

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de
la Administración.

Vista Número 500

Panamá, 14 de julio de 2020

El Doctor José Antonio Carrasco A., actuando en nombre y representación de **Tomás Pérez Ábrego**, por una parte, y **Rigoberto Enrique De La Rosa Florez**, en su propio nombre y representación, por la otra, solicitan que se declaren nulos, por ilegales, los artículos primero y cuarto de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, así como la totalidad de la misma, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del **Ministerio de Obras Públicas**, "*Por medio de la cual se otorgan licencias temporales renovables a las personas naturales que realizan oficios complementarios de la Ingeniería y la Arquitectura*".

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudimos ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo nulidad descrito en el margen superior.

I. **Las pretensiones.**

1.1 De conformidad con lo que consta en el expediente **1474-18**, el Doctor José Antonio Carrasco A., actuando en nombre y representación de **Tomás Pérez Ábrego**, interpuso una demanda contencioso administrativa de nulidad en la que solicita que se declaren nulos, por ilegales, los artículos primero y cuarto de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, "*Por medio de la cual se otorgan licencias temporales renovables a las personas naturales que realizan oficios complementarios de la Ingeniería y la Arquitectura*" (Cfr. fojas 1-6 del expediente judicial).

Los artículos primero y cuarto de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, indican lo que a seguidas se copia:

“**PRIMERO:** OTORGAR Licencias temporales con una vigencia de cinco (5) años, renovables, a las personas naturales que realicen oficios complementarios a la ingeniería y la arquitectura, tales como: Instalador Eléctrico, Electricista General, Instalador Fontanero, Fontanero, Mecánico en Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial, y los que se adicionen posterior a esta Resolución.

...
“**CUARTO:** DEROGAR todas aquellas disposiciones anteriores de la JTIA, que contravengan esta decisión y reemplazar la denominación de idoneidad por la de licencia, en todas aquellas que regulan el ejercicio de los oficios a los que se refiere el Artículo Primero de la presente Resolución.” (Cfr. Gaceta Oficial 28,607-C de 07 de septiembre de 2018 y las fojas 7-8 del expediente judicial).

1.2 Tal como se evidencia **en el expediente 1516-18**, el Licenciado **Rigoberto Enrique De La Rosa Florez**, actuando en su propio nombre y representación, presentó una demanda contencioso administrativa de nulidad en la que pide que se declare nula, por ilegal, la totalidad de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, “Por medio de la cual se otorgan licencias temporales renovables a las personas naturales que realizan oficios complementarios de la Ingeniería y la Arquitectura” (Cfr. fojas 31-42 y 43-45 del expediente judicial, así como la Gaceta Oficial 28,607-C de 07 de septiembre de 2018).

1.3 Por medio de la Resolución de 3 de junio de 2019, el Magistrado Sustanciador ordenó lo siguiente:

“ ...

Por los razonamientos previamente expuestos, el suscrito Magistrado Sustanciador, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **ADMITE LAS DEMANDAS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS DE NULIDAD**, incoadas para que se declaren nulos, por ilegales, los Artículos Primero y Cuarto de la Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018, y la Resolución de la JTIA No. 75 de 8 de agosto de 2018, ambas dictadas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas y **ORDENA LA ACUMULACIÓN** del expediente 1516/18 al expediente 1474/18.

...” (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

II. Las normas que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.

2.1 El Doctor José Antonio Carrasco A., actuando en nombre y representación de **Tomás Pérez Ábrego**, manifiesta que las normas acusadas vulneran las siguientes disposiciones:

a. El artículo 12 (literal d) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que guarda relación con las atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, particularmente para expedir certificados de idoneidad de los que trata esa legislación, suspenderlos temporal o indefinidamente o cancelarlos a quienes hubieren incurrido en las causales establecidas en el artículo 8 de ese cuerpo normativo (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial); y

b. El artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, según el cual 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 (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Al expresar el concepto de la violación de las normas que aduce infringidas, el apoderado de **Tomás Pérez Ábrego** señala que los artículos primero y cuarto de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, infringen el artículo artículo 12 (literal d) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, porque esa autoridad se abroga la facultad de **expedir licencias temporales** en lugar de **certificados de idoneidad** a las personas naturales que realicen oficios complementarios a la ingeniería y a la arquitectura, tales como: Instalador Eléctrico, Electricista General, Instalador Fontanero, Fontanero, Mecánico en Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial, y los que se adicionen posterior a esa Resolución (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

El abogado de **Tomás Pérez Ábrego** sostiene que la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, en su artículo cuarto va más allá, porque no sólo crea la categoría de Licencias Temporales, sino que, además, decreta la derogación de todas aquellas disposiciones anteriores que haya expedido

esa misma autoridad y reemplaza la denominación de idoneidad por la de licencia, en todas aquéllas que regulan el ejercicio de los oficios a los que se refiere el artículo primero de la mencionada resolución (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

En adición, el letrado que representa a **Tomás Pérez Ábrego** manifiesta que las normas acusadas de ilegales también infringen el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, debido a que la Ley 15 de 26 de enero de 1959, no faculta a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para expedir licencias para el ejercicio de oficios; por tanto, la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, no puede crearlas ni regularlas (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

2.2 El Licenciado **Rigoberto Enrique De La Rosa Florez**, actuando en su propio nombre y representación, sostiene que la resolución objeto de reparo vulnera las siguientes disposiciones:

a. El artículo 12 (literales d y g) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, “por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura”, particularmente en lo que respecta a la atribución de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para expedir los certificados de idoneidad de los que trata esa legislación, suspenderlos temporal o indefinidamente o cancelarlos a quienes hubieran incurrido en las causales establecidas en el artículo 8 de ese mismo cuerpo normativo; y presentar al Órgano Ejecutivo recomendaciones para la reglamentación de esa ley (Cfr. fojas 35-37 del expediente judicial);

b. El artículo 3 del Código Civil, que señala que las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial); y

c. Los artículos 17, 40 y 46 de la Constitución Política de la República, los que señalan los fines para los que fueron instituidas las autoridades de la República; la libertad para ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias; y que las leyes no tienen efectos retroactivos excepto las de orden público e interés social cuando en ellas así se exprese (Cfr. fojas 38-39 del expediente judicial).

Para este Despacho es importante señalar que no procederá a analizar los cargos alegados respecto de las disposiciones constitucionales invocadas, habida cuenta que el control constitucional le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, y no a la Sala Tercera, a la que le atañe el control de legalidad, al tenor de lo establecido en el artículo 206 del Estatuto Fundamental.

Al expresar el concepto de la violación, el Licenciado **Rigoberto Enrique De La Rosa Florez** indicó respecto del artículo 12 (literal d) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que ha sido infringido por comisión, puesto que, según argumenta, ese literal indica que una de las funciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura es la expedir los certificados de **idoneidad** de los que trata la mencionada Ley 15 de 1959, y no para expedir **licencias** de ninguna clase, resultando entonces que, según su criterio, la autoridad demandada de manera arbitraria está extralimitándose del marco legal y que esa violación se configura mediante la lectura del punto primero de la parte resolutive del acto acusado de ilegal; ya que al momento de cambiar la denominación de idoneidad por el de licencia para el libre ejercicio de las profesiones de Instalador Mecánico, Electricista General, Instalador Fontanero, Mecánico en Refrigeración Doméstica y Mecánico de Refrigeración Comercial, dicho ejercicio se ve coartado, afectando con esa alegada ilegalidad a todas aquellas personas que se dedican a las mencionadas profesiones, los que, según afirma, suman más de diez mil (10,000) a nivel nacional, resultando además discriminatorio que la palabra idoneidad solo pueda utilizarse para aquellas profesiones que requieran un título universitario (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial).

En cuanto al literal "g" del artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, el Licenciado **Rigoberto Enrique De La Rosa Florez** es de la opinión que fue infringido por comisión al no someter la decisión de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura a la aprobación del Órgano Ejecutivo en cuanto a la reglamentación para la obtención de las idoneidades / licencias de las profesiones de Instalador Eléctrico, Electricista General, Instalador Fontanero, Fontanero, Mecánico en Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial, puesto que con solo darle lectura íntegra al artículo 12, puede percatarse que la autoridad demandada tiene sus funciones perfectamente definidas, no obstante, no toma en consideración que la potestad reglamentaria es

limitada al Órgano Ejecutivo, en este caso, el Presidente de la República con la participación del Ministro de Obras Públicas (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

En lo que respecta al artículo 3 del Código Civil, el Licenciado **Rigoberto Enrique De La Rosa Florez** indica que el mismo ha sido vulnerado por comisión por la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, expedida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, porque en el artículo cuarto dispuso: *"DEROGAR todas aquellas disposiciones anteriores de la JTIA, que contravengan esta decisión y reemplazar la denominación de idoneidad por la de licencia, en todas aquellas que regulan el ejercicio de los oficios a los que se refiere el Artículo Primero de la presente Resolución."* (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

Según señala el colega, *"...todas las idoneidades emitidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura se conceden a través de Resoluciones de JTIA, lo que significa que dichas resoluciones quedan derogadas automáticamente por otra que está entrando a dejar sin efecto de manera retroactiva y de un solo plumazo, todas las idoneidades de Instalador Eléctrico, Electricista General, Instalador Fontanero, Fontanero, Mecánico en Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial, mismas que están reguladas desde 1974 hasta el presente año, lo cual resulta claramente ilegal e incluso violatorio de disposiciones constitucionales."* (Cfr. fojas 37-38 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que el proceso en estudio debe partir del contenido de la **Ley 15 de 26 de enero de 1959**, *"Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura"*, modificada y adicionada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963; del **Decreto 175 de 18 de mayo de 1959**, *"Por el cual se aprueba el Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura"*; del **Decreto número 257 de 3 de septiembre de 1965**, *"Por el cual se reglamenta la Ley No. 15 de 1959"*; y la **Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018**, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, *"Por medio de la cual se otorgan licencias temporales renovables a las personas naturales que realizan oficios complementarios de la Ingeniería y la Arquitectura"*, y a la sujeción de ésta a la Ley que reglamenta.

- La Ley 15 de 26 de enero de 1959, "*Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura*", modificada y adicionada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963.

El Capítulo I de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, se denominaba "**Idoneidad para ejercer la Ingeniería y Arquitectura**"; posteriormente, con la modificación introducida en el artículo 1 de la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, el Capítulo I dice: "**Idoneidad para ejercer las profesiones de Ingenieros y Arquitectos y las actividades propias de Agrimensores y Maestros de Obras**" (Cfr. Página 11 de la Gaceta Oficial 14,811 de 6 de febrero de 1963).

Esa es la razón por la que el artículo 1 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, adicionado en su contenido por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, señala que para ejercer en el territorio de la República de Panamá 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 esa ley (Cfr. Página 11 de la Gaceta Oficial 14,811 de 6 de febrero de 1963).

El artículo 2 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, indica que sólo podrán obtener el certificado del que trata el artículo anterior, los ciudadanos panameños que reúnan los requisitos señalados más adelante y los extranjeros en cuyos países se permita el ejercicio de tales profesionales, en igualdad de condiciones, a los panameños (Cfr. Gaceta Oficial 13,772 de 28 de febrero de 1959).

El artículo 5 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, dispone que para obtener **el certificado de idoneidad para el ejercicio de la ingeniería y la arquitectura**, o una de ellas, se necesita cumplir con los requisitos que allí se enumeran (Cfr. Gaceta Oficial 13,772 de 28 de febrero de 1959).

El artículo 5-A de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, adicionado por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, establece que para obtener **el certificado de idoneidad como Agrimensor o Maestro de Obra**, se requiere cumplir con las condiciones estipuladas en el acápite a) del artículo 5, siempre que se compruebe ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura que han 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 (Cfr. Página 11 de la Gaceta Oficial 14,811 de 6 de febrero de 1963).

El artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificado y adicionado por el artículo 10 de la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, establece que la facultad de expedir esos certificados de idoneidad le compete a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Veamos:

“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.

...

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.

...

k) Interpretar y **reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos.**

...” (Cfr. Gaceta Oficial 13,772 de 28 de febrero de 1959 y la Gaceta Oficial 14,811 de 6 de febrero de 1963).

Resultado de analizar la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificada y adicionada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, se colige que **es una atribución legal de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura expedir los certificados de idoneidad de los que trata esa legislación** (artículo 12, literal d); es decir, **de los Ingenieros y los Arquitectos** (artículo 1), así como de **los Agrimensores y los Maestros de Obras** (véase artículo 5-A), así como interpretar y **reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos** (artículo 12, literal k) (Cfr. Gaceta Oficial 13,772 de 28 de febrero de 1959 y la Gaceta Oficial 14,811 de 6 de febrero de 1963).

- El Decreto 175 de 18 de mayo de 1959, *“Por el cual se aprueba el Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura”*.

Según se puede observar a continuación, el Decreto 175 de 18 de mayo de 1959, *“Por el cual se aprueba el Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura”*, se dictó en función de la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo. Veamos:

En ese sentido, nos remitimos al numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, que dice:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

...”

Dentro del marco de este análisis, resulta importante referirnos al tema de la potestad reglamentaria, que en nuestro ordenamiento jurídico encuentra sustento en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política que faculta al Presidente de la República, con la participación del ministro del ramo correspondiente, para reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu; y sobre la cual el Doctor José Dolores Moscote ha sostenido lo siguiente, veamos:

“... El presidente, dentro de la potestad reglamentaria, goza, indudablemente, de cierta facultad discrecional enderezada, desde luego, a extraer de la voluntad legislativa todas las virtualidades de bien que generalmente ella contiene, pero debe guardarse mucho, a este respecto, de no extralimitarse en sus funciones, asumiendo conscientemente el papel del legislador.

‘La reglamentación debe ceñirse al pensamiento, sin desvirtuarlo; debe dirigirse a respaldar su autoridad, no a menguarla, debe concretarse a lo indispensable, y nada más, como que su fin ha de ser buscar la verdadera efectividad en orden a la ejecución de las leyes. Casos ya reglamentados por el mismo legislador en toda su amplitud y con claridad, que no ofrezcan dudas ni dificultades para su amplificación en la práctica, no pueden ser objeto de la facultad reglamentaria ejecutiva. Llenar los vacíos, facultar el cumplimiento de la voluntad legislativa, dictando las reglas convenientes para que sea realizada en toda su extensión, esa y no otra, es la esfera que al ejecutivo se indica en esta materia de suyo delicada, pues

lleva fácilmente a una peligrosa extralimitación de funciones, que anula o varia la obra del cuerpo legislativo nacional.' (5) Francisco de Paula Pérez. Derecho Constitucional Colombiano, pág. 313.

Lo anteriormente transcrito resume con nítida claridad la mejor doctrina del derecho público en cuanto a la potestad reglamentaria del ejecutivo. El jefe de éste puede tener una política administrativa tan personal como quiera; puntos de vista acerca de la conducción de los negocios públicos del Estado, radicalmente opuestos o contrarios a los principios. Lo más que puede hacer es usar de sus atribuciones de colaborar en la formación de las leyes para que el cuerpo legislativo vote las que se conformen con su política y sus particulares principios. Es el camino que siguen los presidentes respetuosos de la ley, sabedores de que la ciudadanía tiene derechos administrativos que hacer valer ante los tribunales de la jurisdicción contenciosa.' (MOSCOTE, José Dolores. El Derecho Constitucional Panameño. Panamá, 1960, págs. 416 – 417)."

El tema que nos encontramos desarrollando ha sido abordado por numerosa jurisprudencia, entre las que destaca la Sentencia de 27 de febrero de 2007, en el que la Sala Tercera indicó lo siguiente:

"En lo que atañe al especial interés que concita la temática particular del presente caso, es de notar que la atención debemos concentrarla **en los denominados Reglamentos de Subordinación o Ejecución de las Leyes** que, como su nombre lo indica, son normas secundarias de contenido objetivo y general, cuya expedición tienen como finalidad específica facilitar el cumplimiento de la Ley **sin que puedan, en forma alguna, rebasar el texto o espíritu de esta última.**

La función de optimización asignada a los Reglamentos de Ejecución de las Leyes, en cuanto al cumplimiento de las finalidades perseguidas por éstas, **tiene que manifestarse con estricto apego a las exigencias de subordinación, desarrollo y complementariedad**, notas éstas que deben ser identificadas con vista en una lectura atenta del contenido y alcance de la Ley que se pretende reglamentar." (Énfasis suplido).

La Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en la Sentencia de 14 de febrero de 2003, en cuanto al tema de la potestad reglamentaria, ha señalado que:

"Como tales actos se dictan para la ejecución de las leyes, sus condiciones de fondo son dadas por el respeto debido a ellas y, lógicamente, a la Constitución Nacional.

Así lo considera sin vacilaciones la doctrina: **'El decreto reglamentario no puede adicionar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos. El reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley.** Su objeto no es crear normas, esa función normativa corresponde al

legislador. El reglamento tiene por finalidad desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacer esto pueda modificar en ningún aspecto esa ley. Se trata de hacerla viable, activa, que produzca los resultados y los efectos que determinó el legislador'. (RODRÍGUEZ, Libardo. Los Actos Ejecutivos en el Derecho Colombiano. Editorial Temis, 1977).

..." (Lo destacado es nuestro).

En ejercicio de esa potestad reglamentaria, **el Órgano Ejecutivo**; es decir, **el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Obras Públicas, expidió el Decreto 175 de 18 de mayo de 1959, "Por el cual se aprueba el Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura"**, mismo que en su artículo primero, señala:

"Artículo Primero. Apruébase 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:

...

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 por el cumplimiento de esta Ley.

...

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°.

j) Las demás que le señalen las leyes y los decretos del Órgano Ejecutivo.

..." (Cfr. Gaceta Oficial 15,254 de 25 de noviembre de 1964).

Básicamente, **el Decreto 175 de 18 de mayo de 1959, "Por el cual se aprueba el Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura"**, reproduce el contenido de los literales a), d) y k) del artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificado y adicionado por el artículo 10 de la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, que dispone:

"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.

...

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.

...

k) Interpretar y **reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos.**

...” (Cfr. Gaceta Oficial 13,772 de 28 de febrero de 1959 y la Gaceta Oficial 14,811 de 6 de febrero de 1963).

- **El Decreto número 257 de 3 de septiembre de 1965, “Por el cual se reglamenta la Ley No. 15 de 1959”.**

Según se puede observar a continuación, el Decreto número 257 de 3 de septiembre de 1965, “*Por el cual se reglamenta la Ley No. 15 de 1959*”, se dictó en función de la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo. Veamos:

En ese sentido, nos remitimos al numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, que dice:

“**Artículo 184.** Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

...”

En ejercicio de esa potestad reglamentaria, **el Órgano Ejecutivo; es decir, el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Obras Públicas, expidió el Decreto número 257 de 3 de septiembre de 1965, “Por el cual se reglamenta la Ley No. 15 de 1959”,** mismo que en sus artículos 1, 10 y 27, señala:

“**Artículo 1.** La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura sólo expedirá certificado de Idoneidad para el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura, cuando el interesado por medio de memorial en papel sellado de primera clase y dirigido al Presidente de la Junta Técnica, compruebe:

...

c) Haber recibido título o diploma de terminación de estudios en la rama correspondiente de Ingeniería o Arquitectura extendido por una Universidad Nacional o por una Universidad Extranjera cuya autoridad académica haya sido reconocida por la Universidad de Panamá. El interesado deberá acompañar a su solicitud el correspondiente título o diploma o una fotocopia del mismo. Después podrá solicitar el desglose del original, ante la Junta.

...” (Cfr. Gaceta Oficial 15,499 de 19 de noviembre de 1965).

“**Artículo 10.** Los profesionales sólo podrán ejercer las actividades propias de su especialización o profesión para lo cual lo autoriza expresamente el Certificado de Idoneidad.”

“**Artículo 27.** Son atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura además de las señaladas en el artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, las que a continuación se expresan:

...
g) Fijar los requisitos y las condiciones técnicas necesarias que deben seguirse en la elaboración de planos y especificaciones y en la ejecución en general de toda obra de Ingeniería y Arquitectura que se ejecute en el territorio de la República. **Las decisiones que a este respecto tome la Junta serán comunidades (sic) mediante Resolución que expida.**” (Énfasis suplido).

Al examinar el texto de las disposiciones citadas, observamos que el artículo 27 del Decreto número 257 de 3 de septiembre de 1965, “*Por el cual se reglamenta la Ley No. 15 de 1959*”, se reitera en las atribuciones que el artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificado y adicionado por el artículo 10 de la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, establecen para la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, veamos:

“**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.

...

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.

...

k) Interpretar y reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos.

...” (Cfr. Gaceta Oficial 13,772 de 28 de febrero de 1959 y la Gaceta Oficial 14,811 de 6 de febrero de 1963).

De las atribuciones contenidas en el **Decreto número 257 de 3 de septiembre de 1965**, “*Por el cual se reglamenta la Ley No. 15 de 1959*”, destacan las siguientes: (artículo 1) la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura expedirá certificado de Idoneidad; y podrá fijar los requisitos y las condiciones técnicas necesarias, para ello, las decisiones que a este respecto tome la Junta **serán comunicadas mediante Resolución que expida** (artículo 27) (Cfr. Gaceta Oficial 15,499 de 19 de noviembre de 1965).

Desde nuestra perspectiva, los literales a), d) y k) del artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificado y adicionado por el artículo 10 de la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, **reglamentado por los artículos 1, 10 y 27 del Decreto número 257 de 3 de septiembre de 1965**, “*Por el cual se reglamenta la Ley No. 15 de 1959*”, fueron los que autorizaron a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para expedir la resolución en estudio.

Por lo tanto, quedan sin sustento los argumentos del apoderado judicial que representa a **Tomás Pérez Ábrego** respecto del artículo artículo 12 (literal d) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, y del artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, así como los planteamientos del Licenciado **Rigoberto Enrique De La Rosa Florez** en relación con el artículo 12 (literales “d” y “g”) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959.

- **Análisis del artículo primero de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.**

El artículo primero de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, indica lo que a seguidas se copia:

“**PRIMERO:** OTORGAR Licencias temporales con una vigencia de cinco (5) años, renovables, a las personas naturales que realicen oficios complementarios a la ingeniería y la arquitectura, tales como: Instalador Eléctrico, Electricista General, Instalador Fontanero, Fontanero, Mecánico en Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial, y los que se adicionen posterior a esta Resolución.

...”

Si tomamos en consideración las normas legales arriba analizadas, debemos reiterar que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, sí está autorizada por el

literal "k" del artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificado y adicionado por el artículo 10 la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, que dice: "*k) Interpretar y reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos*", desarrollado por los artículos 1, 10 y 27 del Decreto número 257 de 3 de septiembre de 1965, "*Por el cual se reglamenta la Ley No. 15 de 1959*", para otorgar licencias temporales con una vigencia de cinco (5) años, renovables, a las personas naturales que realicen oficios complementarios a la ingeniería y la arquitectura, tales como: Instalador Eléctrico, Electricista General, Instalador Fontanero, Fontanero, Mecánico en Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial, y los que se adicionen posterior a esta Resolución (Cfr. Gaceta Oficial 13,772 de 28 de febrero de 1959 y la Gaceta Oficial 14,811 de 6 de febrero de 1963).

- **¿La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura podía expedir idoneidades a favor de "otros Técnicos afines"?**

A pesar que este tema no es objeto de debate en este proceso, estimamos necesario efectuar algunos comentarios al respecto.

Este Despacho se reitera en el hecho que, de acuerdo con la la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificada y adicionada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, se colige que **es una atribución legal de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura expedir los certificados de idoneidad de los que trata esa legislación** (artículo 12, literal d); es decir, **de los Ingenieros y los Arquitectos** (artículo 1), así como de **los Agrimensores y los Maestros de Obras** (véase artículo 5-A), no así de los otros técnicos afines a los que se refiere la resolución objeto de análisis (Cfr. Gaceta Oficial 13,772 de 28 de febrero de 1959 y la Gaceta Oficial 14,811 de 6 de febrero de 1963).

Como complemento, observamos que la parte motiva de la resolución en estudio hace referencia a los siguientes actos administrativos dictados por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas:

1. La Resolución JTIA 114 de 27 de noviembre de 1974, **que estableció las reglamentaciones para las actividades de Instalador Electricista, Electricista General, Técnico**

Electricista y Maestro Electricista (Cfr. Gaceta Oficial 17756 de 8 de enero de 1975 y la foja 7 del expediente judicial);

2. La Resolución JTIA 121 de 20 de agosto de 1975, que adoptó el reglamento de la comisión de evaluación **para expedir idoneidad** de Instalador Electricista y Electricista General (Cfr. foja 7 del expediente judicial); y

3. La Resolución JTIA 190 de 22 de diciembre de 1975, que reglamentó las funciones correspondientes a la categoría de Instalador Plomero, Plomero, Maestro Plomero e Ingenieros y los requisitos **para la expedición de los certificados de idoneidad** para el ejercicio de aquéllas (Cfr. Gaceta Oficial 19979 de 8 de enero de 1975 y la foja 7 del expediente judicial).

Lo descrito en los párrafos previos refleja que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, en ejercicio de su atribución contenida en el artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificado y adicionado por el artículo 10 la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, particularmente para: "*k*) Interpretar y **reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos**", reglamentó las funciones correspondientes a Instalador Electricista, Electricista General, Técnico Electricista y Maestro Electricista, así como de Instalador Plomero, Plomero, Maestro Plomero y estableció los requisitos para proceder a otorgarles certificados de idoneidad.

Para esta Procuraduría resulta necesario hacer referencia a estos elementos reglamentarios, debido a que nos corresponde emitir concepto de ley respecto del artículo CUARTO de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, que dispone: "**DEROGAR todas aquellas disposiciones anteriores de la JTIA, que contravengan esta decisión y reemplazar la denominación de idoneidad por la de licencia...**", que desarrollamos a continuación.

- **Análisis del artículo cuarto de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.**

"**CUARTO:** DEROGAR todas aquellas disposiciones anteriores de la JTIA, que contravengan esta decisión y reemplazar la denominación de idoneidad por la de licencia, en todas aquellas que regulan el ejercicio de los oficios a los que se refiere el Artículo Primero de la presente Resolución." (Cfr. Gaceta Oficial 28,607-C de 07 de septiembre de 2018 y las fojas 7-8 del expediente judicial).

Al examinar el contenido del artículo cuarto de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, objeto de reparo, se infiere que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas tenía como objetivo que se derogaran todas aquellas resoluciones anteriores a la que se analiza, de manera que las autorizaciones otorgadas a favor de Instalador Electricista, Electricista General, Técnico Electricista y Maestro Electricista, así como de Instalador Plomero, Plomero, Maestro Plomero, para regular el ejercicio de sus actividades, se tramitaran como licencia y no como idoneidad, tal como estaba establecido en la Resolución JTIA 121 de 20 de agosto de 1975, que adoptó el reglamento de la comisión de evaluación **para expedir idoneidad** de Instalador Electricista y Electricista General; y la Resolución JTIA 190 de 22 de diciembre de 1975, que reglamentó las funciones correspondientes a la categoría de Instalador Plomero, Plomero, Maestro Plomero e Ingenieros y los requisitos **para la expedición de los certificados de idoneidad** para el ejercicio de aquéllas (Cfr. Gaceta Oficial 19979 de 8 de enero de 1975 y la foja 7 del expediente judicial).

Debemos tener presente que la Resolución JTIA 114 de 27 de noviembre de 1974, **que estableció las reglamentaciones para las actividades de Instalador Electricista, Electricista General, Técnico Electricista y Maestro Electricista** (Cfr. Gaceta Oficial 17756 de 8 de enero de 1975 y la foja 7 del expediente judicial); la Resolución JTIA 121 de 20 de agosto de 1975, **que adoptó el reglamento de la comisión de evaluación** para expedir idoneidad de Instalador Electricista y Electricista General (Cfr. foja 7 del expediente judicial); y la Resolución JTIA 190 de 22 de diciembre de 1975, que **reglamentó las funciones** correspondientes a la categoría de Instalador Plomero, Plomero, Maestro Plomero e Ingenieros **y los requisitos** para la expedición de los certificados de idoneidad para el ejercicio de aquéllas (Cfr. Gaceta Oficial 19979 de 8 de enero de 1975 y la foja 7 del expediente judicial), son actos administrativos generales que no otorgan derechos subjetivos; por consiguiente, opinamos que su derogatoria no conlleva lesiones de derechos subjetivos, por lo que **estimamos que no es ilegal la parte del artículo cuarto de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, que puntualiza: "CUARTO: DEROGAR todas**

aquellas disposiciones anteriores de la JTIA, que contravengan esta decisión..." (Cfr. Gaceta Oficial 28,607-C de 07 de septiembre de 2018 y las fojas 7-8 del expediente judicial).

Por otra parte, el artículo cuarto de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, tiene una parte de su contenido que debe analizarse cuidadosamente, y es aquella en la que se establece: "**CUARTO: ... y reemplazar la denominación de idoneidad por la de licencia, en todas aquellas que regulan el ejercicio de los oficios a los que se refiere el Artículo Primero de la presente Resolución.**"; es decir, los oficios de Instalador Eléctrico, Electricista General, Instalador Fontanero, Fontanero, Mecánico en Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

A nuestro modo de ver, la duda que se obtiene a partir de los argumentos de los demandantes en torno a esa parte del artículo cuarto citado en el párrafo anterior, se despeja con el texto del artículo tercero de la resolución objeto de reparo, cuyo contenido indica:

"TERCERO: ADVERTIR a todas las personas naturales, que antes de la publicación de esta Resolución en la Gaceta Oficial, hayan obtenido una idoneidad para ejercer los oficios descritos en el Artículo Primero, que podrán conservarla, en los mismos términos y condiciones que les fueron otorgadas." (Cfr fojas 7 reverso y 8 del expediente judicial).

En el Informe de Conducta rendido por la autoridad demandada aclaró que el concepto de "licencia" se utilizaría a partir del 2 de enero de 2019; es decir, más de tres (3) meses después de la publicación del acto acusado en la Gaceta Oficial. Veamos:

" ...

Con base a ello, la Resolución de la JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, otorgó Licencias Temporales Renovables a las personas naturales que realizan oficios complementarios de la ingeniería y la arquitectura (G.O. 28607 C), a partir del 2 de enero de 2019, garantizando las competencias de todos los oficios descritos y la no retroactividad de la decisión, lo que también permitirá a la JTIA, evaluar periódicamente la práctica responsable de las personas que cuenten con tales Licencias, comprometidos con nuestro papel de garantizar la seguridad humana.

En resumen, a la fecha, la JTIA otorga Licencias Temporales Renovables (LTR) a seis (6) oficios de la rama eléctrica, consecutivos entre sí, y cuatro (4) de la rama mecánica, a saber:

1. Instalador Electricista
2. Electricista General
3. Electricista de media tensión aéreo
4. Electricista de media tensión subterráneo
5. Electricista de alta tensión
6. Electricista de subestaciones
7. Instalador Fontanero
8. Fontanero
9. Mecánico en Refrigeración Doméstica
10. Mecánico en Refrigeración Comercial

Desde la aplicación de la Resolución de la JTIA 075 de 2018, en enero de este año, a la fecha se han recibido y tramitado en la Oficina de la JTIA 336 Licencias Temporales Renovables, repartidas en cinco oficios: 58 Instaladores Electricistas, 237 Electricistas Generales, 8 Instaladores Fontaneros, 15 Fontaneros y 18 Mecánicos en Refrigeración Doméstica sin una sola queja por parte de los usuarios.

A la fecha, con base a sus atribuciones legales y tomando en cuenta la demanda del sector, las novedosas ofertas de preparación intermedia o vocacional y también como parte de su proceso de modernización institucional, el Pleno de la JTIA analiza a profundidad, de forma colegiada, transparente y responsable, el proceso de evaluación de las personas naturales que se hacen acreedores de las Licencias Temporales Renovables (LTR) para ejercer los oficios complementarios a la ingeniería y arquitectura.

...” (Cfr. foja 88 del expediente judicial).

En atención a lo antes indicado, quedan sin fundamento los argumentos del Licenciado **Rigoberto Enrique De La Rosa Florez** en lo que respecta al artículo 3 del Código Civil, puesto que no se da la retroactividad alegada.

Sobre la base de los hechos y fundamentos de derecho explicados, este Despacho es de la opinión que **NO SON ILEGALES los artículos primero, cuarto y ningún otro de la Resolución JTIA 075 de 8 de agosto de 2018, emitida por de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, “Por medio de la cual se otorgan licencias temporales renovables a las personas naturales que realizan oficios complementarios de la Ingeniería y la Arquitectura”,** y así solicita respetuosamente al Tribunal sea declarado.

IV. Pruebas. Se aceptan las pruebas presentadas junto con la demanda que cumplan con los requisitos de ley.

V. Derecho. Se niega el derecho invocado por los demandantes.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Mónica I. Castillo Arjona
Procuradora de la Administración, Suplente


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General, Encargada