

57



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO**

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

VISTOS:

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Martín Jesús Molina, en representación de EDWIN CEPEDA RUIZ, para que se declare inconstitucional el ordinal b del artículo 24 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, que regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura.

I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

El artículo 24 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, cuyo ordinal b es demandado de inconstitucional, es del siguiente texto:

“Artículo 24. Sólo pueden ejecutar obras de ingeniería y arquitectura o dedicarse a dichas actividades en el país, las empresas que se hayan registrado en la Junta, para lo cual deben reunir los requisitos siguientes:

- a) Estar domiciliadas en Panamá a menos que estén amparadas al efecto en convenios internacionales.
- b) Que las personas responsables por las obras de ingeniería y arquitectura sean profesionales idóneos en sus respectivos ramos.**
- c) Cumplir con las demás disposiciones de esta ley y sus reglamentos” (El resaltado es del Pleno).

II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS

El demandante señala que el ordinal b del artículo 24 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959 que regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura, vulnera el artículo 19 de la Constitución Política, a saber:

58

“Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.

Expone que la norma demandada infringe el principio de igualdad de todos ante la ley y de no discriminación estatuido en el artículo 19 de la Constitución Política al desconocer la igualdad de todos los profesionales como personas o seres humanos ante la ley y colocar a los profesionales de la ingeniería y arquitectura en estado de supremacía y privilegio frente a otros profesionistas afines de desarrollo de software respecto a la realización de obras, con lo que establece una discriminación tácita o implícita por razón de la condición de profesionales distintos a la Ingeniería y Arquitectura que conlleva una exclusión con todos los demás “profesionistas” de desarrollo de software y programas informáticos. Sostiene que hay discriminación y que, al tenor del artículo 19 de la Constitución, debe ser reparada.

El demandante señala que la nueva realidad constitucional ha borrado las diferencias jurídicas entre los profesionales de la ingeniería y arquitectura frente a otros profesionales afines y cualquier diferenciación en tal sentido entraña “un resabio de la antigua y superada distinción entre los esposos del matrimonio”.

Indica también que la Resolución N° 761 de 13 de junio de 2007, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, reglamentó la profesión de licenciatura en desarrollo de software, como una de las actividades afines de la ingeniería, pero el ordinal de la norma atacada señala que para poder fungir como profesional idóneo responsable de empresa se debe ostentar títulos de licenciatura que indiquen expresamente ingeniería o arquitectura, lo cual es violatorio de la moral, la ética, la ley y la Constitución.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Vista N°19 de 22 de diciembre de 2020, la Procuraduría General de la Nación emitió su opinión en el presente proceso constitucional y concluyó que el ordinal b del artículo 24 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, **no es inconstitucional.**

Dicho criterio descansa en que el interés que subyace en la disposición acusada consiste en garantizar la idoneidad y responsabilidad técnica de los profesionales que actuarán como responsables de las obras que realicen las empresas registradas en la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

Agregó que en la disposición objeto de la demanda no existe discriminación alguna dado que todo profesional idóneo, en su respectiva rama (ingeniería agrícola, arquitectónica, civil, química, industrial, etc.) podrá ser responsable de una empresa que se haga cargo de obras de ingeniería o arquitectura, según sea el caso.

IV. FASE DE ALEGATOS

Según lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó el presente negocio en lista y se publicó edicto por el término de tres días con la finalidad que el demandante y toda persona interesada presentaran sus argumentos por escrito. Agotado el plazo, no se hizo ejercicio de este derecho.

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Cumplidas las etapas inherentes a este tipo de acción constitucional, corresponde al Pleno de esta Corporación de Justicia, avocarse a decidir la respectiva Demanda de Inconstitucionalidad, para lo cual son oportunas las siguientes consideraciones.

1. Competencia

La guarda de la integridad de la Constitución la ejerce, privativamente, la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, el artículo 206 de la Constitución Política establece lo siguiente:

"La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

..."

60

Del precepto constitucional citado, se desprende que la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de este tipo de acción que, para el caso que nos ocupa, está dirigida a que sea analizada la constitucionalidad del ordinal b del artículo 24 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959.

2. Problema Jurídico y solución

Vistos los hechos y argumentos de la acción, el texto demandado y la opinión del Procurador General de la Nación, percibe el Pleno que lo que tiene ante sí es una demanda en la que su proponente parece haber malinterpretado el sentido de la disposición jurídica y, bajo esa percepción errónea, la ha acusado de discriminatoria e inconstitucional. Veamos:

Dicha disposición forma parte de la Ley que regula el ejercicio de la Ingeniería y Arquitectura y, en específico, del apartado que establece los requisitos para el registro ante la Junta Técnica pertinente de las empresas que pretendan ejecutar obras de ingeniería y arquitectura en el país.

Lo anterior pone de manifiesto que la parte de la ley que se ha demandado halla su punto de contacto con la Constitución Política en el artículo 40 de la misma que reconoce el derecho al libre ejercicio de cualquier profesión u oficio con sujeción a lo que establezca la ley en materia de, entre otras cosas, idoneidad. Veamos dicho artículo a continuación:

“Artículo 40. Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias. No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes”.

La norma constitucional consagra en forma amplia el derecho a la libertad de profesión, supeditado únicamente a las condiciones o requisitos que la ley establezca para su ejercicio en cuanto a los aspectos en ella señalados¹, como es el caso de la

¹ Sentencia de 3 de septiembre de 2002. Registro Judicial. Septiembre 2002, página 150.

idoneidad, resultado de lo cual, queda entendido que el constituyente delegó en el legislador la tarea de definir las condiciones y requisitos que hacen a las personas aptas para desarrollar las profesiones u oficios.

Si el legislador está constitucionalmente habilitado para regular la idoneidad de las personas naturales para el ejercicio de las profesiones, tanto más lo está en relación con las empresas que provean los servicios y obras que los profesionales están supuestos a satisfacer como actividad económica en los términos del artículo 282 de la Carta Magna² en concordancia con el artículo 159 de la misma³.

Expresado lo anterior, en la medida que la ingeniería y la arquitectura son profesiones y actividades económicas reguladas por ley, las limitaciones que la Ley 15 de 26 de enero de 1959, establece para su ejercicio en dichos extremos, esto es, como persona y como empresa registrada, no pueden ser, *per se*, inconstitucionales, ya que cumplen un cometido constitucional.

Sin embargo, al acusarse de discriminatorio el literal b del artículo 24 de la misma, corresponde verificar si en su texto se advierte una palabra, frase, oración o cláusula que contenga un *"juicio de diferenciación"* o dispense *"un trato excluyente o diferenciador que no tenga estricta justificación en sus postulados"*⁴.

No cabe ahondar sobre el análisis de posible discriminación derivada de la disposición que es objeto de esta sentencia en relación con los criterios explícitamente señalados en el artículo 19 de la Constitución Política (raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas, sobre los que existe profusa y constante jurisprudencia) porque resulta evidente que el precepto no se refiere a ellos de modo

² **Artículo 282.** El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país. El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.

³ **Artículo 159.** La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución

⁴ Tales conceptos son de la Corte Constitucional Colombiana y fueron empleados en la Sentencia T-131/06 de 23 de febrero de 2006 recuperada de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-131-06.htm>.

W2

expreso o velado, de allí que el énfasis debe centrarse en determinar si el postulado del literal b del artículo 24 de la Ley 15 de 1959 contiene una exclusión ilegítima y arbitraria respecto al acceso a un derecho entre personas que se encuentran en situación idéntica o muy similar, de modo que tal que se vea vulnerado el derecho a la igualdad ante la ley⁵ que es el correlato de no ser discriminado.

Lo expresado, que es también un examen de convencionalidad al tenor de lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Política, en la medida que se relaciona con el artículo 24 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos que prohíbe toda discriminación que emane de la ley, permite concluir que no existe la alegada discriminación, puesto que “el derecho” del que trata la disposición sobre la que se sentencia, es la autorización y registro de las empresas que pretendan ocuparse del desarrollo de actividades de ingeniería y arquitectura, lo cual queda condicionado por el legislador a que un profesional idóneo del tipo específico de ingeniería y la arquitectura que constituya el giro de actividades de la compañía, sea responsable de las mismas.

Y es que por el carácter eminentemente técnico, científico y especializado de las ingenierías y la arquitectura, la ley consideró indispensable que las personas a cargo de las empresas que pretendan dedicarse al ejercicio de estas como actividad económica cuenten con la habilitación legal que corrobora la aptitud y conocimientos en su respectiva rama, es decir, con idoneidad profesional.

En línea con la opinión del Procurador General de la Nación, considérese que con la expresión “respectiva rama”, del ordinal b del artículo 24 de la Ley 59 de 1959, se hace alusión, sencillamente, a que la empresa que desee dedicarse a la ingeniería arquitectónica, civil, mecánica, de minas, industrial, química o geológica⁶ deberá estar bajo responsabilidad de un ingeniero cuya idoneidad corresponda a la “respectiva

⁵ **Artículo 20.** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.

⁶El Decreto N°257 de 3 de septiembre de 1965 (G.O.15499) las reglamenta.

13

rama” de la ingeniería de que se trate⁷.

Así las cosas, el criterio de igualdad en el ordinal objeto de la acción se identifica a partir de su propósito que es determinar los requisitos de registro y autorización legal de las empresas para la ejecución de obras de ingeniería y arquitectura en la República, para lo que se establece un estándar de la misma escala que es idoneidad profesional del ingeniero o arquitecto responsable. La única distinción, enteramente racional y legítima, es que esa idoneidad guarde correspondencia con el tipo obras de ingeniería y arquitectura a las que vaya a dedicarse la empresa.

En ausencia de dudas, reservas o evidencia⁸ sobre la inconstitucionalidad de la norma demandada, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia deberá decantarse por negar la pretensión que le ha sido planteada⁹, decisión que es congruente con aquella que dejó consignada en el Auto de 16 de febrero de 2021¹⁰ que NO ADMITIÓ la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la primera parte del artículo 9 de la Ley 15 de 1959 que es del tenor siguiente:

“Artículo 9. Toda obra de ingeniería o arquitectura que se ejecute en el país, deberá estar, según su naturaleza, bajo la responsabilidad técnica de un ingeniero o un arquitecto o de una empresa que tenga a su servicio profesionales idóneos...”.

En ese fallo de esta Superioridad, se determinó que la intención del demandante era que se declarase la inconstitucionalidad de la norma por no comprender en ella, otras profesiones afines a la ingeniería y arquitectura, lo cual, precisó el Pleno, no es una circunstancia que pueda conducir a la poco prudente decisión de conceder lo pedido, sino que pone de manifiesto la falta de legislación sobre una determinada materia que no puede ser remediada a través del proceso constitucional abstracto.

Tal como se advirtió en aquella demanda, en la presente también se percibe el interés del demandante en que se elimine, a través de este proceso, un requisito legalmente

⁷ Esta misma lógica se halla en la reglamentación del artículo 24 de la Ley 15 de 1959: las Resoluciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas N°24 de 1965 (G.O.17264), N°70 de 1971 (G.O.16865) y N°005 de 2016 (27955).

⁸ Toma el Pleno la acepción de “certeza clara y manifiesta de la que no se puede dudar”.

⁹ Principio de interpretación constitucional “conforme a la Constitución”.

¹⁰ Entrada 801-20.

04

establecido para el registro de las empresas de ingeniería y arquitectura ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, de modo que, un tipo de profesionales que no regula explícitamente la Ley 15 de 1959 y cuya formación especializada y técnica dista de la que tienen los ingenieros y arquitectos, esto es, los licenciados en desarrollo de software, puedan acceder al registro de ese tipo empresas y hacerse cargo de obras.

Por consiguiente, y a pesar del énfasis que se trata de colocar en ello, la demanda no exhibe un posible conflicto relacionado con fueros, privilegios o igualdad ante la ley, sino que aspira a servirse del proceso constitucional para obtener un cambio que, si es el caso que deba producirse, corresponde al ámbito de competencias del poder legislativo. Proporciones guardadas, en el fallo de 5 de octubre de 2018 dictado con ocasión de la entrada N°1250-16, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló, respecto a la demandada inconstitucionalidad de ciertas disposiciones de la ley que reconoce el ejercicio de la profesión de técnico en asistencia odontológica¹¹, lo siguiente:

“En consecuencia, a juicio de esta Superioridad, ...no pueden considerarse que las frases "tienen formación universitaria", del artículo 2 y la frase "tener título universitario" del numeral 2 del artículo 6, ambos artículos de la Ley No.13 de 17 de mayo de 2006, son inconstitucionales, en atención a los argumentos invocados por el activador constitucional; en todo caso, la equiparación de los títulos que propone el actor constituye un tema de orden legal y no constitucional, en cuanto a requisitos de idoneidad profesional se refiere”.

En conclusión, si la ley 15 de 1959 debe ocuparse de profesiones afines a la ingeniería y la arquitectura o si debe, ampliar, cambiar o flexibilizar los requisitos para el registro de empresas que ejecuten o pretendan dedicarse a obras de ingeniería y arquitectura, al igual que a actividades afines, es un asunto que entra en el radio de acción del órgano del Estado al que constitucionalmente se le asignó la creación y modificación de las leyes, no al Pleno de la Corte Suprema de Justicia como guardián de la integridad de la Constitución Política.

¹¹ Ley 13 de 15 de mayo de 2006.

Expresado lo anterior, lo que corresponde es declarar que no es inconstitucional el ordinal b del artículo 24 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959 y así se procede a continuación.

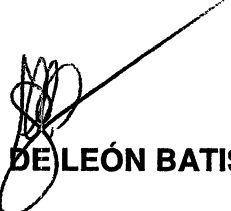
PARTE RESOLUTIVA

Por los razonamientos vertidos, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el ordinal b del artículo 24 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959.


FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 206 de la Constitución Política.

Notifíquese y publíquese en Gaceta Oficial.

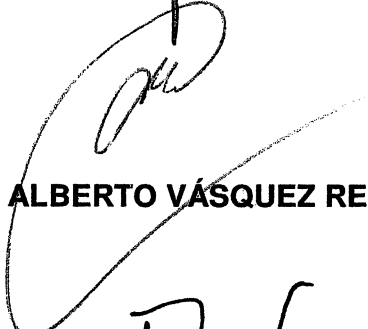

MARIBEL CORNEJO BATISTA


HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA



LUIS R. FÁBREGA S.

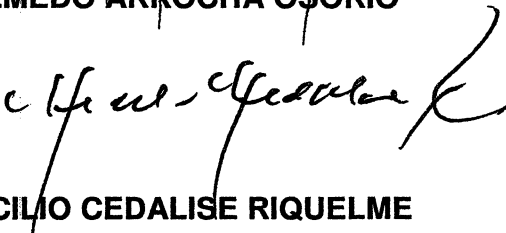

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS



ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES


OLMEDO ARROCHA OSORIO


JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS


CECILIO CEDALISE RIQUELME


YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General