



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de noviembre de 2024
C-SAM-70-24

Honorable Diputado
Eduardo Vásquez
Presidente de la Comisión de Infraestructura Pública y Asuntos del Canal
Asamblea Nacional
E. S. D.

Ref: Obligatoriedad de la aplicación de Reglamentos Técnicos.

Honorable Diputado:

En atención a la atribución constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, conforme al cual corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota No. 2024_337_AN_CIPAC de 3 de octubre de 2024, recibida en este Despacho el día 4 del mismo mes y año, a través de la cual, elevó una consulta relacionada con la obligatoriedad de la aplicación de los reglamentos técnicos.

Lo que se consulta.

“Emita su opinión en cuanto a la obligatoriedad de la aplicación de los Reglamentos Técnicos emitidos por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por el Ministerio de Salud, por el Ministerio de Educación, por el Ministerio de Obras Públicas y otras instituciones, por encima de los Acuerdos Municipales.

Basamos nuestra consulta debido a que los funcionarios de los municipios alegan que actualmente no pueden cumplir con los Reglamentos Técnicos dado que los mismos no han sido previamente incorporados en un acuerdo Municipal”.

En su consulta, se aprecia que la inquietud surge en torno a la obligatoriedad o no de la aplicación de los Reglamentos Técnicos emitidos por diversas entidades gubernamentales por parte de las autoridades locales, de no estar incorporados en un acuerdo municipal, y en especial, cuando la autoridad municipal, está facultada para emitir los actos administrativos

que surten efectos en el ámbito de los derechos subjetivos, sobre la base de sus propios reglamentos y de reglamentos emitidos por otras autoridades, advirtiendo la pertinencia de su aplicación, cuando así corresponda.

Por lo que, el ejercicio de esas facultades y el desarrollo de esas funciones han de estar determinadas en la ley, en su acepción más amplia, teniendo a la Constitución en la cúspide, las aprobadas por el Órgano Legislativo, así como los decretos y reglamentos adoptados por los entes revestido de dicha competencia, incluyendo a los Concejos, en su condición de gobierno local.

Lo anterior significa, que las actuaciones de la administración pública en general, está implícito el cumplimiento y observancia de la ley, que alude a unas de las principales garantías del Estado de Derecho, de brindar seguridad jurídica, consagrado en el principio de legalidad, y que obliga a su acatamiento en la forma debida, ni más allá porque incurriría en extralimitación, ni menos porque sería omisiva la conducta.

Este principio de legalidad se encuentra establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, veamos:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”¹

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad...”²

En el caso de los municipios, estos se rigen por lo que determina la ley y las normativas de superior jerarquía, además de lo que establecen sus propios acuerdos, en virtud del artículo 242 de la Constitución Política relacionado a la facultad reglamentaria que ostentan los gobiernos locales³.

En ese sistema de normas, entre las que se encuentran los reglamentos, denominación que en su sentido restringido, sirve para determinar la categoría de una norma de carácter secundario con relación a la ley, es posible que se regulen y establezcan parámetros que deban ser acatados por los órganos, entidades gubernamentales, incluso los particulares, atendiendo su naturaleza general y el asunto o materia objeto de regulación. De igual manera, están los actos de la administración que únicamente pretenden regular aspectos concretos o de funciones propias de la entidad estatal sectorial, de las órdenes e instrucciones, y otros cuya aplicación solo le corresponde a ella misma.

¹ Constitución Política de la República de Panamá.

² Ley 38 de 31 de julio de 2000.

³ Crf. Art. 242... Los acuerdos municipales tienen fuerza de Ley dentro del respectivo municipio.

Esta distinción resulta necesaria, frente al hecho de que los municipios deberán acatar además de lo dispuestos en los acuerdos y decretos, lo que establecen los reglamentos emitidos por otras entidades en razón de su alcance general y naturaleza, a pesar de la autonomía territorial que dispensa el Estado al gobierno local, justificado en la supremacía jerárquica de los actos administrativos.

Para señalar algunos ejemplos, de la situación planteada téngase la Resolución No. 0577 de 11 de junio de 2012⁴, expedida por el Director General de Salud Pública del Ministerio de Salud, que en su artículo primero, *autoriza al personal técnico de inspección de la Alcaldía de Panamá para que realicen mediciones de ruido en establecimientos de interés sanitario, como bares, discotecas, terrazas y hoteles, entre otros, de la ciudad Capital*. En ella, se solicita a la alcaldía realizar las inspecciones técnicas. En este caso, la resolución la aplicará el municipio de Panamá, aun cuando, no haya sido emitida por la entidad municipal.

Otro de estos ejemplos, sería la Resolución No. JTIA 020-2022 de 22 de junio de 2022, de la Junta Técnica de Ingeniería, *“Por medio de la cual se adopta el reglamento para el reglamento para diseño estructural de la República de Panamá”*⁵ referente a los requisitos y condiciones técnicas que deben seguirse en la elaboración de planos y especificaciones técnicas. Esto con base en la Ley 15 de 1959 *“Por el cual se regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura”*, misma que en su artículo 21, determina que: *“Ninguna oficina del Estado ni entidades nacionales, municipales, autónomas o autoridades judiciales, acogerá anteproyecto, proyecto, plano, mensura, memoria, peritaje, solicitud de licencia para obras, que no fuere ejecutado y presentado según sea necesario, de acuerdo con la reglamentación de la Junta por un Ingeniero, Arquitecto, Agrimensor, Maestro de Obra o personas jurídicas idóneas, en los términos de esta Ley”*.⁶

En este contexto, también vale referirse a la Ley 226 de 2021 *“Que regula las normas de diseño y edificación”*⁷, que establece la obligatoriedad y cumplimiento de las regulaciones emanadas de los reglamentos u otras normativas, por los diseñadores, constructores y toda autoridad responsable de la revisión y registro de planos, acarreando consecuencias civiles, penales y administrativas a los infractores de la mismas. Esta ley fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 142 de 2021, cuyo objetivo, dice el artículo 2, *“Establecer un marco orientador sobre las responsabilidades aplicables a todos los involucrados en las obras y construcciones, incluyendo a los funcionarios y autoridades que revisan, registran y otorgan permisos y certificaciones en materia de diseño, edificaciones y construcciones, independientemente del departamento o dirección en que laboren”*,

Ahora bien, de existir conflictos de jerarquía, frente a un mismo hecho, se aplicarán las reglas de hermenéutica legal, contenidas en el bloque de la constitucionalidad del Código Civil Título Preliminar, Capítulo III Interpretación de la Ley.

⁴ Véase G.O 27072.

⁵ Véase G. O. 29594-A.

⁶ Según su modificación por la Ley 46 de 1941. G.O 14811.

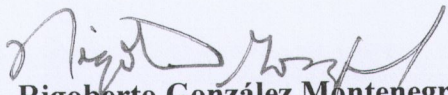
⁷ Véase G. O. 29308-A

Por lo anterior, y dado que su consulta no especifica, a qué reglamento técnico se refiere, estamos de acuerdo que los municipios están obligados a acatar las leyes y disposiciones de mayor rango que regulen aspectos generales, sobre asuntos que también sean de su competencia, no obstante, si un reglamento técnico que regula un trámite, con ocasión a las funciones que se surten dentro de una determinada entidad, será ésta, la responsable de velar por su fiel cumplimiento. La autoridad municipal, solo lo será en la parte que le compete, si así lo determina la norma superior, o el acuerdo municipal.

En conclusión, la obligatoriedad del cumplimiento de los reglamentos técnicos por parte de las autoridades locales está determinada por lo que establece el ordenamiento jurídico general, en función de lo que le sea aplicable y corresponda a su competencia, además de las disposiciones contenidas en los acuerdos municipales.

De esta manera consideramos haber dado respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión que aquí externamos no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para con esta Procuraduría, en cuanto al tema objeto de su consulta.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jgv
SAM-CON-66-24

