

Panamá, 29 de enero de 1998.

Ingeniero  
**Marco A. Chen**  
Presidente  
Junta Técnica de Ingeniería  
y Arquitectura  
Ministerio de Obras Públicas  
E. S. D.

Distinguido Ingeniero Chen:

En cumplimiento del mandato legal de servir de consultor jurídico de los funcionarios públicos administrativos, en base al numeral 4° del artículo 348 del Código Judicial, damos respuesta a su consulta N°JTIA-273-97 del 29 de diciembre de 1997, recibida en nuestro despacho el 2 de enero de 1998, sobre “renuncia a idoneidad.”

En primero término, tenemos que el Dr. OSSORIO define el concepto idoneidad como la “capacidad o capacitación para el desempeño de un cargo o función” (OSSORIO, Manual. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 21° edic., Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1994, pág. 483).

Por su parte, el autor CABANELLAS señala que idoneidad es la “calidad de idóneo, adecuado o con condiciones para el caso. Aptitud. Capacidad. Competencia. Suficiencia... la idoneidad implica un complejo de circunstancias, que van desde la comprobación de condiciones físicas y el cumplimiento de requisitos reglamentarios a la demostración de dotes para el cargo o el encargo. Otras veces, sólo la práctica, la experiencia, coronada por resultados satisfactorios, acredita la idoneidad del sujeto...” (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, t. IV, 21° edic., Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1989, pág. 331)

El otorgamiento de una idoneidad le corresponde al Estado facultad que delega generalmente en instituciones públicas relacionadas con la profesión, con es el caso de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura que Usted preside. En otros países, por ejemplo Argentina, se da el caso que el Estado, facultado constitucionalmente, delega tal facultad en instituciones privadas con fines públicos como el Colegio de Abogados, el Colegio de Notarios, etc.

La emisión de una idoneidad implica el cumplimiento de una serie de requisitos, que van desde aspectos físicos, intelectuales, conocimientos, grados académicos, hasta experiencia, los cuales depende de las particularidades de la profesión o cargo a que se aspira ejercer; e, igualmente, del seguimiento de un proceso que se traduce en dos o más instancias de entidades competentes en la materia, donde el último estamento determinará si corresponde o no la concesión de la idoneidad.

A nivel constitucional la norma se relaciona con el tema de la idoneidad es el artículo 95, que establece lo siguiente:

**ARTICULO 95.-** “Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley. La Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan y revalidarán los de universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca.”

De la anterior disposición legal se desprende claramente que corresponde a la Universidad de Panamá efectuar la reválida de los títulos expedidos por Universidades extranjeras. No obstante, con la creación de la Universidad Tecnológica de Panamá, como una universidad autónoma oficial y por su especialidad académica, le es otorgada dicha facultad por medio de la Ley N°17 de 9 de octubre de 1984 (G.O. N°20,166 de 19 de octubre de 1984) y por su Estatuto Universitario.

En el ámbito legal, encontramos el Decreto Ejecutivo N°175 de 18 de mayo de 1959 “por el cual se aprueba el Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura” (G.O. N° de 15,254 de 25 de noviembre de 1964), que determina las atribuciones de dicha Junta Técnica en los siguientes términos:

**ARTICULO 1°:** “Apruébese el Reglamento para el desempeño de las funciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, creada por medio de la Ley Número 15 de 26 de enero de 1959, que a la letra dice:

- 1.- Son miembros:
- 4.- Son atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de acuerdo con la Ley 15 de 26 de enero de 1959:
  - a) Velar...

- 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...”

Igualmente, encontramos la Ley N°15 de 26 de enero de 1959 “por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura” (G.O. N° 13,772 de 28 de febrero de 1959), modificada por la Ley N°53 de 4 de febrero de 1963 “por la cual se reforma y adiciona la Ley 15 de 26 de enero de 1959 y se derogan en todas sus partes la Ley 46 de 30 de abril de 1941” (G.O. N° 14,811 de 6 de febrero de 1963), norma que precisa en su artículo 8°:

**ARTICULO 8.-** “Los certificados de idoneidad pueden ser suspendidos temporal o indefinidamente o cancelados a los profesionales que fueren declarados responsables de:

- a) Haber logrado mediante engaño, falsedad o soborno su inscripción en la matrícula de la Junta.
- b) Negligencia, incompetencia o deshonestidad comprobadas en el ejercicio de la profesión.
- c) Infringir las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.”

Luego de esta introducción, procederemos a contestar concretamente cada una de las interrogantes que nos ha formulado respecto al tema de idoneidad, relacionada con el caso del Sr. Guillermo Torres Díaz:

**1.- Puede la Junta Técnica volver a tramitar, nuevamente, una solicitud de idoneidad presentada por el propio señor TORRES DIAZ y basada en los mismos documentos de estudios superiores realizados en Cuba?**

La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura tiene la atribución de expedir los certificados de idoneidad de acuerdo a la Ley N°15 de 26 de enero de 1959 (Decreto Ejecutivo N°175 de 18 de mayo de 1959, art. 1°), certificados que toman en cuenta fundamentalmente la tarea de revalidación efectuada con anterioridad por la Universidad Tecnológica de Panamá.

La tarea de revalidación de títulos y diplomas de Universidades extranjeras por la

Universidad Tecnológica está sustentada en el artículo 45 de la Ley N°17 de 9 de octubre de 1984 (G.O. N°20,166 de 19 de octubre de 1984), reformada por la Ley N°57 de 26 de julio de 1996 (G.O. N°23,090 de 30 de julio de 1996); y, en el Estatuto de la Universidad Tecnológica de Panamá, Capítulo VIII de Reválida de Títulos, del artículo 247 y siguientes, normas que señalan:

**ARTICULO 45.-** “Son funciones del Jefe de Departamento Académico, además de las que señale el Estatuto y los Reglamentos, las siguientes:

- a.- Preparar...
- g.- Elaborar informes sobre equivalencia de créditos y reválidas de títulos;
- h.- Organizar...”

**ARTICULO 247.-** “Compete a la Universidad revalidar los títulos o diplomas de educación superior conferidos por universidades extranjeras a personas que pretenden ejercer su profesión en la República de Panamá.”

**ARTICULO 248.-** “Los exámenes de revalidación se efectuarán en las Facultades relacionadas con la disciplina en la cual se ha conferido el título o diploma que desea revalidar.”

En todo caso, si la Universidad Tecnológica de Panamá, a solicitud del Ing. Torres Díaz, determina que los títulos, diplomas y demás documentos de Educación Superior obtenidos en Cuba, a la luz del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina, aprobado mediante la Ley N°1 de 23 de octubre de 1975 (G.O. N°18,079 de 4 de mayo de 1976), cumplen también con todos los requisitos para que sean revalidados bajo el título de Ingeniero Hidráulico, además del ya otorgado como Ingeniero Hidrotécnico, entonces, le corresponde a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura evaluar dicha documentación para determinar si procede o no conceder la idoneidad en base a este nuevo título dentro de su marco legal.

En consecuencia, la Universidad Tecnológica de Panamá es la institución que en primera instancia debe realizar un estudio profundo, técnico de la documentación a fin de determinar si se revalidan o no bajo el nuevo título de Ingeniero Hidráulico, si se mantiene o no el título anterior de Ingeniero Hidrotécnico, y de no mantenerse el anterior Título

El estudio técnico académico es el que revelará si los Títulos de Ingenieros mencionados son incompatibles, diferentes con requisitos académicos distintos, o si uno comprende al otro.

**2.- Debió el Ing. TORRES DIAZ en su momento, impugnar las Resoluciones No. UTP-FIC-12-86 de 4 de febrero de 1986 y la No. 1795 de 13 de febrero de 1986 dentro del término legal? El no haber hecho uso el Ing. Torres Díaz de los recursos que le permite la ley y dentro del término legal para impugnar los actos administrativos, puede promover ahora, once (11) años después, que la Junta Técnica revoque la Resolución No. 1795 de 13 de febrero de 1986, y emita una nueva resolución concediéndole otra idoneidad, admitiéndole la renuncia de la anterior?**

Es cierto que el Ing. Torres Díaz debió en su momento impugnar las resoluciones UTP-FIC-12-86 de 4 de febrero de 1986 y la No. 1795 de 13 de febrero de 1986 dentro del término legal, es decir, dentro de los cinco (5) días siguientes a notificada la resolución, reconsiderando con apelación en subsidio de acuerdo con la Ley de los Contencioso-Administrativo (Ley N°135 de 30 de abril de 1943 modificada por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946).

En este caso el Ing. Torres Díaz debe reabrir la vía gubernativa mediante una solicitud de revalidación de su diploma ante la Universidad Tecnológica, y esperar que se pronuncie para que pueda recurrir este nuevo acto administrativo, si le es desfavorable, agotar la vía gubernativa, y luego ir a lo Contencioso-Administrativo.

**3.- Puede una persona renunciar a su idoneidad?**

Consideramos que si la idoneidad de Ingeniero Hidrotécnico, otorgada al Ing. Torres Díaz por medio de las Resoluciones No. UTP-FIC-12-86 de 4 de febrero de 1986 y la No. 1795 de 13 de febrero de 1986, cumplió en su momento con todos los requisitos, procedimientos, dictámenes de las distintas instancias, y Convenios Internacionales, y por tanto sin ningún vicio de nulidad absoluta, no puede ni debe renunciar a un reconocimiento que solicitó él voluntariamente y ya nuestro ordenamiento jurídico le concedió legítimamente, sería, por ejemplo: renunciar al título de médico o de abogado en tal especialidad cuando no sólo se ha otorgado correctamente sino que ha ejercido por varios años.

En este caso reiteramos que el Ing. Torres Díaz, en vez de solicitar su renuncia a la idoneidad, que se presume legítima, solicite ante la Universidad Tecnológica de Panamá la revalidación de su diploma y demás documentación obtenidos en Cuba con el fin de que se le reconozca el título de Ingeniero Hidráulico.

**4.- En virtud del principio de Irrevocabilidad de los Actos Administrativos, la Junta Técnica no puede revocar sus propios actos, y por consiguiente, tiene en este caso el interesado que recurrir ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para lograr su propósito?**

En cuanto a la revocación de un acto administrativo tenemos que en el Derecho Administrativo existe el llamado principio de irrevocabilidad del acto administrativo o de estabilidad del acto administrativo el cual consiste según el tratadista **DROMI** en “la prohibición de revocación de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere el acto en beneficio del interesado.” (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, 3° edic., Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina: 1994, págs. 146 y 147).

Por su parte, el jurista **CASSAGNE** describe cuáles son los elementos que deben concurrir para que opere el principio de inmutabilidad del acto administrativo, como también otros autores le denominan, y estos elementos son:

- Ausencia de norma legal que autorice a la Administración a revocar el acto;
- Que el acto sea unilateral (excluye los contratos que son bilaterales);
- Que se trate de un acto individual o concreto (excluye los reglamentos que son de alcance general);
- Que el acto provenga de la Administración activa;
- Que el acto declare derechos subjetivos;
- Que el acto cause estado;
- Que el acto haya sido dictado en ejercicio de facultades regladas; y,
- Que se trate de un acto regular. (Cfr. **CASSAGNE**, Juan Carlos. Derecho Administrativo, t. II., 4° edic., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina: 1994, pág. 250 y s.s.)

Algunos autores distinguen entre el vocablo revocación y anulación, que son las dos especies del género revisión, donde revocación se utiliza para referirse a la modificación o extinción del acto en sede administrativa por razones de ilegitimidad, inoportunidad, demérito o inconveniencia, mientras que la anulación procede en sede judicial por incompetencia, por apreciación errónea de los hechos, por defectos de forma, etc. (Cfr. **HUTCHINSON**, Tomás. Régimen de Procedimientos Administrativos, Ley 19.549, 3° edic., Editorial Astrea, Buenos Aires, Argentina: 1995: pág. 137 y s.s.)

La revocación del acto administrativo procede excepcionalmente en doctrina cuando está afectado de nulidad absoluta que incida gravemente en el orden público, que amerite el rápido restablecimiento de la legalidad, por razones de oportunidad, mérito y conveniencia pero indemnizando los perjuicios ocasionados. (Cfr. **GORDILLO**, Agustín. El Acto Administrativo, 2° edic., Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina: págs. 157-158).

La doctrina más flexible también señala, que un acto administrativo puede ser revocado de oficio por la propia autoridad que lo emitió; cuando se trata de un acto administrativo si el particular beneficiado conocía del vicio al momento de su emisión (mala fe), si la revocación favorece al particular y no causa perjuicios a terceros, y si se trata de un derecho subjetivo otorgado por medio de un título precario como un simple permiso. Las anteriores revocaciones son actos administrativos regulares, es decir, que poseen vicios de nulidad relativa, que no requieren su anulación judicial sino su corrección. (Cfr. HUTCHISON, Ob Cit., pág. 142 y s.s.).

El mismo DROMI plantea esta posibilidad excepcional de revocar un acto administrativo por razones de ilegitimidad o de oportunidad mérito o conveniencia de la Administración Pública, criterio que sustenta citando fallo de la jurisdicción argentina, que dice: "la revocación del acto administrativo por razones de oportunidad tendiendo a satisfacer exigencias de interés público, procede siempre respecto de cualquier tipo de acto administrativo reglado o discrecional (Jurisprudencia Argentina. Fallo de la Cámara Nacional de lo Civil, Sala D, de 14 de mayo de 1979, La Cava de Nazaruk, Gracia vs. Municipalidad de la Capital, Buenos Aires, Argentina: 1980, t. I., pág. 416. Citado por DROMI, Roberto. Ob. Cit., pág. 162).

Sin embargo, la doctrina mayoritaria reconoce el principio de inmutabilidad o irrevocabilidad del acto administrativo que haya generado derechos subjetivos y que esté produciendo efectos jurídicos, ya que no puede ser revocado, y la Administración debe pedir su anulación en sede judicial (algunos llaman a este pedido invocar su propia torpeza).

A nivel nacional el Dr. SANJUR define el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos como "... la imposibilidad de revocar de oficio un acto administrativo en firme, que declare o reconozca derechos a favor de terceros." considerando que la finalidad de este principio es "... fundamental en lo atinente a la firmeza y seguridad jurídica de las relaciones que generan los actos administrativos." (SANJUR G., Olmedo F. "Esbozo de principio de irrevocabilidad de los actos administrativos", Revista Lex, septiembre-diciembre de 1979, N°14, Panamá: págs. 27, 28 y 29)

Nuestro más alto tribunal ha reconocido, en reiterados pronunciamientos, el principio de irrevocabilidad del acto administrativo de manera estricta. Pasamos a transcribir algunos extractos de fallos de la Corte Suprema de Justicia, sobre la materia:

Fallo de Plena Jurisdicción del 30 de junio de 1985:

"Después de un estudio cuidadoso de los actos transcritos, la Sala concluye que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en su función administrativa, no puede

revocar o modificar actos suyos que hayan creado situaciones subjetivas, individuales y concretas, sin el consentimiento escrito y expreso del titular. Si dicha Junta Técnica, considera que el acto o resolución mediante el cual se le otorgó idoneidad al señor Víctor Luis Berrios para ejercer la profesión de Ingeniero Civil (Resolución N°390 de 1972), fue expedido irregularmente, debe acudir ante la jurisdicción Contencioso-administrativa, con el fin de obtener por los medios adecuados la anulación o revocación de ese acto.”

- **Fallo de Plena Jurisdicción del 28 de agosto de 1997, que resolvió el proceso instaurado para que se declarara nulo, por ilegal, el memo No.3046-96 de 10 de mayo de 1996 de la Vicerrectoría Administrativa de la Universidad de Panamá:**

“El hecho de que la propia Administración (Universidad de Panamá), procediera a anular mediante un sello su propia actuación constituye una extralimitación de sus facultades legales que es manifiestamente violatoria al consagrado principio de irrevocabilidad de los actos administrativos. Este principio conforme lo ha manifestado esta Sala en reiterados pronunciamientos, prohíbe a la Administración revocar de oficio sus propios actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo a favor de los particulares. Aceptar que la Administración revoque libremente su actuación, contraviene el principio de certeza jurídica del que gozan todos los actos administrativos hasta tanto, el Organo Jurisdiccional, en nuestro caso, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, se pronuncie acerca de su ilegalidad o no.”

- **Fallo del 28 de agosto de 1997, que resolvió el proceso instaurado para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución N°370-95 de 25 de mayo de 1995, emitida por el Banco Hipotecario Nacional:**

“En nuestra legislación, la administración no puede anular sus propios actos cuando los mismos afecten derechos subjetivos, ya que el artículo 29 de la Ley 135 de 1943,



modificada por el artículo 20 de la Ley 33 de 1946, dispone los recursos a utilizar ante el superior jerárquico por parte de los afectados por el acto administrativo, y que los mismos tienen como fin, la aclaración, modificación, o revocación de los actos administrativos que provengan del funcionario de inferior jerarquía.”

En este orden de ideas, la Procuraduría de la Administración ha mantenido la posición invariable sobre la irrevocabilidad del acto administrativo en la propia sede administrativa. Lo correcto en el caso de un acto administrativo irregular, defectuoso o viciado es que el interesado en anular la resolución concorra a la jurisdicción contencioso-administrativa para que ésta declare su nulidad, por ilegalidad,

En virtud de todo lo anterior, le corresponde al Sr. Guillermo Torres Díaz interponer la respectiva acción ante la Sala III de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia si persiste en su propósito de renunciar a la idoneidad ya otorgada mediante Resolución No. 1795 de 13 de febrero de 1986 de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, ya que a dicha Junta Técnica sólo le corresponde acudir a la esfera judicial cuando la idoneidad fue expedida irregularmente con el fin de obtener por los medios adecuados la anulación o revocación de ese acto, conforme al artículo 8° de la Ley N° 15 de 1959.

**5.- Si es válida la renuncia en estas condiciones, puede el Ing. TORRES DIAZ acogerse al Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior de América Latina y el Caribe?**

Creemos que esta pregunta ya ha sido contestada a medida que hemos desarrollando las anteriores, por ende, no vemos impedimento legal alguno para que el diploma y demás documentación de Educación Superior obtenidos por el Ing. Torres Díaz en Cuba no puedan ser sometidos a una evaluación dentro de los términos que señala el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior de América Latina y el Caribe ante la Universidad Tecnológica de Panamá y posteriormente la Junta Técnica que Usted preside dignamente lo someta a su consideración.

En conclusión, consideramos que la Junta Técnica si puede volver a tramitar, nuevamente, una Solicitud de Idoneidad presentada por el propio señor Torres Díaz, con el mismo título, pero previo a la nueva revalidación efectuada por la Universidad Tecnológica de Panamá, mediando un estudio técnico académico; que es cierto que el Ing. Torres Díaz debió en su momento impugnar las resoluciones UTP-FIC-12-86 de 4 de febrero de 1986 y la No. 1795 de 13 de febrero de 1986 dentro del término de la Ley de lo

10

**Contencioso-Administrativo**; que si la idoneidad de Ingeniero Hidrotécnico, otorgada al **Ing. Torres Díaz**, cumplió en su momento con todos los requisitos, procedimientos, etc., **por tanto** sin ningún vicio de nulidad absoluta, no puede ni debe renunciar a un **reconocimiento** que solicitó él voluntariamente y que ya nuestro ordenamiento jurídico le **concedió** legítimamente cuando ya ha ejercido por varios años; que en este caso el **Ing. Torres Díaz**, en vez de solicitar su renuncia a la idoneidad, solicite ante la Universidad Tecnológica de Panamá la revalidación de su diploma con el fin de que se le reconozca el **título de Ingeniero Hidráulico**, abriendo la vía gubernativa; y, que le corresponde al **Sr. Guillermo Torres Díaz** interponer la respectiva acción ante la Sala III de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia si persiste en su propósito de renunciar a **la idoneidad**.

Esperamos haber resuelto satisfactoriamente su interrogante, con muestras de nuestro aprecio,

Cordialmente,

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

AmdeF/6/cch