



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, dieciocho (18) de julio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado Donaldo Augusto Sousa Guevara, actuando en nombre y representación de **ARIEL ANTONIO MARTÍNEZ LENEE**, Presidente y Representante Legal del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, ha interpuesto Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula por ilegal la **Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019**, emitida por La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, y para que se hagan otras declaraciones.

I. ANTECEDENTES.

La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, emitió la **Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019**, *“Por medio de la cual se reglamenta las funciones correspondientes al Título de Ingeniero Agrícola con orientación en manejo de Cuencas Hidrográficas”*, en la que se señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

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 los conocimientos académicos y técnicos para obtener el grado de INGENIERO AGRÍCOLA CON ORIENTACIÓN EN MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS, representan una de las especialidades de la profesión de ingeniería;

Que, en la Reunión de 30 de octubre de 2019, el Pleno de la JTIA, en uso de sus facultades legales:

RESUELVE:

PRIMERO: REGLAMENTAR, la profesión de INGENIERO AGRÍCOLA CON ORIENTACIÓN EN MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS, como una especialización de la ingeniería, conforme a lo que se dispone en la presente resolución;

SEGUNDO: ESTABLECER que el INGENIERO AGRÓNOMO CON ORIENTACIÓN EN MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS es un profesional con amplio conocimiento de las actividades agrícolas y cuencas hidrográficas.

TERCERO: EL INGENIERO AGRÓNOMO CON ORIENTACIÓN EN MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS es el profesional con grado académico de licenciatura e ingeniería, con los fundamentos esenciales y competencias para formar parte de los equipos a cargo del manejo, control y conservación de cuencas hidrográficas permitiendo colaborar con el manejo y conservación de los recursos hídricos, para mejorar resultados de su actividad agrícola.

CUARTO: EL INGENIERO AGRÓNOMO CON ORIENTACIÓN EN MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS está legalmente autorizado para el ejercicio de la profesión y está habilitado para realizar lo siguiente:

1. Minimizar los problemas ambientales que crecen en todo el entorno, para el manejo, conservación, aprovechamiento y evolución integral de los recursos naturales (hídricos, suelos, bosques etc.)
2. Planificar, diagnosticar, evaluar, ejecutar y supervisar proyectos ambientales (hídricos, suelos y bosques, etc.) asociados a comunidades rurales y urbanas.
3. Elaborar y emitir informes, avalúos y/o peritajes concernientes al campo de la ingeniería agrícola con orientación en manejo en cuencas hidrográficas.
4. Ejercer cualquier otra función que, por su carácter o los conocimientos especiales que requiera, sea privativa de la ingeniería agrícola con orientación en manejo de cuencas hidrográficas.
5. Ejercer como docente en centros de enseñanza las materias propias de la ingeniería agrícola con orientación en manejo de cuencas hidrográficas o similares.

QUINTO: INGENIERO AGRÓNOMO CON ORIENTACIÓN EN MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS 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.

..." (Cfr. fojas 69-70 del expediente judicial).

II. ARGUMENTOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA.

Tal y como se desprende del libelo de Demanda, el Doctor Donaldo Augusto Sousa Guevara, actuando en nombre y representación de **ARIEL ANTONIO MARTÍNEZ LENEÉ**, Presidente y Representante Legal del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, interpuso la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad en estudio, para que se declare, nula por ilegal, la **Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019**, *“Por medio de la cual se reglamenta las funciones correspondientes al Título de Ingeniero Agrícola con orientación en manejo de Cuencas Hidrográficas”*, señalando, medularmente, lo siguiente:

“...

PRIMERO: Que la JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA, ha emitido, LA RESOLUCIÓN No. 107- del 30 de octubre de 2019, POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA LAS FUNCIONES CORRESPONDIENTES AL TÍTULO DE INGENIERO AGRÍCOLA, CON ORIENTACIÓN EN MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS, que figura en la Gaceta Oficial No. 28971-A del 3 de marzo del 2000, en forma ilícita, e incumpliendo las normas jurídicas vigentes, en particular, las establecidas en los Artículo 1, 2, 6 y 8 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961 y los artículos 1 y 2 del Decreto 265 de 24 de septiembre de 1968, que le otorga el CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE AGRICULTURA CTNA, la competencia exclusiva, desde la promulgación de la ley 22 citada, en el año 1961, de expedir la idoneidad y por ende reglamentar, todo lo concerniente, a la prestación de servicios profesionales en Ciencias Agrícolas, en el Territorio de la República de Panamá y dentro de dichas ciencias agrícolas se encuentra la INGENIERÍA AGRÍCOLA y todas sus orientaciones y especialidades, con sus títulos ya sean Licenciados o Ingenieros, maestrías y Doctorados respectivos, que otorgan las Universidades Nacionales o extranjeras, conforme lo establece el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley 22, que nos ocupa.

...

SEPTIMO: Para poder Reglamentar y emitir la Resolución que impugnamos, la JTIA, debe haber otorgado la Idoneidad de los Ingenieros Agrícolas y sus especialidades, de manera tal que ello también es totalmente ilícito por ilegal, conforme lo que hemos sustentado y en base a la ley 22 y las normas que regulan la profesión en ciencias agrícolas, de Continuar la JTIA, otorgando idoneidad y Reglamentando profesiones en ciencias agrícolas, que son de competencia por la ley 22 del CTNA, se permitiría una doble idoneidad, lo que es totalmente ilícito y crearía una confusión entre los profesionales y el control de dichas profesiones.

OCTAVO: Que la conducta que se atribuye en torno a la resolución impugnada de la JTIA, supra mencionada, se sitúa en emitir la misma, sin tener competencia y violando la ley de la República, atentando en contra del principio de legalidad, que debe distinguir a los actos de la Administración Pública.

...” (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

III. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

De un estudio del Expediente se observa que la declaratoria de ilegalidad se sustenta en la violación de las siguientes normas:

A. **Los artículos 1, 6 y 8 (literal b) de la Ley 22 de 30 de enero de 1961** *“Por el cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en Ciencias Agrícolas”*, que en ese orden, determinan, que para la prestación de servicios profesionales en las Ciencias Agrícola de la República de Panamá, se requiere poseer certificado de idoneidad expedido de acuerdo a las formalidades que la propia Ley establezca, describiendo cada una de éstas; que se crea el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), su composición y requisitos para ocupar los cargos y los mecanismos para sus designaciones y escogencias; y las atribuciones del citado Consejo, específicamente, en la expedición de los certificados de idoneidad y autorizaciones de las que trata la excerta legal, y de la suspensión de los profesionales que incurran en las faltas contempladas en el artículo 5 de la Ley en referencia (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

B. **El artículo Primero del Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura, aprobado por el Decreto Ejecutivo 265 de 24 de septiembre de 1968**, mismo que hace referencia a la atribución contenida en la Ley 22 de 1961, en cuanto a que, solamente el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), expide los certificados de idoneidad, autoriza la suspensión temporal o indefinida de los profesionales de las ciencias agrícolas, así como la cancelación de su idoneidad a quienes hayan incurrido en algunas de las faltas establecidas en el artículo 5 de la citada Ley (Cfr. foja 7 del expediente judicial); y

C. **Los artículos 36 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**, que en lo sucesivo disponen, 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, así como tampoco podrá emitirlo

si carece de competencia para ello; y el que desarrolla las causales que implican incurrir en un vicio de nulidad absoluta en los Actos Administrativos, haciendo referencia a los que hayan sido proferidos por autoridades incompetentes (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

A foja 47 a 49 del Expediente, figura la Nota JTIA No. 0177-2021 de 16 de junio de 2021, contentiva del Informe Explicativo de Conducta, rendido por el Ingeniero Rodrigo Chanis, en su calidad de Presidente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en el que se señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“... ”

La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) de acuerdo al Artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificada por el Art. 10 de la Ley 53 de 1963, literal c) tiene (Sic) 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 al análisis por una Comisión de Carreras y sus discusión y aprobación en el pleno de la JTIA, de la cual son miembros dos universidades estatales.

En el periodo 2018-2019 presidido por la Ing. Ángela Laguna Caicedo, la JTIA abordó la mora de reglamentaciones de carreras, que a la fecha sumaban más de 180 carreras pendientes por reglamentar. Con este fin se contrató la consultoría de una especialista de Currículo, Mgter. Sonia Sevilla, 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 encontraron 2 similares, Ingeniería Agrícola con orientación en Manejo de Cuentas Hidrográficas, código asignado 155, e Ingeniería Agrícola con orientación en Manejo de Cuencas Hidrográficas, código asignado 184. A esa fecha se habían expedido 10 idoneidades, la más reciente en 2013, requiriéndose la regulación en relación a competencias, por la cual se incluyó en la lista de regularización.

... ”

Luego de publicada la reglamentación, se recibió nota del Consejo Técnico (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 el 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 la pandemia, la JTIA quedó pendiente durante ese período, no se otorgaron más idoneidades de esa carrera.

El 17 de diciembre de 2020 la JTIA recibió la Nota CTNA 66-2020, que fue conocida por el pleno en la reunión ordinaria del 6 de enero de 2021. El 12 de enero de 2021 el Presidente de la JTIA Marcos Murillo dio respuesta a esta nota, comunicando al CTNA conocimiento de la situación, y proponiendo una reunión virtual para llegar a un acuerdo. Debido al cambio de Presidente, esta reunión se reprogramó y fue efectuada el miércoles 2 de junio. Se acordó designar una comisión conjunta del CTNA y la JTIA para abordar ésta y otras carreras comunes. El acta de esta reunión aún está pendiente de aprobación por parte del Pleno.

..." (Cfr. fojas 47 a 48 del expediente judicial).

V. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista número 1564 de 12 de noviembre de 2021, emitió su Concepto en el que solicitó a esta Sala que se declare, que es ilegal, la **Resolución 107 de 30 de octubre de 2019**, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.

En ese orden de ideas, argumentó el Ministerio Público, en lo medular, lo siguiente:

"...

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 la ciencias y estudios de la tierra, incluyendo a la ingeniería agrícola 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 Ingeniería Agrícola 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 pertinentes 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. 107 del 30 de octubre de 2019, para reglamentar la profesión de Ingeniero Agrícola, con orientación en manejo de cuencas hidrográficas, 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.

...

En ese sentido, somos del criterio que aun cuando la Ley 15 de 29 de enero de 1959, faculta a la Junta Técnica de Ingeniería Y Agricultura 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 Agrícolas, 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.

...

Aun cuando la ley especial de profesionales de las ciencias agrícolas expedida en el año 1961, y su posterior reglamentación en el año 1968, en el análisis de este proceso, hemos podido observar que de la ley que regula el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura publicada en el año 1959, prevalece vigente en su reglamentación expedida en el año 1965, una disposición que hace referencia a la Ingeniería Agrícola, la cual nos permitimos citar:

...

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 Agrícolas, como uno de los expertos que le resultan aplicables las prerrogativas, las obligaciones y demás formalidades para el ejercicio de la profesión determinadas en dicha excerta legal.

..." (Cfr. fojas 80-83 del expediente judicial).

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Desarrolladas las etapas procesales de rigor, corresponde a esta Sala entrar a resolver el presente negocio, sobre la base de las consideraciones que siguen:

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 206 de la Constitución Política y 97 del Código Judicial, a la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo le están atribuidos los Procesos que se originan de actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten o expidan o en que incurran en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios

públicos o autoridades nacionales o provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

2. Legitimación activa y pasiva.

En el presente caso, actúan en esta etapa, como demandante, el Doctor Donaldo Sousa Guevara, actuando en nombre y representación del **Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA)**, según el Poder Especial conferido por el Ingeniero Ariel Antonio Martínez Lenee, quien comparece ante esta Sala, para impugnar la **Resolución 107 de 30 de octubre de 2019**, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas. En las Acciones de Nulidad cualquier persona puede recurrir, de conformidad con el artículo 43 b de la Ley 135 de 1943, por tanto, el prenombrado se encuentra legitimado.

Como se ha advertido, el Acto demandado fue dictado por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) del Ministerio de Obras Públicas, Institución del Estado que figura entonces, como Sujeto Pasivo en este Proceso.

3. Problema Jurídico en estudio.

Primeramente debemos señalar, que los cargos de ilegalidad invocados por el activador jurisdiccional, están dirigidos a impugnar la **Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019**, *“Por medio de la cual se reglamenta las funciones correspondientes al Título de Ingeniero Agrícola con orientación en manejo de Cuencas Hidrográficas”*, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) del Ministerio de Obras Públicas.

En ese sentido, advierte en lo medular, la trasgresión de los artículos 1, 6 y 8 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, *“Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en Ciencias Agrícolas”*, señalando en ese orden, que todos los Títulos de Licenciados o Ingenieros en Ciencias Forestales, en los cuales se incluye la Agronomía, le corresponde al Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), el otorgamiento de la idoneidad, como la reglamentación de los citados grados académicos o profesionales,

aspecto que no se encuentra establecido en la Ley 15 de 26 de enero de 1959, *“Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura”*, de la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos (JTIA) (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, indicó que la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos (JTIA), *“...no puede desconocer la ley, otorgando idoneidades y emitiendo Resoluciones a títulos profesionales, sin tener competencia alguna”*, aduciendo, a su vez, que en Panamá las Ciencias Forestales hacen parte de las Ciencias Agrícolas, por lo tanto, la expedición y otorgamiento de estas idoneidades, son de competencia exclusiva del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA) (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Así las cosas, atendiendo a esta competencia, expresó el accionante, que de conformidad con el artículo 6 de la citada Ley 22 de 30 de enero de 1961, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), es la única Institución creada para tal fin, pues, conforme a lo establecido en el artículo 8 (literal b) del mencionada excerta, es la competente para expedir y reglamentar los Títulos en Ciencias Agrícolas, por lo que, a su juicio, *“...la JTIA, en el presente caso, ha usurpado las funciones del CTNA, al emitir la resolución que impugnamos, por no tener competencia, para otorgar idoneidad a ningún profesional en ciencias forestales y por tanto no puede reglamentar ninguna carrera en ciencias agrícolas y en particular la Ingeniería Forestal”* (Cfr. foja 6-7 del expediente judicial).

Ahora bien, tal como se observa, a través del Acto acusado de ilegal; es decir, la **Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019**, proferido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), se reglamentó la profesión de Ingeniero Agrícola con orientación en el manejo de Cuencas Hidrográficas (Cfr. foja 69-70 del expediente judicial).

En este contexto, resulta fundamental para el presente negocio jurídico, determinar la atribución legal con la que cuenta el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), a través de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, y la otorgada

a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), por medio de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, adicionada y modificada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, con el fin de determinar, si la **Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019**, acusada, fue emitida conforme a la legislación vigente y los parámetros establecidos.

Así las cosas, el artículo 1 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, "*Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en Ciencias Agrícolas*", expresa que para la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas en Panamá, se requiere poseer "*certificado de idoneidad*" expedido de acuerdo a la citada Ley.

En ese sentido, el mencionado artículo de la Ley en referencia, establece las disciplinas que se consideran son parte de las Ciencias Agrícolas, entre estas, la "*Ingeniería Agrícola*" y otras ciencias que así sean declaradas por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA).

En ese orden de ideas, la citada excerta, específicamente en el artículo 6, crea el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), y cuyas atribuciones se encuentran consagradas en el artículo 8 de la misma Ley, señalando que le corresponde velar por el cumplimiento de la Ley y sus reglamentos, expedir los certificados de idoneidad, y asesorar y cooperar con las autoridades públicas relacionadas con el desarrollo agropecuario del país, entre otras.

Por su parte, en el orden normativo que se compara, el artículo 1 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959 "*Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y agricultura*", señala que para ejercer la profesión de Ingeniero o Arquitecto en la República, se requiere poseer un certificado de idoneidad obtenido al tenor de lo dispuesto en la citada excerta.

En este contexto, el artículo 11 de la citada Ley, crea la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), cuyas atribuciones consagradas en el artículo 12, disponen, entre otras cosas, que es la encargada de "*determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de ingeniero y arquitecto*", expedir los

certificados de idoneidad y 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.

Del análisis normativo precedente, se desprende que el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA), cuenta con la atribución legal para expedir los certificados de idoneidad que trata la Ley 22 de 30 de enero de 1961, "*Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en Ciencias Agrícolas*", a los profesionales vinculados a las Ciencias Agrícolas, en las que se incluye a la Ingeniería Agrícola.

Lo anterior es así, pues, el artículo 1 de la mencionada excerta, señala puntualmente que:

“Artículo 1. Para la prestación 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 que estipula la Ley.

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 Ley.” (Lo destacado es de la Sala).

Por su parte, es relevante destacar, que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), de conformidad con lo dispuesto en la Ley 15 de 26 de enero de 1959 "*Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y agricultura*"; si bien está facultada para expedir los certificados de idoneidad de los Ingenieros y Arquitectos; no obstante, están vinculados a la construcción de obras y edificaciones.

En este contexto, se colige que a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), se le atribuye la potestad para conceder las "**idoneidades**", a profesiones de la Ingeniería y de la Arquitectura; sin embargo, es oportuno aclarar, que si bien el artículo 12 (literal c), de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, advierte su facultad para "**determinar las funciones profesionales correspondientes a los títulos de ingenieros**"; no obstante, tal y como se ha podido apreciar, la

profesión de “**Ingeniería Agrícola**”, está regulada por la Ley 22 de 30 de enero de 1961 “**Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en Ciencias Agrícolas**”.

Al respecto, esta Sala concuerda con el criterio expresado por el Procurador de la Administración, cuando señala que: “...**la profesión de Ingeniería Agrícola 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 de Agricultura (CTNA) la competencia para determinar cualquier reglamentación en esa profesión**” (Cfr. foja 80 del expediente ejecutivo).

Bajo este prisma, es necesario indicar, que el **Decreto 265 de 24 de septiembre de 1968**, “**Por el cual se aprueba el Reglamento Interno del Consejo Técnico Nacional de Agricultura**”, en su artículo 1 señala lo siguiente:

“**Artículo Primero:** Apruébese el siguiente Reglamento para el desempeño de las funciones del **Consejo Técnico Nacional de Agricultura**, creado por medio de la Ley 22 del 30 de enero de 1961:

1. ...

3. Son atribuciones del Consejo Técnico Nacional de Agricultura de acuerdo con la Ley 22 de 30 de enero de 1961:

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 suspenderlo temporalmente o indefinidamente o cancelarlos a quienes hubieran incurrido en las faltas del Artículo 5o.;

...

j) Fomentar el adiestramiento superior de los profesionales agrícolas, haciendo que las facilidades y becas que constantemente ofrecen los organismos internacionales se hagan disponibles a quienes estén en condiciones de prestar mejor **servicio a la Agricultura en los distintos ramos.**

...” (Lo destacado es de la Sala).

En el marco de lo señalado, si bien la decisión adoptada por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, través de la **Resolución 107 de 30 de enero de 2019**, acusada de ilegal, se fundamentó en lo dispuesto en el artículo 12 (literal c) 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**; sin embargo, a juicio de esta Superioridad, la Junta Técnica de Ingeniería y Agricultura, carece de competencia para efectuar tal reglamentación, por medio de la citada Resolución, pues, se basó en una disposición que no resulta aplicable a los Ingenieros especializados en temas agrícolas, por la razones antes expuestas.

Con lo anterior, se estarían conculcando lo dispuesto en los artículos 36 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, debido a la falta de competencia de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para reglamentar una profesión que se encuentra regulada por medio de otra Ley.

Sin perjuicio de lo expuesto, y en lo que atañe al especial interés que concita la temática del presente caso, es de notar que por medio del **Decreto 257 de 3 de septiembre de 1965**, "*Por la cual se reglamenta la Ley 15 de 1959*", expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, se determinó en su artículo 17, regular la profesión del **Ingeniero Agrícola**.

Al respecto, no podemos perder de vista, que el citado **Decreto 257 de 3 de septiembre de 1965**, es una norma subordinada o secundaria de contenido objetivo y general, cuya expedición tienen como finalidad específica, facilitar el cumplimiento de la **Ley 15 de 26 de enero de 1959**, sin que pueda, en forma alguna, rebasar el texto o espíritu de esta última.

En ese sentido, la potestad del Órgano Ejecutivo para reglamentar cualquier Ley dictada por el Órgano Legislativo, **se limita al desarrollo de la misma dentro de los límites establecidos por la propia Ley**, para hacer viable su aplicación, sin cambiar su sentido, ni aumentar o disminuir su radio de acción.

Así las cosas, si bien en el negocio jurídico en estudio, no se está debatiendo sobre el **Decreto 257 de 3 de septiembre de 1965**; sin embargo, a juicio de esta Sala, el Ministerio de Obras Públicas al emitir el citado Decreto, estaría excediendo su potestad reglamentaria, en lo que se refiere a la inclusión de una profesión regulada por la **Ley 22 de 30 de enero de 1961**, como es la **Ingeniería**

Agrícola, pues la misma, no está contemplada en la **Ley 15 de 26 de enero de 1959**, que regula a los Ingenieros y Arquitectos.

Esto es así, ya que el Reglamento es de inferior jerarquía respecto a la Ley, y no puede reformarla en forma alguna, pues, sólo puede regularla para facilitar su ejecución. Bajo este criterio, en Jurisprudencia emitida por la Sala Tercera de Contenciosos Administrativo, se consignó que: ¹

“ ...

Nuestra Constitución Política, establece en su artículo 184 numeral 14 que dentro de las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, se encuentra la de reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, **sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.**

Refiriéndose a los reglamentos de ejecución, esta Superioridad, en sentencia de 15 de junio de 2001, sostuvo lo que a continuación se detalla:

...

Los reglamentos de ejecución de las leyes a los que se refiere expresamente en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes. Esta es la hipótesis tradicional y se trata de una actividad de Administración Pública **subordinada de la ley y con límites propios: no pueden alterar el texto ni el espíritu de la ley que reglamentan**’. (Registro Judicial. Pág. 166)

Como queda expuesto, el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministro del Ramo, posee las facultades para reglamentar las leyes **con el propósito de asegurar o facilitar su cumplimiento, aplicación o puesta en práctica.**

...” (Lo resaltado es de la Sala).

Asimismo, la Sala Tercera indicó que:²

“ ...

A.-La potestad reglamentaria.

Para dilucidar el problema jurídico planteado resulta necesario formular algunos comentarios en torno a la llamada potestad reglamentaria.

¹ Sentencia de 22 de enero de 2014.

² Sentencia de 27 de diciembre de 2007.

El ejercicio de la potestad reglamentaria la Constitución Nacional la atribuye al Órgano Ejecutivo para reglamentar la Leyes que lo requieran, a fin de facilitar su mejor cumplimiento, sin apartarse de su texto ni de su espíritu (Artículo 184, numeral 14).

La jurisprudencia ha manifestado que el ejercicio de la potestad reglamentaria **se justifica en la necesidad de auxiliar el alcance regulatorio de la Ley formal y en la autonomía de que gozan las entidades públicas autónomas**, mas sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan. Sobre este particular el Pleno expresó en sentencia de 27 de febrero de 2007, lo siguiente:

El reconocimiento de la potestad reglamentaria a las autoridades que integran el Órgano Ejecutivo encuentra su justificación racional en el hecho de que la Ley formal no siempre puede agotar en su contenido apriorístico todo el variopinto conjunto de complejidades técnicas que ofrece la realidad, y ello deja ver, la necesidad de auxiliar el alcance regulatorio de la misma, a través de la utilización de un instrumento normativo ágil, como es el Reglamento, a fin de lograr que los objetivos que impulsaron la creación de la Ley logren cristalizar a plenitud.

El reconocido administrativista RAFAEL BIELSA describe los objetivos que persigue la potestad reglamentaria en los siguientes términos:

'...por una parte, ordenar los principios de la Ley en preceptos particulares más analíticos y precisos con referencia a la actividad administrativa, cuando ello es necesario o conveniente para la mejor o más oportuna aplicación de aquella; y por otra, en precisar, aclarar e interpretar -a los fines de su mejor comprensión y aun vulgarización- el alcance de la Ley, es decir, de sus principios más generales, proveer por normas específicas a la ejecución de sus mandatos, lo que se hace en circulares e instrucciones' (cfr. DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial LA LEY, Buenos Aires, 1964, Sexta Edición, Pág. 306 Tomo I.)

La doctrina científica en un esfuerzo de clasificación distingue, fundamentalmente, cinco especies de Reglamentos, a saber: a) los de subordinación o ejecución de las leyes, a los cuales alude el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Nacional;... (Cfr. DROMI, ROBERTO, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Ciudad Argentina, España, 1998, 7ª Edición, Pág. 317).

...

La función de optimización asignada a los Reglamentos de Ejecución de las Leyes, en cuanto al cumplimiento de las finalidades perseguidas por estas, **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...**

..." (Lo resaltado es nuestro).

En este escenario, compartimos el criterio expuesto por el Agente del Ministerio Público, cuando al abordar el tema de la citada Reglamentación, indicó

que: *“De manera que debido a la posterior regulación de carácter reglamentario que data del año 1965, pero que mantiene su vigencia, y a la reciente Resolución No. 107 de 30 de octubre de 2019, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, la cual ha sido acusada de ilegal, por el **Consejo Técnico Nacional de Agricultura**, queda claro que prevalece una extralimitación y falta de competencia por parte de la entidad demandada; no obstante, debe ser objeto de debate en otro proceso”* (Cfr. foja 83-84 del expediente judicial).

Lo antes advertido nos permite establecer, que la medida adoptada en la citada **Resolución No. 107 de 30 de octubre de 2019**, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), deviene de ilegal, pues, al incluir en la citada Reglamentación la profesión de **Ingeniería Agrícola**, estaría rebasando su propio marco legal, toda vez que, se ha podido apreciar, que la citada disciplina de las Ciencias Agrícolas, está regulada por la **Ley 22 de 30 de enero de 1961** *“Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en Ciencias Agrícolas”*, y no por la Ley 15 de 26 de enero 1959 *“Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura”*.

Por las razones expuestas, a juicio de esta Sala, están llamados a prosperar los cargos de infracción de los artículos 1, 6 y 8 (literal b) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, el artículo Primero (numeral 3) del Decreto Ejecutivo de 24 de septiembre de 1968, y los artículos 36 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 2000.

Lo anterior es así, pues, con base a las consideración advertidas, el Acto acusado de ilegal, se emitió en inobservancia a lo dispuesto en la **Ley 22 de 30 de enero de 1961** *“Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de servicios profesionales en Ciencias Agrícolas”* y sus reglamentos, quedando evidenciado que es el **Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA)**, quien posee la atribución legal para regular y reglamentar lo referente al ejercicio de la profesión de la **Ingeniería Agrícola**, y no la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) del Ministerio de Obras Públicas

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, la **Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019**, "Por medio de la cual se reglamenta las funciones correspondientes al Título de Ingeniero Agrícola con orientación en manejo de Cuencas Hidrográficas", proferida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) del Ministerio de Obras Públicas.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 20 DE Julio DE 20 22

A LAS 8:43 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1916 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 19 de julio de 20 22


SECRETARIA