

27 de septiembre de 1999

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

Concepto. La firma Moreno y Fábrega, en representación de la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones N°363 y 364 de 11 de noviembre de 1998, ambas dictadas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Concurrimos respetuosamente ante Vuestro Alto Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir nuestro criterio, conforme a lo establecido en el numeral 1, del artículo 348 del Código Judicial, en torno a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por firma Moreno y Fábrega, en representación de la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), en contra de las Resoluciones N°363 y 364 de 11 de noviembre de 1998, ambas dictadas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Los actos acusados como ilegales, lo son: la Resolución N°363 de 11 de noviembre de 1998, ¿Por medio del cual se adopta la Guía de Pruebas Experimentales a Sistemas Alternativos en la Construcción de Pequeñas Viviendas¿, y la Resolución N°364 de 11 de noviembre de 1998. ¿Por medio de la cual se establece un período para demostrar la equivalencia de las Alternativas en la Construcción de la Pequeña Vivienda definida en el Reglamento Estructural de Panamá (REP-94)¿, ambas expedidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Las disposiciones legales que se estiman violadas y los conceptos de infracción, expuestos por el demandante, son los que a seguidas se copian:

Ley No. 15 de 26 de enero de 1959:

¿Artículo 12: Son atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura la que esta Ley le consagra y aquellas que en el desarrollo de la misma el Organismo Ejecutivo le confiera:

...

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

Considera el demandante que las Resoluciones N°363 y 364 de 11 de noviembre de 1998, infringen el literal k, del artículo 12 de la Ley 15 de 1959, porque:

¿Esta norma legal ha sido violada en el concepto de indebida aplicación, puesto que ella sólo autoriza a la Junta Técnica para reglamentar la referida Ley en los aspectos estrictamente técnicos. En cambio, ese organismo estatal ha utilizado dicha potestad reglamentaria con desviación de poder, puesto que ha exigido mediante las normas de las resoluciones impugnadas que las empresas constructoras lleven a cabo pruebas imposibles de realizar en nuestro país, bien en la Universidad Tecnológica de Panamá o en laboratorios previamente aprobados por aquélla (artículo 11.5 de la Resolución No.363 de 1998 y artículo 3 de la Resolución No.364 de 1998), lo cual está

expresamente prohibido por el artículo 1001 del Código Civil; a la vez que ha asignado efecto retroactivo a dichas normas reglamentarias, (artículos 3 y 4 de la resolución No.364 de 1998), lo que está expresamente prohibido por los artículos 3, 5 y 15 del Código Civil. (Cf. f. 50)

Código Civil:

¿Artículo 3: Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.¿

¿Artículo 5: Los actos que prohíbe la Ley son nulos y de ningún valor, salvo en cuanto ella misma disponga otra cosa o designe expresamente otro efecto que el de la nulidad para el caso de contravención.¿

¿Artículo 15: Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarias a la Constitución o a las Leyes.¿

¿Artículo 1001: Las condiciones imposibles, las contrarias a las buenas costumbres y las prohibidas por la Ley, anularán la obligación que de ellas dependa.

La condición de no hacer una cosa imposible se tiene por no puesta.¿

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 3 del Código Civil, el actor señala que: ¿No es potestad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura asignar efecto retroactivo a normas reglamentarias emitidas por ella, para que se apliquen a sistemas de construcción utilizados en el pasado en pequeñas viviendas con métodos o sistemas alternativos a los que se consideran típicos en el REP-94¿ (V. f. 51). Además, señala que ¿al desconocerse la prohibición instituida por el artículo 3 del Código Civil, ya comentada, se desconoció por consecuencia la norma contenida en el artículo 5 de este Código, que sanciona con la nulidad cualquier acto que la Ley prohíba¿.(V. f. 52).

En lo que respecta a la aludida violación del artículo 15 del Código Civil, el demandante sostiene que: ¿ha sido desconocida por las normas de las resoluciones impugnadas, dado que como ya se explicó, éstas exigen a las personas que diseñen sistemas estructurales para la construcción de pequeñas viviendas, con sistemas o métodos alternativos, el cumplimiento de condiciones imposibles...¿ (V. f. 52)

En relación con el artículo 1001 del Código Civil, el apoderado judicial de la Cámara Panameña de la Construcción, señala lo siguiente:

¿Esta norma legal ha sido violada en forma directa por los artículos 11.5, inciso segundo de la Resolución No.363 de 1998 y 3 de la Resolución No.364 de 1998, impugnadas mediante esta demanda. Estas dos últimas normas reglamentarias ordenan que las pruebas y cálculos de laboratorio para los efectos ya indicados, se realicen en la Universidad Tecnológica de Panamá o en un laboratorio aprobado por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura previo a su contratación para tal propósito.

Sin embargo, estas últimas disposiciones constituyen una condición imposible de cumplir, puesto que en la República de Panamá no existen laboratorios ni facilidades para realizar las pruebas, análisis y cálculos exigidos por las resoluciones No.363 y No.364 de 1998. Esto implica violar en forma directa el artículo 1001, inciso primero,

del Código Civil, que declara que son nulas las obligaciones que dependan del cumplimiento de una condición imposible...¿ (V. f. 50).

Criterio de la Procuraduría de la Administración:

Consideramos que la Resolución N°363, ¿Por medio de la cual se adopta la Guía de Pruebas Experimentales a Sistemas Alternativos en la Construcción de Pequeñas Viviendas¿, y la Resolución N°364 ¿Por medio de la cual se establece un período para demostrar la equivalencia de las alternativas en la construcción de la pequeña vivienda, definida en el Reglamento Estructural de Panamá (REP-94)¿, ambas expedidas el día 11 de noviembre de 1998, por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, no contravienen las normas legales citadas, por las razones que exponemos a continuación:

En virtud de la Resolución N°329 de 23 de noviembre de 1994, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura adoptó el Reglamento para el Diseño Estructural en la República de Panamá (REP-94). En este reglamento se establecen una serie de requisitos estructurales que deben observar las construcciones que se realicen en la República de Panamá, y en lo que concierne al presente caso, la Sección 6, versa sobre la Pequeña Vivienda, el diseño y requerimientos que deben cumplir estas viviendas. Al respecto, destacamos los siguientes aspectos:

¿6. 1 Pequeña Vivienda: Se define como pequeña vivienda la edificación tipo chalet o duplex de una sola planta que se apoya directamente sobre suelo.¿

¿6. 4 Construcción típica: Se define como construcción típica de la pequeña vivienda aquella compuesta por paredes de bloques huecos de cemento o arcilla, ventanas de celosías, fundaciones de paredes de concreto sobre suelo, estructura de techo de carriolas y vigas de madera o de acero formado en frío, cieloraso de yeso o cartón comprimido suspendido de la estructura del techo, cubierta de techo de metal o de tejas¿.

¿6. 6 Sistemas alternativos: Se podrán utilizar sistemas constructivos distintos a los de la construcción típica definida en la Sección 6.4, a condición de que se demuestre mediante análisis y pruebas experimentales que la resistencia de los sistemas alternativos a los efectos de gravedad, viento y sismo es por lo menos equivalente a la construcción típica.¿

Sin embargo, tal como expone el Ingeniero Augusto Arosemena, Director de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, en su carta fechada con el día 3 de octubre de 1997, dirigida al Presidente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, las empresas constructoras de pequeñas viviendas han inobservado las disposiciones que en materia de diseño anti-sísmico para edificaciones de una planta contenidas en el Reglamento Estructural de Panamá,(REP-94). De esta misiva, resaltamos lo que se copia a continuación:

¿Como se sabrá, Arraiján y La Chorrera han acusado en los últimos años una alta tasa de crecimiento demográfico, lo que se ha traducido en la construcción de numerosos proyectos habitacionales, mucho de los cuales, desafortunadamente, han sido acometidos en abierta contravención a las disposiciones establecidas en el REP-94, cuya finalidad última es la salvaguarda de la vida y bienes de los integrantes de la comunidad¿. (Cf. f. 69)

Mediante la Nota N°JTIA-264-97 de 15 de diciembre de 1997, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, comisiona a los Ingenieros: Augusto C. Arosemena,

Ernesto Ng, Martín Isaac y Joaquín Carrasquilla, para que procedan a observar el grado de aplicación del Reglamento Estructural de Panamá (REP-94) en los proyectos en construcción en los Municipios de Arraiján, La Chorrera, Capira, Chame y San Carlos.

Esta comisión, previa investigación de los proyectos en construcción, en los distritos de Arraiján y Chorrera, tales como Las Lomas, Lluvia de Oro, Residencial La Hacienda, Residencial Vista Mar, Residencial Altamira, Residencial San Gabriel, Ciudad del Futuro, Brisas de Arraiján, y Jardines de Mastranto, expresa lo siguiente:

¿Esta comisión se permite recomendar, por su conducto a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, se exija a los municipios de la región occidental de la provincia de Panamá, para dar comienzo a un programa de mayor alcance, la absoluta necesidad de conformidad con la ley, a objeto de salvaguardar la vida de los futuros ocupantes de las casas que se construyen bajo su jurisdicción, de acatar las disposiciones contenidas en el Reglamento Estructural de Panamá, (R.E.P.-94), al momento de revisar en sus respectivas dependencias de Ingeniería Municipal y con posterioridad, darle seguimiento, a fin de garantizar su aplicación durante el proceso de construcción. El diseño sismo-resistente conlleva, en principios, mayores costos durante el proceso de construcción, pero es la única garantía de que durante un sismo, de cierta magnitud, los ocupantes de las casas puedan resultar ilesos. Está demostrado que cuando se produce un evento de esta clase, la mayoría de los muertos y lesionados son los ocupantes de las viviendas de una planta cuya construcción ha sido llevada a cabo sin adoptar las medidas señaladas en el R.E.P.-94¿. (Cf. f. 78)

A través de la Resolución N°363 de 11 de noviembre de 1998, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, con fundamento en el Reglamento Estructural Panameño (REP-94), que permite sistemas constructivos distintos a los de la construcción típica definida en la Sección 6.4, antes citada, adopta una guía de pruebas experimentales a sistemas alternativos en la construcción de pequeñas viviendas; pruebas que se encuentran encaminadas a demostrar la equivalencia sismo-resistente y de viento de la pequeña vivienda, y que tienen como finalidad evitar que las viviendas de una sola planta se desplomen encima de sus ocupantes ante la eventualidad de que ocurra un sismo.

Por su parte, la Resolución N°364 de 11 de noviembre de 1998, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, concede un plazo de seis meses, a todos los ingenieros y arquitectos encargados del diseño y construcción de cualquier vivienda de una planta, en el que se esté utilizando un sistema constructivo distinto al contemplado en la Sección 6.4. del Capítulo 6 del Reglamento Estructural de Panamá, para que demuestren, mediante análisis y pruebas experimentales, que dichas construcciones pueden resistir un sismo, medida que se explica en la parte del Considerando de la Resolución impugnada, así:

¿3. En inspecciones realizadas por esta Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura a diferentes proyectos, se comprobó el incumplimiento de muchas de las disposiciones contenidas en el Capítulo 6° del REP-94.

4. Que con el propósito de salvaguardar la seguridad e inversión de los usuarios de los proyectos que se han construido y se construyen con sistemas diferentes a lo especificado en el Reglamento Estructural de Panamá (REP-94), se hace necesario exigirle a los realizadores de estos proyectos, que efectúen las pruebas demostrativas de los sistemas utilizados¿. (Cf. f. 21 vta.)

Por tanto, contrario a lo expuesto por la parte demandante, consideramos que las Resoluciones acusadas como ilegales no conculcan los preceptos legales citados, ya que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, de conformidad con los literales k y j, del artículo 12 de la Ley N°15 de 1959, ha expedido estas reglamentaciones a fin de que las empresas constructoras, que construyen viviendas con sistemas alternativos distintos a los contemplados en el REP-94, cumplan con unos requisitos mínimos para salvaguardar la vida de quienes han de habitar estas viviendas, en las que se ha utilizado un sistema constructivo distinto a los de la construcción típica que se establece en la Sección 6.4 del Reglamento Estructural de Panamá (REP-94).

Es evidente, que las Resoluciones N°363 y 364 de 11 de noviembre de 1998, emitidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, poseen un carácter estrictamente técnico, ya que se expresan medidas y cálculos que deberán realizarse, a fin de demostrar que las pequeñas viviendas resisten los embates de un sismo y de viento; en consecuencia, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, como organismo rector de las profesiones de ingenieros y arquitectos debe velar porque se cumplan las normas mínimas en la construcción, y en este caso, el de la pequeña vivienda. En este sentido, la Resolución N°329 de 23 de noviembre de 1994, ¿Por medio de la cual se adopta el Reglamento para el Diseño Estructural en la República de Panamá¿, expresa que esta reglamentación: ¿tiene como intención asegurar contra el colapso de la estructura o contra fallas estructurales mayores, y en este sentido son requerimientos mínimos. La protección contra daños a elementos no-estructurales podrá requerir, en algunos casos, el diseño de estructuras de mayor resistencia y rigidez que resulten de la aplicación del Reglamento¿.

Como hemos expresado en párrafos precedentes, el REP-94 describe la construcción típica de la pequeña vivienda, pero este Reglamento, igualmente, permite la utilización de sistemas constructivos distintos a los de la construcción típica, siempre que estos demuestren su resistencia a los efectos de la gravedad, viento y sismo. Sin embargo, se ha constatado que se han construido viviendas de una planta, sin análisis y pruebas experimentales, lo cual fundamenta, de manera justificada, que se haya expedido la ¿Guía de Pruebas Experimentales a Sistemas Alternativos en la Construcción de Pequeñas Viviendas¿ contenida en la Resolución N°363 de 11 de noviembre de 1998.

Por consiguiente, consideramos que no se ha configurado la supuesta infracción al literal k, del artículo 12 de la Ley 15 de 1959.

En lo que respecta a la aludida violación a los artículos 3, 5, 15 y 1001 del Código Civil, afirmamos que la misma no se produce, toda vez que no son las Resoluciones impugnadas las que imponen medidas no contempladas anteriormente, ya que a través de la Resolución N°329 de 23 de noviembre de 1994, en la Sección 6.6 se establece textualmente que: ¿Se podrán utilizar sistemas constructivos distintos a los de la construcción típica definida en la Sección 6.4, a condición de que se demuestre mediante análisis y pruebas experimentales que la resistencia de los sistemas alternativos a los efectos de gravedad, viento y sismo es por lo menos equivalente a la de la construcción típica¿. Por tanto, consideramos que el Reglamento Estructural Panameño, sí contemplaba la realización de análisis y pruebas experimentales, cuando se utilizaban sistemas constructivos distintos a los de la construcción de esos sistemas alternativos; sin embargo, tal como se ha demostrado mediante las inspecciones realizadas en los proyectos de viviendas citados anteriormente, algunas empresas constructoras y promotoras no estaban cumpliendo con los análisis y pruebas experimentales que ordena el REP-94, motivo por el cual se expedieron las Resoluciones N°363 y 364 de 11 de noviembre de 1998. En este sentido, el Informe

Explicativo de Conducta rendido por el Presidente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, expresa lo siguiente:

¿La Comisión nombrada por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para evaluar mediante inspección en campo, la aplicación del Reglamento Estructural REP-94 confirmó mediante informe del 5 de Enero de 1998, que algunas construcciones se estaban realizando sin cumplir con los requisitos de verificación de equivalencia sísmica exigida en dicho Reglamento.

Atendiendo a lo señalado en el Decreto No. 775, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, procedió a informar a las empresas involucradas en el incumplimiento del Reglamento Estructural, de la necesidad de la presentación de análisis y pruebas experimentales que sustenten la equivalencia del sistema constructivos tal como lo obliga el artículo 6.6. del Capítulo 6 del Rep-94 (véase Nota JTIA-197-98 del 17 de septiembre de 1998).

La Cámara Panameña de la Construcción CAPAC en Nota 98-312-DG del 24 de Septiembre de 1998, solicita cortesía de sala de una delegación de la misma, con el propósito de presentar su posición y formulas de solución ante el problema generado por la no aplicación del Reglamento (REP-94)...

La reunión acordada en la sesión extraordinaria 26-98 entre los miembros de la JTIA, CAPAC y miembros de la Comisión Permanente del Reglamento Estructural de la JTIA, se realizó en la Sala de Reuniones de la Junta Técnica el día 8 de octubre de 1998. Acordándose las dimensiones del modelo de pruebas y sus procedimientos generales (véase diagramas)...

Puesto que el modelo y procedimiento del (sic) pruebas había sido discutido y acordado en la reunión de los comisionados por la JTIA y CAPAC, y en base al literal g, del artículo 27 del Decreto 257 de 1965 se procedió a confirmar mediante la resolución No. 363 del 11 de noviembre de 1998, entendiéndose que dicha resolución tiene como propósito, servir de guía uniformadora de criterios de los procedimientos y modelo de prueba...¿ (Ver fojas 140 a 143).

Contrario a lo expuesto por la parte actora consideramos que no se produce la alegada violación a los artículos 3, 5, 15 y 1001 del Código Civil, toda vez que la Guía de Pruebas Experimentales a Sistemas Alternativos en la Construcción de Pequeñas Viviendas, adoptada mediante la Resolución N°363 de 11 de noviembre de 1998, por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, encuentra justificación en el hecho que las empresas constructoras de estas viviendas no estaban atendiendo cabalmente lo ordenado en el REP-94, por lo que se expidió esta Guía de Pruebas Experimentales a Sistemas Alternativos en la Construcción de Pequeñas Viviendas.

En cuanto a la supuesta imposibilidad de cumplir con las pruebas experimentales, consideramos que es una argumentación que carece de fundamento fáctico, ya que la empresa ECONOPLADE, S.A., ha demostrado que el Centro Experimental de la Universidad Tecnológica de Panamá, de acuerdo a lo previsto en la Resolución N°364 de 11 de noviembre de 1998, procedió a realizar una evaluación sísmica de la vivienda unifamiliar Modelo 2R-47 del Proyecto Econoplade, S.A. (Ver copia autenticada que se adjunta). Informe, que luego es expuesto en la Reunión Extraordinaria de 16 de junio de 1999 de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura,

tal como consta en el Acta de dicha reunión, visible a fojas 107 a 123 del expediente de marras.

Lo anterior, demuestra que las pruebas experimentales, que ordenó la Resolución N°363 de 11 de noviembre de 1998, sí se pueden realizar en la República de Panamá, por lo que resulta infundada la supuesta violación a las normas legales citadas del Código Civil.

Por lo expuesto, solicitamos a la Honorable Sala Tercera que declare legales las Resoluciones N°363 y 364 de 11 de noviembre de 1998, ambas dictadas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Pruebas: Aceptamos las presentadas por ser copias debidamente autenticadas.

Aportamos copias autenticadas de las notas con fecha 26 de mayo de 1999 y 13 de julio de 1999, enviadas por la empresa Econoplade, S.A., a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Solicitamos que sean citadas por el Tribunal, a fin de que sean interrogadas por la Procuraduría de la Administración, las siguientes personas;

1. Ing. Amador Hasell, localizable en la Universidad Tecnológica, Teléfono 263-8000, ext. 2148 (Secretaria Gloria).
2. Ing. César Kiamco - Teléfono 194-2000 ¿ Fax: 236-0893.
3. Ing. Ernesto Ng ¿ Teléfono 232-6694.

Para que participen en la práctica de pruebas solicitadas por la parte actora, designamos a los siguientes profesionales:

1. Ing. Obdulia Villarreal de Guizado, Cédula N° 7-84-1001.
2. Ing. Gilberto Axel Chang, Cédula N° 9-107-2296.

Ambos profesionales pueden ser localizados en la Facultad de Ingeniería Civil, de la Universidad Tecnológica de Panamá, a los teléfonos 236-46-94 (Teléfono y Fax) y 236-43-44 (Ext. 314).

Adjuntamos el expediente administrativo, que contiene la actuación surtida en la vía gubernativa, y copia autenticada del Informe Técnico preparado por la Universidad Tecnológica de Panamá.

Derecho: Negamos el Invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/8/mcs

Licdo. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a.i.