

30 de abril de 1999

Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.

Concepto.- Interpuesto por la firma Jurisconsult - Consultores Asociados en representación de Pedro Vásquez Mckay, para que se declare nulo, por ilegal, el acápite C, PARÁGRAFO TRANSITORIO de la Resolución N°346 de 23 de diciembre de 1997, dictada por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.-
De conformidad con lo estipulado en el numeral 1, del artículo 348 del Código Judicial, este Despacho procede a emitir su Concepto en torno a la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, enunciada en el margen superior del presente escrito, la cual fue admitida mediante Resolución fechada 14 de septiembre de 1998, visible a foja 97 del cuadernillo judicial, de la siguiente manera:

I. Las peticiones de la parte demandante, son las siguientes:

La apoderada judicial de la parte actora, ha solicitado a los Señores Magistrados que conforman la Honorable Sala Tercera, que declaren nulo, por ilegal, el acápite C, PARÁGRAFO TRANSITORIO de la Resolución N°346 de 23 de diciembre de 1997, expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, el cual dispone lo siguiente:

C.- PARÁGRAFO TRANSITORIO: Los profesionales que posean certificado de idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura que no están comprendidos en el PARÁGRAFO A, demuestren tener cinco (5) años de experiencia en la instalación, o tres (3) diseños, de Sistemas de Extinción y Control contra incendios, con anterioridad a la vigencia de esta Resolución, y haber tomado cursos y seminarios de capacitación en estos sistemas, debidamente comprobados y evaluados por la junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, podrán realizar las funciones descritas en el Parágrafo A de ésta Resolución. Para tal efecto, dichos Profesionales Idóneos deberán registrarse ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, quien los acreditará como ESPECIALISTAS EN SISTEMAS DE EXTINCIÓN Y CONTROL CONTRA INCENDIOS. Se concederá un periodo de dos (2) años, a partir de la vigencia de la presente Resolución, para solicitar esta acreditación y presentar todos los documentos que comprueben los requisitos solicitados.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho analizará los cargos de ilegalidad endilgados al Acápite C, PARÁGRAFO TRANSITORIO, de la Resolución N°346 de 1997, en la misma forma que los ha plasmado la parte demandante.

A. La representante judicial del recurrente considera que se han infringido los artículos 5 y 5-A, de la Ley N°15 de 1959, reformada por la Ley N°53 de 1963, promulgada en la Gaceta Oficial N°13,772 de 28 de febrero de 1959, los cuales rezan de la siguiente manera:

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

a) Ser ciudadano panameño o estar casado con panameño, o tener hijos panameños y acreditar honorabilidad y buena conducta Pública.

Parágrafo: 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 extendido por una universidad nacional o por una universidad extranjera cuya autoridad académica haya sido reconocida por la Universidad de Panamá; y haber registrado dicho título o diploma en el Ministerio de Educación.¿

¿Artículo 5-A: Para obtener Certificado de Idoneidad como Agrimensor o Maestro de Obra, se requiere cumplir con las condiciones estipuladas en el Acápito a) del Artículo 5º, siempre que comprueben ante la Junta que reúnen los requisitos siguientes:

Haber obtenido título o diploma de terminación satisfactoria de estudios en la rama correspondiente, expedido por una Institución, cuya autoridad académica sea reconocida por la Universidad de Panamá y haber registrado su título o Diploma en el Ministerio de Educación.¿

Por la importancia del tema en discusión, consideramos importante transcribir, en su totalidad, lo expuesto por el demandante en su Concepto de la Violación, dado que la materia es de carácter técnico; en consecuencia, es necesario detallarlo, para una mayor claridad del caso bajo estudio. A continuación copiamos:

¿Los actos administrativos acusados (sic) infringen directamente, por omisión, la norma legal arriba reproducida, por cuanto que, a pesar del claro tenor literal de la norma citada la cual establece los Requisitos propios para la Obtención de Certificados de Idoneidad, tanto para profesionales Universitarios como para Agrimensores o Maestros de Obras y Técnicos Afines. Al expedir la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, la Idoneidad de `Especialistas en Sistemas de Extinción y Control contra Incendios¿, sin requerir al solicitante la presentación de un Diploma Universitario o un Título en el caso de los Técnicos, expedido por una Institución, cuya Autoridad Académica sea reconocida por la Universidad de Panamá y que hubiese sido debidamente registrado en el Ministerio de Educación, se esta omitiendo y por lo tanto violando directamente lo establecido en los Artículos 5º y 5 A de la Ley N°15 de 1959 reformada por la Ley N°53 de 1963.

El propio `CONSIDERANDO¿ de la Resolución N°346 de 1997, en sus puntos 4, 5, 6, 7, y 8, señala que las asignaturas cursadas en la Universidad Tecnológica o las Universidades cuya Autoridad Académica sea reconocida por ésta, por los INGENIEROS HABILITADOS que la misma Resolución establece, facultan técnicamente a dichos profesionales para enfrentar y resolver la complejidad técnica del diseño, dirección, instalación, inspección, mantenimiento y reparación de estos sistemas, `para la seguridad y protección de la comunidad¿.

Para otros profesionales idóneos, cuya (sic) grado académico y campo de Especialidad no sea igual al de los INGENIEROS HABILITADOS por la Junta Técnica de Ingeniería

y Arquitectura, el Parágrafo Transitorio ELIMINA el requisito de la formación universitaria, con asignaturas en la rama correspondiente y lo reemplaza por uno de los dos siguientes requisitos, ninguno de los cuales está contemplado en la Ley N°15 de 1959:

- a. Cinco años de Experiencia en instalación de este sistema. No se establecen en el Parágrafo Transitorio, las condiciones mínimas que debe cumplir dicha experiencia.
- b. Tres (3) diseños de Sistema de Extinción y Control de Incendio. No se indica en el Parágrafo Transitorio, que de acuerdo con la Ley N°15 de 1959, la Junta Técnica no podrá acoger dichos diseños, a menos que hayan sido debidamente ejecutados por un Ingeniero Idóneo en el Ramo, tal como claramente se establece en el Artículo 21° de la Ley N°15 de 1959.

Cada uno de estos requisitos, debe ser complementado además con Cursos y Seminarios de capacitación en estos sistemas, sin establecer el Parágrafo Transitorio, el tipo y la duración mínima de estos, además del nivel académico de la Institución que los dicta. Dichos Cursos y seminarios serán comprobados y evaluados por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

En este caso, la Junta Técnica se otorga a sí misma, la función de reconocer y evaluar una Autoridad Académica de una institución. Atribución ésta, que no le ha sido conferida por el Artículo 12° de la Ley N°15 de 1959, reformada por la Ley N°53 de 1963, ni por el Decreto N°175 de 1959. Esa función es por ley, competencia exclusiva de la Universidad de Panamá o de la Universidad Tecnológica. Además, a estos cursos y seminarios, cuyo nivel académico no se especifica, la Junta Técnica les está otorgando igual jerarquía que a los cursos a nivel universitario, a los que se refiere el Artículo 9 del Decreto N°257 de 1965.¿ (Lo resaltado es del demandante). (Cf. f. 91 y 92)

Antes de proceder al análisis de los cargos de ilegalidad enunciados por la parte demandante, consideramos pertinente dejar sentado que la Ley N°15 de 1959, reformada mediante Ley 53 de 1963, ¿Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura¿, no contempla aspectos relacionados con la materia de Sistemas Contra y Extinción de Incendios; por ende, apreciamos que es un tema novedoso y complejo.

En consecuencia, opinamos que, es menester analizar por separado los cargos de ilegalidad, que el demandante le endilga al Acápito C, PARÁGRAFO TRANSITORIO, de la Resolución N°346 de 1997.

En primera instancia la apoderada judicial del demandante, explicó en su concepto de la violación, que al emitirse el Parágrafo Transitorio se le está concediendo categoría de Especialistas en Sistemas de Extinción y Control contra Incendios a profesionales, sin requerirles la presentación de un Diploma Universitario o un Título en el caso de los Técnicos, emitido por una Institución, cuya Autoridad Académica sea reconocida por la Universidad de Panamá y, que éste hubiese sido debidamente registrado en el Ministerio de Educación, por lo que estas personas no reúnen los requisitos exigidos en los artículos 5° y 5-A de la Ley N°15 de 1959, para ejercer esta profesión.

Consideramos que no le asiste la razón al recurrente, toda vez que, en nuestro país existen empresas dedicadas al ejercicio de esta actividad, con personas debidamente capacitadas para diseñar e instalar esta clase de Sistemas Contra Incendios; sin

embargo, no están contemplados en las profesiones enunciadas en el Acápite A, de la parte Resolutiva de la Resolución N°346 de 1997, a saber:

¿A. INGENIEROS HABILITADOS: Se habilita como en efecto se habilita a:

Los Ingenieros Civiles, Electromecánicos, Mecánicos, Mecánico -Electricistas, Mecánicos Industrial, Químicos, Sanitarios e Ingenieros en Protección Contra Incendio, que posean el certificado de idoneidad de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura respectivo...¿

Es por esta razón que, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura emitió el acápite C, PARAGRAFO TRANSITORIO, con un término de vida jurídica, es decir, se le concedió a los beneficiarios un período de dos (2) años, a partir de la vigencia de la presente Resolución, para solicitar la aludida acreditación y presentar todos sus documentos.

A nuestro juicio, éste período de existencia jurídica del Acápite C, se dio con la finalidad de proteger a aquellos profesionales idóneos, que ejercían esta especialidad antes de la fecha de emisión de la Resolución N°346 de 1997.

En otro orden de ideas, debemos destacar que, de la lectura del acápite C, PARAGRAFO TRANSITORIO se aprecia que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura hace la aclaración que estos cursos y seminarios de capacitación, deberán ser comprobados y evaluados por ese organismo, lo que nos demuestra que, estos documentos serán objeto de una minuciosa revisión para determinar la veracidad de los mismos.

Además, opinamos que, estos cursos y seminarios deben estar debidamente reconocidos por el Ministerio de Educación, por tanto, para que sean válidos tienen que ser registrados en esta entidad educativa; en consecuencia, si se encuentran en regla todos los documentos aportados por el solicitante, creemos que éstos son perfectamente compatibles con la profesión que ostenta el profesional idóneo, a pesar de no haber cursado estudios universitarios sobre el ramo de Control y Extinción contra Incendios.

Aunado a lo expuesto, recomendamos a esa Augusta Sala que en virtud de la atribución conferida por el artículo 203, numeral 2, de la Constitución Política Nacional, que al emitir su pronunciamiento en torno al proceso sub júdice, disponga que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura deberá en un futuro crear un cuerpo normativo, que regule las especialidades sobre Control y Extinción contra Incendios, Sistemas de Rociadores contra Incendios, Sistemas de Redes y Bajantes de Tuberías con Mangueras para casos de Incendios y Equipos Auxiliares, explicando claramente el procedimiento a seguir para la obtención del certificado de idoneidad en esta rama, tomando en consideración los requisitos señalados en el aludido Acápite C, PARÁGRAFO TRANSITORIO, de la Resolución N°346 de 23 de diciembre de 1997.

En cuanto al hecho que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, ha acreditado una especialidad a aquellos profesionales idóneos que tengan experiencia en Sistemas de Extinción y Control contra Incendios, sin tener un Diploma Universitario o un Título expedido por una entidad reconocida por la Universidad Nacional o la Universidad Tecnológica (así lo ha argumentado el actor); consideramos que, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, se encuentra debidamente capacitada para otorgar idoneidad a los profesionales de la Ingeniería, Arquitectura, Agrimensores, Maestros de Obra, Dibujantes Arquitectos y otros Técnicos Afines.

Nuestro criterio se fundamenta en lo estipulado en el Artículo 12°, de la Ley N° 15 fechada 26 de enero de 1959, reformada y adicionada por la Ley N° 53 del 26 de enero

de 1959, el cual establece las atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, éste dice así:

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

- a) Velar por el cumplimiento de esta Ley.
- b) Aplicar las sanciones que le corresponda y gestionar ante las autoridades competentes para que apliquen las de su incumbencia.
- c) Determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitecto y las actividades propias de Agrimensores y Maestros de Obras, Dibujantes Arquitectos y otros Técnicos afines.
- 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 persona que infrinja las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, y sancionarlas 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 materia 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 señalan las leyes y los decretos del Órgano Ejecutivo.
- k) Interpretar y reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos. (Lo resaltado y subrayado es nuestro).

Como podemos apreciar, el contenido de los supracitados literales c) y el d), del artículo 12° otorga a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura la facultad de determinar las funciones profesionales correspondientes a otros Técnicos Afines, así como su idoneidad.

Por tanto, estimamos que, los profesionales no comprendidos en el Acápito A, de la Resolución impugnada, pueden optar por la especialidad en Sistemas de Control y Extinción de Incendios, siempre que comprueben fehacientemente que están

capacitados para ejecutar estas funciones y lo realicen dentro del período estipulado en el aludido acápite C, PARÁGRAFO TRANSITORIO.

En virtud de lo anterior, somos del criterio que no se ha producido la violación de los artículos 5 y 5-A de la Ley 15 de 1959, reformada por la Ley 53 de 1963.

B.- El recurrente estima como infringido los artículos 12, acápite c) de la Ley N°15 de 1959, reformada por la Ley N°53 de 1963, así como el artículo 4°, acápite c) del Decreto N°175 de 18 de mayo de 1959, por la cual se aprueba el reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, estas disposiciones legales expresan lo siguiente:
Ley N°53 de 1963

¿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 les confiera:

...

c) Determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitectos y las actividades propias de Agrimensores y Maestros de Obras, Dibujantes, Arquitectos y otros Técnicos afines.¿

Decreto N°175 de 1959

¿Artículo 4°: Son atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de acuerdo con la Ley 15 del 26 de enero de 1959:

...

c)Determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de ingenieros y arquitectos.¿

En cuanto al Concepto de la Violación, el actor expuso lo que a seguidas se transcribe:

¿Los actos administrativos acusados (sic) infringen directamente por omisión, la norma legal arriba reproducida, por cuanto a que, la Ley N°15 de 1959, reformada por la Ley N°53 de 1963 y el Decreto No. 175 de 1959 por la cual se Reglamenta la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, solo le confiere a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura la atribución de `Determinar las funciones correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitectos y las actividades de Agrimensores y Maestros de Obras, Dibujantes Arquitectos y Técnicos Afines.¿

A continuación transcribimos las definiciones para el término ACREDITAR...

Ninguna de estas definiciones corresponde a una determinación de funciones, tal como lo establece la Ley N°15 de 1959. Tampoco, dentro de las 11 atribuciones que le señala esta Ley a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, se confiere a esta entidad la facultad de ACREDITAR una (sic) Título. Solo le faculta para EXPEDIR una Idoneidad en base a títulos de Ingeniero, Arquitecto o Técnicos Afines, que hayan sido debidamente reconocidos por la Universidad Tecnológica y registrados en el Ministerio de Educación.

En este caso el título, sin sustento académico, que acredita la Junta Técnica en virtud al Parágrafo Transitorio de la Resolución N°346 de 1997, de `Especialista en Sistema de Extinción y Control de Incendios¿, es equivalente al título de los Ingenieros Habilitados con cursos universitarios en la materia e implica prácticamente un nuevo Título Profesional.¿ (Lo resaltado es del demandante). (Cf. f. 93)

No compartimos la tesis de la parte demandante, porque en párrafos anteriores hemos dejado evidenciado que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura se encuentra facultada para otorgar idoneidades a ¿otros Técnicos Afines¿.

Por otro lado, es dable dejar sentado que la rama técnica de Control y Extinción Contra Incendios, es una materia académica nueva en nuestro país; por tanto, el Cuerpo de Bomberos de Panamá en su afán de mejorar el servicio que prestan a la sociedad, dictan una serie de cursos o seminarios para especializar a los bomberos o profesionales idóneos, dentro de la actividad que desempeñan.

En consecuencia, los certificados expedidos por esta entidad, pueden ser tomados en consideración por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, siempre que se encuentren registrados en el Ministerio de Educación.

Además, opinamos que, si en la actualidad existen profesionales idóneos que ejercen la actividad de Control y Extinción Contra Incendios, con suficiente experiencia en el ramo, es inconcebible que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura obviara este hecho al emitir la Resolución N°346 de 1997, simplemente porque no tienen estudios universitarios en el área de la Ingeniería.

Por tal razón, consideramos que el término de dos (2) años para acreditar estos estudios de capacitación, estipulado en el acápite C, PARÁGRAFO TRANSITORIO, del acto impugnado, es un plazo razonable para aceptar la validez de estos documentos.

En consecuencia, somos del criterio que, el Acápite C, PARÁGRAFO TRANSITORIO, de la Resolución N°346 de 1997, no ha infringido el literal c), del artículo 12° de la Ley N°15 de 1959, reformada por la Ley 53 de 1963, ni el literal c), del artículo 4° del Decreto N°175 de 1959.

C.- El actor ha señalado como infringido el artículo 10, del Decreto N°257 de 1965, que reza de la siguiente manera:

¿Artículo 10: Los profesionales solo podrán ejercer las actividades propias de su especialización o profesión, para lo cual lo autoriza expresamente su Certificado de Idoneidad.¿

Como Concepto de la Violación, la parte actora argumentó lo siguiente:

¿Los actos administrativos acusados infringen (sic) directamente por omisión, la norma legal arriba reproducida, por cuanto a que, La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura asigna funciones, a otros Profesionales Idóneos de quienes trata el Parágrafo Transitorio de la Resolución N°346, sin contar estos profesionales con ninguna formación Técnica a nivel universitario, en la especialización o profesión en gestión, ni tampoco con lo que autoriza expresamente en sus respectivos Certificados de Idoneidad.¿ (Cf. f. 94)

No coincidimos con los argumentos vertidos por la apoderada judicial del demandante, toda vez que el objeto del Acápite c, PARAGRAFO TRANSITORIO, de la Resolución N°346 de 1997, es regular a aquellos profesionales que no son Ingenieros, pero que tienen conocimientos y experiencia en el ramo de Sistemas de Control y Extinción Contra Incendios; por ende, a nuestro juicio, no existe contradicción alguna, ya que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura al tener una visión más amplia

sobre el tema que se regulaba, tomó en consideración a estos profesionales idóneos, a fin de acreditarles sus conocimientos a través de cursos o seminarios de capacitación.

No obstante, apreciamos que el contenido de ese texto normativo, no define claramente cual es el procedimiento a seguir por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para comprobar y evaluar los cursos o seminarios presentados por los solicitantes; de manera que, consideramos que el Acápito c, PARAGRAFO TRANSITORIO, de la Resolución N°346 de 1997, puede ser modificado por la Honorable Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al emitir su pronunciamiento, en el sentido de aclarar la forma como se determinará la validez de estos documentos, ya que a nuestro parecer no se ha evidenciado la aludida ilegalidad, sino un vacío legal respecto a este tópico.

Además, estimamos que, esa Augusta Corporación de Justicia deberá tomar en consideración el Salvamento de Voto emitido contra la N°346 de 1997, al dictar su pronunciamiento, ya que en este escrito se evidencia con claridad el punto medular de esta controversia.

Por todas las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados que integran la Honorable Sala de lo Contencioso Administrativo, que denieguen las peticiones impetradas por la parte demandante, en cuanto a la ilegalidad de las disposiciones impugnadas, puesto que no le asiste la razón en las mismas, tal como lo hemos demostrado en el transcurso del presente escrito. Empero, también le solicitamos que estatuya nuevas disposiciones, en la forma expresada en la presente Vista, de manera que pueda lograrse una mejor verificación de la idoneidad de aquellas personas que aspiran a ser reconocidos como especialistas en sistemas de extinción y control contra incendio, por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Pruebas: Aceptamos las presentadas por ser documentos originales y fotocopias debidamente autenticadas.

Derecho: Negamos el invocado, por la parte demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/11/mcs

Licdo. Manuel A. Bernal H.

Secretario General, a. i.

Materia:

1.- Idoneidades expedidas por la Junta de Ingeniería y Arquitectura a profesionales que no son Ingenieros: (pueden ser tomados en consideración los cursos o seminarios de Control y Extinción contra incendios, para conferirle idoneidad a otros Técnicos Afines)

2. Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura: (está facultada para expedir idoneidades en la especialidad de Sistemas de Control y Extinción contra incendios, a aquellos profesionales que no son Ingenieros)