

Año CXX

Panamá, R. de Panamá lunes 19 de abril de 2021

N° 29266-A

CONTENIDO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Acuerdo N° 34-A
(De miércoles 15 de enero de 2020)

POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE APOYO A LOS JUZGADOS DE LIQUIDACIÓN DE CAUSAS PENALES Y SE DICTA OTRA DISPOSICIÓN.

Fallo N° S/N
(De lunes 30 de noviembre de 2020)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES ILEGAL EL ACUERDO NO. 37 DE 10 DE ABRIL DE 2017, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO.

Fallo N° S/N
(De viernes 15 de enero de 2021)

POR EL CUAL SE DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA, DENTRO DE LA DEMANDA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA MARÍA FÁBREGA, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 064-19 DE 04 DE JUNIO DE 2019, EMITIDA POR EL PATRONATO DEL SISTEMA ÚNICO DE MANEJO DE EMERGENCIAS 9-1-1.

Fallo N° S/N
(De miércoles 20 de enero de 2021)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES ILEGAL, EL PÁRRAFO FINAL DEL ARTÍCULO 11 DEL ACUERDO 11-2013 DEL 23 DE DICIEMBRE DE 2013, TAL COMO QUEDÓ MODIFICADO POR EL ARTÍCULO SÉPTIMO DEL ACUERDO 3-2017 DEL 5 DE ABRIL DE 2017, EMITIDOS POR LA JUNTA DIRECTIVA DE LA SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES.

Fallo N° S/N
(De lunes 15 de febrero de 2021)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO SON ILEGALES, LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y CUARTO, NI NINGÚN OTRO ARTÍCULO DE LA RESOLUCIÓN JTIA NO. 075 DE 8 DE AGOSTO DE 2018, “POR MEDIO DE LA CUAL SE OTORGAN LICENCIAS TEMPORALES RENOVABLES A LAS PERSONAS NATURALES QUE REALIZAN OFICIOS COMPLEMENTARIOS DE LA INGENIERÍA Y LA ARQUITECTURA”, PROFERIDA POR LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, Y POR CONSIGUIENTE SE NIEGA EL RESTO DE LAS PRETENSIONES SOLICITADAS EN EL LIBELO DE LAS DEMANDAS.

Fallo N° S/N
(De miércoles 17 de febrero de 2021)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE HAY COSA JUZGADA EN LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO IRVING ANTONIO MAXWELL, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRACTICANTES, AUXILIARES Y TÉCNICOS EN ENFERMERÍA (ANPATE), PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 52,872-2018-J.D. DE

10 DE OCTUBRE DE 2018, EMITIDA POR LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, Y ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE.

FE DE ERRATA

MINISTERIO DE SALUD

FE DE ERRATA MINISTERIO DE SALUD PARA CORREGIR ERROR INVOLUNTARIO DEL MINISTERIO DE SALUD EN LA PARTE RESOLUTIVA, LA HORA EN QUE INICIA EL TOQUE DE QUEDA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, DESCRITA EN EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 485 DE 16 DE ABRIL DE 2021, ASÍ:



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PLENO**

**ACUERDO N° 34-A
(de 15 de enero de 2020)**

**“Por el cual se adoptan medidas de apoyo
a los Juzgados de Liquidación de Causas Penales y se dicta otra disposición”**

En la ciudad de Panamá a los quince (15) días del mes de enero del año dos mil veinte (2020), reunidos los Magistrados que integran el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con la asistencia de la Secretaria General.

Abierto el acto, el Magistrado **Luis Ramón Fábrega Sánchez**, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, manifestó que el motivo de la reunión era someter a consideración y aprobación medidas de apoyo a los Juzgados de Liquidación de Causas Penales.

CONSIDERANDO:

Que el segundo párrafo del artículo 558 de la Ley No. 63 de 28 de agosto de 2008, que adopta el Código Procesal Penal, faculta al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para establecer las reglas para la reorganización de los tribunales, en atención a la implementación progresiva del nuevo Sistema Penal Acusatorio.

Que con fundamento en esta facultad el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha venido reorganizando la liquidación de las causas penales de acuerdo al cierre de los juzgados penales en todos los circuitos judiciales.

Que de acuerdo a la información suministrada por la Dirección Administrativa de Auditoría Judicial y la Unidad Técnica de Estadística del Órgano Judicial, en los juzgados liquidadores han venido disminuyendo el número de procesos, sin embargo se requiere lograr la conclusión de la totalidad de los mismos.

Que en concordancia se hace necesario adoptar medidas para que los juzgados liquidadores

ACUERDO N° 34-A
(de 15 de enero de 2020)

funcionen con el personal mínimo necesario y que conozcan de las causas, **jueces adjuntos** designados de entre los jueces municipales sobre todo en los circuitos judiciales de Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos que a la fecha no cuentan con un Juez Titular a cargo de la liquidación.



Que igualmente se requiere, que en los circuitos judiciales en los que existen Juzgados Liquidadores con un Juez Liquidador titular, se dé el seguimiento correspondiente a la labor que realizan estos despachos hasta la conclusión de la totalidad de las causas.

ACUERDAN:

PRIMERO: ASIGNAR a jueces municipales para que conozcan de las causas que se encuentran pendientes en los juzgados liquidadores de los circuitos judiciales de Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos.

SEGUNDO: DELEGAR en la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, las siguientes responsabilidades:

1. Coordinar todo lo referente a las asignaciones de los jueces municipales que cumplirán con las labores de liquidación en los circuitos judiciales de Coclé, Veraguas, Herrera y Los Santos.
2. Adoptar las medidas que resulten necesarias para que se cumpla con la labor de liquidación, a nivel nacional, hasta la conclusión de la totalidad de las causas.

TERCERO: Este acuerdo comenzará a regir desde su aprobación y será publicado en la Gaceta Oficial.

No habiendo otros temas que tratar se dio por terminado el acto.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

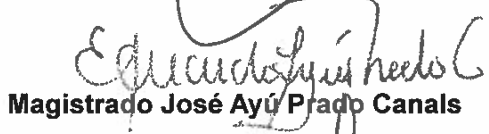

Magistrado Luis Ramón Fábrega Sánchez
Presidente de la Corte Suprema de Justicia


Magistrada María Eugenia López Arias



Magistrada Angela Russo de Cedeño



Magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes



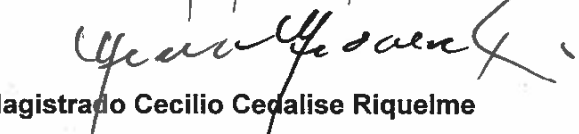
Magistrado José Ayú Prado Canals



Magistrada Maribel Cornejo Batista



Magistrado Olmedo Arrocha Osorio



Magistrado Cecilio Cedalise Riquelme



Magistrado Hernán De León Batista



Licenciada Yanixsa Y. Yuen
Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia



LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá 9 de abril de 2021


Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Licenciada. YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia

254



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

La Firma Forense Bureau de Asesoría y Cobros Eficientes, que actúa en nombre y representación del señor **JAIME GUARDIA BÓSQUEZ**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo N° 37 de 10 de abril de 2017, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

Mediante el acto administrativo atacado, se autoriza al Alcalde del Distrito de San Miguelito para que suscriba con la entidad Pandeportes, un Convenio de Uso y Administración del Complejo Deportivo Los Andes N° 2, ubicado en el Corregimiento Omar Torrijos, Distrito de San Miguelito.

I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.

De acuerdo a los apoderados judiciales del señor **JAIME GUARDIA BÓSQUEZ**, mediante el acto administrativo impugnado, la Corporación Municipal demandada –con la participación del Alcalde del Distrito de San Miguelito-, busca entregar “de forma definitiva” a la entidad Pandeportes, el Complejo Deportivo Los Andes N° 2, desconociendo los derechos de los vecinos de la Urbanización Los Andes N° 2, sobre este globo de terreno que fue

declarado inadjudicable por el propio Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, a través del Acuerdo N° 5 de 7 de febrero de 1979.

En primer lugar, el recurrente estima infringido el artículo 105 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, que establece que los bienes municipales de uso común no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse en ninguna forma.

En ese sentido, considera la parte actora que los propietarios de inmuebles y moradores de la Urbanización Los Andes N° 2, perderían la "tenencia" que durante más de cuarenta (40) años han mantenido sobre el Complejo Deportivo Los Andes N° 2, tomando en consideración que sobre el área destinada para dicho centro deportivo, existe una "limitante de inadjudicabilidad". (foja 17 del Expediente)

En segundo lugar, la parte demandante aduce violado el Acuerdo N° 5 de 7 de febrero de 1979, igualmente emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, que declaró inadjudicables determinadas zonas de la Urbanización Los Andes N° 2.

Así, los apoderados judiciales del señor **JAIME GUARDIA BÓSQUEZ** señalan que, los terrenos sobre los cuales se encuentran edificadas las instalaciones deportivas, son de uso público e interés social, y por tanto, no pueden ser adjudicadas, como pretende la Corporación Municipal demandada.

II. INFORME DE CONDUCTA DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Presidente del Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, para que rindiera un Informe Explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante escrito presentado el día 25 de junio de 2018, que consta de fojas 96 a 99 del Expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

" ...



256

SEGUNDO: Que a la fecha que nos encontramos la Finca No. 4991 inscrita a Tomo 1287 Folio 336, código de ubicación 8A04, Sección de Propiedad de (sic) Registro Público de Panamá, su titular lo es el Municipio de San Miguelito y las Edificaciones que allí se encuentran; pero en su caso en particular la denominada Complejo Deportivo Los Andes No. 2, está bajo la Posesión, Administración y Protección de su legítimo dueño; es decir sobre la misma no consta restricción legal o administrativa que impida transacciones con terceros interesados que involucren mejoramientos o beneficios al inmueble y de las personas que lo utilicen con su previa autorización.

TERCERO: Que el Acuerdo No. 37 de 10 de abril de 2017, actualmente vigente solo Se Autoriza al señor Alcalde de San Miguelito GERALD CUMBERBATCH, para que suscriba Convenio de Uso y Administración del Complejo Deportivo Los Andes No. 2, EXCLUSIVAMENTE; más no una adjudicación del inmueble, como se ha descrito en la Demanda interpuesta por la Firma Forense BUREAU DE ASESORÍA Y COBROS EFICIENTES.

CUARTO: Que el Artículo 105 de la Ley No. 106 del 8 de octubre de 1973, es explícito en señalar que "Los Bienes Municipales de Uso Común" no podrán enajenarse, arrendarse, ni podrán ser objetos de gravamen alguno; siendo así y nosotros como Cámara Edilicia responsable, somos respetuosos de todas las normas legales y en ningún momento hemos violentado, infringido o utilizado de mal manera lo allí descrito; por lo que mal pueden decir los demandantes que no se cuenta con justificaciones para poder autorizar una suscripción de Convenio de Uso y Administración con la Institución PANDEPORTES; ya que nos encontramos frente a mejoramientos que dan beneficios a la Comunidad de los Andes No. 2 y aledañas del Distrito de San Miguelito.

...

SEXTO: Que de lo manifestado por el Demandante en cuanto al contenido del Acuerdo No. 5 del 7 de febrero de 1979, ciertamente se habla de áreas inadjudicables en la Urbanización Los Andes No. 2 por ser de interés social y uso público (lo subrayado es nuestro); es entonces que nos cuestionamos donde (sic) está la infracción por parte de éste Concejo en cuanto a lo contentivo en el Acuerdo No. 37 del 10 de abril de 2017, si en el mismo simplemente se autoriza la firma de un Convenio de USO y ADMINISTRACIÓN; en ningún momento se habla de adjudicación, por lo que en la descripción de ambos términos hay distintos conceptos e interpretación, más (sic) no hay similitud alguna ...".



III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 678 de 28 de junio de 2019, visible de fojas 172 a 176 del Expediente, el representante del Ministerio Público solicita a la Sala que no acceda a las pretensiones del demandante, y en consecuencia, se declare que no es ilegal el Acuerdo N° 37 de 10 de abril de 2017, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

A su criterio, el Alcalde de San Miguelito podía negociar y realizar los trámites legales correspondientes a la suscripción del Convenio de Uso y Administración de un complejo deportivo, previa autorización del Consejo

257

Municipal del Distrito de San Miguelito, y tomando en cuenta que la Autoridad demandada no está ni vendiendo, arrendando o gravando el bien municipal, como alega el accionante.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites que corresponden a este tipo de Proceso, procede la Sala a decidir el fondo de la pretensión planteada por el demandante.

COMPETENCIA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el señor **JAIME GUARDIA BÓSQUEZ**, a través de apoderados judiciales, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante es una persona natural, que comparece en defensa del interés general en contra del Acuerdo N° 37 de 10 de abril de 2017, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, circunstancia que lo legitima para promover la Acción examinada.

Por su lado, el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito es una Corporación Municipal autónoma que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimado como sujeto pasivo en el presente Proceso Contencioso-Administrativo de Nulidad.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la disconformidad del recurrente radica en la decisión, por parte del Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, de autorizar al Alcalde del referido Municipio, para suscribir con la institución Pandeportes, un Convenio de Uso y Administración del



denominado Complejo Deportivo Los Andes N° 2, ubicado en el Corregimiento Omar Torrijos, Distrito de San Miguelito.

En primer lugar, para una mejor comprensión del tema examinado, es conveniente transcribir el contenido del acto acusado, cuya parte medular resuelve lo siguiente:

"CONSEJO MUNICIPAL DE SAN MIGUELITO
ACUERDO N° 37
(Del 10 de abril de 2017)

Por medio del cual se autoriza al señor Alcalde de San Miguelito
GERALD CUMBERBATCH, para que suscriba Convenio de Uso y
Administración del Complejo Deportivo Los Andes No. 2

EL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SAN MIGUELITO

CONSIDERANDO

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: AUTORIZAR al señor Alcalde de San Miguelito Gerald Cumberbatch, para que suscriba Convenio de Uso y Administración del Complejo Deportivo Los Andes 2, ubicado en el Corregimiento Omar Torrijos con PANDEPORTES.

ARTÍCULO SEGUNDO: Que dicho Complejo Deportivo seguirá siendo prioritariamente para el Uso de los moradores del Distrito de San Miguelito.

ARTÍCULO TERCERO: Que el acceso al Complejo Deportivo Los Andes 2, no tendrá restricción alguna para el Uso y Desarrollo de aquellas disciplinas que al presente se lleven a cabo en el mismo.

ARTÍCULO CUARTO: Este acuerdo comenzará a regir a partir de su aprobación, sanción y posterior promulgación ...".



Ahora bien, el demandante plantea que con el acto administrativo impugnado, el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito incumplió con la prohibición establecida en el artículo 105 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, que señala que "los bienes municipales de uso común, no podrán enajenarse, ni arrendarse, ni gravarse de ninguna forma"; toda vez que a su criterio, los propietarios de inmuebles y moradores de la Urbanización Los Andes N° 2, perderían la "tenencia" que durante más de cuarenta (40) años han mantenido sobre el Complejo Deportivo Los Andes N° 2, y máxime tomando en consideración que mediante el Acuerdo N° 5 de 7 de

259

febrero de 1979, expedido por el propio Consejo Municipal de San Miguelito –y que constituye la segunda norma que se denuncia como infringida-, se declararon como inadjudicables varias áreas en la Urbanización Los Andes N° 2, incluidas aquéllas sobre las cuales están construidas las instalaciones deportivas, por considerarse de interés social y uso público.

Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición del acto administrativo atacado, así como de las constancias que reposan en el Expediente, procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el señor **JAIME GUARDIA BÓSQUEZ**, a través de sus apoderados judiciales.

En ese sentido, debe recalcarse que en el Proceso de Nulidad que nos ocupa, el acto impugnado lo constituye el Acuerdo N° 37 de 10 de abril de 2017, proferido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, que autoriza al Alcalde del mencionado Distrito, para suscribir con la institución Pandeportes, un Convenio de Uso y Administración de una instalación deportiva ubicada en una zona de dicho Municipio.

En este punto, esta Superioridad observa que, la autorización concedida por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito quedó formalmente ejecutada con la suscripción del Convenio de Uso y Administración del Complejo Deportivo Los Andes N° 2, suscrito entre el Municipio de San Miguelito y el Instituto Panameño de Deportes, visible de fojas 117 a 119 de las pruebas aportadas por la parte actora, que fuere debidamente refrendado por la Contraloría General de la República, constituyéndose este último en un nuevo acto administrativo, y a través del cual se declara que fue adelantada una Licitación Pública para la construcción de la obra deportiva **sobre un terreno municipal**, adjudicada a la empresa Administradora de Proyectos de Construcción, S.A. (APROCOSA), instalaciones que serán administradas por Pandeportes por un término de quince (15) años, **y que serán devueltas al Municipio de San Miguelito a la terminación del Convenio suscrito.**



260

7

Ahora bien, los apoderados judiciales del actor alegan que el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito autorizó al señor Alcalde de dicho Municipio, para disponer del bien inmueble en perjuicio de los moradores del área, circunstancia que no se desprende ni del texto del acto administrativo impugnado ni de los elementos probatorios que han sido aportados al Proceso, tanto por la Autoridad demandada, como por la propia parte actora, pues como se desprende de su parte motiva y resolutive, el mismo tiene como objeto que la entidad Pandeportes **administre** las instalaciones deportivas ubicadas en la Urbanización Los Andes N° 2, **reconociendo la titularidad del Municipio de San Miguelito sobre la Finca en la cual se ubican dichas infraestructuras.**

De esta forma, observa la Sala que ha quedado demostrado que la Autoridad demandada actuó dentro del marco de sus facultades legales, al autorizar al Jefe de la Administración Municipal a suscribir el Convenio de Uso y Administración con la institución deportiva, al tenor de lo dispuesto en la Ley N° 106 de 1973, sobre el Régimen Municipal, y que señala en su artículo 17, numeral 11, lo siguiente:

“Artículo 17. Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

...

11. Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras públicas municipales ...”.

En este punto, es necesario indicar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el **Principio de Presunción de Legalidad** de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente. De esta forma, como bien lo indica el tratadista colombiano **Jaime**



261

Orlando Santofimio Gamboa, "la presunción de legalidad no es absoluta y admite prueba en contrario. Es por naturaleza revisable".¹

En virtud de lo anterior, y en atención a las constancias procesales que reposan en el Expediente, el Tribunal concluye que la actuación demandada se ajusta a Derecho, y como quiera que la parte actora no ha probado las infracciones imputadas al acto impugnado, se hace necesario declarar su legalidad.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el Acuerdo N° 37 de 10 de abril de 2017, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

NOTIFÍQUESE;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
Panamá, 31 de marzo de 2021

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 11 DE Abril DE 20 20

A LAS 8:48 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

[Signature]
Firma

¹ SANTOFIMIO GAMBOA, JAIME ORLANDO. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, página 55.

116



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

ENTRADA N° 395-19

MAGISTRADO EFREN C. TELLO C.

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA LICENCIADA MARÍA FÁBREGA, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. 064-19 DE 04 DE JUNIO DE 2019, EMITIDA POR EL PATRONATO DEL SISTEMA ÚNICO DE MANEJO DE EMERGENCIAS 9-1-1.

Panamá, quince (15) de enero de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Licenciada María Fábrega, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare Nula, por ilegal, la Resolución N° 064-19 de 04 de junio de 2019, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1.

Por medio del acto administrativo impugnado, se aprueba el cronograma para la selección del nuevo Director Ejecutivo de SUME 9-1-1-, se designa a los nuevos miembros del patronato; y a la Secretaría General como el personal que llevará a cabo la revisión inicial y recepción de los documentos para la elección del nuevo Director Ejecutivo.

Los hechos u omisiones en los cuales la parte actora fundamenta la presente demanda son los siguientes:

“... CUARTO: Consecuentemente, el Ministerio de Gobierno remite al Presidente Nota N° 032-MG-DM-2018 del 28 de junio de 2018 con la terna de los candidatos para la designación del Director Ejecutivo del Sistema Único de Emergencia 911, cumpliendo con las normas establecidas en la Ley 44 de 31 de octubre de 2007 y del Decreto Ejecutivo N° 234 del 18 de abril del 2013.

Conforme a las normas legales y reglamentarias vigentes y aplicables a la materia, el Señor Presidente de la República tenía la obligación y deber de escoger y designar, a la persona que debía de fungir como Director Ejecutivo de la entidad demandada, entre las personas que habían sido escogidas y que conformaban las ternas de los candidatos.

117

QUINTO: Desde marzo de 2018 a la fecha, no se había dado ninguna decisión sobre la materia y habido una omisión en cuanto a la selección y designación en propiedad, del nuevo Director Ejecutivo del SUME 9-1-1-, situación que se mantiene a la fecha de la presente demanda.

No obstante, en una clara actuación de poder, y con la intención de lesionar o afectar los derechos subjetivos de las personas escogidas como candidatos y contenidos en la terna seleccionada, el 23 de mayo de 2019 el Ministro de la Presidencia, Jorge González, envía comunicación mediante Nota N° 188-2019-DM al Presidente del Patronato Sume 911 en la cual solicita una nueva convocatoria pública para que se presente una nueva terna de los candidatos para la designación del Director Ejecutivo del Sistema Único de Emergencias 911, desconociendo que ni la Ley 44 ni el Decreto Ejecutivo 234 del 18 de abril de 2013, que rige la selección del Director Ejecutivo le permite o faculta, al Presidente de la República, rechazar la terna enviada por el Patronato, en cumplimiento de las normas aplicables a la fecha; tampoco, las normas legales y reglamentarias aplicables a la materia y vigentes a la época en cuestión, permitía al Señor Presidente de la República solicitar una segunda convocatoria para la elección de una nueva terna.

SEXTO: Posterior a la solicitud de nueva convocatoria pública hecha por el Ministerio de la Presidencia mediante carta de 23 de mayo de 2019, el Presidente del Patronato Sume 911, Dennis Allen Frias da respuesta mediante nota N°089-SUME911-2019, en la cual le informa que en reunión extraordinaria del patronato se llevo (sic) a la conclusión de que los tiempos establecidos en el Decreto actual no les permitía completar el proceso de convocatoria concurrente con el periodo presidencial actual.

SEPTIMO: En respuesta a lo anterior, en claro acto de desviación de poder y de lesionar los derechos subjetivos de las personas candidatas a dicho cargo y contenidas en la terna remitida por el Patronato, el Presidente y el Ministro de Gobierno emiten el Decreto Ejecutivo 234, a efecto de modificar los periodos de convocatoria establecidos, disminuyendo de días hábiles a calendario la primera convocatoria y en el párrafo final del artículo 3, se incluye la posibilidad de que el Presidente rechace una terna permitiéndose una segunda convocatoria expedita por tres (3) días calendario y de cinco (5) días calendario para la (sic) presentación de documentos.

OCTAVO: Luego de una reunión extraordinaria de Junta Directiva, el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1- emite la resolución N° 064-19 del 4 de junio de 2019 mediante el cual, aplican de forma retroactiva el párrafo final del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 67 de mayo de 2019 y resuelven aprobar el cronograma expedito recién creado para una segunda convocatoria para elegir una nueva terna.

No ha habido, durante el curso de estos acontecimientos, acto administrativo emanado de autoridad competente, mediante el cual declara rechazada la terna escogida y remitida dentro del término oportuno, o declara desierta el procedimiento de convocatoria de selección ya concluido, o que hubiese contenido alguna decisión que extinguieran los derechos subjetivos, legítima y legalmente adquiridos, de los candidatos seleccionados emanados de dicho procedimiento de selección.



118

NOVENO: Esta decisión arbitraria arribada por la Junta Directiva va en contra del principio de irretroactividad de los actos administrativos y en abierta violación del debido proceso, toda vez que se esta (sic) aplicando una norma posterior a un acto emitido conforme a la Ley y reglamentación en la fecha en que debió hacerse y, adicionalmente, una norma que no existía en ese momento, la de permitir el rechazo de la terna y de un procedimiento expedito de segunda convocatoria.

La Ley que crea el Patronato demandado, indica claramente la aplicación de las normas de las normas (sic) de procedimiento administrativo (ley 38 de 2000), a los actos y decisiones que debe adoptar esta entidad. ...

DÉCIMO: En consecuencia, de todo lo anterior, deviene nula por ilegal. (ver de foja 53 a la 66 del expediente judicial)



Con fundamento en lo expuesto, quien acciona externa que el acto impugnado, se emite con desviación de poder y vulnera los siguientes artículos, veamos: artículo 32 de la Ley 44 de 31 de octubre de 2007, artículo 52 numeral 2 de la Ley 38 de 2000, artículo 162 de la Ley 138 de 2000, artículo 3 párrafo final del Decreto Ejecutivo N° 67 de 30 de mayo de 2019, artículo 3 párrafo final del Decreto Ejecutivo N° 234 de 18 de abril de 2013, artículo 13 del Decreto Ejecutivo N°234 de 18 de abril de 2013, artículo 53 de la Ley 38 de 2000, artículo 201 numeral 37 de la Ley 38 de 2000. Por tanto pide a la Sala su declaratoria de nulidad y se restablezca la vigencia y eficacia de la Nota N° 032-MG-DM-2018 de 28 de junio de 2018... (f. 3-4 del expediente judicial)

INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Una vez admitida la presente demanda mediante Resolución de 13 de febrero de 2020, se le envía copia de la misma a la autoridad demanda para que rinda informe explicativo de conducta con relación a la actuación adelantada para la expedición de la Resolución N° 064-19 de 4 de junio de 2019, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1 (SUME 9-1-1), en adelante, Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias Pre-Hospitalarias (SUME), conforme lo dispone el artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

119

La autoridad demandada rinde su informe explicativo de conducta visible de fojas 77 a la 81 del presente expediente y en lo medular de su escrito sostiene lo siguiente:

“... QUINTO: El Patronato del SUME en reunión extraordinaria del día martes 4 de junio de 2019, emite la Resolución N° 064-19 de 4 de junio de 2019 “Por medio de la cual se establece el cronograma para la selección del nuevo (a) Director (a) Ejecutivo del SUME 9-1-1, se designan los miembros que integran la Comisión de Selección y el personal encargado de la recepción de los documentos”, convocando a una segunda convocatoria de selección del Director Ejecutivo de SUME-911, utilizando como parte de sus motivaciones el Decreto Ejecutivo N° 67 de 30 de mayo de 2019.

SEXTO: En cumplimiento del cronograma aprobado por la Resolución N° 064-19 de 4 de junio de 2019 “Por medio de la cual se establece el cronograma para la selección del nuevo (a) Director (a) Ejecutivo del SUME 9-1-1, se designan los miembros que integran la Comisión de Selección y el personal encargado de la recepción de los documentos”, se realiza los días miércoles 5, jueves 6 y viernes 7 se subió a la página web del SUME la convocatoria, recibándose entre el 10 al 14 de junio de 2019, documentos de participantes en la Secretaría General de esta entidad pública. ...

OCTAVO: El proceso de selección de la terna del Director Ejecutivo del SUME en segunda convocatoria fue suspendido, toda vez que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante Resolución de 24 de junio de 2019, admitió una Acción de Amparo de Garantías Constitucionales en contra de la Resolución N° 64-19 de 19 de junio de 2019, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, “Por medio de la cual se establece el cronograma para la selección del nuevo(a) Director (a) Ejecutivo del SUME 9-1-1, se designan los miembros que integran la Comisión de Selección y el personal encargado de la recepción de los documentos”.

NOVENO: El Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias, aprobó en la reunión celebrada el día 30 de octubre de 2019 la Resolución 072-19 de 30 de octubre de 2019 “Por medio de la cual el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, deroga la Resolución 064-19 de 4 de junio de 2019”, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial No. 28897-A del jueves 07 de noviembre de 2019.

DECIMO: Tal como se ha anotado la Resolución N° 64-19 de 4 de junio de 2019, objeto de esta Acción Contencioso Administrativa de Nulidad, no está vigente en la actualidad por la derogatoria sufrida por medio de la Resolución 072-19 de 30 de octubre de 2019, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME). ... (ver de foja 77 a la 81 del expediente judicial)



Previo recuento de las actuaciones que cimientan el acto impugnado y aquellas que lo prosiguen, la Secretaría General del SUME, concluye su informe afirmando que la Resolución N° 64-19 de 4 de junio de 2019, no está vigente, porque fue

120

derogada mediante Resolución 072-19 de 30 de octubre de 2019, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias (SUME).

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración mediante Vista Número 566 de 22 de julio de 2020, 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 de Nulidad que nos ocupa, en lo medular de su contestación señaló lo siguiente:

“... Continuando con el examen de la acción en estudio, observamos que el acto impugnado fue derogado mediante la Resolución 072-19 de 30 de octubre de 2019, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, acto publicado en Gaceta Oficial 28897-A de fecha 7 de noviembre de 2019 (Cfr. fojas 91-101 reverso del expediente judicial).

Ante tal escenario, cobra importancia resaltar en este punto la teoría sobre la revocatoria, según anota el jurista Jaime Santofimio, y cito: “... la revocatoria es la pérdida de vigencia de un acto administrativo en razón a la declaratoria hecha por el funcionario que lo profirió o su inmediato superior, con base en precisas causales fijadas en la ley. Su fundamento es el de no permitir que continúe vigente y produzca efectos un acto contrario al orden jurídico o al interés público o social...” (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo- Procedimiento, eficacia y validez, 2da. Edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. Pág. 227)

Partiendo de la doctrina anterior, es claro que ante la revocatoria del acto acusado de ilegal a través de la Resolución 072-19 de 30 de octubre de 2019, por parte de la entidad demandada, dicho acto dejó de existir jurídicamente y ante tal circunstancia no puede producir efectos legales, los cuales dicho sea de paso, son la motivación de la demanda que ocupa nuestra atención. ...



En virtud del texto que antecede, el señor Procurador de la Administración solicita a la Sala que declare Sustracción de Materia dentro de la presente Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad.

121

ALEGATOS DE LA PARTE ACTORA

La Licenciada María Fábrega, presentó sus alegatos de conclusión, en escrito visible a fojas 112 y 113 del expediente judicial, en término de Ley, y en lo medular sostuvo lo siguiente:

“... La presente acción persigue de (sic) decrete la NULIDAD, por ilegal, del ACTO ADMINISTRATIVO que (sic) contenido en la Resolución N° 064-19 de 4 de junio de 2019 por medio de la cual se establece el cronograma para la selección del nuevo (a) Director (a) Ejecutivo del SUME 9-1-1- y se designan los miembros que integran la Comisión de Selección y el personal encargado de la recepción de los documentos, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, suscrito en el año 2019 en virtud de que:

a. Fue dictado en un acto claro de DESVIACIÓN DE PODER, ejecutado únicamente con la intención de desconocerlos (sic) efectos y resultados obtenidos en un procedimiento de convocatoria y selección de Director Ejecutiva de esta entidad, legalmente desarrollado y ejecutado en ocasión anterior, bajo normativa válida y aplicable;

b. Fue dictado sin que mediara previamente, ningún pronunciamiento o acto administrativo, que declarara la nulidad, deserción o invalidez, de los efectos y resultados obtenidos en un previo similar procedimiento de convocatoria y selección de Director Ejecutiva de esta entidad, legalmente desarrollado y ejecutado en ocasión anterior, bajo normativa válida y aplicable, dejando en indefensión y lesionando los DERECHOS SUBJETIVOS de las personas que en aquel procedimiento de convocatoria y selección habían participado;

c. Fue dictado en aplicación y efectos retroactivos, ya que establece el cronograma de elección del nuevo Director Ejecutivo, bajo un procedimiento expedito creado para una segunda convocatoria que no estaba vigente cuando se cumplió con la anterior convocatoria y selección oficial llevada a cabo según las normas y procedimientos vigentes a la fecha. ...”



Por razón de la emisión de un acto que ha transgredido el ordenamiento jurídico, la demandante reitera su petición de nulidad, a pesar de que reconoce que dejó “de tener efectos jurídicos por el transcurso del tiempo y su derogatoria ...” (ver fojas 112 y 113 del expediente judicial)

DECISIÓN

Competencia

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declare Nula, por

188

ilegal, la Resolución N° 064-19 de 04 de junio de 2019, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1; en la cual se tiene como parte actora a la Licenciada María Fábrega, actuando en su propio nombre y representación, con fundamento en lo que dispone el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 numeral 1 del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley N°135 de 1943, reformada por la Ley N°33 de 1946.



Como podemos apreciar del recorrido procesal y de los documentos contenidos dentro del expediente, aportados por las partes en este proceso, el tema que se analiza es si la Resolución N°064-19 de 4 de junio de 2019, dictada por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1., fue emitido en inobservancia de los parámetros legales que rigen para la dictación de este tipo de resoluciones, según la ley que los regula, por lo que la parte actora, adujo una serie de normas infringidas, que no serán analizadas por la Sala, al tener conocimiento previo, una vez leído el Informe Explicativo de Conducta, de que el acto objeto de la demanda, había sido revocado por la autoridad demandada y al existir un pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en lo referente a dicho acto, vía amparo de garantías constitucionales, lo que reafirma que el objeto litigioso en este proceso ha desaparecido, por lo que por economía procesal, pasamos de inmediato a resolver lo que en derecho corresponde.

En este sentido, tal como lo indicó la Procuraduría de la Administración, de foja 102 a la 106 del expediente judicial, mediante Vista Número 566 de 22 de julio de 2020, "..., observamos que el acto impugnado fue derogado mediante la Resolución 072-19 de 30 de octubre de 2019, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, acto publicado en Gaceta Oficial 28897-A de fecha 7 de noviembre de 2019 (Cfr. fojas 91-101 reverso del expediente judicial)." (ver foja 104 del expediente judicial); y además

123

sostuvo que, la Resolución que se menciona anteriormente, dejó de existir y ante tal circunstancia no puede producir efectos legales. (ver foja 105 del expediente judicial.

Esta afirmación ha sido corroborada por los Magistrados que conforman la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pues en efecto a foja 80 del expediente judicial, dentro del Informe Explicativo de Conducta, se señaló lo siguiente en el acápite noveno, veamos:

“NOVENO: El Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias Prehospitalarias, aprobó en la reunión celebrada el día 30 de octubre de 2019 la Resolución 072-19 de 30 de octubre de 2019 “Por medio de la cual el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1, deroga la Resolución 064-19 de 4 de junio de 2019”, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial N°28897-A del jueves 07 de noviembre de 2019.” (ver foja 80 del expediente judicial.)



Aunado a lo antes mencionado, a fojas 101 y reverso, consta la Resolución a la que hemos hecho referencia en el párrafo anterior, y en su parte Resolutiva se detalla lo siguiente:

“... RESUELVE:

PRIMERO: Derogar la Resolución N° 064-19 de 4 de junio de 2019 “Por medio de la cual se establece el cronograma para la selección del nuevo(a) Director (a) Ejecutivo del SUME 9-1-1, se designan los miembros que integran la Comisión de Selección y el personal encargado de la recepción de los documentos”. ...

Igualmente el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, emitió la Resolución fechada 06 de diciembre de 2019, dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales presentada por la Licenciada María Fábrega, actuando en nombre y representación de Gil Rafael Fábrega, contra la Resolución N° 064-19 de 4 de junio de 2019, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 911, en la cual se resolvió lo siguiente:

“V. PARTE RESOLUTIVA:

En mérito de las consideraciones antes expuestas, el PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA dentro de la acción de

amparo de garantías constitucionales presentada por la licenciada María Fábrega, actuando en nombre y representación de Gil Rafael Fábrega, contra la Resolución N° 064-19 de 4 de junio de 2019, emitida por el Patronato del Sistema único de Emergencias 911. ...”



De lo antes mencionado, se evidencia que dentro de esta proceso Contencioso Administrativo de Nulidad, se ha producido el fenómeno jurídico conocido como **Sustracción de Materia**, pues en efecto el objeto litigioso desapareció, al dejar de surtir sus efectos la Resolución N°064-19 de 04 de junio de 2019, pues fue derogada mediante Resolución 072-19 de 30 de octubre de 2019; y tal como ha sido sustentado doctrinalmente se cumplen dichos postulados, por lo que resulta oportuno citar al procesalista Doctor Jorge Fábrega, quien tomó como referencia la opinión de Jorge Peyrano, "este define la sustracción de materia como un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal, por razones extrañas a la voluntad de la partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito". (Peyrano, Jorge. Citado por Fábrega, Jorge. "La Sustracción de Materia", en Estudios Procesales, Tomo II. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1990. Pág. 1195).

En torno a la pérdida del objeto litigioso esta Sala ha sostenido de manera reiterada que la sustracción de materia se deriva de lo preceptuado en el artículo 992 del Código Judicial, cuyo texto es el siguiente: "en la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente".

Esta normativa también tiene respaldo jurídico en el artículo 201 numeral 2 del mismo texto legal, que contempla que los Magistrados y Jueces al expedir la sentencia deben tener en cuenta "cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el proceso se discute. ..."

125

Como consecuencia de lo expuesto, esta Corporación de Justicia mediante Resolución de 20 de septiembre de 2018, reitera el siguiente pronunciamiento:

FALLO DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 2018 (Ponente Mag. Cecilio Cedalise Riquelme)

"... Esta Corporación de Justicia, en la Resolución de 24 de mayo de 2017, se pronunció respecto al fenómeno de la Sustracción de la Materia, en los siguientes términos:

"Según se ha anotado en párrafos precedentes, la presente demanda tiene por objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución N°121-R-121 de 7 de abril de 2016, por cuyo conducto crea el cargo de Jefa de Gabinete Ministerial y designa a la funcionaria que ocupará esa posición.

Examinada la postura de quienes intervienen en este proceso y el resto de las constancias procesales, la Sala advierte que no puede emitir un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones del accionante; pues, como bien ha conceptualizado el Procurador de la Administración, los motivos sobre los cuales Álvaro Arturo Varela Flores solicitó la anulación del acto demandado contenido en la Resolución N°121-R-121 de 2016, antes anotada, han desaparecido con la expedición de la Resolución N°195-R-195 de 8 de abril de 2016, confrontable a foja 43, por cuyo conducto dejó sin efecto dicho acto administrativo.

La circunstancia antes descrita permite a este Alto Tribunal de Justicia arribar a la conclusión que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como obsolescencia procesal o Sustracción de Materia, que no es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, por razón de la falta del objeto litigioso sobre el cual debía recaer la decisión de la litis por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia." (El destacado es de la Sala).

En consecuencia, en cumplimiento de los artículos 201 y 992 del Código Judicial y lo establecido por la doctrina nacional, lo viable, en el presente negocio, es decretar que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que se ha producido el fenómeno jurídico denominado como **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Magíster Luis Carlos Lezcano Navarro, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.1104334 de 23 de mayo de 2014, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que confiere el Certificado de Operación N°4T-02678 a José Rafael Contreras Morales y, en consecuencia, ORDENA el archivo del expediente. ..."



Por su parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado que "la sustracción de materia, ciertamente, constituye un fenómeno procesal que

126

debe ser declarado por el juez cuando el objeto del proceso ha desaparecido. Tal declaración, señala el Pleno, debe emerger del examen lógico y razonado de los hechos de la demanda, las pruebas aportadas por las partes y las pretensiones formuladas por éstas, de modo que el juzgador pueda arribar, con plena certeza, a la conclusión de que la pretensión procesal se ha extinguido. De lo que se trata entonces, ha dicho el Pleno, es de evitar que la declaración de sustracción de materia que hace el juez, afecte o desconozca el derecho sustancial de las partes.” (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia del 30 de octubre de 1998).

La normas jurídicas, la doctrina y la jurisprudencia antes mencionadas; cimientan la declaratoria de sustracción de materia, aunque la parte demandante en sus alegatos de conclusión haya sostenido que “Como consecuencia de lo anterior y sin perjuicio de que dicha Resolución de (sic) de tener sus efectos jurídicos por el transcurso del tiempo y su derogatoria, nuestro recurso persigue además que como resultado de la NULIDAD del mismo al momento de haber sido emitido, se reestableciera en derecho y en la forma, la validez, vigencia y eficacia, de la Nota N° 032-MG-DM-2018 del 28 de junio de 2018 que contiene la terna valida que obtuvo de un proceso de selección que cumplía con las normas vigentes con los candidatos para la designación del Director Ejecutivo del Sistema único (sic) de Emergencia establecidas en la Ley 44 de 31 de octubre de 2007 y del Decreto Ejecutivo N° 234 del 18 de abril del 2013, por lo tanto debe sus efectos ser reconocidos como tal.”

En adición resulta relevante explicarle a la parte actora, que no estamos en presencia de una demanda de Plena Jurisdicción, en la cual se pueda solicitar el restablecimiento de un derecho subjetivo, como lo es que se restableciera en



127

derecho y en la forma, la validez, vigencia y eficacia de la Nota N° 032-MG-DM-2018 de 28 de junio de 2018, y todas sus prerrogativas, pues la demanda de Nulidad, lo que persigue es que la Sala determine si con la emisión de la Resolución que se demanda de nulidad se ha infringido alguna norma de índole legal aducida o alegada por la parte demandante, lo que provocaría que se declarara la nulidad del acto demandado.

Al haberse acreditado en el expediente judicial, la derogatoria de la Resolución atacada de ilegal por la parte demandante (Resolución N° 064-19 de 4 de junio de 2019, dictada por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1.), se procede a decretar que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia dentro del presente negocio.

PARTE RESOLUTIVA

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, dentro de la demanda de Nulidad, interpuesta por la Licenciada María Fábrega, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare Nula, por ilegal, la Resolución N°064-19 de 04 de junio de 2019, emitida por el Patronato del Sistema Único de Manejo de Emergencias 9-1-1.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


EFREN C. TELLO C
MAGISTRADO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO




LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

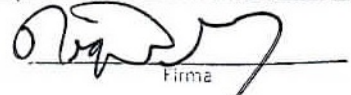


Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFICASE HOY 15 DE febrero DE 20 21

A LAS 8:33 DE LA mañana

A Promotor de la Administración


 Firma

JURIS SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
 Panamá, 31 de marzo de 2021
DESTINO: Jefe de Oficina de Panamá.

 SECRETARIA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
 se ha fijado el Edicto No. 329 en lugar visible de la
 Secretaría a las 4:00 de la tarde
 de hoy 10 de febrero de 20 21


 SECRETARIA

134

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021).



VISTOS

La firma forense Ramírez & Asociados Abogados, actuando en nombre y representación de la **CÁMARA DE EMISORES DE VALORES DE PANAMÁ**, ha interpuesto formal demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el párrafo final del artículo 11 de Acuerdo 11-2013 del 23 de diciembre de 2013, tal como quedó modificado por el artículo séptimo del Acuerdo 3-2017 del 5 de abril de 2017, emitidos por la Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores.

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO

La parte actora solicita mediante la presente demanda la declaratoria de nulidad del párrafo final del artículo 11 de Acuerdo 11-2013 del 23 de diciembre de 2013, tal como quedó modificado por el artículo séptimo del Acuerdo 3-2017 del 5 de abril de 2017, emitidos por la Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores, que establece lo siguiente:

“Artículo 11. (Cómputo de la tarifa de supervisión de valores registrados).

...
El emisor que no mantengan valores en circulación pagará el importe mínimo de la tarifa de supervisión de los valores registrados, establecidos en la Ley.”

II. DISPOSICIONES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS

En primer término, la demandante aduce la violación directa por comisión del numeral 1 del artículo 26 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999, ya que, según su criterio, debe tenerse presente que el mínimo y el máximo establecido por la ley es viable luego de aplicar el porcentaje indicado al valor de mercado de los valores en circulación, por lo que queda claro que la ley no dispone que haya que pagar la tarifa de supervisión cuando no se tenga valores en circulación, puesto que esta es una adición que hizo la Superintendencia en el párrafo del artículo acusado de ilegal.

Añade, que con la normativa impugnada se estaría creando un doble rasero y un tratamiento discriminatorio para los títulos de deuda, como lo son los bonos y los valores comerciales negociables, que al haber sido cancelados y retirados de circulación, aun así la Superintendencia pretende cobrar la tarifa de supervisión, a pesar que, el numeral 1 del artículo 26 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999, establece dos condiciones que tienen que cumplir los valores para causar la tarifa de supervisión, una es estar registrado y la otra es estar en circulación.

En ese mismo orden de ideas, considera como infringido el artículo 19 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999, puesto que, según su opinión, cuando la Superintendencia dicta el párrafo final del artículo 11 del citado Acuerdo 11-2013, excede las facultades que le otorga la ley del mercado de valores, por lo



136

que no puede dictar nuevas disposiciones legales que sean contrarias a la misma.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

La Superintendencia del Mercado de Valores, mediante Nota No. SMV-2581-JUR-05 de 6 de diciembre de 2018, visible a fojas 54 a 80 del expediente judicial, rindió a la Sala el Informe Explicativo de Conducta respectivo.

En lo medular del informe, la autoridad acusada se refiere en los términos siguientes:

“ ...

En síntesis, el Acuerdo 11-2013, tal como su título lo dispone fija los criterios para la forma y las fechas de pago de las tarifas de registro y supervisión que deberán pagar los sujetos regulados y supervisados por la Superintendencia, sin embargo la obligación legal del pago de los registros de valores, (estén o no en circulación) viene dada por la misma Ley del Mercado de Valores cuyo numeral 1 del artículo 26 establece el pago anual de una tarifa de supervisión para valores registrados y no por el Acuerdo 11-2013, tal como sustenta la parte actora, al brindar una interpretación distinta tanto del Acuerdo reglamentario confrontándolo con el numeral 1 del artículo 26 del texto legal.

A pesar de lo anterior, la Ley contempla, para aquellos emisores cuyos registros permanezcan activos a pesar de mantener valores vencidos que no quieran continuar con la obligación de presentar informes periódicos y por consiguiente al pago de las tarifas de supervisión respectivas, la facultad de solicitar la terminación voluntaria del registro tal y como lo dispone el numeral 3 del artículo 127 de la Ley del Mercado de Valores y el numeral 3 del artículo 15 del Acuerdo 2-2010...

Así las cosas, siguiendo el lineamiento fijado por el legislador para el pago de la tarifa de supervisión, la Junta Directiva de la Superintendencia adoptó el Acuerdo 11-2013, el cual dispone en su artículo 5 que 'Las personas a la que la Superintendencia les otorgue un registro o una licencia deberán pagar la tarifa de supervisión, según lo dispuesto en la Ley del Mercado de Valores.' (Lo subrayado es nuestro).



137

Finalmente es importante reiterar que teniendo como referencia el numeral 1 del artículo 26 del Texto Único de la Ley del Mercado de Valores, la tarifa de supervisión es exigible desde el registro de los valores en la Superintendencia, indistintamente que dichos valores se encuentren o no en circulación, y culmina una vez se formalice la cancelación del registro ante la SMV, ya sea a solicitud del emisor o de oficio

... ”



IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, en atención a lo dispuesto en el artículo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, interviene en interés de la ley en el presente proceso contencioso administrativo, mediante Vista No. 194 de 15 de febrero de 2019, (fs. 81-90).

En lo medular, el Procurador de la Administración plantea que "...luego de haber realizado un análisis del acto acusado de ilegal, podemos observar que a través del acto acusado se establecen exigencias adicionales a las contenidas en el **párrafo final del artículo 11 del Acuerdo 11-2013 de 23 de diciembre de 2013, modificado por el Acuerdo 9-2017 de 27 de diciembre de 2017**, excediendo en ese sentido la entidad demandada, su facultad reglamentaria... Tomando en cuenta lo anterior, la entidad con fundamento en su artículo 19 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999, señala que los acuerdos no podrán contravenir la Ley del Mercado de Valores o los reglamentos que dicte el Órgano Ejecutivo sobre la materia, por lo que ninguna de estas disposiciones legales faculta a la Superintendencia del Mercado de Valores, para adicionar requisitos, vía reglamento, a los ya establecidos, por lo que estimamos que **el acto objeto de reparo excede la potestad reglamentaria, al añadir exigencias distintas a las contenidas en la Ley.**"

En consecuencia, solicita a esta Sala Tercera, declarar que es ilegal el párrafo final del artículo 11 del Acuerdo 11-2013 de 23 de diciembre de 2013, tal

138

como quedó modificado por el Acuerdo 9-2017 de 27 de diciembre de 2013, emitido por la Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Formulada la pretensión contenida en la demanda y agotado el procedimiento establecido para estos negocios contencioso administrativos, procede dar respuesta a los cuestionamientos en ella planteados, a fin de precisar si el acto administrativo impugnado, el párrafo final del artículo 11 del Acuerdo 11-2013 de 23 de diciembre de 2013, tal como quedó modificado por el Acuerdo 9-2017 de 27 de diciembre de 2013, emitido por la Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores debe ser declarado nulo, por ilegal o no, en atención a los cargos de violación alegados por la asociación demandante respecto a los artículos 19 y 26 (numeral 1) del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999.

En primer término, se verifica que, con fundamento en el artículo 206 numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97 numeral 2 del Código Judicial y, a su vez, en correspondencia con el artículo 42-A de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer el proceso contencioso administrativo de nulidad promovido.

Establecido lo anterior, la Sala se avoca al examen correspondiente, expresando que el argumento central de la demanda gira en torno al hecho que cuando la Superintendencia emite el párrafo final del artículo 11 del citado Acuerdo 11-2013, excede las facultades que le otorga la ley del mercado de valores, puesto que, a criterio de la parte actora, la entidad demandada al dictar dicho acuerdo lo hizo en contravención a las disposiciones del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999.



139

En este punto es preciso señalar que, para una mejor comprensión del tema en examen, la Sala considera oportuno establecer el fundamento jurídico de la Superintendencia del Mercado de Valores, quien es la entidad demandada.

Mediante la Ley 67 de 1 de septiembre de 2011, se crea la Superintendencia del Mercado de Valores (antes Comisión Nacional de Valores), como un organismo autónomo del Estado, con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, presupuestaria y financiera, en es ese sentido, tendrá competencia privativa para regular y supervisar a los emisores, sociedades de inversión, intermediarios y demás participantes del mercado de valores, teniendo como objetivo general la regulación, la supervisión y la fiscalización de las actividades del mercado de valores que se desarrollen en la República de Panamá o desde ella, propiciando la seguridad jurídica de todos los participantes del mercado y garantizando la transparencia, con especial protección de los derechos de los inversionistas.

Así las cosas, el artículo 26 del Texto Único del Decreto ley 1 de 1999, que regula el Mercado de Valores en la República de Panamá, establece que los registros y licencias estarán sujetos al pago anual de una tarifa de supervisión, que en concordancia con el artículo 27 del mismo texto legal, indica que la administración de esta tarifa le corresponde a la Superintendencia del Mercado de Valores y su determinación a su Junta Directiva.

En ejercicio de esa atribución legal que posee la Junta Directiva de la Superintendencia, de evaluar la modificación de los montos de las tarifas de registro y supervisión, en forma anual, tal como lo prevé el numeral 10 del artículo 10 del Texto Único del citado Decreto Ley 1 de 1999, se dicta el Acuerdo 11-2013, acusado de ilegal, el cual fija los criterios para la forma y las fechas de pago de las tarifas de registro y de supervisión por parte de los sujetos regulados y supervisados por la Superintendencia.



En atención a lo expresado, este Tribunal coincide con el criterio de la Procuraduría de la Administración, planteado mediante la Consulta C-96-15 de 30 de septiembre de 2015, que en su parte medular señala, lo siguiente.

“...
De lo antes expuesto se concluye, en respuesta a su interrogante, que se deberá pagar la tarifa de supervisión establecida en el numeral 1 del artículo 26 del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999, por todos los valores registrados ante la Superintendencia del Mercado de Valores, estén o no en circulación; siempre que su registro no hubiese sido cancelado por dicho ente fiscalizador, en virtud de lo dispuesto en el artículo 127 del Texto Único de la Ley de Valores...” (Cfr. foja 58 del expediente judicial).



En este punto, esta Sala estima que la actora no ha podido acreditar que la actuación generada por la Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores se llevó a cabo con un fin distinto al dispuesto en la ley, muy por el contrario, la entidad demandada ejerció su papel como ente regulador del mercado de valores, en pleno ejercicio de las atribuciones y fines que prevé el ordenamiento jurídico vigente.

Existe una vinculación ineludible entre la facultad reglamentaria y el principio de legalidad, que marca las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas, por ello este Tribunal se ha pronunciado siguiendo la doctrina ius administrativista que *"todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que aquélla sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma.* (Sentencia de 20 de mayo de 2012).

En el mismo orden de ideas, resulta oportuno indicar que la atribución de las potestades que se le otorgan a la Administración, debe ser de manera expresa, tal como se ha señalado en el párrafo anterior, pues las facultades que posee la Junta Directiva de la Superintendencia, sin este precepto normativo en nuestro derecho positivo, no podría actuar, ya que carecería de la potestad

necesaria para producir el acto administrativo, lo cual no ocurrió al momento de dictar, el Acuerdo 11-2013, específicamente, el párrafo final del artículo 11, tal como quedó modificado por el artículo séptimo del Acuerdo 3-2017 del 5 de abril de 2017.

En ese mismo contexto coincidimos con lo expresado por la Superintendencia del Mercado de Valores, cuando señala, en su informe de conducta, que: "...el Acuerdo 11-2013, tal como su título lo dispone fija los criterios para la forma y las fechas de pago de las tarifas de registro y supervisión que deberán pagar los sujetos regulados y supervisados por la Superintendencia, sin embargo la obligación legal del pago de los registros de valores, (estén o no en circulación) viene dada por la misma Ley del Mercado de Valores cuyo numeral 1 del artículo 26 establece el pago anual de una tarifa de supervisión para valores registrados y no por el Acuerdo 11-2013, tal como sustenta la parte actora, al brindar una interpretación distinta tanto del Acuerdo Acuerdo reglamentario confrontándolo con el numeral 1 del artículo 26 del texto legal"

Por lo antes expuesto, y luego de analizar los argumentos en que se sustenta la demanda, conjuntamente con el resto de la documentación que reposa en el expediente, la Sala concluye que no le asiste razón a la parte actora en lo que se refiere a los cargos de violación de los artículos 19 y 26 (numeral 1) del Texto Único del Decreto Ley 1 de 1999, que regula el Mercado de Valores en la República de Panamá, endilgados en la demanda. Es por ello, que lo procedente en este caso, es negar la pretensión contenida en la misma.

VI. PARTE RESOLUTIVA

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara QUE NO ES ILEGAL, el párrafo final del artículo 11 de Acuerdo



142

11-2013 del 23 de diciembre de 2013, tal como quedó modificado por el artículo séptimo del Acuerdo 3-2017 del 5 de abril de 2017, emitidos por la Junta Directiva de la Superintendencia del Mercado de Valores.

Notifíquese,

Cecilio Cedalise Riquelme
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

Luis Ramón Fábrega S.
LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

Carlos Alberto Vásquez Reyes
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

Katia Rosas
KATIA ROSAS
SECRETARIA



Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 25 DE enero DE 20 21

A LAS 8:45 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

[Signature]
Firma

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
3 COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINA.
Panamá, 31 de marzo de 2021
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
[Signature]
SECRETARIA



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, quince (15) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

Se han presentado dos (2) Demandas Contencioso Administrativas de Nulidad, una interpuesta por el Doctor José Antonio Carrasco A., actuando en nombre y representación de **Tomás Pérez Ábrego**, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos Primero y Cuarto de la Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018 (Expediente judicial 1474-18); y la otra Demanda, presentada por el Licenciado **Rigoberto Enrique de la Rosa Flórez**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declara nula, por ilegal, la totalidad de la Resolución citada (Expediente judicial 1516-18), y emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.

En ese sentido, y dada la circunstancia que las Acciones presentadas se fundamentan sobre unos mismos hechos y contemplan la misma causa a pedir, este Tribunal, mediante la **Resolución de 3 de junio de 2019**, admitió las Demandas que ocupan nuestra atención, y a su vez, ordenó la acumulación del

16

Expediente 1516-18 al 1474-18, de conformidad con lo contemplado en los artículos 720 y 731 del Código Judicial (Cfr. foja 29 del expediente judicial).

I. ANTECEDENTES.

La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, emitió la Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018 *"Por medio de la cual se otorgan licencias temporales renovables a la personas naturales que realizan oficios complementarios de la Ingeniería y la Arquitectura"*, en la que se señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

"...

Que a la fecha, la JTIA ha concedido 'idoneidad' a personas que realizan oficios complementarios a la ingeniería y a la arquitectura, tales como Instaladores Electricistas, Electricistas Generales, Instaladores Fontaneros (antes plomeros), Fontaneros, Mecánicos de Refrigeración Doméstica y Mecánicos en Refrigeración Comercial.

Que en Reunión de la JTIA de 18 de abril de 2018, el Pleno de la JTIA decidió preliminarmente, hasta tanto se recibiera la opinión de la Procuraduría de la Administración, sustituir la denominación 'Idoneidad' por la de 'Licencia', para el caso de los precitados Oficios y los que se incorporen en el futuro, porque se hace necesario distinguir a los profesionales idóneos egresados con nivel universitario, de lo que no tiene el equivalente académico, lo que también se presta para la confusión de la comunidad, con relación a los límites de su competencia.

Que mediante la Nota No. N-025-18 de 18 de julio de 2018, el Procurador de la Administración, emitió opinión de la Consulta realizada por el Pleno de la JTIA, la cual fue conocida por el Pleno del JTIA en Reunión Ordinaria de 1 de agosto de 2018, tomando la decisión de convocar a una Reunión Extraordinaria para poder hacer un adecuado análisis, estudio y aplicación de todos los antecedentes anteriormente descritos.

Con base a ellos, en Reunión de la JTIA de 8 de agosto de 2018, el Pleno de la JTIA, en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

PRIMERO: OTORGAR, Licencias Temporales con una vigencia de cinco (5) años, renovables, 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 de Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial, y los que se adicionen posterior a esta Resolución.

SEGUNDO: ACLARAR a los portadores de las Licencias a las que se refiere el Artículo anterior, que podrán ejercer las mismas funciones que los anteriores poseedores de idoneidades, de acuerdo con el oficio para el que serán habilitados.

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,



184

que podrán conservarla, en los mismos términos y condiciones que les fueron otorgadas.

CUARTO: DEROGAR todas aquellas disposiciones anteriores de la JTIA, que contravengan esta decisión y reemplazar la denominación 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.

QUINTO: COMUNICAR de este decisión a todas las Oficinas de Revisión y Registro de Documentos de Construcción de los diferentes municipios del país, y la Dirección Nacional de Seguridad y Prevención de Incendios (DINASEPI) del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (BCBRP) y al Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH).

..." (Cfr. foja 44-45 del expediente judicial).

II. ARGUMENTOS EN QUE SE FUNDAMENTAN LAS DEMANDAS.

2.1 Pretensiones de Tomás Pérez Abrego.

Tal y como se desprende de la lectura del Expediente 1474-18, el Doctor José Antonio Carrasco A., actuando en nombre y representación de Tomás Ábrego, interpuso Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, en contra de la Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018 *"Por medio de la cual se otorgan licencias temporales renovables a la personas naturales que realizan oficios complementarios de la Ingeniería y la Arquitectura"*, a fin que se declaren nulos, por ilegales, los artículo primero y cuarto, mismos, que en ese orden, señalan lo siguiente:

"PRIMERO: OTORGAR, Licencias Temporales con una vigencia de cinco (5) años, renovables, 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 de Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial, y los que se adicione posterior a esta Resolución."

"CUARTO: DEROGAR todas aquellas disposiciones anteriores de la JTIA, que contravengan esta decisión y reemplazar la denominación 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. foja 3 del expediente judicial).

2.2 Pretensiones de Rigoberto Enrique De la Rosa Florez.

Por su parte, el Licenciado De la Rosa Florez, actuando en su propio nombre y representación, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, en contra de la citada Resolución, proferida por la Junta Técnica de



185

Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, advirtiendo en lo medular, lo siguiente:

"...

QUINTO: Que es ilegal anular idoneidad aprobado mediante resoluciones en firme y ejecutoriadas vigentes, siendo el someter a las personas naturales a reglamentación como si no hubieran aprobado las primeras, estando actualmente laborando, no se puede interrumpir el servicio que prestan toda vez que los contratos de trabajos de obra determinada están autorizados, aprobados y en marcha, por lo que mal se puede exigir empezar de cero en el trámite para obtener permiso de libre ejercicio de su profesión, si ya pasaron por lo mismo y sería ilegal confrontar el hecho cierto de que el tiempo de experiencia no cuenta para sus respectivas idoneidades, lo que es totalmente ilegal e inconstitucional derogar lo aprobado en resoluciones en firme y vigentes a esta fecha.

...

Por lo antes expuesto, solicitamos ACCEDER a la declaratoria de NULIDAD POR ILEGAL LA RESOLUCIÓN DEL JTIA No 075 de 8 de marzo de 2018, "POR LA CUAL SE OTORGAN LICENCIAS TEMPORALES RENOVABLES A LA PERSONAS NATURALES QUE REALIZAN OFICIOS COMPLEMENTARIOS DE LA INGENIERÍA Y LA ARQUITECTURA", dictada por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.



..." (Cfr. fojas 34 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:

3.1 El Doctor José Antonio Carrasco A., actuando en nombre y representación de Tomás Ábrego, manifiesta como conculcadas, las siguientes disposiciones:

A. El artículo 12 (literal d) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959 "Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura", que guarda relación con las atribuciones que posee la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para expedir certificados de idoneidad de lo 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)

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

180

vigente, aunque ésta provenga de la misma Autoridad que dicte o celebre el mismo, ni que careza de competencia de acuerdo con las Ley y los Reglamentos (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En lo medular, los cargos de infracción de estas normas fueron sustentados por el accionante, en los siguientes términos:

a. Que la Resolución atacada, no solo crea la categoría de Licencias Temporales, sino que, además, decreta derogar todas aquellas disposiciones anteriores de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura. Con lo anterior, se pretende 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 mencionada Resolución, y a su juicio, la citada Junta Técnica, no tiene competencia para expedir Licencias Temporales (Cfr. foja 5-6 del expediente judicial).

b. 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, pues a través de Resoluciones Reglamentarias, no se podría crear, ni mucho menos regular las mismas. En ese sentido, advirtió, que la competencia es uno de los elementos esenciales de la validez de los Actos Administrativos, por lo tanto, ninguna Autoridad puede dictar Actos para los cuales carece de competencia, es por eso, que a su juicio, la citada Junta Técnica no tiene la competencia para expedir Licencias Temporales (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

3.2 El Licenciado Rigoberto Enrique De la Rosa Florez, actuando en su propio nombre y representación advierte como infringidas las siguientes normas legales:

A. El artículo 12 (Literales d y g) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, 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 temporalmente e indefinidamente o cancelarlos



115

quienes hubieran incurrido en las causales establecidas en el artículo 8 de ese mismo cuerpo normativo; y presentar al Órgano Ejecutivo las 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. foja 37-38 del expediente judicial); y

C. Los artículos 17, 40 y 46 de la Constitución Política, los que en ese orden señalan, los fines para lo 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 la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, 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).

Al respecto, el activador jurisdiccional al desarrollar el concepto de las normas que señaló como violadas, indicó, entre otras cosas, lo siguiente:

a. En cuanto al literal "d" del artículo 12 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, señaló que el mismo ha sido infringido por comisión, pues una de las funciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, es la expedir los certificados de "idoneidad" de lo que trata la citada Ley, y no la de expedir "licencias", por lo que, a su criterio, la Autoridad demandada de manera arbitraria se está extralimitando del marco legal que la regula.

En ese sentido, advierte que el artículo primero de la Resolución acusada, deviene de ilegal, pues, a su juicio, en el mismo se cambia la denominación de "idoneidad" por el de "licencia" para el libre ejercicio de las profesiones ahí señaladas, por lo que dicho ejercicio, se ve coartado, afectando a todas aquellas personas que se dedican a las mismas, resultado, además discriminatorio, que la palabra idoneidad solo puede utilizarse para aquellas profesiones que requieren un título universitario (Cfr. fojas 35-36 del expediente judicial).



b. Por su parte, y en cuanto al literal "g" de la mencionada Ley, argumentó que también ha sido infringido por comisión, pues a su juicio, la Resoluciones de Junta Técnica de Ingeniería y Agricultura no pueden entrar a regular supuestos de hecho como si fuera una Entidad creadora de Derecho, sin tener un respaldo legal que así lo habilite, porque de ser así, cada vez que se nombren nuevos miembros, habrán nuevas regulaciones a través de Resoluciones y no de Leyes o Decretos Ejecutivos (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

c. En cuanto al artículo 3 de Código Civil, advirtió el accionante, que fue vulnerado por comisión por la Resolución, acusada de ilegal, porque en el artículo 4 se dispuso: *"DEROGAR, todas aquellas disposiciones anteriores de la JTIA, que contravengan esta decisión y reemplazar la denominación de idoneidad por la de la licencia, en todas aquellas que regulan el ejercicio de los oficios a los que se refiere el Artículo primero de la presente Resolución"*.

En ese sentido, indicó que todas las idoneidades emitidas por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, se conceden a través de Resoluciones de dicha Junta, lo que significa que las mismas quedan derogadas automáticamente por otra que está entrando a dejar sin efecto de manera retroactiva todas las idoneidades de Instalador Eléctrico, Electricista General, Instalado Fontanero, Fontanero, Mecánico en Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial, misma que se encontraban reguladas desde 1974, lo que resulta, a su juicio, claramente, ilegal (Cfr. foja 37-38 del expediente judicial).

IV. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

A foja 86 a 88 del Expediente, figura la Nota 211-19 de 17 de junio de 2019, contentiva del Informe Explicativo de Conducta, rendido por la Ingeniera Ángela Laguna Caicedo, en su calidad de Presidenta de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en el que se señala, entre otras cosas, lo siguiente:



189

La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) es una entidad de derecho público creada mediante la Ley 15 de 26 de enero de 1959, por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura, modificada por las leyes 53 de 4 de febrero de 1963 y 21 de 20 de junio de 2007.

El artículo 1 de la Ley 15 de 1959, ordena que para ejercer en el territorio de la República las profesiones de Ingenieros y Arquitectos y las actividades propias de los Agrimensores y Maestros de Obras se requiere poseer el Certificado de idoneidad obtenido al tenor de lo dispuesto en la presente Ley.

...

Que en Reunión de 18 de abril de 2018, el Pleno de la JTIA decidió preliminarmente, hasta tanto se recibiera la opinión de la Procuraduría de la Administración, sustituir la denominada 'idoneidad', por la de 'licencia', para el caso de los oficios de las personas naturales no egresadas de universidades, considerando que se hacía necesario distinguir a los profesionales idóneos egresados con nivel universitario, de los que no tienen el equivalente académico, lo que también se presta para la confusión de la comunidad, con relación a las competencias de estos últimos.

Que mediante la Nota No. N-025 de 18 de julio de 2018, la Procuraduría de la Administración, emitió Opinión a la precitada Consulta, la cual fue conocida por el Pleno de la JTIA en Reunión Ordinaria de 1 de agosto de 2018, la cual se adjunta al presente informe.

...

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 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.

...

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 la personas naturales que se hacen acreedores de la Licencias Temporales Renovables (LTR) para ejercer los oficios complementarios de la ingeniería y la arquitectura.

..." (Cfr. fojas 85 a 89 del expediente judicial).



V. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista número 500 de 14 de julio de 2020, emitió su Concepto en el que solicitó a esta Sala que se declare, que no son ilegales, los artículos primero, cuarto y ningún otro 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.

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

“... ”

Este Despacho se reitera en el hecho que, de acuerdo con la la (Sic) Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificada y adicionada por la Ley 53 de 4 de enero 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 las que se refiere la resolución objeto de estudio (Cfr. Gaceta Oficial 13,772 de 28 de febrero de 1959 y la Gaceta Oficial 14,811 de 6 de febrero de 1963).

...

Lo descrito en los párrafos previos refleja que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Pública, en ejercicio de su atribución contenida en el artículo 2 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, 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.

Al examinar el contenido del artículo cuatro 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 tramitarán 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 la 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 aquellas (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); 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 aquellas (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 cuatro 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: 'CUATRO: DEROGAR todas aquellas disposiciones anteriores de la JTIA, que contravengan esa decisión...' (Cfr. Gaceta Oficial 28-607-C de 07 de septiembre de 2018 y las fojas 7 y 8 del expediente judicial).

..." (Cfr. fojas 151 a 154 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 demandantes, por una parte, el Doctor José Antonio Carrasco A., actuando en nombre y representación de Tomás Pérez Ábrego, y por la otra, el Licenciado Rigoberto Enrique de la Rosa Flórez, quien actúa en su propio nombre y representación. En las Acciones de Nulidad cualquier persona puede recurrir, de conformidad con el artículo 43 b de la Ley 135 de 1943, por tanto, los prenombrados se encuentran legitimados.

192

El Acto demandado fue dictado por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura 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 los activadores jurisdiccionales, giran en torno, a la **Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018**, *"Por medio de la cual se otorgan licencias temporales renovables a la personas naturales que realizan oficios complementarios de la Ingeniería y la Arquitectura"*, emitido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas.

En ese sentido, advierten en lo medular, que la Ley 15 de 26 de enero de 1959, *"Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura"*, no faculta ni da competencia a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, para expedir Licencias "temporales", para el ejercicio de Oficios, a través de Resoluciones Reglamentarias, tal y como se otorgó en la Resolución, acusada de ilegal.

Visto lo anterior, resulta fundamental para el presente negocio jurídico, determinar la **atribución legal** con la que cuenta la citada Junta Técnica, para expedir certificados de idoneidad de los ejercicios profesionales de los que trata la **Ley 15 de 26 de enero de 1959**, adicionada y modificada por la **Ley 53 de 4 de febrero de 1963**.

Al respecto, en el artículo 12 (literales d y k) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, adicionada y modificada por el artículo 10 de la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, y en cuanto a las atribuciones que posee la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, se advierte lo siguiente:

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

a. ...

...



193

b. Expedir los certificados de idoneidad de que trata esta Ley y suspenderlos temporalmente o indefinidamente o cancelar los 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 técnicos.

...". (Lo resaltado y subrayado es de la Sala).

En ese orden de ideas, para obtener el Certificado de Idoneidad expedido por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, se requieren de una serie de requisitos contemplados en el artículo 5 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificado por el artículo 1 de la Ley 21 de 20 de junio de 2007, y los artículos 5-A y 5-B, adicionados por los artículo 4 y 5 de la Ley 53 de 4 de febrero de 1963.

Veamos:

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

a). Ser panameño, o estar casado con panameña, o tener hijos panameños y acreditar la honorabilidad y buena conducta pública.

En el caso de los extranjeros con cónyuge o hijos panameños, se requiere que hayan obtenido residencia permanente en el país.

b). Haber recibido título o diploma de terminación de estudios en la rama correspondiente extendido por una universidad nacional o por una extranjera cuya autoridad académica hay sido reconocida por la Universidad de Panamá; y haber registrado dicho título o diploma en el Ministerio de Educación.

La honorabilidad y buena conducta de que trata el literal a) de esta artículo se acreditará mediante dos declaraciones de personas, rendidas ante el Corregidor del domicilio del interesado.

Estas declaraciones también podrán rendirse ante Notario Público.

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

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

"Artículo 5-B. Para ser agrimensor oficial, se requiere de autorización expresa del Órgano Ejecutivo, la cual será concedida mediante Certificado de Idoneidad expedido previamente por la Junta, en los términos que dispone la presente Ley." (Lo resaltado es de esta Sala).



194

En este contexto, debemos hacer mención al Decreto 257 de 3 de septiembre de 1965, "Por la cual se reglamenta la Ley 15 de 1959", en el que se indica que:

"...

De conformidad con el artículo 29 de la Ley 15 de 1959, corresponde al Órgano Ejecutivo la reglamentación de la referida Ley, y teniendo en cuenta las recomendaciones de Junta Técnica de Ingeniería y Agricultura.

...

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:

...

"**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, la que a continuación se expresan:

a) ...

...

d) Determinar periódicamente de acuerdo con las condiciones económicas y sociales, y el desarrollo técnico y cultural del lugar, cuales obras pueden ser ejecutadas por artesanos especializados o que tengan experiencia comprobada en el ramo de la construcción, cuando no existan profesionales idóneos de la Ingeniería y/o la Arquitectura o cuando sea insuficiente su número para el ejercicio de las profesiones.

..." (Lo resaltado es de esta Sala).

Asimismo, el Decreto 175 de 18 de mayo de 1959 "Por la cual se aprueba el Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura", en cuanto a las atribuciones con la que cuenta la citada Junta, indica que:

"**Artículo Primero:** Apruébese el Reglamento para el desarrollo de las funciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, creada por medio de la Ley Número 15 de 26 de enero de 1959, que a la letra dice:

1.

...

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.

...



193

F) Adoptar el reglamento para el desempeño de sus funciones, sujetos a aprobación del Órgano Ejecutivo.

g) Presentar al Órgano Ejecutivo **recomendaciones para la reglamentación de esta Ley.**

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

...".

Del análisis normativo precedente, se desprende que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, cuenta con la atribución legal de expedir los certificados de idoneidad de los que trata esa legislación, así como la potestad de interpretar y reglamentar la citada Ley, en cuanto a los aspectos de carácter **estrictamente técnicos**, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 (literal k) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, adicionada y modificada por el artículo 10 de la Ley 53 de 4 de febrero de 1963.

En ese orden de ideas, debemos observar, que la Junta Técnica mediante la **Resolución JTIA 114 de 27 de noviembre de 1974**, estableció las reglamentaciones para las actividades de Instalador Electricista, Electricista General, Técnico Electricista y Maestro Electricista. Así las cosas, mediante la **Resolución JTIA 121 de 27 de noviembre de 1975**, adoptó el Reglamento de la Comisión de Evaluación para expedir idoneidad de Instalador Electricista y Electricista General (Cfr. Gaceta Oficial 17,756 de 8 de enero de 1975).

Por su parte, mediante la **Resolución JTIA 190 de 22 de diciembre de 1983**, 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. Al respecto, mediante la **Resolución JTIA 193 de 2 de marzo de 1984**, la Junta Técnica, adoptó el procedimiento para la Junta examinadora que recomendaría la expedición de certificados de idoneidad para Plomeros (Cfr. Gaceta Oficial 19,979 de 20 de enero de 1984).

Asimismo, a través de la **Resolución JTIA 197 de 17 de abril de 1985**, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, estableció las reglamentaciones para



19/4

las funciones correspondientes a los Técnicos y Mecánicos en refrigeración y acondicionamiento de aire (Cfr. Gaceta Oficial 20,110 de 22 de mayo de 1985).

Visto lo anterior, se colige que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, ha venido estableciendo las condiciones reglamentarias a fin de conceder las "idoneidades", a personas que realizan oficios complementarios de la Ingeniería y de la Arquitectura, dentro de las ramas técnicas de la electricidad, plomería y refrigeración, entre otros.

Ahora bien, a través de la Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018, acusada de ilegal, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, dispuso otorgar "*licencias temporales renovables*", a las personas naturales que ejerzan **oficios complementarios** de la Ingeniería y de la Arquitectura, labores tales como: Instalador Eléctrico, Electricista General, Instalador Fontanero, Fontanero, Mecánico de Refrigeración Doméstica y Mecánico en Refrigeración Comercial.

Al respecto, la citada Junta sustentó su decisión en otorgar las "*licencias temporales renovables*", indicando que:

"...

Que a la fecha, la JTIA ha concedido 'idoneidad' a personas que realizan oficios complementarios a la Ingeniería y la Arquitectura, tales como Instaladores Electricistas, Electricistas Generales, Instaladores Fontaneros, (antes plomeros), Fontaneros, Mecánicos de Refrigeración Doméstica y Mecánicos en Refrigeración Comercial.

Que en Reunión de la JTIA de 18 de abril de 2018, el Pleno de la JTIA decidió preliminarmente, hasta tanto se recibiera la opinión de la Procuraduría de la Administración, **sustituir la denominada 'Idoneidad' por la de 'Licencia'**, para el caso de los precitados Oficios y los que se incorporen en el futuro, **porque se hace necesario distinguir a los profesionales idóneos egresados con nivel universitario, de lo que no tienen el equivalente académico**, lo que también se presta para la confusión de la comunidad, con relación a los límites de su competencia.

..." (Cfr. foja 44 del expediente judicial) (Lo resaltado es de esta Sala).

De lo antes expuesto, resulta claro que ninguno de los **oficios complementarios** detallados en la Resolución acusada de ilegal, se encuentran regulados en la Ley 15 de 1959, reformada por la Ley 53 de 1963 y la Ley 21 de 2007, toda vez que, en la misma, se regula exclusivamente el ejercicio de las profesiones de Ingeniería, Arquitectura, Agrimensores y Maestro de Obras.



Bajo ese prisma, es evidente que para obtener el Certificado de Idoneidad y ejercer legalmente las profesiones antes descritas, se debe, entre otros aspectos de conocimientos y experiencias, **poseer un título universitario o diploma de terminación de estudios en la rama correspondiente expedido por una universidad nacional o por una universidad extranjera, cuya autoridad académica haya sido reconocida por la Universidad de Panamá y haberlo registrado en el Ministerio de Educación, tal y como lo dispone el acápite 'b' del artículo 5 de la Ley 15 de 1959, modificado por el artículo 1 de la Ley 21 de 2007, y el artículo 5-A adicionado por la Ley 53 de 1963.**

Sin embargo, tal y como se ha podido determinar, la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, ha venido realizando la reglamentación de las especialidades correspondientes a las ramas técnicas de la electricidad, plomería y refrigeración, con base a lo dispuesto en el artículo 12 (literal k) de la Ley 15 de 1959, reformado por la Ley 53 de 1963, que señala, como facultad de la mencionada Junta, la de interpretar y **reglamentar la Ley**, en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos.

Aunado a este hecho, resulta relevante señalar, lo que la Institución demandada indicó en su Informe Explicativo de Conducta, cuando expresó que:

"...

Con base a ello, la Resolución de la JTIA No. 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 cuente 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.



198

9. Mecánico de Refrigeración Doméstica.
10. Mecánico de Refrigeración Comercial.

..." (Cfr. foja 88 del expediente judicial) (Lo resaltado es de la Sala).

De lo anterior se desprende con facilidad, que la distinción entre "Idoneidad" y "Licencia", establecida en la Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018, acusada de ilegal, responde, única y exclusivamente, a que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, ha expedido Certificados de Idoneidad, a personas que ejercer una actividad u oficio, pero que no cuentan con el título universitario correspondiente de conformidad con el acápite 'b' del artículo 5 de la Ley 15 de 1959, modificado por el artículo 1 de la Ley 21 de 2007, y el artículo 5-A adicionado por la Ley 53 de 1963.

Para lograr una mayor aproximación al planteamiento expuesto, es preciso hacer alusión, a una Consulta, en donde el Procurador de la Administración, expresó lo siguiente: ¹

"...

Ahora bien, el termino *Oficio* (del latín <<officium>>) es la ocupación habitual, trabajo, profesión, cargo o función laboral; a su vez el término *profesión* (del latín <<professio,-onis>>) designa el oficio, empleo u ocupación que se ejerce a cambio de una retribución; e igualmente, define el conjunto de profesionales que la ejercen, teniendo en cuenta que la actividad profesional requiere de conocimiento especializado, formación profesional.

Se entiende entonces, que tanto el *oficio* como la *profesión* son aquellas actividades que requieren algún grado conocimiento especializado sobre algún área y se ejerce a cambio de una remuneración económica; sin embargo, la diferencia entre ellos radica a nivel de preparación académica que requiere cada uno. En ese sentido podemos señalar que para un *oficio*, no es necesario contar con un título universitario, sino con estudios secundarios o preparatorios terminados o en su defecto contar con la experiencia necesaria; no obstante, para ejercer una *profesión* se requiere de una preparación especializada y formal (estudios universitarios) para la obtención de un título o diploma que avale los conocimientos adquiridos por la persona.

Siendo ello así, se distingue que, un *profesional* es aquella persona que ha adquirido los conocimientos formales y especializados para ejercer una profesión (empleo o trabajo), mientras que, aquellas personas que ejercen un oficio, han adquirido conocimientos básicos durante la escuela secundaria o preparatoria, o recién terminada esta.

..." (Cfr. foja 93 del expediente judicial).

¹ Consulta N-025-18 de 18 de julio de 2018.



1099

Así la cosas, tal y como viene dicho en párrafos anteriores, a juicio de la Sala, la decisión adoptada por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, a través de la Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018, acusada de ilegal, constituye una "atribución legal", conforme a lo dispuesto en el artículo 12 (literal k) 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 advierte, que la mencionada Junta puede: "*interpretar y reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnico*".

Aunado a lo anterior, y de la lectura del Decreto 175 de 18 de mayo de 1959 "*Por la cual se aprueba el Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura*", se observa que la emisión de la Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018, atacada, tiene su fundamento jurídico en el artículo 184 (numeral 14) de la Constitución Política, dictada en función de la potestad reglamentaria del Órgano Ejecutivo. Veamos:

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

1. ...

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

..." (Lo resaltado es de la Sala).



Así la cosas, y en lo que atañe al especial interés que concita la temática del presente caso, es de notar que el Decreto 175 de 18 de mayo de 1959, es una norma subordinada o secundaria de contenido objetivo y general, cuya expedición tienen como finalidad específica, facilitar el cumplimiento de la Ley 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.

Esto es así, ya que el Reglamento es de inferior jerarquía respecto a la Ley, y no puede reformarla en forma alguna, sólo puede regularla para facilitar su ejecución.

Bajo este criterio, en Jurisprudencia emitida por la Sala Tercera de Contenciosos Administrativo, se consignó que: ²

“...

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:³

“...

A.-La potestad reglamentaria.

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

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

² Sentencia de 22 de enero de 2014.

³ Sentencia de 27 de diciembre de 2007.



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 contexto, y conforme a la potestad reglamentaria, el Órgano Ejecutivo, con la participación del Ministro de Obras Públicas, expidió el Decreto 175 de 18 de mayo de 1959 "Por la cual se aprueba el Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura", cuyo alcance regulatorio, es cónsono con lo estipulado en la Ley 15 de 1959, misma que, tal y como lo hemos indicado anteriormente, en su artículo 12 (literales a, d y k), señala que:

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

- a. Velar por el cumplimiento de esta Ley.



...

d. Expedir los certificados de idoneidad de que trata esta Ley y suspenderlos temporalmente o indefinidamente o cancelar los 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 técnicos.

...". (Lo resaltado y subrayado es de la Sala).

Al respecto, es preciso indicar, que la citada Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificado por el artículo 1 de la Ley 21 de 20 de junio de 2007, y el artículos 5-A adicionado por el artículo 4 de la Ley 53 de 4 de febrero de 1963, contempla una serie requisitos para la expedición del Certificado de Idoneidad, señalando, entre otros el siguiente:

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

a). ...

b). Haber recibido título o diploma de terminación de estudios en la rama correspondiente extendido por una universidad nacional o por una extranjera cuya autoridad académica hay sido reconocida por la Universidad de Panamá; y haber registrado dicho título o diploma en al Ministerio de Educación.

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

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

..." (Lo resaltado es de esta Sala).

Lo antes expuesto nos permite establecer, que la medida adoptada en la citada Resolución, si bien constituye un cambio de denominación de idoneidad a licencia, no es menos cierto, que tal acción, infringe el ordenamiento legal, porque lo que se pretende con tal distinción, y desde un punto de vista "estrictamente técnico", es distinguir a los profesionales idóneos egresados con nivel universitario, de aquellos que no tienen ese equivalente académico y sin que ello, se considere como un acto de discriminación o que se traduzca en



303

hecho arbitrario o extralimitación del marco legal que regula la materia técnica en estudio.

En este escenario, el artículo "CUARTO", de la **Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018**, atacada de ilegal, señala, que quedan **derogadas** todas aquellas disposiciones anteriores y que contravengan la misma y se reemplaza la denominación idoneidad por la de licencia.

Desde esta perspectiva, observamos que las disposiciones a las que hace alusión la Resolución en estudio, son los Actos Administrativos dictados por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, tales como la **Resolución JTIA 114 de 27 de noviembre de 1974**, en la que se estableció las reglamentaciones para las actividades de Instalador Electricista, Electricista General, Técnico Electricista y Maestro Electricista; la **Resolución JTIA 121 de 27 de noviembre 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 1983**, en la cual se 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.

De lo anterior se colige, que la mencionada Junta Técnica, en atención a las atribuciones técnicas y normativas, dispuso a través de la **Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018**, derogar las reglamentaciones citadas en el párrafo que antecede, en virtud que las mismas, concedían "idoneidades", al ejercicio de las actividades u oficios allí descritos, sin que se contara con un título universitario, tal y como lo exige la Ley marco y sus reformas, razón por la cual, y en virtud de las novedosas ofertas académicas, intermedio o vocacional, **resolvió** expedir "Licencias Temporales Renovables", a seis (6) oficios de la rama eléctrica, y cuatro (4) de la rama mecánica, permitiéndole, además, evaluar periódicamente la práctica responsable de las personas que cuentan con tales Licencias, a fin de garantizar la seguridad humana.



JDF

Por las razones expuestas, a juicio de esta Sala, no prosperan los cargos de infracción de los artículos 12 (literales d y g) de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, el artículo 3 del Código Civil, ni el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, toda vez que, con base a las consideración expuestas, el Acto acusado de ilegal, se emitió conforme a lo dispuesto en la Ley 15 de 1959 "*Que regula el ejercicio de las profesiones de Ingeniería y Arquitectura*", y sus reglamentos, quedando evidenciada, la atribución legal que posee la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, para regular los aspectos de carácter técnico establecidos en la Ley.

Bajo ese mismo criterio, resulta importante advertir, que conforme a lo dispuesto en el artículo "TERCERO" de la Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018, las personas naturales que ante de la emisión de la citada Resolución, hayan obtenido una idoneidad para ejercer los oficios a los que se refiere el artículo "PRIMERO", podrán conservarla en los mismos términos y condiciones que les fueron otorgadas, por lo que se desvirtúa la **no retroactividad** de la decisión.

Finalmente, es procedente señalar en cuanto a la supuesta vulneración de los artículos 17, 40 y 46 de la Constitución Política, queremos advertir, que a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, le compete el Control de la Legalidad de los Actos Administrativos, tal cual está previsto en el artículo 206, numeral 2, de la Carta Magna, siendo el Control de la Constitucionalidad, atribuido al Pleno de esta Corporación de Justicia; por tanto, el Tribunal Contencioso-Administrativo, no puede por razones de competencia material, conocer de la infracción de normas de Jerarquía Constitucional.

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 NO SON ILEGALES**, los artículos Primero y Cuarto, ni ninguno otro artículo de la Resolución JTIA No. 075 de 8 de agosto de 2018, "*Por medio de la cual se otorgan licencias temporales renovables a la personas naturales que*



505

realizan oficios complementarios de la Ingeniería y la Arquitectura”, proferida la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, y por consiguiente se niega el resto de las pretensiones solicitadas en el libelo de las Demandas.

NOTIFÍQUESE;



CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

[Handwritten signature]
CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

[Handwritten signature]
EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO

[Handwritten signature]
KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 9 DE marzo DE 2021

A LAS 8:45 DE LA tarde

A Procurador de la Administración, Suplente

[Handwritten signature]
Firma

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
3ª COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINA.

Panamá, 31 de marzo de 2021

DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

[Handwritten signature]

62



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Irving Antonio Maxwell, actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRACTICANTES, AUXILIARES Y TÉCNICOS EN ENFERMERÍA (ANPATE)**, presentó Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO.

El Acto administrativo impugnado lo constituye la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, a través de la cual se resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: DEROGAR el Reglamento de Prestaciones Médicas aprobado por la Junta Directiva en Sesión del 27 de diciembre de 1962 y todas sus modificaciones; el Reglamento sobre Prestaciones Médicas dispensadas en instituciones en el exterior cuando no se brinden en Panamá, aprobado mediante Resolución No.18,153-99 J.D. de 28 de octubre de 1999 y todas sus modificaciones; los artículos 10,12, 13, 14 y 15 del Acuerdo No.1 de 29 de mayo de 1995, por el cual se expidió el Reglamento General de Prestaciones del Seguro de Riesgos Profesionales y se dictan otras

63

disposiciones; y el Reglamento para la Homologación de la Atención Alterna y Opcional de Atención Médica Privada Dispensada a los Asegurados de la Caja de Seguro Social, aprobado mediante Resolución No.9931-94-J.D. de 17 de marzo de 1994.

ARTÍCULO SEGUNDO: APROBAR el Reglamento de Prestaciones y Servicios en Salud de la Caja de Seguro Social, cuyo contenido es el siguiente...”

Entre los hechos y omisiones fundamentales de la Acción, el apoderado judicial destaca que el Reglamento contenido en el Acto impugnado es meramente enunciativo, pues no detalla en su texto los controles para que se posibilite la conservación de los fondos y el patrimonio de la Caja de Seguro Social, que van a ser impactados ante la ausencia de un régimen de compensación de gastos debidamente estructurado y con fiscalización previa que impida un uso indiscriminado de los recursos y finanzas de la Institución.

Agrega la parte actora que el Reglamento en cuestión “... establece figuras y futuras prácticas tendientes a forzar la externalización de los servicios que presta la Caja de Seguro Social...”, lo que impactará de manera negativa los fondos del Programa de Enfermedad y Maternidad de la Institución, así como el de Riesgos Profesionales.

A su juicio, el Acto administrativo objetado no fue consultado ampliamente con los distintos sectores involucrados, siendo evidente la falta de controles para evitar la fuga de capitales y el aprovechamiento del patrimonio de la Institución por parte de intereses externos.

Concluye agregando que, con el Reglamento de Prestaciones y Servicios en Salud de la Caja de Seguro Social, se busca convertir la excepción en la regla, lo que no es posible, toda vez que la prohibición de externalización de servicios es expresa.

El apoderado judicial de la actora advierte como disposiciones legales infringidas, de manera directa por comisión, los artículos 70 y 132 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005. Al respecto señala que, en el presente caso se ha



64

vulnerado el Principio de Legalidad "... mediante la obstrucción de la función garantizadora y sistematizadora de la norma, ya que se omitió aplicar los principios que permiten garantizar la efectiva y oportuna realización de la función administrativa, pero con apego al debido proceso legal y plena objetividad."

Aunado a ello, sostiene que la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, fue emitida a sabiendas de la existencia, dentro de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, de normas que prohíben la externalización de los servicios en salud que presta la Institución y que priorizan la utilización de la red interna de servicios, por lo que cualquier elaboración al margen de dicha premisa, no busca otra cosa que disponer de los fondos y el patrimonio de forma indiscriminada, en perjuicio del interés colectivo de los asegurados.

De igual manera, indica que se ha vulnerado de manera directa por comisión, el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al transgredir el Principio de Estricta Legalidad, y ejecutarse en abierta infracción de la Ley Orgánica, norma jurídica vigente que establece la prohibición de externalizar los servicios de atención en salud que presta la Entidad.

Cabe señalar que la actora solicita en su libelo de demanda, la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social; y mediante Fallo de veintitrés (23) de septiembre de 2019, la Sala Tercera no accedió a dicha solicitud.

II. INFORME DE CONDUCTA.

Mediante Nota No. P. de J.D. No.288-2019 de 15 de octubre de 2019, el Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social remite su Informe Explicativo de Conducta resaltando en lo medular que, el Reglamento objetado fue emitido por la Junta Directiva de la Institución, en virtud de la potestad reglamentaria conferida en los artículos 1 (numeral 22), 6 y 28 (numeral 2) de la Ley 51 de 2005.



63

Argumenta que la revisión del Reglamento de Prestaciones Médicas, así como la normativa y ámbito de aplicación de la prestación del servicio sanitario en general, se inició con la entrada en vigencia de la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social.

Asimismo, presenta un cuadro comparativo entre el Reglamento de Prestaciones Médicas de la Caja de Seguro Social, de fecha 27 de diciembre de 1962 y el Reglamento de Prestaciones y Servicios de Salud, aprobado mediante la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, distinguiendo sobre el nuevo cuerpo normativo lo que a continuación se detalla:

"Se amplía el concepto de los servicios en salud que presta la Caja de Seguro Social y se incluye dentro de su marco regulatorio a los Riesgos Profesionales.

(...)

Se incluye el concepto de convenio de compensación de costos en la nueva reglamentación, de acuerdo al Artículo 136 de la Ley 51 de 2005.

(...)

Se amplía el ámbito de operación de los servicios en salud, incluyendo a las instalaciones del sector salud del Estado y los hospitales privados, pero con las limitaciones que señala la Ley Orgánica de la Caja, específicamente en el artículo 70 y en numeral (sic) 1 del Artículo 136 de la Ley 51 de 2005.

(...)

La antigua reglamentación ya establecía la posibilidad que los servicios de salud que brinda la institución pudieran ser dispensados en instalaciones privadas o que un(sic) fueran de su propiedad. Sin embargo, la misma era ambigua y no mantenía límites específicos para su otorgamiento. Situación que sí establece el nuevo reglamento. De igual manera, la antigua reglamentación no mantenía montos en cuanto a la contratación con el sector privado o en el caso de los reembolsos por gasto médicos, lo cual quedaba a la libre disposición de las partes al momento de suscribir los convenios o contratos pertinentes. Por el contrario en la nueva reglamentación se estipulan montos específicos, tanto para las contrataciones con el sector privado, prestaciones en el exterior y en caso de reembolsos. Lo que trae como consecuencia que estas contrataciones no puedan rebasar lo que señale el reglamento.

Por último es importante señalar, que por Ley, tanto en el artículo 70 y en el numeral 1 del Artículo 136, se establece la posibilidad, no



66

absoluta, que se establezcan convenios de cooperación en prestación de salud tanto con el sector privado y público.”

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El señor Procurador de la Administración, mediante Vista N°1361 de 27 de noviembre de 2019, solicita a la Sala Tercera que se declare QUE NO ES ILEGAL la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, dictada por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, mediante la cual se aprueba el “Reglamento de Prestaciones y Servicios en Salud de la Caja de Seguro Social”.

Denota que el precitado Reglamento contiene la atención de salud integral, los niveles de atención y los grados de complejidad de los servicios y las prestaciones en salud a enfermedades profesionales o no, la cartera de servicios, las que se dispensan dentro del país, pero fuera de la red de los servicios que brinda la Institución, las asistencias que se dispensan fuera del país, las certificaciones de salud y el reembolso de gastos médicos del Riesgo de Enfermedad y Maternidad; lo cual es cónsono con la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005.

De igual manera, agrega que el acto administrativo acusado de ilegal, tiene como fin último que se desarrolle un Sistema de Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social ordenado, sistematizado y administrativamente eficiente.

IV. DECISIÓN DE LA SALA

Luego de surtidas las etapas procesales, esta Superioridad procede a resolver la causa, previa las siguientes consideraciones:

La competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para ejercer el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan los funcionarios públicos y entidades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas está definida tanto en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, como en el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial.



67

Al explicar la naturaleza de la Acción de Nulidad, consagrada en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha dejado establecido, en reiterada jurisprudencia, que la misma tiene por objeto procurar el mantenimiento del orden jurídico abstracto, lesionado por el acto administrativo que se reputa ilegal; por lo que esta Acción sólo procede, salvo excepciones, cuando el demandante invoca la violación de los llamados actos jurídicos impersonales, creadores de situaciones jurídicas generales que afectan a todos los ciudadanos.

La pretensión de la Asociación Nacional de Practicantes, Auxiliares y Técnicos en Enfermería (ANPATE), es que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, por la cual se aprueba el Reglamento de Prestaciones y Servicios en Salud de la Caja de Seguro Social.

Observa la Sala que, la parte actora argumenta que el acto administrativo impugnado vulnera de manera directa por comisión, los artículos 70 y 132 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, así como el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyos textos son del siguiente tenor:

“Artículo 70. Prohibición de externalizar servicios. Queda explícitamente prohibida la adquisición de aquellos servicios que la Caja de Seguro Social se provee a sí misma y a los asegurados de manera normal, salvo en los casos en que la Institución se encuentre temporalmente imposibilitada. En esta última circunstancia, las autoridades de la Caja de Seguro Social estarán obligadas a acelerar los procesos que permitan eliminar lo más rápidamente posible la adquisición externa de dichos servicios.”

“Artículo 132. Sistema de Servicios de Salud de la Caja de Seguro Social. La Caja de Seguro Social, a través de un sistema de servicios de salud, brindará atención de salud a los jubilados, pensionados, asegurados y dependientes cubiertos por el Riesgo de Enfermedad y Maternidad y a los trabajadores cubiertos por riesgos profesionales, en forma integral. Esta atención se brindará en el ámbito de la red de servicios de atención institucional, a través del enfoque bio-sicosocial en salud y con criterios de efectividad, eficacia, calidad, equidad y oportunidad.”

“Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la



68

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.”

Previo al análisis de las normas que se estiman infringidas y del acto administrativo impugnado, este Tribunal Colegiado se percata que, por razón de las Demandas Contencioso Administrativas de Nulidad interpuestas igualmente por el Licenciado Irving Antonio Maxwell, actuando en nombre y representación de la Asociación Nacional de Funcionarios Administrativos de la Caja de Seguro Social y de la Asociación Panameña de Médicos Veterinarios (APMV) para que se declare, nula por ilegal, la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social -acumuladas mediante Resolución de treinta (30) de mayo de 2019- la Sala declaró mediante Sentencia de veintisiete (27) de agosto de 2020, que el acto administrativo citado en líneas que preceden NO ES ILEGAL. Cabe señalar que, tanto en el presente proceso, como en sendas demandas, las normas que se estiman infringidas y el concepto de la violación son del mismo tenor. En dicha Sentencia se expresó lo siguiente:

“... la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

(...)

De lo anterior se infiere que la Administración está legitimada para emitir su propio ordenamiento, cuando la Ley efectivamente le ha concedido tal potestad. Por tal razón, es que, nace un Reglamento por parte de una entidad pública, cuando ésta se encuentra actuando bajo el ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, existe un grado de subordinación del Reglamento con respecto a la Ley.

(...)

En ese orden de ideas, la potestad reglamentaria de la Caja de Seguro Social encuentra su génesis en los fundamentos Constitucionales del Derecho a la Seguridad Social, lo cuales se encuentran contemplados en el artículo 113 de la Carta Magna, que señala que los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez,



69

viudez, orfandad, paro forzoso, accidente de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridades sociales, y que la ley proveerá la implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

(...)

En ese orden de ideas, las violaciones directas por comisión, invocadas por la parte actora, que se refieren a que el acto impugnado es contrario a lo que establece la Ley 51 de 2005, norma jerárquicamente superior al mismo, no se evidencian en la situación jurídica que esta Sala analiza, toda vez que se constata que ninguna de las tres (3) disposiciones invocadas como violatorias de la Ley por el Reglamento contenido en la Resolución N° 52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva (sic) la Caja de Seguro Social, sean contrarias a la Ley 51 de 2005 y a la Ley 38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo, y pues dicha regulación obedece a la potestad reglamentaria contenida en los artículos 6, 28 (numeral 2) ...

Dichos artículos son el fundamento de la facultad que posee la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, al tenor de lo establecido en la ley 51 de 27 de diciembre de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social, por lo que a juicio del Tribunal, los demandantes parten de una premisa equivocada, en cuanto a la potestad reglamentaria se refiere ya que son claras las disposiciones que facultan a la Caja a ejercer esa facultad en casos como el ventilador, por la sencilla razón que es el ente regulador de la seguridad social pública.

(...)

En atención a lo antes expuesto, esta Superioridad no encuentra que los artículos 70 y 132 de la Ley 51 de 2005, así como el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, invocados por los demandantes como quebrantados por el Reglamento de Prestaciones y Servicios en Salud de la Caja de Seguro Social, contenido en la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitido (sic) por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, se hayan proferido en contradicción con la potestad reglamentaria de dicho organismo.”

Ante lo expuesto, valora esta Superioridad que no es viable pronunciarse sobre la legalidad del acto administrativo impugnado, toda vez que en el presente caso ha operado el fenómeno jurídico conocido como **Cosa Juzgada**, en atención a lo establecido en los artículos 1028 y 1030 (numeral 2) del Código Judicial, normas supletorias aplicables por disposición del artículo 57c de la Ley N° 135 de 1943, que disponen lo siguiente:

“**Artículo 1028.** La sentencia ejecutoriada que en proceso contencioso decide la pretensión tiene fuerza de cosa juzgada en otro proceso cuando entre la nueva demanda y la anteriormente fallada



70

hubiere:

1. Identidad jurídica de las partes;
2. Identidad de la cosa u objeto; y
3. Identidad de la causa o razón de pedir.

Se entiende que hay identidad de personas siempre que los litigantes del segundo pleito sean los causahabientes de los que contendieron en el pleito anterior, o estén unidos a ellos por vínculos de solidaridad o por lo que establece la indivisibilidad de las prestaciones, entre los que tienen derecho a exigir las u obligación de satisfacerlas.”

“**Artículo 1030.** Producen efecto de cosa juzgada contra terceros, las sentencias dictadas:

1. En los procesos relativos al estado civil de las personas y las referentes a la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias;
2. En los procesos seguidos por acción popular; y
3. En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, caso en el cual surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.”

Disposiciones estas que son concordantes con el precepto contenido en el artículo 206 de la Constitución Política, así como el artículo 99 del Código Judicial, que puntualmente establecen que las Sentencias dictadas por esta Sala son finales, definitivas y obligatorias.

En ilación, resulta oportuno citar lo que, respecto al fenómeno jurídico de **Cosa Juzgada**, expone el jurista Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Veamos:

“**Cosa juzgada.** Autoridad y eficacia que adquiere la sentencia judicial que pone fin a un litigio y que no es susceptible de impugnación, por no darse contra ella ningún recurso o por no haber sido impugnada a tiempo, lo que la convierte en firme. **Es característico en la cosa juzgada que sea inmutable e irreversible en otro procedimiento judicial posterior.** Se dice que la cosa juzgada es formal cuando produce sus consecuencias en relación con el proceso en que ha sido emitida, pero que no impide su revisión en otro distinto, como sucede en los procedimientos ejecutivos y en otros juicios sumarios, como los de alimentos y los interdictos, puesto que el debate puede ser reabierto en un juicio ordinario, y que es substancial cuando sus efectos se producen tanto en el proceso en que ha sido emitida cuanto



71

en cualquiera otro posterior. La cosa juzgada constituye una de las excepciones perentorias que el demandado puede oponer a la acción ejercitada por el actor; para ello es necesario que concurren los requisitos de identidad de las personas, identidad de las cosas e identidad de las acciones. (Ossorio, Manuel. "Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales", 1ª Edición Electrónica, página 136)" (lo resaltado es nuestro)

Siendo así, por razón de la Sentencia de veintisiete (27) de agosto de 2020, en la que se reconoció la legalidad del acto administrativo impugnado, y en virtud del configurado fenómeno de **Cosa Juzgada**, no es posible emitir un nuevo pronunciamiento de fondo, pues conllevaría desconocer lo resuelto por la Sala Tercera en los mencionados Procesos.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE HAY COSA JUZGADA** en la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Licenciado Irving Antonio Maxwell, actuando en nombre y representación de la **ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRACTICANTES, AUXILIARES Y TÉCNICOS EN ENFERMERÍA (ANPATE)**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.52,872-2018-J.D. de 10 de octubre de 2018, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, y **ORDENA** el archivo del expediente.

NOTIFÍQUESE;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO



CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGEN:
Panamá, 31 de marzo de 2021
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá

KATIA ROSAS
SECRETARIA

FE DE ERRATA

MINISTERIO DE SALUD

PARA CORREGIR ERROR INVOLUNTARIO DEL MINISTERIO DE SALUD EN LA PARTE RESOLUTIVA, LA HORA EN QUE INICIA EL TOQUE DE QUEDA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, DESCRITA EN EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 485 DE 16 DE ABRIL DE 2021, ASÍ:

DONDE DICE:

Artículo 2: A partir del día lunes, 19 de abril de 2021, se establece la reducción del horario del toque de queda vigente en todo el territorio nacional, de lunes a domingo, de 12:00 p.m. hasta las 4:00 a.m.

DEBE DECIR:

Artículo 2: A partir del día lunes, 19 de abril de 2021, se establece la reducción del horario del toque de queda vigente en todo el territorio nacional, de lunes a domingo, de 12:01 a.m. hasta las 4:00 a.m.