

Panamá, 24 de abril de 2002.

Ingeniero

Ulises Lay

Presidente de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura
Ministerio de Obras Públicas.

E. S. D.

Señor Presidente:

Con agrado pasamos a brindarle nuestra opinión jurídica, en torno a su *consulta administrativa*, relacionada con la aplicación e interpretación de la legislación que establece la obligatoriedad de la convalidación de los títulos de ingeniería.

Con la finalidad de cumplir con nuestro deber le recomendamos que para próximas consultas, nos permita saber cuál es el criterio jurídico de los abogados asesores de su dependencia, o del propio Ministerio de Obras Públicas. Igualmente, es importante que se nos explique con detalle, el caso concreto que motiva la *consulta*, ya que, sin esa información, nuestro dictamen se circunscribirá a referirse a supuestos hipotéticos, que a lo mejor, no inciden de manera específica en la solución pretendida.

La consulta

La nota por la cual se eleva a la Procuraduría de la Administración la *consulta administrativa* está identificada como nota número JTIA-02-2002, en donde se nos indica sus dudas respecto de la correcta interpretación de las que puedan regular el tema de la convalidación y de la reválida de títulos, especialmente de los títulos de ingenieros y arquitectos.

Concretamente nos indica lo siguiente:

1. "Si el reconocimiento de la autoridad académica de una Universidad extranjera, por parte de la Universidad de Panamá o la Universidad

Tecnológica de Panamá en facultad de revalidar o convalidar el título expedido por aquellas, de acuerdo con lo señalado en el ...literal "B" del artículo 5, de la Ley 15 del 26 de enero de 1959?

2. Si existen diferencias entre el proceso de reválida y el de convalidación de un título universitario de Ingeniero o Arquitecto, y si ello fuese así, en qué consisten las diferencias y cuál es el propósito de uno y de otro procedimiento de conformidad con la Legislación vigente que regula la Educación Superior en nuestro medio?
3. Si la universidad a la que se requiere dar fe de la autenticidad académica de la universidad de que hubiese expedido el título de Ingeniero o Arquitecto, para los fines que otorga el correspondiente Certificado de Idoneidad, puede modificar dicho título o demanda del interesado equiparar el pensum de su universidad al de la Universidad de Panamá, mediante la aprobación de las que el juicio de aquellas fuese necesario para lograr ese propósito? Y;
4. Sí para la expedición de Certificados de Idoneidad, al tenor de la Ley 15 de 26 de enero de 1959; se requiere además, del reconocimiento de la autoridad académica de la universidad que expide el título de Ingeniero o Arquitecto; también de su reválida o convalidación?

Nuestra Opinión.

A la luz de la Ley número 15 de 26 de enero de 1959, "Por la cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura", reformada y adicionada por la Ley número 53 de 4 de febrero de 1963, y reglamentada por el Decreto número 257 de 3 de septiembre de 1965, para ejercer la profesión de Ingeniero, Arquitecto, Agrimensor y Maestro de obra en la República, se requiere poseer certificado de idoneidad otorgado por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (en lo sucesivo la Junta), en cumplimiento de los requisitos que establece esa ley en su artículo 5, cuyo tenor lee:

“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 ciudadano panameño, o estar casado con panameña, o tener hijos panameños y acreditar honorabilidad y buena conducta pública.

Parágrafo: 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 universidad extranjera cuya autoridad académica haya sido reconocida por la Universidad de Panamá: y haber registrado dicho título o diploma en el Ministerio de Educación”.

Se desprende del precepto transcrito, que para la obtención del certificado de idoneidad deben cumplirse los dos (2) requisitos expresamente señalados por la Ley.

En este orden de ideas, podemos agregar igualmente que, por disposición de la Ley, corresponde a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura expedir los certificados de idoneidad. Asimismo, tiene la función de: “interpretar y reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos”. (Cfr. Ley número. 53/63, Artículo 10.)

Como puede observarse para registrarse en la Junta Técnica deben cumplirse las condiciones que señala la ley, sin embargo, queda entendido que para dedicarse a actividades relacionadas con los ramos de ingeniería, arquitectura u otros, es menester estar inscrito en la Junta, según lo ha dispuesto la propia Ley. Es decir, que la Junta es competente para conocer y decidir asuntos del gremio.

En función de ello, el artículo 24 de la Ley 15 de 1959, debe ser cumplido, ya que el carácter de la ley es imperativo-atributivo, es decir, tiene que cumplirse. O sea, en este caso la Junta Técnica es competente para otorgar los certificados de idoneidad a todos los profesionales de la ingeniería, arquitectura, agrimensura, maestros de obras, u otras carreras afines, conforme lo dispone la Ley. Igualmente, es competente para sancionar las infracciones a la Ley 15,

modificaciones y reglamentación, por mandamiento expreso de la Ley. En ese mismo sentido, es competente para ejercer controles sobre las profesiones anotadas. De manera que, mientras la norma esté redactada de esa forma tiene que cumplirse.

Para cumplir con el otorgamiento de la idoneidad, la persona debe demostrar el haber convalidado sus títulos de Ingeniero o Arquitectura, ante la Universidad Tecnológica de Panamá o la Universidad de Panamá, respectivamente. Sólo entonces la Junta podrá certificar la idoneidad de un profesional de la ingeniería o la arquitectura.

Se ha ocupado la Ley también de definir, que los profesionales sólo podrán ejercer las actividades propias de su especialización o profesión para la cual lo autoriza expresamente el Certificado de Idoneidad.(Cfr. Artículo 10 del Decreto 257/65). Lo cual quiere decir, que la denominación del título corresponderá a la autorización que expida la Junta, conforme los documentos que le sean presentados y acrediten determinada preparación profesional.

En primer término, tenemos que el Dr. OSSORIO define el concepto idoneidad como la "capacidad o capacitación para el desempeño de un cargo o función" (OSSORIO, Manual. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 21º edic., Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1994, pág. 483).

Por su parte, el autor CABANELLAS señala que idoneidad es la "calidad de idóneo, adecuado o con condiciones para el caso. Aptitud. Capacidad. Competencia. Suficiencia... la idoneidad implica un complejo de circunstancias, que van desde la comprobación de condiciones físicas y el cumplimiento de requisitos reglamentarios a la demostración de dotes para el cargo o el encargo. Otras veces, sólo la práctica, la experiencia, coronada por resultados satisfactorios, acredita la idoneidad del sujeto..." (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, t. IV, 21º edic., Edit. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina: 1989, pág. 331)

El otorgamiento de una idoneidad le corresponde al Estado, facultad que delega generalmente en instituciones públicas relacionadas con la profesión, como es el caso de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura que Usted preside.

En cuanto a los requisitos de demostración de la "idoneidad profesional" ello implica el cumplimiento del requisito intelectual, de conocimientos, y grados académicos, de manera que si ellos no se cumplen no se puede otorgar dicha "idoneidad".

En el ámbito constitucional la norma que se relaciona con el tema de la idoneidad es el artículo 95, que establece lo siguiente:

"ARTICULO 95.-"Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley. La Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan y revalidarán los de universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca."

De la anterior disposición legal se desprende claramente que corresponde a la Universidad de Panamá, efectuar la reválida de los títulos expedidos por Universidades extranjeras. No obstante, con la creación de la Universidad Tecnológica de Panamá, como una universidad autónoma oficial y por su especialidad académica, le es otorgada dicha facultad por medio de la Ley N°17 de 9 de octubre de 1984 (G.O. N°20,166 de 19 de octubre de 1984) y por su Estatuto Universitario.

En el ámbito legal, encontramos el Decreto Ejecutivo N°175 de 18 de mayo de 1959 "por el cual se aprueba el Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura" (G.O. N° de 15,254 de 25 de noviembre de 1964), que determina las atribuciones de dicha Junta Técnica en los siguientes términos:

"ARTICULO 1°: "Apruébese el Reglamento para el desempeño 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.- Son miembros:
- 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...
 - g) 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°.
 - h) Investigar..."

Así tenemos que, si bien la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura tiene la atribución de expedir los certificados de idoneidad de acuerdo a la Ley N°15 de 26 de enero de 1959 (Decreto Ejecutivo N°175 de 18 de mayo de 1959, art. 1°); dichos certificados deben basarse fundamentalmente en la tarea de revalidación efectuada con anterioridad por la Universidad Tecnológica de Panamá.

La tarea de revalidación de títulos y diplomas de Universidades extranjeras por la Universidad Tecnológica está sustentada en el artículo 45 de la Ley N°17 de 9 de octubre de 1984 (G.O. N°20,166 de 19 de octubre de 1984), reformada por la Ley N°57 de 26 de julio de 1996 (G.O. N°23,090 de 30 de julio de 1996); y, en el Estatuto de la Universidad Tecnológica de Panamá, Capítulo VIII de Reválida de Títulos, del artículo 247 y siguiente, normas que señalan:

"ARTICULO 45. Son funciones del Jefe de Departamento Académico, además de las que señale el Estatuto y los Reglamentos, las siguientes:

- a.- Preparar...
- g.- Elaborar informes sobre equivalencia de créditos y reválidas de títulos;
- h.- Organizar..."

"ARTICULO 247.- Compete a la Universidad revalidar los títulos o diplomas de educación superior conferidos por universidades extranjeras a personas que pretenden ejercer su profesión en la República de Panamá."

"ARTICULO 248.- Los exámenes de revalidación se efectuarán en las Facultades relacionadas con la disciplina en la cual se ha conferido el título o diploma que desea revalidar."

Por otra parte, a la luz del Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina, aprobado mediante la Ley N°1 de 23 de octubre de 1975 (G.O. N°18,079 de 4 de mayo de 1976), de cumplir con todos los requisitos para que sean revalidados bajo el título de Ingeniero o de Arquitecto, además del ya otorgado como Ingeniero, entonces, le corresponde a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura evaluar dicha documentación para determinar si procede o no conceder la idoneidad sobre la base de este nuevo título.

En consecuencia, la Universidad Tecnológica de Panamá es la institución que en primera instancia debe realizar un estudio profundo, técnico de la documentación a

fin de determinar si se revalidan o no bajo el nuevo título de Ingeniero, si se mantiene o no el título anterior de Ingeniero expedido en la universidad extranjera, y de no mantenerse el anterior Título esta Universidad deberá interponer las acciones necesarias en la esfera judicial.

El estudio técnico académico es el que revelará si los Títulos de Ingenieros mencionados en el diploma expedido en el extranjero, son incompatibles, diferentes con requisitos académicos exigidos en Panamá.

De todo lo antedicho se puede decir que el proceso de convalidación involucra la declaratoria de validez o conformidad de los títulos y diplomas expedidos en el extranjero, y que se quiere hacer valer en Panamá. Así las cosas cuando se diga: 'Le han convalidado su título de ingeniero para ejercer en Panamá, se está diciendo que se está dando por válido, un título otorgado en el extranjero, para que la persona que lo ostente, pueda realizar la docencia, o la practica profesional en un centro de enseñanza o una carrera administrativa o privada.

Por otro lado, la reválida significa que luego de las pruebas de orden académico, la autoridad correspondiente valida la cualificación o los conocimientos obtenidos en un centro de educación del exterior. O sea que, la revalida puede implicar la convalidación, y además, puede referirse a la puesta en práctica de pruebas de conocimientos, para la corroboración de las calificaciones de orden profesional. Por lo tanto se revalidan especialmente los títulos académicos. O sea que revalidar es reconocer académicamente los estudios aprobados en el exterior, pero desde la confirmación práctica de los conocimientos profesionales: así cuando se revalida un título, a la vez se ratifica, confirma o se da nuevo valor y firmeza a dicho título, pues se hace un examen general de los conocimientos supuestamente obtenidos en el extranjero.

Con todo y lo antedicho, la convalidación o la revalida, más que tener una explicación jurídico-técnica, su definición es concreta, a casos específicos y además, de orden técnico-académico. Por lo expresado, esta Procuraduría no podría, sin tener la referencia a un caso concreto, y sobre todo, sin tener la idoneidad y la competencia, contestarle su pregunta, en el sentido de si un título no determinado, debe o no ser convalidado o revalidado. Lo cierto es que la legislación nacional dispone que estas tareas de orden académico se haga en los centros de enseñanza oficial superiores, y que será la reglamentación muy concreta y especial que se dicte, la que deberá aplicarse en cada caso concreto.

Como se explica, este despacho no puede entrar a definir si un título de ingeniero o de arquitecto es o no susceptible de ser revalidado o convalidado, por las Universidades Públicas. Son estas entidades de carácter autónomo y de alta

excelencia las que, en cada caso concreto, analizarían las titulaciones expedidas en el extranjero y las exigencias nacionales que son necesarias cumplir en el ámbito curricular en Panamá.

Con la pretensión de haber colaborado con su despacho, quedo de usted,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.