



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de octubre de 2020
C-117-20

Arquitecto
Marcos T. Murillo R.
Presidente
Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura
Ciudad.

Ref.: Cumplimiento de la Ley 15 de 1959, en proyectos financiados por organismos internacionales.

Arquitecto Murillo:

Con fundamento en nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial, como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, ofrecemos respuesta a su nota JTIA N.º233-2020 de 25 de septiembre de 2020, recibida en este Despacho en esa misma fecha, mediante la cual nos consulta:

“En tal sentido, Señor Procurador, le solicitamos respetuosamente, la opinión de la Procuraduría de la Administración, con relación al cumplimiento de la Ley 15 de 1959, en lo relacionado con la obligatoriedad que tienen las entidades públicas de solicitar la idoneidad profesional, el registro de empresas o en los casos justificados, la autorización de la JTIA (Art. 3 de la Ley 15 de 1959), a todos los ingenieros y los arquitectos que serán contratados por el Estado; aun cuando se trate de proyectos financiados por organismos internacionales.”

Del principio de legalidad dentro de nuestro derecho positivo:

A. **Marco constitucional, artículo 18:**

“**Artículo 18.** Los particulares sólo son responsables antes las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. **Marco legal, artículo 34 de la Ley N° 38 de 2,000:**

“**Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menos cabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad.....”
(El subrayado es nuestro).

Este principio fundamental de Derecho recogido en nuestro ordenamiento positivo, advierte que el mismo, constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual, todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Ahora bien, en relación con el tema consultado este Despacho opina que corresponde a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, velar por el cumplimiento de la Ley 15 de 26 de enero 1959, "*por(sic) la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura*", en lo relacionado con la obligación de las entidades públicas de solicitar la idoneidad profesional, el registro de empresas o en los casos justificados, la autorización de la Junta para la contratación de profesionales extranjeros en el campo de la ingeniería y la arquitectura en las contrataciones del Estado, incluso las financiadas por organismos internacionales; puesto que la normativa y los procedimientos que en virtud del artículo 7 de la Ley de Contrataciones Públicas podrían incorporarse, sólo podrían referirse a la *materia contractual*.

- A continuación nos permitimos externar los argumentos y fundamentos jurídicos que nos permiten arribar a dicha opinión:

La Ley 15 de 26 de enero de 1959, "*por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura*", regula lo concerniente a los requisitos de idoneidad profesional requeridos para ejercer la ingeniería y la arquitectura en nuestro país; el ejercicio de las actividades relacionadas con estas profesiones, el registro de las empresas dedicadas a las mismas y el régimen sancionatorio aplicable en caso de que se produzcan infracciones a esta normativa.

Entre las disposiciones legales contenidas en la mencionada Ley 15 de 1959, como quedó modificada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963 y, por la Ley 21 de 20 de junio de 2007, que por su relación con el tema consultado estimamos preciso citar, figuran las siguientes:

“Artículo 1. Para ejercer la profesión de ingeniero o arquitecto en la República, se requerirá poseer certificado de idoneidad obtenido al tenor de lo dispuesto en la presente Ley

“Artículo 3. Puede permitirse la contratación de profesionales extranjeros en el campo de la ingeniería y la arquitectura con fines limitados a dicha especialización siempre y cuando se compruebe ante la Junta de que trata el capítulo II de que no hay profesionales panameños idóneos para prestar tales servicios. Si el período para el cual se contrate a un profesional extranjero excede de los doce meses, la entidad contratante estará obligada a contratar a un profesional panameño para que reciba el adiestramiento necesario de modo que pueda sustituir al extranjero al término de su contrato. Los permisos que se otorguen para la contratación de técnicos extranjeros por menos de 12 meses, serán improrrogables.

“**Artículo 5.** Para obtener certificado de idoneidad para el ejercicio de la ingeniería y de la arquitectura o de una de ellas, se requiere:

- a) Ser panameño, o estar casado con panameña, o tener hijos panameños, y acreditar la honorabilidad y buena conducta pública.

En el caso de los extranjeros con cónyuge o hijos panameños, se requiere que hayan obtenido residencia permanente en el país.

- b) Haber recibido título o diploma de terminación de estudios en la rama correspondiente expedido por una universidad nacional o por una universidad extranjera cuya autoridad académica haya sido reconocida por la Universidad de Panamá, y haberlo registrado en el Ministerio de Educación

La honorabilidad y buena conducta de que trata el literal a) de este artículo se acreditará mediante dos declaraciones de personas, rendidas ante el Corregidor del domicilio del interesado.

Estas declaraciones también podrán rendirse ante Notario Público.”

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

- 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 correspondientes a los títulos de ingeniero y arquitecto.
- d) Expedir los certificados de idoneidad de que trata esta Ley y suspenderlos temporal 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 que infrinja las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos y sancionarlos o 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 materias 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, la tarifa mínima de honorarios profesionales por servicios de ingeniería y arquitectura.
- j) Las demás que le señalen las leyes y los decretos del Órgano Ejecutivo.

“**Artículo 19.** Sólo 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.

“**Artículo 21.** Ninguna oficina del Estado ni entidades nacionales, municipales, autónomas o autoridades judiciales acogerá: ante-proyecto, proyecto, plano, mensura, memoria, peritaje, solicitud de licencia para obras o certificados de obras, que no fuere ejecutado y presentado según sea necesario, de acuerdo con la reglamentación de la Junta por un Ingeniero, Arquitecto, Agrimensor, Maestro de Obra o persona Jurídica(sic) idónea, en los términos de esta Ley.

“**Artículo 22.** No se dará curso en las oficinas o entidades oficiales a contratos sobre obras o servicios de ingeniería o arquitectura si la dirección técnica de las mismas no estuviere confiada a un profesional idóneo.

“**Artículo 24.** Sólo pueden ejecutar obras de ingeniería y arquitectura o dedicarse a dichas actividades en el país, las empresas que se hayan registrado en la Junta, para lo cual deben reunir los requisitos siguientes:

- 1) Estar domiciliadas en Panamá a menos que estén amparadas al efecto en convenios internacionales.
- 2) Que las personas responsables por las obras de ingeniería y arquitectura sean profesionales idóneos en sus respectivos ramos.
- 3) Cumplir con las demás disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.”

Una lectura atenta de las normas legales citadas, nos permite inferir diáfananamente que las mismas, regulan aspectos inherentes a la facultad de ejercer la vigilancia y control del libre ejercicio de la ingeniería y la arquitectura en la República de Panamá; funciones éstas que **por mandato legal han sido atribuidas a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.**

Dado que su consulta guarda relación con contratos para la ejecución de obras o la adquisición de bienes y servicios, financiados por organismos financieros internacionales, resulta pertinente traer a colación el texto del artículo 7 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020, el cual dispone lo siguiente:

“**Artículo 7.** Contratos financiados por organismos internacionales de crédito o por gobiernos extranjeros. En las contrataciones para la ejecución de obras y la adquisición de bienes, servicios o asesorías, servicios técnicos o de consultoría, **podrán incorporarse las normas y los procedimientos previstos en los contratos de préstamos con organismos financieros internacionales o con gobiernos extranjeros, en cuyo caso se aplicará esta Ley en forma supletoria.**


Los pliegos de cargos y demás documentos de las licitaciones para la ejecución de obras y adquisición de bienes o servicios adquiridos con fondos provenientes de los contratos de préstamo se elaborarán tomando en cuenta lo dispuesto en este precepto.” (Resaltado nuestro)

Como es posible advertir, la citada norma jurídica permite que las contrataciones, pliegos y demás documentos de las licitaciones para la ejecución de obras y adquisición de bienes y servicios, financiados por organismos internacionales de crédito, o en virtud de acuerdos o convenios de cooperación internacional, puedan regirse, *en materia contractual*, por las normas de la Ley 22 de 2006, o por el procedimiento o normativa *sobre contrataciones* regulado en la norma general o especial del ente u organismo internacional que financia la ejecución de la obra o la adquisición de los bienes o servicios objeto del contrato; disposiciones éstas que, de ser incorporadas al contrato conforme lo faculta el artículo 7, antes citado, resultarían aplicables.

Nótese además que, las normas y procedimientos previstos en los contratos de préstamos con organismos financieros internacionales o con gobiernos extranjeros, que al tenor del artículo 7 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, podrían incorporarse en los contratos para la ejecución de obras y la adquisición de bienes, servicios o asesorías, servicios técnicos o de consultoría, **son normas y procedimientos en materia de contrataciones**; no así sobre otros aspectos, tales como los requisitos de idoneidad y control profesional exigibles a los profesionales que se contraten con tales fondos, aspectos éstos que están regulados por las leyes especiales que rigen el libre ejercicio de las profesiones liberales.

Por las razones anotadas, es la opinión de esta Procuraduría, que lo dispuesto en el artículo 7 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, en modo alguno afectaría la facultad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de velar por el cumplimiento de la Ley 15 de 26 de enero 1959, “*por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura*”, en lo relacionado con la obligación de las entidades públicas de solicitar la idoneidad profesional, el registro de empresas o en los casos justificados, la autorización de la Junta para la contratación de profesionales extranjeros en el campo de la ingeniería y la arquitectura en las contrataciones del Estado; puesto que la normativa y los procedimientos que en virtud del artículo 7 de la Ley de Contrataciones Públicas podrían incorporarse, sólo podrían referirse a la *materia contractual*.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/dc

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