República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 06 de junio de 2025
C-SAM-27-25

Respetada Señora Diputada:

Ref.: Funciones municipales en el distrito de Arraiján

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su nota recibida en este Despacho el 23 de abril de 2025, mediante la cual eleva a esta Procuraduría, un número plural de interrogantes relacionadas con la normativa vigente para desempeñar el cargo de Ingeniero Municipal o Director de Obras y Construcciones Municipales en el distrito de Arraiján.

Lo que se consulta:

> "1. ¿Cuáles son los requisitos específicos exigidos por la normativa vigente para desempeñar el cargo de Ingeniero Municipal o Director de Obras y Construcciones Municipales en el distrito de Arraiján?
> 2. ¿Puede un profesional con título de Ingeniero Marítimo Portuario, debidamente acreditado como idóneo, desempeñarse legalmente como Ingeniero Municipal o como Director de Obras y Construcciones Municipales…?
> 3. ¿Es jurídicamente admisible que un estudiante activo de las carreras de Arquitectura, Ingeniería Civil o Ingeniería Marítima Portuaria, sin haber obtenido aun la certificación formal de idoneidad profesional, ejerza el cargo de Ingeniero Municipal o Director de Obras y Construcciones Municipales…?
> 4. ¿Considerando que la Dirección de Obras y Construcciones Municipales de Arraiján fue creada mediante Acuerdo Municipal N°34 del 9 de julio de 2024 y ejerce funciones propias del Ingeniero Municipal nombrado por el Consejo Municipal, ¿resulta jurídicamente adecuado que dicha Dirección este adscrita o subordinada a la Secretaría General del Municipio de Arraiján…?
> 5. ¿Podría interpretarse que el Artículo 4 del Acuerdo Municipal N°34 de 9 de julio de 2024 implica una usurpación o invasión de funciones del Ingeniero Municipal, al otorgarle expresamente a la Dirección de Obras y Construcciones Municipales competencias para gestionar permisos de ocupación, construcciones, aprobación de planos y remodelaciones mediante sus respectivos departamentos y secciones…?
> 6. ¿Cuál es el procedimiento administrativo aplicable para realizar demoliciones en la vía pública (servidumbre) en el distrito de Arraiján?
> 7- ¿Qué dirección o autoridad del municipio de Arraiján es la responsable de tramitar el procedimiento y ejecutar la demolición?

Honorable Señora
SHIRLEY CASTAÑEDAS
Diputada de la República de
Panamá Circuito 13-1

La alcaldesa…

8. ¿La alcaldesa es competente para tramitar y ejecutar las demoliciones públicas o privadas?
9. ¿La alcaldesa de Arraiján puede firmar los cartones de los permisos de construcción y ocupación?"(sic)

Luego de un examen prolijo de sus interrogantes, este Despacho debe indicarle en primera instancia, que el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, establece que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración "... se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales", Este supuesto de exclusión resulta aplicable a la consulta planteada, toda vez que lo solicitado, en los términos requeridos, guarda relación con actos administrativos materializados que gozan de presunción de legalidad por parte del Municipio de Arraiján.

Dicho de otro modo, su consulta busca un pronunciamiento de este Despacho, sobre la legalidad y alcance de los acuerdos municipales relacionados con el nombramiento, requisitos y funciones del Ingeniero Municipal o Director de Obras y Construcciones Municipales; así como sobre el organigrama del Municipio de Arraiján y la creación de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales.

Aunado a ello, conforme al numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley No. 38 de 2000, corresponde a esta Procuraduría "Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinadas interpretaciones de la ley o el procedimiento que se deba seguir en un caso concreto", Sin embargo, los elementos planteados en su consulta no se ajustan a los supuestos de asesoría jurídica previstos en la ley.

No obstante, con fundamento en el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley 38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa respecto a la presunción de legalidad de los actos administrativos, aclarando igualmente que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico que determine una posición vinculante, por lo que nos permitimos responderle, de manera general en los siguientes términos:

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, establece las competencias del Concejo Municipal, incluyendo la creación de cargos municipales y la determinación de sus funciones y asignaciones, por lo que el Acuerdo Municipal No. 06 de 13 de enero de 2009, "Por el cual se crean los cargos de ARQUITECTO I, INGENIERO II, dentro de la Estructura de Personal del Municipio de Arraiján, y se le designan funciones", estos cargos están adscritos a la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, y establece sus funciones y remuneraciones.

Aunque el Acuerdo Municipal No. 06 de 2009 no detalla requisitos académicos específicos para el cargo de Ingeniero Municipal, se colige que el ocupante debe ser un profesional idóneo en ingeniería civil, debidamente registrado y autorizado para ejercer en la Republica de Panamá.

En referencia a que si un estudiante activo de las carreras de Arquitectura, Ingeniería Civil o Ingeniería Marítima Portuaria, sin haber obtenido aun la certificación formal de idoneidad profesional, ejerza el cargo de Ingeniero Municipal o Director de Obras y Construcciones, debemos informar que la Ley No. 53 del 4 de febrero de 1963, "Por la cual reforma y adiciona la Ley 15 del 26 de enero de 1959 y se deroga en todas sus partes la Ley 46 del 30 de abril de 1941, y en los articulo 2 y 11, nos indica lo siguiente:

Articulo 2...

Artículo 2: El artículo 1 de la Ley 15 del 26 de enero de 1959 quedara así:

> Artículo 1: Para ejercer en el territorio de la Republica las profesiones de Ingenieros y Arquitectos y las actividades propias de Agrimensores y Maestros de Obras se requiere poseer Certificado de Idoneidad obtenido al tenor de lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 11. El artículo 19 de la Ley 15 del 26 de enero de 1959 quedara así:

> Artículo 19: Solo podrán desempeñar cargos públicos o celebrar contratos con las dependencias del Estado o las Instituciones Autónomas que requieran los conocimientos propios de los profesionales de la Ingeniería y Arquitectura o de las actividades propias de los Agrimensores o Maestros de Obras, que regula esta Ley, las personas que posean el Certificado de Idoneidad correspondiente.
>
> "La Junta conocerá de las denuncias por infracciones de este Articulo y una vez comprobadas, solicitará la remoción de las persona que ocupe el cargo".

Se desprende de la norma arriba transcrita que permitirlo podría constituirse como ejercicio ilegal de la profesión tal como lo establece el Artículo 11 en su segundo párrafo, así como también acarrear nulidades en actos administrativos que ese estudiante suscriba.

También debemos mencionar el artículo 381 del Capítulo IV Artículo 381 del Código Penal de Panamá, en la cual tipifica como delito el ejercicio ilegal de una profesión que requiere idoneidad, veamos:

> Artículo 381. Quien ejerza una profesión para la cual se requiere idoneidad o habilitación especial, sin haberla obtenido, será sancionado con prisión de dos a cinco años.

Otro punto que merece atención es, el artículo 88 de la Ley 37 de 2009, que regula la descentralización y organización de los municipios en Panamá, establece en su segundo párrafo que:

> "Los municipios elaboraran obligatoriamente su Manual de Cargos y Funciones, en el cual se desarrolla las atribuciones de cada unidad administrativa mencionada, y de las demás unidades necesarias para el buen funcionamiento de la administración municipal, con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas."

La figura del Ingeniero Municipal, aunque no siempre se encuentra definida en una ley ha sido históricamente reconocida en múltiples municipios como la autoridad técnica encargada de coordinar, revisar, supervisar y avalar las actuaciones relativas a urbanismo, construcción y desarrollo de infraestructura.

Este profesional es responsable de garantizar que los criterios técnicos aplicados en la evaluación de permisos, inspecciones y aprobaciones de planos se ajusten a la normativa vigente y a los estándares de seguridad e infraestructura urbana.

En este sentido…

En este sentido debemos indicar que el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No. 38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las ordenes 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 funcionarios competentes.

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 16 de mayo de 2016, señaló lo siguiente:

> "En este sentido, el autor Rodríguez Santos expresa que la presunción de legalidad consiste en que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento que comienza su vigencia y mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en (sic) lo contencioso administrativo. Quiere decir lo anterior que, el acto administrativo puede ser expedido viciado por alguna de las causales de nulidad pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa. (Rodríguez Santos, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá, 1996. Pág. 53)."

Explicada la aplicación del principio de presunción de legalidad, vale la pena destacar que, determinar la validez o invalidez de estas actuaciones corresponde privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

De modo que, quien considere tener un interés legítimo, puede presentar las acciones y recursos correspondientes, a fin de que la jurisdicción contencioso administrativa por medio de la Corte Suprema de Justicia, con audiencia de la Procuradora de la Administración, pueda anular los actos acusados de ilegales, restablecer el derecho violado; estatuir nuevas disposiciones en remplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,

REPÚBLICA DE PANAMÁ MINISTERIO PÚBLICO DESPACHO SUPERIOR PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVDA/jmsa/emm
Ref. SAM-CON-26-25