

Entrada No. 94074-2020

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DONALDO AUGUSTO SOUSA GUEVARA Y EL LICENCIADO JORGE SOUSA ANTOLA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **ARIEL ANTONIO MARTÍNEZ LENE**, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DEL CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE AGRICULTURA, PARA QUE SE DECLARE NULA POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 107 DE 30 DE OCTUBRE DE 2019, EMITIDA POR LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, dieciocho (18) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

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

I. LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

El acto administrativo impugnado resuelve, entre otras cosas, *“REGLAMENTAR la profesión de INGENIERO AGRÍCOLA CON ORIENTACIÓN EN MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS, como una especialización de la ingeniería, conforme se dispone en la presente resolución;”*.

Al examinar la admisibilidad de la Demanda, se advierte que el recurrente ha formulado una solicitud especial que debe ser atendida de manera previa, y que hace referencia a la medida cautelar de **Suspensión Provisional** del acto demandado, con base en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, motivo por el cual, la misma debe ser revisada a fin de verificar si cumple con los requisitos establecidos en la Ley y la Jurisprudencia, y si se acreditaron los hechos alegados para fundamentar su petición, la cual debe ser plenamente motivada, a fin de indicar las causas que justifiquen la urgente necesidad de su adopción.

En ese sentido, se aprecia que la solicitud elevada a esta Sala por la parte demandante, sustenta las razones por la cual considera que la medida de Suspensión Provisional debe ser decretada, de la siguiente manera:

“VI- SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.

...

Por ello, sustentamos la Tutela Cautelar en lo siguiente:

A. La apariencia del Buen Derecho.

El Fumus boinis (sic) iuris se encuentra plenamente acreditado en el contexto de la demanda, debido a que es notoria la infracción de las disposiciones legales, que se señalan como infringidas¹ por la RESOLUCIÓN N°107- del 30 de octubre de 2019, de la JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA.

En este ámbito es urgente la adopción de la medida cautelar de la suspensión de la resolución de la JTIA² que nos ocupa, toda vez que se ha violado las normas vigentes, que otorgan exclusivamente y en forma especial, al CTNA³, la competencia de regular las ciencias agrícolas en el país, en particular otorgar la idoneidad y reglamentar las mismas, creando un serio e inmediato perjuicio al ordenamiento vigente respectivo, con sus consecuencias, como son la doble idoneidad y el impacto a todo ordenamiento Jurídico especial, de los profesionales de las ciencias agrícolas señalado.

B. El Perjuicio por la Mora.

Siendo un deber del Estado el prevenir el daño que puede ocasionar, el que una institución no competente como lo es la JTIA,

¹ La Sala indica que en la demanda presentada, se señalan como infringidos los artículos 1, 6 y 8 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961; el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 265 del 24 de septiembre de 1968; y el artículo 36 de la Ley 38 de 2000.

² La Sala infiere que se refiere a la JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA.

³ La Sala infiere que se refiere a la CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE AGRICULTURA.

emita normas para los profesionales de las ciencias agrícolas, que por ley son exclusivas de la competencia del CTNA, poniendo en grave riesgo, el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, para los profesionales de las ciencias agrícolas, su idoneidad, Resoluciones que la reglamentan, desemboque profesional, estabilidad y Escalafón Profesional, ocasionando graves daños a los ciudadanos, que son profesionales de las ciencias agrícolas. Existe entonces un perjuicio que está constituido por la violación ostensible o palmaria del ordenamiento jurídico.

El perjuicio por la mora y la apariencia del buen derecho se refleja, en el hecho de que, a la fecha del presente recurso, a pesar de las reuniones con Miembros de la JTIA y la nota enviada por parte del CTNA a la JTIA, solicitando que se anulen estas resoluciones ilícitas, no se ha obtenido ninguna respuesta de la misma, que ha continuado adelantando actos contra el ordenamiento especial de los profesionales de las ciencias agrícolas y el CTNA.

Por las consideraciones de hecho y de derecho antes expuestas, solicito respetuosamente a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se sirva suspender provisionalmente los efectos de la RESOLUCIÓN de la JUNTA DIRECTIVA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA N°107- del 30 de octubre de 2019, por su eminente violación al orden legal objetivo.”

II. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA.

Sobre la naturaleza de la Medida Cautelar de Suspensión Provisional del Acto Administrativo.

Previo a las consideraciones propias de la solicitud presentada, esta Sala estima oportuno exponer algunas acotaciones que a nivel jurisprudencial y doctrinal se han vertido sobre la figura de la Suspensión Provisional del Acto Administrativo, de manera que ello nos coloque en un contexto que nos permita evaluar de manera objetiva la viabilidad o no de la petición interpuesta.

Desde esa óptica, partimos señalando que, conforme a lo previsto en el artículo 73 de la Ley 135 de 1943⁴ y la línea jurisprudencial sistemática de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dicha medida cautelar responde a una potestad discrecional que se le reconoce a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para suspender los efectos del acto administrativo impugnado si, en su opinión, ello es necesario para evitar un perjuicio grave e inminente.

⁴ Cuyo contenido es el siguiente: *"El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en pleno puede suspender los efectos de un acto, resolución o disposición, si a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave"*.

Sobre el particular, el autor García De Enterría⁵ considera la Suspensión Provisional como: “...una medida de carácter provisional y cautelar, llamada a asegurar la integridad del objeto litigioso (suspensión en vía de recurso) o a garantizar la imposición del criterio del ente u órgano superior que ostente la tutela o el control sobre el autor del acto (suspensión como medida de tutela o control) en tanto se produce una decisión definitiva sobre la validez del mismo”.

En relación con los requisitos que deben concurrir para que la Suspensión Provisional del acto sea decretada, el administrativista argentino Roberto Dromi⁶ ha sostenido que “...las partes podrán solicitar la suspensión de ejecución de un acto administrativo siempre que se cumplieran los recaudos previstos en la normativa: 1) derecho verosímil, 2) posibilidad de sufrir un perjuicio inminente y que la medida solicitada no afecte el interés público...Procede la suspensión cuando la disposición a prima facie es nula o puede producir un daño grave si aparece como anulable.”

Sobre este último punto, la jurisprudencia de este Tribunal ha coincidido al referirse a dos (2) exigencias imprescindibles para que tal suspensión tenga lugar, a saber:

1. La apariencia del buen derecho, también conocida como “*fumus boni iuris*”, que converge cuando del acto administrativo impugnado se vislumbra una violación clara y manifiesta o notoria al ordenamiento jurídico, es decir, ante la existencia de un Derecho o una situación jurídica que requiera de una protección jurisdiccional; y,

2. El perjuicio notoriamente grave, también conocido como “*periculum in mora*”, que alude al temor fundado que el derecho reclamado pueda sufrir un perjuicio inminente e irreparable, en otras palabras, no es más que el daño grave e irreversible que puede derivarse por el transcurso del tiempo que toma en

⁵ Citado por Jorge Fábrega P., Medidas Cautelares, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Colombia, 1998, Pág. 347.

⁶ DROMI. Roberto. Derecho Administrativo. 12ª. Edición, Hispana Libros. Buenos Aires. 2009 P. 1216

surtirse el Proceso, que se puede ocasionar, producto de la ejecución de la actuación.

Sobre la viabilidad de la Suspensión Provisional, esta Sala ha mantenido el criterio objetivo, dirigido a que se ordene la misma cuando es evidente el daño y peligro. Tal afirmación puede ser corroborada de la atenta lectura, entre otras, de la Resolución de 14 de abril de 2015, misma que a su vez cita el extracto de la Resolución de 12 de mayo de 2012, en lo siguiente:

"...para poder acceder a la medida de suspensión provisional de los efectos de la resolución demandada, se ha de cumplir con dos presupuestos indispensables, comprendidos por el *fumus boni iuris* y el *periculum in mora*.

El *fumus boni iuris*, o apariencia de un buen derecho, conlleva a que *prima facie* la demanda esté debidamente fundada, revestida de credibilidad y que el acto cuestionado se encuentre teñido de ilegalidad manifiesta.

Siendo que la ilegalidad que conduce a la suspensión, es la ilegalidad palmaria o manifiesta, es decir, la que surge en forma evidente del propio acto.

En cuanto al *periculum in mora*, o peligro en la demora, se traduce en que el acto impugnado de no ser suspendido pueda acarrear un daño grave, considerable y no fácilmente reparable.

En la tutela cautelar administrativa el Tribunal Contencioso Administrativo debe valorar no sólo la situación particular del afectado, sino también el interés público."

Este Tribunal, a través de su jurisprudencia, también ha señalado que en la Tutela Cautelar el Tribunal Contencioso Administrativo debe valorar no solo la situación particular del afectado, sino también el interés público, por tanto, previo a decretar la medida de Suspensión Provisional, es su obligación una minuciosa ponderación sobre los efectos adversos que el acto administrativo puede ocasionar en perjuicio del interés público. En torno al examen de intereses que debe efectuarse al ejercitar la Tutela Cautelar en sede administrativa, la autora española Carmen Chinchilla Marín⁷, ha expresado lo siguiente:

"Todavía en el plano de la comprobación por el Juez del *periculum in mora*, la tutela cautelar administrativa presenta una peculiaridad muy importante consistente en que **debe**

⁷ En su obra *La Tutela Cautelar en la Nueva Justicia Administrativa*, Editorial Civitas, Madrid, 1991, pág. 44

valorarse siempre el interés público que el acto administrativo de que se trate ponga en juego. Es decir, que la apreciación del daño irreparable debe **hacerse en presencia de la apreciación del posible daño que para los intereses generales pueda derivarse de la adopción de una medida cautelar.** En una palabra, la irreparabilidad del daño para el recurrente ha de ser comparada y ponderada con la irreparabilidad del daño para el interés general.” (El resaltado es nuestro).

Así mismo, tenemos que la Resolución de 22 de junio de 2018, proferida por esta Sala reafirma estos razonamientos, al indicar en su parte medular lo siguiente:

“...se desprende que la medida cautelar tiene como finalidad garantizar que entre el tiempo de presentación de la demanda y se dicte la sentencia final no se produzcan perjuicios notoriamente graves, asegurando así que la sentencia tenga efectividad o utilidad, así mismo; **que en la cautelar administrativa tiene la peculiaridad de que se valore o pondere el interés general.**” (El resaltado es nuestro).

En ese contexto, tenemos que la Medida Cautelar de Suspensión Provisional del Acto Administrativo tiene como propósito evitar que el demandante o el ordenamiento jurídico sufran perjuicios graves o de difícil o imposible reparación; no obstante, también busca preservar la existencia del acto impugnado, de manera que, posteriormente, pueda recaer una decisión que resuelva la pretensión planteada en la Demanda y que la misma no carezca de efectividad y utilidad. De igual manera, se evidencia **que en la medida cautelar administrativa debe necesariamente valorarse o ponderarse el interés general.**

Así las cosas, resulta oportuno señalar que el ejercicio de la discrecionalidad que contempla el artículo 73 de la Ley 135 de 1943, lleva implícito, como un deber para la Sala, ponderar si frente a lo solicitado existe preliminarmente, una afectación de un interés público tutelado, realizando así las debidas consideraciones.

Lo puntualizado, pone de manifiesto que, para poder acceder a la medida cautelar de la Suspensión del Acto Administrativo, es necesario, además de la

debida motivación de la solicitud, que queden plenamente evidenciados todos aquellos elementos probatorios y/o pruebas constituidas que permitan a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia corroborar el grado de afectación que podría generar la emisión del acto administrativo impugnado. En este sentido, el criterio que ha sostenido este Tribunal es que, quien formalice una Solicitud de Suspensión Provisional del Acto Administrativo que demande, **tiene** que acompañarla de prueba o pruebas **que acrediten graves perjuicios**.

Habiendo señalado lo anterior, corresponde ahora el estudio de la procebilidad de la solicitud formulada.

Sobre el fondo de lo solicitado

Bajo este marco de ideas, luego de la debida revisión preliminar se aprecia que la solicitud incoada por el accionante se fundamenta en dos aspectos, a saber:

- 1) Considera que el acto administrativo atacado fue emitido por una Institución (Junta Técnica de Ingeniería y Agricultura) no competente legalmente para emitir normas regulatorias que le sean alcanzables a los profesionales de las Ciencias Agrícolas, violando normas vigentes que otorgan tal facultad de regulación al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, y;
- 2) Manifiesta que el daño ocasionado por la Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019, emitida por La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, se ve traducido en la afectación del ordenamiento jurídico, con la consecuente afectación para los Ingenieros en Ciencias Agrícolas, por cuanto dicha Institución exige y emite idoneidades a dichos profesionales sin que exista un sustento legal para ello.

A. “*Fumus boni iuris*”

Sobre la Posible contravención al contenido de los artículos 1 y 8, literal b, de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, “Por la cual se dictan

disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas”.

Al realizar el estudio preliminar de los argumentos invocados por el actor, este Despacho estima que, a prima facie, se podría concluir que existen méritos para acceder a la solicitud formulada, pues pareciese advertirse una posible contravención al contenido de los artículos 1 y 8, literal b, de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, “Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas”, como consecuencia de la emisión de la Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019, proferida por La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

En este sentido, resulta pertinente citar el contenido de los aludidos artículos 1 y 8, literal b, de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, que a su letra dicen:

“Artículo 1°. Para la prestación de Servicios Profesionales en Ciencias Agrícolas en el territorio de la República de Panamá, se requiere poseer certificado de idoneidad expedido de acuerdo con lo que estipula esta Ley.

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

Artículo 8°. Son funciones del Consejo Técnico Nacional de Agricultura:

...

b) **Expedir los certificados de idoneidad y autorizaciones de que trata esta Ley** y suspenderlos temporal o indefinidamente o cancelarlos a quienes hubieran incurrido en las faltas del artículo 5°.” (El énfasis es suplido).

Tal como se aprecia, la normativa invocada dispone que para la prestación de servicios profesionales en Ciencias Agrícolas en el territorio de la República de Panamá, incluyendo dentro de esta rama a la Ingeniería Agrícola,

se requiere poseer certificado de idoneidad expedido por el Consejo Técnico Nacional de Agricultura.

Ahora bien, al confrontar el contenido del artículo en cuestión con las constancias procesales que reposan en el Expediente, se desprende que la Junta Técnica de Ingeniería y Agricultura, a través de la Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019, pareciese estar, de manera reglamentaria, atribuyéndose una competencia Legal que le corresponde al Consejo Técnico Nacional de Agricultura. Como consecuencia de ello, existe la concurrencia de uno de los supuestos establecidos para acceder a la Medida Cautelar en estudio.

B. “Periculum in mora”

En cuanto a los perjuicios graves que se derivarían del acto administrativo acusado, debemos indicar que vislumbramos, principalmente, que el hecho que una autoridad administrativa se endilgue competencias que de acuerdo a la Ley no les atribuyen, constituye una afectación al ordenamiento jurídico vigente que tiene incidencia en todos aquellos profesionales de la Ingeniería Agrícola que requieren una idoneidad otorgada por el ente jurídico que según la norma está facultado para otorgárselo.

Tomando en cuenta lo antes indicado, y luego de la cuidadosa revisión de las piezas procesales que componen el Expediente objeto de nuestra atención, somos de la opinión que la solicitud incoada por el CONSEJO TÉCNICO NACIONAL DE AGRICULTURA, pareciese encontrar sustento jurídico en las excertas a las que hemos hecho alusión, por ende, posee la característica de apariencia del buen derecho, motivo por el cual, para evitar un perjuicio notoriamente grave, corresponde a la Sala acceder a la petición de Medida Cautelar por él interpuesta.

Finalmente, se hace necesario anotar que aunque este Tribunal estima, de manera preliminar, la concurrencia de elementos que en esta fase permiten acceder a la Suspensión Provisional solicitada, esta no constituyen una opinión definitiva sobre la controversia, toda vez que las cuestiones jurídicas que forman

parte de la misma, se dilucidarán oportunamente al decidir el fondo del Proceso, razón por la cual debe quedar claro que lo aquí expresado no puede considerarse como un adelanto de tal decisión.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **ACCEDE** a la solicitud de **Suspensión Provisional** de los efectos de la Resolución No.107 de 30 de octubre de 2019, emitida por La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, solicitada por el Licenciado Donaldo Augusto Sousa Guevara, actuando en nombre y representación de **ARIEL ANTONIO MARTÍNEZ LENEÉ**, en su calidad de Presidente y Representante Legal del Consejo Técnico de Agricultura, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad que ha interpuesto, para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo antes indicado, y para que se hagan otras declaraciones.

NOTIFÍQUESE;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA