada. Bogotá 1995. Págs. 26-27).

Por su parte, Gabino Fraga señala: **‘el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo’**. (Derecho Administrativo. Editorial Purrúa, S. A. México. 1968. Pág. 106).

En lo que se refiere a la potestad reglamentaria del Ejecutivo, esta Sala ha abordado el tema en diversas oportunidades, destacando que los reglamentos pueden ser de tres tipos: subordinados o de ejecución de leyes, autónomos o independientes y de necesidad o urgencia.

En cuanto al primero de estos Reglamentos, **subordinados o de ejecución de leyes**, el autor Fernando Garrido Falla señala que: **‘son los que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior**. Tal desarrollo puede ser parcial de determinados preceptos de la ley o total, apareciendo entonces como Reglamento general para la

ejecución de la ley. (Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima Edición. España 1989. Pág. 239).

Al referirnos a los **Reglamentos autónomos o independientes**, podemos decir que **son aquellos que no emanan de una Ley, sino que tienen su génesis en un poder constitucional que le permite a la administración pública, aplicar, interpretar y desarrollar, en forma directa, la Constitución**. Esto ocasiona, la adopción de reglamentos autónomos sobre materias no reguladas por la Ley.

Por su parte, los **Reglamentos de Necesidad y Urgencia, regulan materias reservadas a las leyes, a causa de la imposibilidad del Órgano Legislativo de hacerlo y a la urgencia del Ejecutivo de atender necesidades públicas**. Estos reglamentos, se dictan cuando el Parlamento está en receso, no obstante, al momento de reunirse, el mismo deberá confirmarlos o rechazarlos; de manera excepcional estos reglamentos también son dictados por gobiernos de jure.

...”. (El destacado es nuestro).

Ahora bien, partiendo del precedente jurisprudencial antes citado, corresponde que analicemos si el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial excedió la potestad reglamentaria atendiendo a las atribuciones a ella conferidas en el marco de la legislación vigente, para lo cual consideramos oportuno hacer referencia a la evolución institucional que ha tenido la entidad.

Mediante la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, se reorganizó el Ministerio de Vivienda denominándolo “**Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**” con 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 los derechos social a toda la población (Cfr. página 1 de la Gaceta Oficial 26395 de 23 de octubre de 2009).

Así las cosas, tenemos que el numeral 3 del artículo 7 de la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006, establece entre las competencias del Ministerio de Vivienda, hoy **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, la de **recopilar y unificar** todas las normas aplicables para la ejecución de obras de parcelación, urbanización y edificaciones. Veamos.

“**Artículo 7.** El Ministerio de Vivienda, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrá competencia para:

1. Formular y ejecutar la política nacional de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, en coordinación con las entidades competentes.

2. Elaborar los planes nacionales y regionales del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con sus respectivas normas y procedimientos técnicos.

3. **Recopilar y unificar las normas aplicables para la ejecución de obras de parcelación, urbanización y edificaciones, dictadas por todas las entidades competentes. La recopilación será remitida a las autoridades locales para su divulgación y aplicación.**

...” (Lo destacado es nuestro).

Conforme a lo expuesto, se puede inferir con meridiana claridad que el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** se constituye en la entidad rectora para establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de Vivienda y Ordenamiento Territorial, destinada a proporcionar el goce de derechos sociales a toda la población, tal como lo dispone el artículo 1 de la referida Ley 61 de 23 de octubre de 2009 (Cfr. página 1 de la Gaceta Oficial 26395 de 23 de octubre de 2009).

En la perspectiva que aquí adoptamos, es evidente que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial es la autoridad competente en materia Urbanística, y el responsable de recopilar y unificar las normas relacionadas con esta materia, lo que conllevó a la emisión del Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020, acusado de ilegal.

Las anteriores reflexiones nos permiten afirmar, sin lugar a dudas, que el Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020, **constituye un reglamento de ejecución, que ha sido dictado en el marco de las competencias y las atribuciones legales conferidas al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, a través de la Ley N° 6 de 1 de febrero de 2006 y la Ley 61 de 3 de octubre de 2009, toda vez que resulta incuestionable que la entidad demandada está revestida de plena potestad para formular las políticas y estrategias en materia territorial.

En ese orden de ideas, estimamos oportuno resaltar que la **Competencia** a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

“**Artículo 200.** Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

....

21. **Competencia.** Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público.” (Lo resaltado es nuestro).

En esa misma línea de pensamiento, el jurista Jaime Orlando Santofimio, señala en su obra “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”, lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

“La Competencia.

Tratándose de la función administrativa, **la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquella es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad.** Señala precisamente el profesor brasileño Themisticles Brandao Cavalcanti, que ‘...la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, **siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia,** por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...’

La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.

El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada. La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; **sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente**

administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo. La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a **la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad.** La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. “Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez”. Colombia. Página 71-79).

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que **la entidad demandada** no ha rebasado la potestad reglamentaria, **en cuanto a su competencia constitucional y legal de cumplir con las políticas y estrategias en materia de vivienda y ordenamiento territorial.**

Por consiguiente, somos de la opinión que en atención a este punto **no se ha vulnerado el numeral 2 de artículo 52 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000**; toda vez que queda claramente evidenciada la competencia del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial** para reglamentar lo relativo al ordenamiento territorial; sin embargo, más allá de determinar si tiene o no competencia para dictar normas reglamentarias, **el fondo de la causa que nos ocupa, radica en establecer si hubo o no un exceso en dicha facultad; consideraciones que desarrollaremos a continuación.**

5.2 Sobre el alcance jurídico del acto impugnado.

Para dar inicio, debemos destacar que no es la primera vez que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial introduce una redacción como la que nos encontramos analizando, lo que ya fue objeto de análisis de la Sala Tercera, en relación a un acto anterior, determinándose desde aquel pronunciamiento fechado cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997), lo que a continuación transcribimos de manera medular:

“ 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.**

Por tanto, procede el cargo que se hace al artículo 41 literal a-1 de la Resolución N° 78-90 del Ministerio de la Vivienda de violar el artículo 12, literales c), g) y k) de la Ley N° 15 de 1959 y por resultar irrelevante no se examinará los otros cargos.

....
Como es la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura la que debe determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitecto e interpretar y reglamentar la Ley 15 de 1959, modificada por la Ley 52 de 1963, en sus aspectos técnicos, es este organismo el que debe señalar a qué profesional compete realizar las funciones relacionadas con los proyectos de lotificaciones y urbanizaciones. Con este fin, la Sala debe declarar la nulidad de la palabra

‘arquitecto’ y reemplazarla por la palabra ‘profesional’ en el artículo 41 a-1 de la Resolución N° 78-90 de diciembre de 1990, emitida por el Ministerio de Vivienda, en los siguientes párrafos de dicha norma:

...
De consiguiente, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES ILEGAL la palabra "arquitecto" contenida en el literal a-1 del artículo 41 de la Resolución N° 78-90 de fecha 21 de diciembre de 1990; REEMPLAZA dicha palabra por "profesional"..." (Lo destacado es nuestro).

En ese sentido, y como quiera que los actores alegan que el Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020 “*Que deroga el Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de agosto de 1998, y se actualiza el Reglamento Nacional de Urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá*”, vulneró las disposiciones establecidas en la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, consideramos que lo más conveniente, a fin de determinar si en efecto hubo exceso en la norma reglamentaria, es realizar una comparación entre una y otra, confrontando su contenido, y en ese sentido, su alcance. Veamos:

Ley 15 del 26 de enero de 1959, modificada por la Ley Número 53 de 4 de febrero de 1963	Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020
<p>Artículo 4: Todo documento, plano o hicieren los Ingenieros, Arquitectos y Agrimensores idóneos, deberán ser refrendados con su firma, acompañada de un sello o timbre cuyo diseño adoptará la Junta. Este sello o timbre llevará el nombre, el título y el número del Registro de Idoneidad correspondiente.</p> <p>Artículo 9: Toda obra de Ingeniería o Arquitectura que se ejecute en el país, deberá estar, según su naturaleza, bajo la responsabilidad técnica de un Ingeniero o un Arquitecto o de una Empresa que tenga a su servicio profesionales idóneos. Sin embargo, los edificios de una sola planta, reparaciones o adiciones a estos, siempre que no envuelvan elementos</p>	<p>Artículo 6: Las definiciones que se presentan constituyen la explicación de palabras que verán sobre la terminología utilizada en este Reglamento, así:</p> <p>...</p> <p>80. Plano: Es la representación gráfica o escala de una urbanización, conjunto arquitectónico, agrupación de viviendas, edificaciones o construcción de obras.</p> <p>...</p> <p>121. Vivienda bifamiliar: Es la edificación construida con áreas habitacionales independientes aptas para servir a dos grupos familiares con unidad arquitectónica e una misma parcela o lote.</p> <p>122. Vivienda multifamiliar: Es la edificación construida con áreas habitacionales independientes aptas para</p>

<p>estructurales de consideración, podrán ser contruidos o reparados bajo la responsabilidad y autoridad de un Maestro de Obra idóneo. La Junta queda facultada para definir que constituyen elementos estructurales de consideración.</p> <p>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 las mismas el Órgano Ejecutivo les confiera.</p> <p>a) Velar por el cumplimiento de esta Ley. b) Aplicar las sanciones que le corresponda a los infractores de las presentes disposiciones, y gestionar ante las autoridades competentes para que apliquen las de su incumbencia. c) Determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitecto y las actividades propias de Agrimensores y Maestros de Obra, Dibujantes Arquitectos y otros Técnicos afines. d) Expedir las certificaciones de idoneidad de que se trata esta Ley y suspenderlos temporalmente o indefinidamente o cancelarlos a quienes hubieren incurrido en las causales establecidas en el artículo 8°. e) Investigar las denuncias formuladas contra los ingenieros y arquitectos o contra cualquiera persona que infrinja las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, y sancionarla so solicitar su sanción a las autoridades competentes. f) Adoptar el reglamento para el desempeño de sus funciones, sujeto a la aprobación del Órgano Ejecutivo. g) Presentar al Órgano Ejecutivo recomendaciones para la reglamentación de esta ley. h) Asesorar y cooperar con las autoridades y entidades públicas que tengan atribuciones en materia de construcción y planificación física y absolver las consultas que al respecto le formule el Órgano Ejecutivo. i) Establecer mediante consulta con la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos y con aprobación del Órgano Ejecutivo, las tarifas mínimas de honorarios profesionales por servicios de ingeniería y arquitectura.</p>	<p>albergar a tres o más grupos familiares en una misma parcela o lote, en forma de unidad arquitectónica.</p> <p>...</p> <p>Artículo 11: Será requisito indispensable para la revisión de cualquier anteproyecto de urbanización, considerar los siguientes aspectos arquitectónicos de la planificación urbana.</p> <p>a) ...</p> <p>...</p> <p>Artículo 48: El solicitante de una revisión de anteproyecto deberá cumplir con los requisitos (Anexo 3) establecidos a continuación:</p> <p>...</p> <p>A.2 CONTENIDO PARA EL PLANO DE ANTEPROYECTO</p> <p>...</p> <p>3.Firma y sello del profesional idóneo arquitecto (a) responsable del proyecto</p> <p>Artículo 58: Esta revisión, sólo faculta al propietario de la urbanización, para llevar a cabo los trabajos indicados en el plano, previa tramitación del permiso de construcción ante el Municipio correspondiente y de ninguna manera, podrá disponer en forma alguna de los lotes, para inscribir o utilizar los mismos como tales.</p> <p>El solicitante de una revisión de planos deberá cumplir con los requisitos técnicos establecidos a continuación:</p> <p>MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Memorial en papel 8 ½ 'x 13', dirigido al Director (a) Nacional de Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial, sometiendo el proyecto de urbanización o parcelación, a la revisión de los planos de
--	---

j) Las demás que le señale la ley y los decretos el Órgano Ejecutivo.
 k) Interpretar y Reglamentar la presente Ley en todos los aspectos estructuralmente técnicos.

construcción. El memorial debe presentarse con sello y firma del arquitecto y del propietario o representante legal de la promotora del proyecto. Todos los documentos requeridos se presentan a la Dirección Nacional de Ventanilla Única.

- Dos (2) copias de la hoja de lotificación con las correcciones observadas del anteproyecto.

...

Artículo 65: En caso de urbanizaciones o parcelaciones los planos **deberán estar refrendados por el arquitecto responsable del proyecto** y un profesional idóneo que pueda ejercer la agrimensura y registrado ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

...

ANEXO 3

REQUISITOS POR MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA LA TRAMITACIÓN DE ANTEPROYECTO DE URBANIZACIONES PRESENCIAL Y EN LÍNEA

...

A.2 CONTENIDO PARA EL PLANO DE ANTEPROYECTO

...

Firma y sello del profesional idóneo (arquitecto (a) responsable del proyecto.

...

ANEXO 3.1

REQUISITOS PARA TRÁMITES EN ETAPA DE ANTEPROYECTO PARA SITUACION DE HECHO

...

7. Presentar resolución de de la

Dirección de Asentamientos Informales, en donde se declara la (s) finca (s) como Situación de Hecho. Adjuntar copia de plano con sello de la Dirección de Asentamientos Informales

...

ANEXO 4

REQUISITOS PARA TRÁMITES DE URBANIZACIONES Y PARCELACIONES EN ETAPA DE CONSTRUCCION POR MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Memorial en papel 8 ½ 'X 13', dirigido al Director (a) Nacional de Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento territorial, sometiendo el proyecto de urbanización o parcelación, a la revisión de los planos de construcción. El memorial debe presentarse con sello y firma del arquitecto y del propietario o representante legal de la promotora del proyecto. Todos los documentos requeridos se presentan a la Dirección Nacional de Ventanilla única.
- Dos (2) copias de la hoja de lotificación con las correcciones observadas del anteproyecto.

...

ANEXO 5

REQUISITOS PARA TRÁMITE DE VISTO BUENO PARA SEGREGACIONES DE LOTES DE URBANIZACIONES. PARCELACIONES Y REQUISITOS PARA EL TRÁMITE DE PLANOS DE INSCRIPCIÓN

B. REQUISITOS PARA LA TRAMITACIÓN DE VISTO BUENO PARA SEGREGACION DE LOTES DE URBANIZACIONES Y PARCELACIONES

MINISTERIO DE VIVIENDA Y

	<p>ORDENAMIENTO TERRITORIAL</p> <p>1...</p> <p>Dos (2) copias y original del plano que muestre los lotes a segregar, debidamente selladas por el arquitecto responsable de la urbanización y por el ingeniero civil o agrimensor que ha realizado la mensura de los lotes y los polígonos, indicando firma y número de cédula del propietario o representante legal de la propiedad.</p>
--	--

Como se observa, en el cuadro comparativo entre la Ley 15 del 26 de enero de 1959, modificada por la Ley Número 53 de 4 de febrero de 1963, y el Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020, en este último, se reglamentan las actuaciones de los Arquitectos ante el citado Ministerio, excluyendo a otros profesionales, entre ellos, a los ingenieros, para realizar los trámites establecidos en los proyectos de urbanización, revisión de planos, revisión de planos de segregación y los anexos para la tramitación de anteproyectos de urbanización presencial y lineal, trámites en etapa de anteproyecto para situaciones de hecho, trámites de urbanizaciones y parcelaciones en etapa de construcción, y el visto bueno para la segregación de lotes de urbanización, parcelación y requisitos para trámite de planos de inscripción; entre otros.

En ese contexto, debemos señalar que la Ley 15 de 26 de enero de 1959, establece que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, **determinará las funciones correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitectos**. Veamos.

“**Artículo 12.** Son atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura las de que esta ley consagra y aquellas que en el desarrollo de la misma el Órgano Ejecutivo le confiere.

...

C. Determinar las funciones correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitecto, y las actividades propias de Agrimensores y Maestros de Obras, Dibujantes Arquitectos y otros técnicos a fines.

...” (Lo destacado es nuestro).

Así las cosas, también tenemos que la citada ley señala que toda obra de Ingeniería o Arquitectura según su naturaleza debe estar bajo la responsabilidad técnica de un **Ingeniero o Arquitecto**. Veamos.

“Artículo 9. Toda obra de Ingeniería o Arquitectura que se ejecute en el País, debe estar, según su naturaleza, bajo las responsabilidades técnicas de un Ingeniero o Arquitecto o de una Empresa que tenga a sus servicios profesionales idóneos. Sin embargo, los edificios de una sola planta, reparaciones o adiciones a éstos, siempre que no desenvuelvan elementos estructurales de consideración podrán ser construidos, reparados o adicionados bajo la responsabilidad y autoridad de un Maestro de Obra idóneo. La Junta queda facultada para definir que constituye elementos estructurales de consideración (La negrita es nuestra).

Bajo ese contexto, y luego de haber realizado el análisis que antecede, observamos que en efecto, se han configurado las vulneraciones a la Ley 15 de 26 de enero de 1956, a la que hacen mención los actores en su libelo; motivo por el cual, somos de la consideración que se debe acceder a la declaratoria de nulidad, por ilegalidad, del artículo 48 (literal A.2, numeral 3), 58 (segundo párrafo), y artículo 65; y los Anexos 3 (literales A.2.3 y 3.1.7), 4 (primer párrafo) y 5 (numeral 2, literal A) del Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020.

Lo anterior es así, toda vez que el alcance y las facultades de los Ingenieros y Arquitectos se encuentran reguladas en la Ley 15 de 26 de enero de 1956, por medio de la cual se regula esas profesiones.

Ante ese escenario, debemos resaltar el hecho que el alcance de una u otra profesión se encuentra regulada en un cuerpo normativo de una jerarquía superior al Decreto Ejecutivo que nos encontramos analizando.

En ese sentido, resulta jurídicamente improcedente, que a través del acto objeto de controversia, se limite o se restrinja el ejercicio de las profesiones de Arquitecto e Ingeniero.

En cuanto a la potestad reglamentaria, el ex Magistrado Víctor L. Benavides Pinilla, en su obra “Compendio de Derecho Público Panameño”, manifiesta que la misma

obedece a: “...aquella facultad que tiene el Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter general y obligatorio. Sus expresiones características son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión). También se pueden mencionar los decretos, órdenes, circulares e instrucciones. La potestad reglamentaria es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, que la tiene por mandato constitucional, es decir, que su ejercicio no emana de la ley ni de una expresa autorización legislativa.” (Benavides Pinilla, Víctor L. Compendio de Derecho Público Panameño, Panamá, 2012, pág.871).

Sobre este tema, el jurista panameño Edgardo Molino Mola, ha indicado que:

“...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana.” (Cfr. La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado 1er. Ed. Edit. Dike. Colombia, 1998. Pág. 110).

De lo antes expuesto se puede fácilmente inferir que la potestad reglamentaria queda limitada por la norma jurídica superior, de tal modo que ésta no puede sobrepasar ni menos desconocer los términos fijados por la norma de mayor jerarquía.

Sobre este punto, consideramos importante destacar que el artículo 54 de la Ley No. 135 de 30 de abril de 1943, prevé una restricción para el funcionario en cuanto a la reproducción de un acto que haya sido anulado o revocado por el Tribunal si se conserva la esencia de las mismas disposiciones revocadas; por lo que mal podría el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, introducir nuevamente limitantes como a las que

previamente hemos hecho referencia, obviando el contenido de la Sentencia cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **SON ILEGALES** de las frases “arquitecto” que se encuentran previstas en los artículos 48 (literal A.2, numeral 3), 58 (segundo párrafo), artículo 65; y los anexo 3 (literales A.2.3 y 3.1.7), 4 (primer párrafo) y 5 (numeral 2, literal A) del Decreto Ejecutivo No. 150 de 16 de junio de 2020, **emitido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.**

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 857982020