



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*  
*Secretaría Provincial de Chiriquí*

Chiriquí, 23 de diciembre de 2019  
C-CH-No.007-19

Honorable  
**Emiliano Torres Boyes**  
Alcalde del Distrito de Bocas del Toro  
Provincia de Bocas del Toro  
E. S. D.



**Ref.: Servidor Público Municipal que le corresponde refrendar los permisos de construcción y cuáles son los requisitos para ocupar el cargo de Ingeniero Municipal.**

Honorable señor Alcalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con motivo de su oficio No. 2019-0570 de fecha 12 de diciembre de 2019, recibida en esta Secretaría Provincial el día 16 de diciembre de 2019, mediante la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué servidor público municipal le corresponde refrendar los permisos de construcción?
2. ¿Requisitos para ocupar el cargo de ingeniero municipal?

Luego de una atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 emitida por el Procurador de la Administración, esta secretaría provincial será la encargada de darle respuesta a su escrito de consulta. Cumpliendo con el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

## **I. Sobre lo consultado.**

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a qué Servidor Público Municipal le corresponde refrendar los permisos de construcción en el Municipio de Bocas del Toro y cuáles son los requisitos para ocupar el cargo de Ingeniero Municipal.

## **II. Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí.**

En relación a su primera interrogante, es oportuno indicarle que esta Secretaría es del criterio tomando como base nuestra Ley 106 de 8 de octubre de 1973 “Régimen Municipal”, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 “Que Reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones” donde establece en su artículo 72 que al Consejo Municipal le corresponde el nombramiento del Ingeniero Municipal la cual también tendrá **competencia exclusiva para determinar sus funciones**, períodos y asignaciones de conformidad con lo que disponga la Constitución Política y las leyes vigentes. Ahora bien, para que los permisos de construcción sean otorgados por el **Ingeniero Municipal** se requiere que dentro de sus funciones esa atribución esté aprobada por Acuerdo Municipal y con el concepto favorable del Alcalde o que por medio de una delegación por parte de la primera autoridad local (Alcalde) el mismo sea autorizado para ello.

Por otro lado, el hecho de que el nombramiento y asignación de funciones del Jefe o Director de Ingeniería Municipal esté a cargo del Consejo Municipal, no significa que sus tareas estén desvinculadas de la administración municipal, con que trabaja el Alcalde, quien tiene la administración general, pues él es el Jefe de desarrollo urbano de esa región, por lo que debe procurarse, que las funciones no conlleven contradicciones dentro de la administración local, en tanto las funciones deben efectuarse en un marco de coordinación y colaboración.

Sobre la armonía que debe prevalecer en las funciones municipales, para el buen desarrollo local, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, en Sentencia de 30 de septiembre de 1998, expresó:

“El Consejo Municipal del Distrito de Chitré puede crear la Dirección de Ingeniería Municipal y el cargo de Ingeniero Municipal entre otros, pero no puede, pretextando ejercer dichas atribuciones, darle a dicha Dirección el carácter de “unidad administrativa autónoma dentro del organigrama municipal”, porque el Municipio es una organización política autónoma de la comunidad, establecida en el Distrito y conformada por funcionarios



municipales entre los que se distinguen los miembros que forman el Consejo Municipal, cuerpo deliberativo; el Alcalde, jefe del poder ejecutivo municipal; el Tesorero Municipal, encargado de las arcas municipales y otros funcionarios importantes en el desarrollo del Distrito. Aunque dentro del Municipio existen poderes separados, ningún cuerpo o funcionario es autónomo e independiente de la administración municipal, sino que la integran ejerciendo sus respectivas funciones”.

Por lo tanto, bajo la figura del principio de legalidad esta secretaría provincial es del criterio que, de no existir un Acuerdo Municipal donde previamente estén aprobados los manuales de cargos y funciones y, en el caso que nos ocupa, las funciones debidamente detalladas del Ingeniero Municipal, la cual una de ellas sea el poder refrendar permisos de construcción o que mediante un Decreto Alcaldicio el Alcalde de esa municipalidad delegue a este servidor público municipal esa responsabilidad, que mediante el artículo 1313 de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916 (Código Administrativo) se le fue atribuida a esta autoridad municipal, tengo a bien ilustrarle sobre lo siguiente:

Marco Constitucional, artículo 18:

“Artículo 18: Los particulares sólo son responsables ante 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 estas.”

Marco Legal, artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas, en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad, y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y **con apego al principio de estricta legalidad...**”  
*(Lo resaltado es nuestro).*

Este principio fundamental del Derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico, 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 una entidad pública debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público y en este caso municipal, sólo puede hacer lo que la ley le permite o las normativas vigentes emanadas de la autonomía municipal consagran.



En cuando a su segunda interrogante, relacionada a los requisitos para ocupar el cargo de Ingeniero Municipal en el distrito de Bocas del Toro, los mismos deben estar contenidos en el manual de cargos y funciones de esa municipalidad, los cuales estarán acorde con la labor técnica y especializada que se realiza en esa Dirección de Ingeniería Municipal. Haciendo la aclaración, que si dichos requisitos aprobados o el propio nombramiento materializado y en firme, no van acorde con la Constitución Política y las Leyes vigentes en el territorio nacional, estaremos bajo la figura de presunción de legalidad de estos actos administrativos y, le corresponderá a nuestra máxima corporación de justicia, entrar a dilucidar sobre el particular y a la vez, determinar la legalidad o no de estos actos administrativos ya sean de carácter generales o individuales.

El escenario es apropiado para determinar que el artículo 39 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 nos plantea que:

“Los acuerdos se promulgaran por medio de su fijación en tabillas ubicadas en la Secretaría del Concejo, en las de la Alcaldía y en las Corregidurías. Estos Acuerdos serán fijados por el término de diez (10) días calendarios a fin de que se surtan sus efectos legales.

Los acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicaciones de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial.

Como se puede observar los Acuerdos de carácter general, reguladores de impuestos, tasas, adjudicaciones, entre otros relacionados a temas de regulación general, cumpliendo con el principio de publicidad deben ser publicados en Gaceta Oficial, no siendo el caso de los Actos Administrativos de carácter individual (*Nombramiento de personal*).

Esta opinión es cónsona con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al plantearnos que:

Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual tienen fuerza obligatoria inmediata y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, o la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

**Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en el Gaceta Oficial...** (El resaltado es Nuestro).



Por otro lado, el artículo 1 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, plasma que:

“Artículo 1. La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordene la Constitución y la Ley...”.

### III. Fundamento del Criterio de la Secretaría Provincial de Chiriquí

A esta opinión hemos llegado en atención a los siguientes preceptos jurídicos:

En nuestra Ley 106 de 8 de octubre de 1973 “Régimen Municipal”, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 “Que Reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones” establece en su artículo 72 lo siguiente:

“Artículo 72. El artículo 17 de la Ley 106 de 1973 queda así:

Artículo 17: Los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes:

...6. **Crear o suprimir cargos municipales, y determinar sus funciones**, períodos, asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que dispongan la Constitución y las leyes vigentes;

...17. **Elegir de su seno** a su presidente y su vicepresidente y elegir al secretario del Consejo Municipal, al subsecretario cuando proceda, **al ingeniero, agrimensor o inspector de obras municipales** y al abogado consultor del municipio...” *(El resaltado es nuestro)*.

De la norma precitada se colige que, en efecto le corresponde al Consejo Municipal hacer el nombramiento de este servidor municipal la cual debe cumplir con un perfil y con los requisitos debidamente aprobados en el manual de cargos y funciones. Y por otro lado, esas funciones del Ingeniero Municipal son determinadas debido a las atribuciones conferidas por mandato legal al Consejo Municipal.

También, es importante hacer referencia de la Ley No. 15 de 26 de enero de 1959, modificada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, toda vez que, el escrito de consulta hace alusión al artículo 21, 22 y 23, la cual citamos:

Artículo 12 de la Ley 53 de 1963. El Artículo 21 de la Ley 15 del 26 de enero de 1959, quedará así: “Artículo 21. Ninguna oficina del Estado ni entidades nacionales, municipales, autónomas o autoridades judiciales, acogerá: anteproyecto, proyecto, plano, mensura, 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 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 23. Los particulares, empresas, compañías, contratistas o sociedades comerciales, industriales o de cualquier otra índole, no podrán contratar o ejecutar obra alguna de ingeniería o arquitectura que no esté bajo la dirección de persona natural o jurídica idónea, conforme a esta ley”

Al analizar este cuerpo normativo, es importante plasmar que la norma citada ha sido diseñada con la finalidad de establecer algunos parámetros de control cuando se pretenda realizar una tramitación relacionada a proyectos, planos, peritajes en una Oficina o Entidad del Estado o Municipios; además, hace referencia a la limitación de no darle curso en entidades oficiales a todas aquellas solicitudes que no cuenten con el aval de un profesional idóneo. Por lo que la Ley busca controles de los tramitantes externos y no hace alusión exclusivamente al servidor público que estará a cargo de la Dirección o Departamento de Ingeniería Municipal.

Por otro lado, mediante la Resolución No. 077 de 11 de septiembre de 2019, proferida por la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos, bajo la potestad que les atribuye la Ley 15 de 26 de enero de 1959, en su parte resolutive reglamentan las funciones correspondientes al título de Agrimensor, de la siguiente manera:

“RESUELVE:

**PRIMERO. REGLAMENTAR la actividad de AGRIMENSOR como una de las actividades afines a la ingeniería civil**, conforme se dispone en la presente resolución;

**SEGUNDO. ESTABLECER** que el AGRIMENSOR es un profesional con amplio conocimiento de las actividades relacionadas con la medición de tierras;

**TERCERO. EL AGRIMENSOR** es el técnico que ha obtenido título o diploma de terminación satisfactoria de estudios de agrimensura.

**CUARTO. EL AGRIMENSOR** está legalmente autorizado para el ejercicio de la profesión y está habilitado para realizar lo siguiente:

1. Mensuras Rurales.
2. Mensuras Urbanas.
3. Mensuras de calles y carreteras.
4. **Levantamientos topográficos en áreas rurales y urbanas.**



5. Control de movimiento de tierra y nivelación.
6. Aquellos que por su naturaleza estén comprendidos dentro del campo de acción del agrimensor”. (El resaltado es nuestro).

En el escrito de consulta, podemos observar que una de las inquietudes es que en la resolución mencionada, no establece la competencia del Agrimensor para evaluar planos o no hace referencia a la palabra planos, no obstante, en el punto cuarto del numeral cuatro hace mención al levantamiento topográfico, en la cual en la obra escrita por *James R. Wirshing y Roy H. wirshing (1987) "Introducción a la Topografía", edita en México por McGRAW Hill S.A.* en su página 173, define el termino de levantamientos topográficos como:

“Trabajos mediante los cuales se determinan las posiciones de los diferentes rasgos naturales (configuración) del terreno, así como de detalles o puntos de interés hechos por el hombre, todos éstos sobre la superficie terrestre, se conocen con el nombre de *levantamiento topográficos*. El propósito de un levamiento topográfico es registrar los datos necesarios para ejecutar la representación gráfica de esos rasgos topográficos. A Esta representación gráfica se le denomina *plano* o *carta topográfica*. Un plano topográfico mostrará el tipo de vegetación existente, utilizando símbolos convencionales, así como las distancias horizontales ente los rasgos y sus elevaciones tomando como base un *datum* conocido...”.

En este mismo orden de ideas, no se debe dejar de observar el contenido del artículo 1313 de la Ley 1 de 22 de agosto de 1916 (Código Administrativo), que en su tenor dice lo siguiente:

“**1313. Permiso para construir edificios o muros.** En las ciudades, pueblos y caseríos no se podrá construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros que encierren patios o jardines, sin el permiso de la primera autoridad local de Policía, la que indicará por sí o por medio del empleado o personas en quienes delegue esta facultad, la línea del edificio o muro, de acuerdo con las alineaciones o rasantes de las calles y plazas y demás prescripciones que a este respecto se establecen y las que dicten los respectivos Consejos Municipales”.

Como es de observarse la primera autoridad local de Policía a la cual hace referencia el presente artículo es el Alcalde; por lo tanto, sería él en primera instancia quien la Ley autoriza para otorgar permisos de construcción y, en segunda instancia, que por delegación sea otro servidor público municipal, siendo el más apto para ello el Ingeniero Municipal,



quien sea el encargado para otorgar los permisos para la construcción de edificios o muros a los que hace referencia el Código Administrativo.

También, es importante plantear lo indicado en la Ley 2 de 22 de agosto de 1916 (Código Civil) la cual en su artículo 14 no dice que:

“Artículo 14. Si en los códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se refiere a la que tenga carácter general.
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate”.

En este mismo escenario es importante aclarar a la entidad consultante que el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales” establece que esta entidad está llamada a servir de consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto, el pronunciamos si el actual Ingeniero Municipal nombrado por un periodo de tiempo determinado es o no idóneo para ejercer el cargo como ingeniero municipal o que el mismo no cumple con determinados requisitos para ocupar el cargo, este acto administrativo de nombramiento está sujeto a los mecanismo de control que prevé nuestro ordenamiento, situación jurídica que impide a la Procuraduría de la Administración emitir una opinión sobre ese punto en particular, puesto que constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a una materia que privativamente le corresponde decidir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

Siendo relevante y para mayor ilustración, traer a colación un extracto del fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, fechado 15 de noviembre de 2018, del cual se desarrolló el principio de legalidad así:

“...  
En este punto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, lo cual



significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En este sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad y organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a lo dictado en la Constitución y la Ley. Este Principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán...con apego al principio de estricta legalidad.

Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos.

De lo anterior se desprende que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese orden de ideas, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el acto administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación:

- a). Competencia; salvo que ésta sea delegable o procesa la sustitución.
- b). Objeto; en el cual debe ser lícito y físicamente posible.
- c). Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate.
- d). Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable.
- e). Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión;
- f). Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión;
- g). Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser



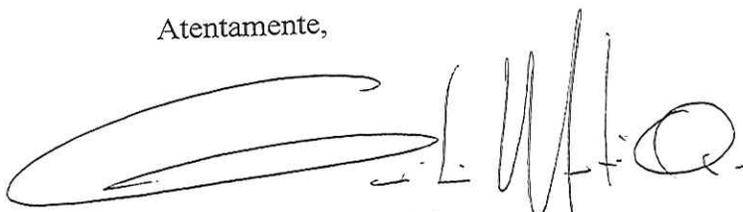
escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es “la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz”. (Auto de 31 de julio de 2002).

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, “es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvinculada mediante prueba en contrario” (Sentencia de 19 de septiembre de 2000)...”

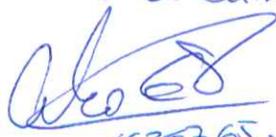
En conclusión, en esta Secretaría Provincial somos del criterio que los permisos de construcción otorgados por el Ingeniero Municipal para que estén resguardados bajo el principio de estricta legalidad, se requiere que dentro de sus funciones esa atribución esté aprobada por Acuerdo Municipal y con el concepto favorable del Alcalde o que por medio de una delegación por parte de la primera autoridad local (Alcalde) el mismo sea autorizado para ello. Y en cuando a los requisitos para ocupar el cargo de Ingeniero Municipal en el distrito de Bocas del Toro, los mismos deben estar contenidos en el manual de cargos y funciones de esa municipalidad, las cuales estarán acorde con la labor técnica y especializada que se realiza en esa Dirección de Ingeniería Municipal y cónsonos con los mandatos constitucionales y legales de nuestro país.

Atentamente,



**Giuliano Mazzanti A.**  
Secretario Provincial de Chiriquí  
Procuraduría de la Administración  
gm.



Alexis E. Samudio G  
  
425765.

2/1/2020 - 3:37 pm.