

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 895

Panamá, 11 de mayo de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Expediente: 787222021.

La Licenciada Elizabeth Fuentes Castillo, actuando en nombre y representación del **Colegio de Ingenieros Agrónomos de Panamá (CINAP)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020, emitida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, por medio de la cual se reglamenta las funciones correspondientes al Título de Ingeniero Agrónomo, publicada en la Gaceta Oficial No.29175-A de 14 de diciembre de 2020.

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 N° 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

II. Acto acusado de ilegal.

De acuerdo a la información que consta en autos, el acto acusado de ilegal lo constituyen la Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020, "*Por medio de la cual se reglamenta las funciones correspondientes al Título de Ingeniero Agrónomo*", publicado en la Gaceta Oficial No29175-A de 14 de diciembre de 2020, expedida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, la que citamos en su parte pertinente, para mejor referencia:

"REPÚBLICA DE PANAMÁ

JUNTA TÉCNICA DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA
(Ley 15 del 26 de enero de 1959)

Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020

POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA LAS FUNCIONES
CORRESPONDIENTES AL TÍTULO DE INGENIERO AGRÓNOMO

CONSIDERANDO:

Que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) es una entidad de derecho público creada mediante la Ley 15 del 26 de enero de 1959 que regula el ejercicio de la ingeniería y la arquitectura en Panamá, modificada por las Leyes 53 de 4 de febrero de 1963 y No. 21 de 20 de junio de 2007;

Que de conformidad con el Literal c del Artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959 corresponde a la JTIA determinar las funciones correspondientes a los títulos de ingenieros y arquitectos;

Que el desarrollo tecnológico en el campo de la ingeniería impone la necesidad de reglamentar las distintas actividades de esta profesión;

Que los conocimientos académicos y técnicos para obtener el grado de INGENIERO AGRÓNOMO representan una de las especialidades de la profesión de ingeniería;

Que, en la Reunión del 30 de septiembre de 2020, el Pleno de la JTIA, en uso de sus facultades legales:

RESUELVE:

PRIMERO: REGLAMENTAR la profesión de INGENIERO AGRÓNOMO, como una especialización de la ingeniería, conforme se dispone en la presente resolución;

SEGUNDO: ESTABLECER que el INGENIERO AGRÓNOMO es un profesional con amplio conocimiento de las actividades de agronomía;

TERCERO: EL INGENIERO AGRÓNOMO es el profesional con grado académico de licenciatura en Ingeniería, con los fundamentos esenciales y competencias para formar parte de las actividades relacionadas con la agronomía;

CUARTO: EL INGENIERO AGRÓNOMO está legalmente autorizado para el ejercicio de la profesión y está habilitado para realizar lo siguiente:

1. Evaluar, planificar, diseñar, operar, presupuestar, supervisar y administrar sistemas de producción agrícola.
2. Mejorar variedades de cultivos y razas de ganado.
3. Aplicar estrategia para el control y manejo integrado de plagas y enfermedades agrícolas.
4. Determinar, clasificar, inventariar y evaluar los recursos vegetales a los efectos de su aprovechamiento, reproducción y conservación de la diversidad biológica.
5. Programar y ejecutar la producción, mantenimiento y conservación de recursos forrajeros e intervenir en su evaluación y utilización en función de la producción animal.

6. Realizar, ejecutar y evaluar estudios y análisis de suelos y aguas con fines agrícolas.
7. Asesorar y Organizar instalaciones y construcciones rurales para sistemas de producción agrícolas.
8. Programar, ejecutar y evaluar estudios y análisis de productos vegetales, sus derivados, y residuos de insumos de uso agrícola.
9. Controlar y administrar las ciencias, los sistemas de riego y drenaje para uso agrícola y evaluar eventualmente daños provocados por la erosión hídrica.
10. Asesorar en la elaboración, almacenamiento, conservación y transporte de agroquímicos, recursos biológicos, recursos biotecnológicos, fertilizantes y enmiendas destinadas al uso agrícola.
11. Supervisar y evaluar el mantenimiento de máquinas, herramientas y equipos agrícolas.
12. Realizar investigaciones en (sic) para el desarrollo de sistemas de producción agrícola, sistemas de automatización del riego, para mejorar la productividad.
13. Elaborar y emitir informes, avalúos y/o peritajes concernientes al campo de la Ingeniería Agronómica.
14. Ejercer cualquiera otra función que, por su carácter o los conocimientos especiales que requiera, sea privativa de la Ingeniería Agronómica
15. Ejercer como docente en centros de enseñanza las materias propias de la Ingeniería Agronómica.

QUINTO: EL INGENIERO AGRÓNOMO deberá contar con la cooperación de los profesionales de la arquitectura y otras especializaciones de la ingeniería, cuando la naturaleza del proyecto así lo requiera.

..." (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. Gaceta Oficial No. 29048-B de 16 de junio de 2020 y fojas 63 a 65 del expediente judicial).

III. Normas que se estiman infringidas.

El demandante manifiesta que la Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020, "*Por medio de la cual se reglamenta las funciones correspondientes al Título de Ingeniero Agrónomo*", expedida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA)**, publicada en la Gaceta Oficial No. 29175-A de 14 de diciembre de 2020, vulneran las disposiciones que pasamos a indicar:

A. Los artículos 1, 6 y 8 de la Ley No. 22 de 30 de enero de 1961 "*Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas*" mismos que en su orden establece que para la presentación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas en

el territorio de la República de Panamá, se requiere poseer certificado de idoneidad expedido de acuerdo con lo estipulado en la presente Ley; por otro lado, señala que se crea el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, el cual estará compuesto por cinco (5) miembros, por un periodo de cinco (5) años; y por último, señala las atribuciones del citado Consejo (Cfr. fojas 11-14 del expediente judicial);

B. El artículo 1 (numeral 3, acápite B) del Decreto Ejecutivo No. 265 de 24 de septiembre de 1968 *“Por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura”*, el cual señala entre las atribuciones del Consejo Técnico Nacional de Agricultura la de expedir los certificados de idoneidad (Cfr. foja 15 del expediente judicial);

C. Los artículos 36 y 52 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que en su orden establecen que 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; e indica los casos en los cuales los actos administrativos incurren en vicio de nulidad absoluta (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

IV. Cargos de ilegalidad formulados por el accionante.

Al explicar los argumentos en que se fundamenta la pretensión, la apoderada especial del actor indica respecto a la Ley No. 22 de 30 de enero de 1961, lo que a seguidas se copia: *“...la Resolución No. 53 de 30 de septiembre de 2020, fue emitida, sin tomar en cuenta que, en la República de Panamá, ya existía desde 1961, una Ley especial que regula las profesiones propias de las ciencias agrícolas, entre ellas, los ingenieros agrónomos”* (Cfr. foja 12 del expediente judicial);

Así mismo, y en atención a la Ley No.22 de 30 de enero de 1961, señala que: *“Al emitir la Resolución No. 53 de 2020 se está usurpando las funciones propias del CONSEJO TECNICO (sic) NACIONAL DE AGRICULTURA (CTNA) y con esto se está perjudicando no sólo a los Ingenieros Agrónomos, que desde 1961, son regulados por la Ley 22 de 1961, y no por la Ley 15 de 1959, sino a mi poderdante, el COLEGIO DE INGENIEROS AGRONOMOS DE PANAMA (sic) (CINAP), que forma parte del CONSEJO TECNICO (sic) NACIONAL DE AGRICULTURA (CTNA), conforme lo*

establece el artículo 6 de la Ley 22 de 1961 en concordancia con el Decreto Ejecutivo 256 de 24 de septiembre de 1968 y que aglutina a estos profesionales” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Por último, en atención al artículo 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, quienes demandan expresan lo siguiente: *“Esta norma ha sido violado por comisión. La emisión de la Resolución No.53 de 30 de septiembre de 2020, que reglamenta las funciones correspondientes a título de ingeniero agrónomo, se emitió violando una norma ya existente y vigente a la fecha, como lo es la Ley 22 de 1961” (Cfr.15 del expediente judicial).*

V. Descargos de la entidad demandada.

Mediante la Nota JTIA N°036-2022 de 21 de febrero de 2022, el Presidente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, remitió al Magistrado Sustanciador el Informe Explicativo de Conducta, indicando lo que a continuación transcribimos:

“ ...

La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) de acuerdo al Artículo 12 de la Ley 15 del 26 de enero de 1959, modificada por el Art. 10 de la Ley 53 de 1963, literal c) tienen como función ‘Determinar las funciones correspondientes a los títulos de Ingeniero y Arquitectos y las actividades propias de los Agrimensores y Maestros de Obras, Dibujantes Arquitectos y otros técnicos afines’; por tanto, le corresponde la reglamentación de las carreras reguladas por dicha normativa.

Las reglamentaciones de carreras se efectúan por resoluciones de la JTIA, previo análisis por una Comisión de Carreras y su discusión y aprobación en el pleno de la JTIA, de la cual son miembros dos universidades estatales.

En el período 2020-2021 presidido por el Arq. Marcos Murillo, la JTIA abordó la mora de reglamentaciones de carreras, que a la fecha sumaban más de 90 carreras pendientes por reglamentar. Con este fin se contrató la consultoría de un especialista en Currículo, Ing. Luis Olmedo Vásquez, para asistir al pleno de la JTIA en la evaluación de los programas académicos que sustentan las funciones de cada carrera profesional así como el perfil ocupacional.

Entre dichas carreras en el listado de la JTIA se encontró la de Ingeniero Agrónomo, código 003. A esa fecha se habían expedido 26 idoneidades, la más reciente en 1979, requiriéndose la regulación en relación a competencias por lo cual se incluyó en la lista para regularización.

El consultor realizó el análisis y presentó una propuesta de funciones al pleno de la JTIA en Reunión Extraordinaria del 30 de septiembre de 2020 (ver acta adjunta). Indicó que en reuniones que mantuvo con el Decanato de la Facultad de Ciencias Agropecuarias y con el Secretario General del Consejo Técnico Nacional de Agricultura de Panamá, establecieron que la JTIA no es el ente que esta expidiendo idoneidades para el Ingeniero Agrónomo, ya que ellos tiene un Consejo Técnico de Agricultura, pero que, como teníamos 26

profesionales que ostentan idoneidades de nosotros, están totalmente claros en este sentido y que de parte de ellos no había ningún problema, para que la JTIA como ente colegiado, de la reglamentación a estos 26 idóneos.

...

Luego de publicada la reglamentación, se recibió nota del Consejo Técnico de (sic) Nacional de Agricultura (CTNA), y el Presidente de la JTIA en su momento, Marcos Murillo, invitó a este cuerpo colegiado a una reunión con la comisión de carreras que se realizó el 6 de marzo de 2020. Asistió el Arq. Genaro Flores, representante suplente de la Universidad de Panamá en el pleno de la JTIA, Coordinador de la Comisión de Carreras, y personal de la JTIA; el contrato de la consultora ya había finalizado. El Arq. Flores recibió la retroalimentación del CTNA y la comunicó al pleno en la siguiente reunión. Sin embargo por motivos de pandemia, la JTIA quedó pendiente durante este período, no se entregaron más idoneidades de esa carrera.

..." (La Mayúscula es de la cita) (Cfr. fojas 81 y 82 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, este Despacho observa que las normas invocadas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que las analizaremos de manera conjunta; no obstante, estimamos oportuno realizar previamente algunas consideraciones, antes de emitir nuestro concepto, a efecto de lograr una mejor aproximación al tema objeto de estudio.

5.1 Breves Antecedentes.

Mediante la **Ley número 15 de 26 de enero de 1959**, publicada en la Gaceta Oficial N°13772 de 28 de febrero de 1959, se reguló el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura, determinando los requisitos para la obtención del certificado de idoneidad para el ejercicio de estas profesiones, de igual manera se crea y se establecen las atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), así como las exigencias que deben cumplir las empresas que ejecuten obras de ingeniería o arquitectura; o, que se dediquen a estas actividades.

Dicha ley, fue reglamentada a través del **Decreto número 257 de 3 de septiembre de 1965**, expedido por el **Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Obras Públicas**, publicado en la Gaceta Oficial N°15499 de 19 de noviembre de 1965, con el fin de regularizar los requisitos para obtener la idoneidad en las profesiones de Arquitectura, Ingeniería Agrícola, Arquitectónica, Civil, Eléctrica, Mecánica, de Minas, Química, Industrial y Geóloga, enfatizando las

atribuciones que ejerce la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) respecto al ejercicio de tales especialidades.

No obstante, a través de la **Ley número 22 de 30 de enero de 1961**, publicada en Gaceta Oficial N°14341 de 3 de marzo de 1961, se dictaron disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en las Ciencias Agrícolas, creando al Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), para asumir la competencia en la expedición de las idoneidades para los facultativos con especializaciones de Agronomía, Agrostología, Botánica Agrícola, Dasonomía, Edafología, Economía Agrícola, Educación Vocacional Agrícola, Entomología, Extencionismo Agrícola, Fitopatología, Fitogenética, Horticultura, Ingeniería Agrícola, Química Agrícola, Zoología Agrícola, Zootecnia, y otras ciencias que así sean declaradas por el referido Consejo.

En ese sentido, la **Ley número 22 de 1961**, determina los requisitos para obtener las idoneidades de las profesiones descritas en el párrafo anterior, regula tales profesiones y además, establece las sanciones aplicables cuando estos profesionales incurran en faltas determinadas en dicho cuerpo normativo, también define todas las formalidades para la escogencia de los miembros que integrarán el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), entre otros aspectos.

La referida legislación especial fue reglamentada por medio del **Decreto número 265 de 24 de septiembre de 1968**, expedido por el **Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias**, publicado en la Gaceta Oficial N°16206 de 25 de septiembre de 1968, con el cual se aprobó el reglamento interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), en cuyo texto se especifica que, la expedición de los certificados de idoneidad y las suspensiones temporales o indefinidas de los profesionales de las ciencias agrícolas, por la comisión de faltas determinadas en la ley, correspondería a una de las atribuciones del Consejo.

Ahora bien, por medio de la **Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020**, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), publicada en la Gaceta Oficial No. 29175-A de 14 de diciembre de 2020 (acusada de ilegal), se dispuso reglamentar la Profesión del Ingeniero Agrónomo, como una especialización de la ingeniería.

Por consiguiente, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), acude a la Sala Tercera por intermedio de su apoderada especial, con la finalidad de interponer la acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, señalando que la Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020, vulnera el contenido de la Ley número 22 de 30 de enero de 1961, así como su reglamentación contenida en el Decreto número 265 de 24 de septiembre de 1968 y otras disposiciones contenidas en la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. fojas 11-16 del expediente judicial).

En ese tenor, el accionante solicitó al Tribunal declarar la suspensión provisional sobre los efectos jurídicos del acto acusado de ilegal, no obstante, tal petición fue accedida por medio la **Resolución de veintinueve (29) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**, al considerar que pareciese advertirse una posible contravención al contenido de las disposiciones invocadas, y pareciendo que la entidad demandada se atribuye una competencia legal que le corresponde al Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), acreditándose las características de la apariencia del buen derecho y el perjuicio notoriamente grave.

Por último, y luego del examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de Nulidad, mediante el Auto de catorce (14) de febrero de dos mil veintidós (2022), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por la apoderada judicial del **Consejo Técnico Nacional de Agricultura**, y ordenó correr traslado de la misma por el término de cinco (5) días al **Presidente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA)**; y a este Despacho (Cfr. foja 79 del expediente judicial).

5.2 Análisis de fondo en cuanto a la legalidad o no del acto acusado.

Concretamente, se advierte que en la acción de nulidad que ocupa nuestra atención, el recurrente solicita que se declare, nula, por ilegal, la Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020, emitida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA)**, por medio de la cual se reglamenta las funciones correspondientes al Título de Ingeniero Agrónomo, publicada en la Gaceta Oficial No.29175-A de 14 de diciembre de 2020; toda vez que la entidad demandada, al emitir dicho acto administrativo, no tomó en consideración la competencia privativa que tiene el Consejo Técnico

Nacional de Agricultura (CTNA), para expedir entre otras cosas, las idoneidades de los Ingenieros Agrónomos, incurriendo en un exceso de su potestad reglamentaria.

La situación descrita, **lleva a esta Procuraduría a preguntarse**, en primera instancia, si la Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020, emitida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, constituye el instrumento jurídico apropiado para reglamentar la profesión de Ingeniero Agrónomo, como una especialización de la ingeniería. De ahí que, debemos partir por la definición de reglamento e identificar sus clases, razón por la cual consideramos significativo transcribir lo que se ha planteado en nuestra jurisprudencia al respecto.

La Sala Tercera, mediante la **Resolución de catorce (14) de mayo de dos mil siete (2007)**, sostuvo lo que a continuación se detalla:

“...

2. El Reglamento y la Potestad Reglamentaria del Ejecutivo

Autores como Gustavo Humberto Rodríguez definen el Reglamento como **‘aquel estatuto, generalmente proveniente de la Administración, de carácter general e impersonal, que desarrolla la ley a veces directamente a la Constitución, en sus aspectos susceptibles de adecuación práctica, en ocasiones técnicos, para hacer realizable en la práctica esas normas superiores’**. (Derecho Administrativo General. Ediciones Ciencia y Derecho. Segunda Edición Actualizada. Bogotá 1995. Págs. 26-27).

Por su parte, Gabino Fraga señala: **‘el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo’**. (Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México. 1968. Pág. 106).

En lo que se refiere a la potestad reglamentaria del Ejecutivo, esta Sala ha abordado el tema en diversas oportunidades, destacando que **los reglamentos pueden ser de tres tipos: subordinados o de ejecución de leyes, autónomos o independientes y de necesidad o urgencia**.

En cuanto al primero de estos Reglamentos, **subordinados o de ejecución de leyes**, el autor Fernando Garrido Falla señala que: **‘son los que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior**. Tal desarrollo puede ser parcial de determinados preceptos de la ley o total, apareciendo entonces como Reglamento general para la ejecución de la ley. (Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima Edición. España 1989. Pág. 239).

Al referirnos a los **Reglamentos autónomos o independientes**, podemos decir que **son aquellos que no emanan de una Ley, sino que**

tienen su génesis en un poder constitucional que le permite a la administración pública, aplicar, interpretar y desarrollar, en forma directa, la Constitución. Esto ocasiona, la adopción de reglamentos autónomos sobre materias no reguladas por la Ley.

Por su parte, los Reglamentos de Necesidad y Urgencia, regulan materias reservadas a las leyes, a causa de la imposibilidad del Órgano Legislativo de hacerlo y a la urgencia del Ejecutivo de atender necesidades públicas. Estos reglamentos, se dictan cuando el Parlamento está en receso, no obstante, al momento de reunirse, el mismo deberá confirmarlos o rechazarlos; de manera excepcional estos reglamentos también son dictados por gobiernos de jure.

...". (El destacado es nuestro).

Ahora bien, partiendo del precedente jurisprudencial antes citado, corresponde que analicemos si la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, excedió la potestad reglamentaria atendiendo a las atribuciones a ella conferidas en el marco de la legislación vigente.

A juicio del accionante, la institución demandada, vulneró el contenido del artículo 1 de la Ley 22 de 1961 de forma directa por omisión, al emitir la **Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020**, advirtiendo que la norma invocada describe de manera clara las especialidades que conforman las ciencias agrícolas y la competencia del **Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA)** para sus respectivas regulaciones (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

De manera tal, que al confrontar la ley especial que crea la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA)**, así como todas sus posteriores reformas y reglamentaciones, se evidencia que su facultad corresponde a la regulación de las carreras de profesionales que guardan relación a la ingeniería civil, la arquitectura, a la construcción de obras, edificaciones y demás actividades técnicas afines, pero no a las ciencias biológicas de la tierra, como lo es la ingeniería forestal (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Asimismo, se observa con claridad, que al invocar el artículo 6 de la Ley número 22 de 1961, el actor advierte una violación directa por omisión, por parte de la entidad acusada, pues en la referida ordenanza se crea un **Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA)**, con la finalidad de dar cumplimiento a las disposiciones contempladas en dicho cuerpo normativo, de manera que, siendo la Ingeniería Agrónoma parte de las ciencias agrícolas, corresponde a este Consejo atender todo lo relacionado a esa profesión.

En ese mismo sentido, consta como tercera norma invocada, el artículo 8 contenido en la Ley número 22 de 1961, que corresponde específicamente a la atribución del **Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA)**, para expedir los certificados de idoneidad y autorizaciones que trata dicha excerta legal, por lo tanto, se puede colegir que a través del acto impugnado se evidencia una usurpación de funciones, debido a que la entidad acusada carece de competencia para reglamentar y otorgar idoneidades a profesionales de las ciencias agrícolas (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En este contexto, para la emisión de concepto de legalidad que se solicita a esta Procuraduría, abordaremos los fundamentos legales que sustentan la Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), tomando en consideración las normas invocadas como infringidas que se encuentran contenidas en la Ley número 22 de 30 de enero de 1961, pues se observa con toda claridad que el acto demandado cuyo contenido consiste en la reglamentación de la profesión de Ingeniero Agrónomo, se basa en las normas contempladas en la Ley número 15 de 26 de enero de 1959 (Cfr. fojas 63-65 del expediente judicial).

De ahí, consideramos que lo más conveniente para el análisis de legalidad del acto acusado será realizar una comparación entre las disposiciones contenidas en ambas legislaciones, a fin de determinar si en efecto hubo exceso por parte de la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA)**, al momento de emitir la Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020, respecto a la facultad para reglamentar la profesión de Ingeniería Agrónoma, como una especialización de la ingeniería. Veamos:

<p>Ley número 15 de 26 de enero de 1959 “Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura”.</p> <p>Artículo 1. Para ejercer la <u>profesión de ingeniero o arquitecto</u> en la República, se requerirá poseer certificado de idoneidad obtenido al tenor de lo dispuesto en la presente Ley (Lo resaltado es nuestro).</p> <p>Artículo 4. Los <u>ingenieros y arquitectos</u></p>	<p>Ley número 22 de 30 de enero de 1961 “Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en las Ciencias Agrícolas”.</p> <p>Artículo 1. Para la prestación Servicios <u>Profesionales en Ciencias Agrícolas</u> en el territorio de la República de Panamá, se requiere poseer certificado de idoneidad expedido de acuerdo con lo que estipula esta Ley (Lo resaltado es nuestro).</p>
---	--

idóneos deberán refrendar con su firma todo documento, plano o escrito que hicieren y estampar un sello o timbre cuyo diseño adoptará la Junta, el cual llevará su nombre, su título profesional y el número de registro de su certificado de idoneidad (La subraya es nuestra).

Artículo 11. Créase para los fines de esta Ley, una Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura compuesta de cinco miembros principales y sendos suplentes, quienes serán profesionales idóneos así:

- a) El Presidente, que lo será el Presidente de la **Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos**, quien tendrá por suplente al Secretario General de dicha sociedad;
- b). Un principal y su suplente en representación del **Ministerio de Obras Públicas**, nombrados por el Órgano Ejecutivo;
- c). Un principal y su respectivo suplente que serán profesores representantes de la **Facultad de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Panamá** y escogidos por esta Facultad;
- d). Dos principales y sus respectivos suplentes, nombrados por la **Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos** por período de un año... (Lo resaltado es de este Despacho).

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.
- ...
- c). **Determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de ingeniero y arquitecto** (La negrita es nuestra).
- 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.
- ...
- g). Presentar al Órgano Ejecutivo

Se consideran **Ciencias Agrícolas las siguientes: Agronomía**, Agrostología, Botánica Agrícola, Dasonomía, Edafología, Economía Agrícola, Educación Vocacional Agrícola, Entomología, Extensionismo Agrícola, Fitopatología, Filogenética, Horticultura, Ingeniería Agrícola, Química Agrícola, Zoología Agrícola, Zootecnia y otras Ciencias que así sean declaradas por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura, creado por esta misma Ley.

Artículo 6. Créase para los fines de esta Ley un Consejo Técnico Nacional de Agricultura compuesto por cinco (5) miembros que durarán cinco (5) años en sus funciones. Cada miembro principal tendrá dos suplentes.

El primer miembro y sus dos suplentes serán profesionales agrícolas idóneos de nivel universitario designados por el **Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias**; el segundo miembro y sus dos suplentes serán profesionales agrícolas de nivel universitario escogidos de terna presentada por la **Universidad de Panamá**; dos miembros y sus suplentes serán escogidos de ternas presentadas por **sociedades con personería jurídica**, de carácter nacional, integrada por profesionales idóneos de nivel universitario; y un miembro y sus dos suplentes serán escogidos por ternas presentadas por **sociedades con personería jurídica**, de carácter nacional, integrada por profesionales de nivel no universitario.

Todos los miembros del Consejo Técnico Nacional de Agricultura deberán **haber ejercido la profesión por lo menos cinco (5) años.**

... (Lo resaltado es nuestro).

Artículo 8. Son atribuciones del Consejo Técnico Nacional de Agricultura:

- a). Velar por el cumplimiento de esta Ley y sus reglamentos;
- b). **Expedir los certificados de idoneidad** y autorizaciones de que trata esta Ley y suspenderlos temporal o indefinidamente o cancelarlos a quienes hubieran incurrido en las

<u>recomendaciones para la reglamentación de esta Ley.</u> h). Asesorar y cooperar con las autoridades y entidades públicas que tengan atribuciones en materias de construcción y planificación física y absolver las consultas que al respecto le formule el Órgano Ejecutivo (La negrita es de esta Procuraduría).	faltas del Artículo 5; ... d). Presentar al Órgano Ejecutivo disposiciones para la reglamentación de esta Ley... e). Asesorar y cooperar con las autoridades y entidades públicas relacionadas con el desarrollo agropecuario del país;...(La negrita es de esta Procuraduría).
--	--

Del examen comparativo entre las normas contenidas en ambas legislaciones, se infiere con toda claridad que la Ley número 15 de 1959, **resulta aplicable** a todos los profesionales de la **Arquitectura y de la Ingeniería relacionados a la construcción de obras y edificaciones**; sin embargo, por medio de la Ley número 22 de 1961, siendo de una fecha posterior, se establecen los lineamientos y las especificaciones de las **profesiones vinculadas a la agricultura** y demás especialidades de las ciencias y estudios de la tierra, **incluyendo a la Agronomía** entre una de ellas.

De manera tal, que si bien mediante el artículo 12 (literal c) de la Ley número 15 de 26 de enero de 1959, se le atribuye a la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA)** la facultad para determinar las funciones especiales de los Ingenieros, lo cierto es que, **la profesión de Ingeniero Agrónomo, se encuentra regulada mediante la Ley número 22 de 30 de enero de 1961**, siendo una legislación que determina de manera taxativa que la referida especialidad al enmarcarse dentro de las ciencias agrícolas, le corresponde al **Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA)** la competencia para determinar cualquier reglamentación en esa profesión.

De ahí que mediante el Decreto número 265 de 24 de septiembre de 1968, se determine reglamentar que una de las atribuciones del citado Consejo, es precisamente la expedición de certificados de idoneidad para los profesionales que desempeñen carreras pertenecientes a las ciencias agrícolas, tal como lo señala su artículo primero, numeral 3, **por lo que esta Procuraduría es del criterio que al momento en que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) decidió expedir la Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020, para reglamentar la profesión de Ingeniero Agrónomo, como una especialización de la ingeniería, quebrantó el**

contenido de las disposiciones invocadas por el actor, pues se ha logrado comprobar que la entidad demandada carece de competencia para efectuar tal reglamentación.

Por lo antes señalado, podemos considerar que igualmente se ha quebrantado el contenido de las disposiciones establecidas en la Ley No. 38 de 2000, que corresponden a los artículos 36 y 52 (numeral 2), debido a la falta de competencia por parte de la entidad acusada para reglamentar una especialidad de la profesión de ingeniería que se encuentra regulada por medio de una ley especial.

Luego entonces, resulta necesario traer a colación el principio de interpretación y aplicación de la ley, y el de especialidad, como elementos fundamentales en las reglas de la hermenéutica legal, que en nuestro sistema jurídico se encuentran consagrados en los artículos 9 y 14 del Código Civil. Veamos:

“CAPÍTULO III
Interpretación y aplicación de la ley

Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.” (Lo resaltado es de este Despacho).

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

...
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 que se trate.**” (Lo resaltado es de este Despacho).

De las normas antes descritas, se observa con toda claridad, que cuando prevalezcan normas contenidas en textos de la misma jerarquía, se preferirá la aplicación de aquella con carácter especial que trate sobre la materia.

En ese sentido, somos del criterio que aun cuando la Ley número 15 de 26 de enero de 1959, faculta a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de ingeniero, lo cierto es que, a partir de la publicación de la Ley número 22 de 30 de enero de 1961, cuando se trate de Ingenieros Agrónomos, la referida

atribución quedó directamente atribuida al Consejo Técnico Nacional de Agricultura. De manera tal, que el acto impugnado es a todas luces ilegal, pues se fundamenta en una disposición que no resulta aplicable a los Ingenieros especializados en temas de agricultura.

En este orden de ideas, podemos concluir que el espíritu de la Ley número 22 de 30 de enero de 1961, pretende precisamente darle una categoría especial al estudio de las Ciencias Agropecuarias, incluyendo a los Ingenieros Agrónomos, como uno de los expertos a los que le resultan aplicables las prerrogativas, las obligaciones y demás formalidades para el ejercicio de la profesión determinadas en dicha excerta legal.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución No. 053 del 30 de septiembre de 2020, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA)**, por medio de la cual se reglamenta las funciones correspondientes al Título de Ingeniero Agrónomo, publicada en la Gaceta Oficial No.29175-A de 14 de diciembre de 2020.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General