



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Veraguas



Santiago, 21 de julio de 2021.

C-VE-005-21

Señor

**Manuel Castillo Melamed**

Gobernador

Provincia de Veraguas

E. S. D.

MINISTERIO DE GOBIERNO  
ADMINISTRACION DE VERAGUAS

22/7/21 10:58am  
Firma: Edilma Rodríguez

**Ref.: Posible conflicto de aplicación entre tres normas legales (Decreto Ejecutivo 150 de 16 de junio de 2020, Decreto Ley 2 de 7 de enero de 1997 y la Ley 77 de 28 de diciembre de 2001).**

Señor Gobernador:

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la facultad contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por el Procurador de la Administración, y sobre la base que, el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 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 otras disposiciones", al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota S/N y sin fecha, recibida en este Despacho el 23 de junio de 2021, mediante el cual consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, sobre el posible conflicto entre el Decreto Ejecutivo No.150 de 16 de junio de 2020 "Que Deroga el Decreto Ejecutivo No. 36 de 31 de Agosto de 1998 y actualiza el Reglamento Nacional de Urbanizaciones, Lotificaciones y Parcelaciones, de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá"; el Decreto Ley No.2 del 7 de enero de 1997 "Por el cual se dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario"; y la Ley No.77 de 28 de diciembre de 2001 "Que reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y dicta otras disposiciones", en relación a las competencias del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y del Ministerio de Salud, en el proceso de aprobación de sistema de pozos en residenciales.

Damos respuesta a su solicitud de consulta administrativa, indicando que para efectos de la consulta es importante en primer lugar, determinar el marco legal dentro del cual la Ley 38 de 31 de julio de 2000, regula lo concerniente al

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*



denominado conflicto de competencia contemplado en el artículo 40 de dicho cuerpo legal, el cual dispone las reglas a seguir cuando se trate de peticiones hechas a la Administración con fundamento en el derecho constitucional de petición, al señalar en su último párrafo, como parte de estas reglas, el procedimiento que debe ser observado cuando se produce un conflicto de competencia positivo o negativo entre autoridades, cuando dicho conflicto se origine en la actuación de un particular en ejercicio del derecho constitucional de petición, y que conforme lo señala el numeral 22 del artículo 201 de la norma legal antes citada, surge un conflicto positivo cuando dos o más autoridades declaran que son competentes para conocer de un asunto; mientras que existe un conflicto de competencia negativo, cuando dichas autoridades declaran que carecen de competencia para conocer sobre el mismo; y en la situación que nos plantea puede advertirse que no estamos frente a una petición hecha por un particular a la administración con sustento en el derecho constitucional de petición al que se refiere el artículo 40 anteriormente mencionado.

Por lo que consideramos, que su consulta se orienta respecto a la interpretación de la ley en relación a la aprobación, fiscalización y supervisión de los sistemas de acueductos por pozos en los proyectos residenciales y lo que respecta a las pruebas de rendimiento, dirigiendo su pregunta a, si es viable que el Director Regional del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), establezca requisitos adicionales a los dispuestos para **el proceso de aprobación de sistema de pozos en residenciales**.

Al respecto debemos indicar que todos los servidores públicos, tienen el deber de ceñir sus actuaciones con estricto apego a la norma, en virtud del cual éstos solos pueden hacer aquellos que la Ley expresamente les permite, así como también se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. (Cfr. art. 18 de la Constitución Política de la República de Panamá y art. 47 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000).

### **Fundamento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Veraguas:**

Procedemos a desarrollar nuestra orientación al tema consultado, con fundamento en los siguientes preceptos jurídicos:

#### **Marco Constitucional:**

*“Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros*

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368  
E-mail: SP\_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



*que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y **cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.***

*Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.*

**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. . . .***

**Artículo 32.** *Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y **conforme a los trámites legales,** y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria.*

**Artículo 117.** *El Estado establecerá una política nacional de vivienda **destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población,** especialmente a los sectores de menor ingreso.” (Lo resaltado es nuestro)*

Las normas constitucionales transcritas hacen referencia al principio de legalidad que demanda de todos los servidores públicos, con la finalidad de garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, para el cumplimiento mismo de la función pública.

### **Marco Legal:**

#### **Ley 38 de 31 de julio de 2000**

Es de vital importancia traer al análisis el contenido de los siguientes artículos de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dispone lo siguiente:

**“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. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.*

*Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.*

**Artículo 47.** *Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho respectivo.” (Lo subrayado es nuestro)*

Tal como se establece en las disposiciones transcritas, las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía y celeridad y eficacia,

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.*



garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Así como también es claro al señalar la prohibición de establecer requisitos o trámites que no están amparados por disposiciones legales o reglamentarios.

### **Decreto Ejecutivo 150 de 16 de junio de 2020**

Norma publicada en Gaceta Oficial No. 29048-B de 16 de junio de 2020, que deroga el Decreto Ejecutivo No.36 de 31 de agosto de 1998 y actualiza el reglamento nacional de urbanizaciones, lotificaciones y parcelaciones, de aplicación en todo el territorio de la República de Panamá, el cual tiene como objetivo, establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo de urbanizaciones, así como también detalla los deberes del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial como Autoridad Urbanística Nacional, y en función de ello, la autoridad administrativa de los distintos organismos, dependencias nacionales y municipales, y la participación para los aspectos técnicos pertinentes de los demás Ministerios e instituciones descentralizadas, empresas públicas y municipales así como, las obligaciones de los urbanizadores particulares.

En cuanto al tema que involucra la revisión de planos de urbanizaciones, hace necesario referirse en cuanto a la Dirección Nacional de Ventanilla Única, que dispone:

*"Artículo 2. El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través, de la Dirección Nacional de Ventanilla Única, coordinará la revisión de planos de urbanizaciones, lotificaciones y parcelaciones, con las otras entidades estatales facultadas por la legislación, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, además, con las Instituciones y empresas encargadas del suministro de los servicios públicos y todas aquellas que se requieran por la característica del proyecto."* (Lo subrayado es nuestro)

Ahora bien, conforme al Reglamento Nacional de urbanizaciones, lotificaciones y parcelaciones, introduce definiciones generales, relativo a la terminología utilizada, en particular, veamos:

*"Artículo 6. Las definiciones que se presentan constituyen la explicación de palabras que versan sobre la terminología utilizada en este Reglamento, así:*

*...*

*5. Anteproyecto de urbanización: Es el conjunto de planos y documentos que propone el desarrollo de un proyecto de urbanización, lotificación y parcelación donde se revisan algunos aspectos de las regulaciones prediales de la norma de zonificación urbana de acuerdo al código de zona.*

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*



...  
"81.Plano de Anteproyecto: Proyecto general de una urbanización el cual ha sido aprobado por la Dirección Nacional de Ventanilla Única"  
..."

Al respecto señala que las urbanizaciones, lotificaciones y parcelaciones estarán determinadas por las características del proyecto a ejecutar, y las identifica como Proyecto de Desarrollo Residencial Urbano, Proyecto de Desarrollo Residencial Rural, Proyectos de características especiales y Parcelaciones. Por lo que, en atención al tema consultado, resulta necesario citar el artículo 8 (numeral b), "*Proyecto de Desarrollo Residencial Rural: Usos residenciales propios del ambiente rural, siendo obligatorio la inclusión dentro del proyecto el servicio de equipamiento comunitario y la habilitación limitada o parcial de infraestructura (agua de pozo, tanque séptico individual).*

En cuanto al trámite de los planos de urbanización de lotificación, continúa señalando, que estos se desarrollarán en tres etapas, la primera de ellas denominada, Etapa de revisión de planos de Anteproyectos, que deberán cumplir con los requisitos y normas de desarrollo urbano. Así, los planos ingresados para la revisión y registro de Anteproyecto, serán revisados por las Ventanillas Únicas del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y que finalizado este proceso se emitirá un informe técnico donde se acepta o niega el proyecto. Seguidamente, establece que los planos ingresados para la revisión y registro en etapa de construcción, **se harán en paralelo entre todas las instituciones estatales que conforman las Ventanillas Únicas.** Esta misma norma señala que, la Dirección Nacional de Ventanilla Única, estará conformada por las siguientes instituciones: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente, Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales. (Cfr. Art.46, 47, 49, 54, 55 del Decreto Ejecutivo 150 de 16 de junio de 2020).

En cuanto al referido Anexo 4 que detalla en su consulta, podemos observar que forma parte integral del Decreto Ejecutivo en análisis, y hace mención a los requisitos para el trámite de urbanizaciones y parcelaciones en etapa de construcción por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), donde se enuncian los documentos requeridos para la revisión y registro de planos de construcción de las instituciones que componen la Ventanilla Única; y en su Parágrafo establece que, una vez el proyecto haya sido revisado en su orden, por todas las instituciones que conforman la Ventanilla Única, se procederá a la revisión final de la etapa de construcción por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, así como también se observan los requisitos y documentos requeridos

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*



por cada institución que conforma la Ventanilla Única, en su orden, el Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Ministerio de Ambiente y Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre. Entre sus requisitos, exige el Ministerio de Salud que, en el caso de perforación de pozos, se deberá presentar copia de los resultados de los análisis físico-químicos, bacteriológicos y de capacidad o rendimiento (Sistema de abastecimiento de aguas). Al respecto, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (I.D.A.A.N.), exige la presentación de gráfica de presión desde el punto más cercano de la interconexión, que deberá indicar el sitio donde se tomó o indicar si el proyecto será abastecido por pozos u otro medio (Cfr. Art.58, Segundo (Anexo 4) del Decreto Ejecutivo 150 de 16 de junio de 2020).

De lo anteriormente expuesto, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales a través de Resolución de Junta Directiva No.27-2006 de 6 de abril de 2006 "Por medio de la cual se aprueban las Normas Técnicas para la Aprobación de Planos de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios", contempla un Sumario con el objetivo de unificar los criterios técnicos para la confección de los planos de los sistemas de acueductos y alcantarillados sanitarios y su construcción, que facilite la actuación de las autoridades institucionales para su proceso de evaluación y aprobación, quienes participaran de forma coordinada con la Dirección Nacional de Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda. Este documento contiene información relevante, respecto a la responsabilidad del promotor y profesional idóneo que desarrollará el diseño del sistema correspondiente, así como las normas de diseño para pozos que involucra la perforación, toma de muestras y sellado, entre otros aspectos; documento que está publicado en la página web del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales: <https://www.idaan.gob.pa/wp-content/uploads/2016/04/Normativas.pdf>.

Aunado a lo antes expuesto, cabe señalar que este Decreto Ejecutivo 150 de 2020, en cuanto a la solución de conflictos en los proyectos urbanísticos, preceptúa que:

*"Artículo 76. A la Dirección Nacional de Ventanilla Única le corresponde servir de mediador de conflictos entre la comunidad y los promotores de viviendas por quejas en el desarrollo constructivo de los proyectos urbanísticos y entre las instituciones que revisan planos y los arquitectos o ingenieros diseñadores por objeciones de diseño con el objetivo de crear un marco que facilite la comunicación entre las partes y la transformación del conflicto."*

### **Decreto Ley 2 de 7 de enero de 1997**

Esta norma fue modificada por la Ley 77 de 8 de diciembre de 2001, y dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación de los servicios de agua potable y

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368  
E-mail: SP\_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



alcantarillado sanitario, publicada en Gaceta Oficial No.23,201 de 11 de enero de 1997, con la finalidad de promover la prestación de estos servicios de forma ininterrumpida, bajo condiciones de calidad y precios económicos, utilizando de forma sostenible los recursos naturales y protegiendo el medio ambiente. Así como también contiene el marco institucional que establece las funciones de las principales instituciones en cuanto a los servicios que regula, entre ellas el Ministerio de Salud, el Ente Regulador (entiéndase Autoridad Nacional de los Servicios Públicos –ASEP), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN); como también contempla el marco jurídico que abarca los derechos, atribuciones y obligaciones de los prestadores del servicio y de los clientes, así como su régimen tarifario. (Cfr. art. 1 y 2 (numeral 1 y 2) del Decreto Ley 2 de 7 de enero de 1997).

Importante resaltar que esta norma busca asegurar el abastecimiento de agua potable de acuerdo a los niveles de calidad, involucrando a varias instituciones para que, de forma coordinada, logren el cumplimiento de sus objetivos, entre ellos podemos citar:

*“Artículo 5. Objetivos principales. Los objetivos principales de la presente Ley son:*

...

*7) Asegurar la operación apropiada y el mantenimiento adecuado de los sistemas e instalaciones existentes de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario, y promover la expansión de los servicios en el mayor ritmo que sea factible, de acuerdo con los niveles de calidad y eficiencia establecidos en el presente marco o en futuros contratos de operación;*

*Artículo 8. Atribuciones. En materia de formulación y coordinación de políticas, el Ministerio de Salud tendrá las siguientes funciones y atribuciones:*

...

*4) ) Diseñar, establecer y desarrollar los mecanismos de coordinación entre los organismos e instituciones del sector y del subsector para implementar las políticas sectoriales y subsectoriales;*

*Artículo 9. Vigilancia de la calidad de los servicios prestados. El Ministro de Salud, en ejercicio de su función de salud preventiva, vigilará la calidad de agua potable abastecida a la población, y la calidad de las aguas servidas descargadas a cuerpos receptores, para lo cual se coordinará con el Ente Regulador de los Servicios Públicos y los prestadores de servicios. Sin embargo, el Ente Regulador de los Servicios Públicos será el responsable del control de la calidad del servicio.” (El subrayado es nuestro)*

### **Ley 77 de 28 de diciembre de 2001**

Por conducto de esta norma, publicada a través de Gaceta Oficial No. 24,461-A de 31 de diciembre de 2001, se reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), detallando consigo una serie de facultades que citamos a continuación:

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368  
E-mail: SP\_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



*“Artículo 4. El agua pertenece al Estado y este establecerá las políticas para su uso y explotación. De igual manera, fijará las prioridades para la explotación y uso de este recurso. No obstante, el IDAAN está facultado para estructurar todo lo relacionado con el uso e instalación de sus facilidades, los servicios de agua, alcantarillado sanitario u otros servicios prestados o suministrados por la entidad en el territorio nacional.*

*El uso del agua destinada para el consumo humano prevalecerá sobre cualquier otro. El IDAAN estará exento del pago por el uso del agua cruda destinada al consumo humano en todo el territorio nacional.*

*Lo dispuesto en esta norma es sin perjuicio de que corresponde a la Autoridad del Canal de Panamá la responsabilidad de la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, conforme a lo dispuesto en su régimen especial.*

***Artículo 60.** En lo que tenga relación con la protección de la salud pública, el Ministerio de Salud retendrá y ejercerá las facultades legales que le confiere el Código Sanitario y tendrá, por tanto, la autoridad máxima para opinar, determinar y decidir sobre los requisitos sanitarios de las fuentes de abastos, sobre la eficiencia y la seguridad de plantas de purificación y del sistema de distribución, lo mismo que sobre el control bacteriológico, y fijará las normas de calidad de aguas destinadas para el consumo humano. Igualmente, el Ministerio de Salud determinará sobre la recolección, tratamiento y disposición final de las aguas servidas. Sus recomendaciones serán acatadas por el IDAAN.* (Lo subrayado es nuestro)

Podemos concluir que, en atención al artículo 2 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial le corresponde establecer, coordinar, formular y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial, en coordinación con las entidades competentes en la materia; esta norma hace referencia a una coordinación interinstitucional también señalado en el artículo 9 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 “Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano”, así como también se observa en el capítulo VII del Decreto Ejecutivo 150 de 16 de junio de 2020, en lo que respecta a las auditorías urbanísticas que, serán realizadas con el objeto de que los procesos de urbanización se hagan con transparencia y conforme a las disposiciones legales, como bien se mencionó cuando se hizo referencia a la Resolución de Junta Directiva No.27-2006 de 6 de abril de 2006 “Por medio de la cual se aprueban las Normas Técnicas para la Aprobación de Planos de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios; coordinación que deberá existir en conjunto con las instituciones que conforman la Dirección Nacional de Ventanilla Única y según lo contempla el Decreto Ejecutivo No.1 de 1 de febrero de 2006 (Cfr. art. 68 y 70 del Decreto ejecutivo 150 de 16 de junio de 2020). Además, de acuerdo a las atribuciones conferidas al Gobernador, por la Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificada por la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, deberá cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo, así como las decisiones de los organismos administrativos competentes; y lo que respecta a coordinar y fiscalizar la labor de la

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.*



respectiva Junta Técnica Provincial, por lo que podrá realizar las recomendaciones pertinentes que contribuyan al desarrollo económico y social de la provincia, cumpliendo su rol de liderazgo orientado en los principios éticos que contempla el artículo 12 del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos. (Cfr. numeral 6, 9, 31 del artículo 4 de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992).

Esperando de esta manera, haberle orientado objetivamente su consulta, en base a lo que señala el ordenamiento positivo, reiterándole que la orientación vertida por esta Secretaría Provincial, no reviste carácter vinculante.

Conscientes del momento histórico que afronta nuestro país debido a la crisis sanitaria que se ha generado producto de la pandemia del Coronavirus (COVID-19), recomendamos reforzar las medidas de bioseguridad emitidas por las entidades de salud.

Atentamente,

  
**Jennifer Voukidis A.**  
Secretaría Provincial de Veraguas.  
Procuraduría de la Administración.  
jv//

