

18 de Octubre de 1999.

Proceso contencioso
administrativo de nulidad

Emisión de concepto La firma de abogados Linero & Linero, actuando en nombre y representación de la Asociación de Distribuidores de Gasolina y Derivados de Petroleos (ADIGAS), para que se declaren nulas, por ilegales, las Resoluciones No. CDZ-10/98, de 9 de mayo de 1998, y la No. CDZ-003/99, de 11 de febrero de 1999, dictadas por el Consejo de Directores de Zona

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudimos a su digno Despacho, con el propósito de emitir concepto dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad identificado en el extremo superior de este documento.

La Procuraduría de la Administración intervendrá en este asunto en interés de la legalidad, tal cual lo prescribe el numeral 1, del artículo 348, del Código Judicial.

I. De la pretensión:

La firma Linero & Linero, a través del libelo de demanda y en ejercicio del poder especial conferido al efecto, pretende que la Sala Tercera declare la nulidad, por ilegalidad, de los siguientes actos administrativos: Resolución No. CDZ-003/99, de 11 de febrero de 1998, y la Resolución No. CDZ-10/98, de 9 de mayo de 1998, expedidas por el Consejo de Directores de Zona del Cuerpo de Bomberos de Panamá, mediante las cuales se modifica el Manual Técnico de Seguridad para Instalaciones, Almacenamiento, Distribución y Transporte de Productos Derivados del Petróleo, creado mediante la Resolución No. 03-96 C.-O.SE.P.I. de 18 de abril de 1996, emitida por la Coordinación Nacional de las Oficinas de Seguridad la cual fue publicada en la Gaceta Oficial No. 23,123 del 16 de septiembre de 1996. (foja 163).

II. Los hechos u omisiones fundamentales de la demanda, los contestamos a continuación:

Primero: Sólo aceptamos de esta afirmación que la dependencia de los Cuerpos de Bomberos de la República denominada Oficina de Seguridad, según la Ley 48, de 31 de enero de 1963, (Art. 19), tiene competencia para la vigilancia del comercio, la industria, uso, tráfico y venta de sustancias y aparatos o maquinarias de cualquier clase que puedan producir calor, incendio, explosiones o siniestros de otra naturaleza; lo demás es argumentativo y su ajuste o no a derecho derivará del análisis integral que se haga de las respectivas atribuciones tanto de la Oficina de Seguridad como del Consejo de Directores de Zona del Cuerpo de Bomberos de Panamá.

Segundo: Esto no es un hecho, es un criterio argumentativo no hilado a una situación fáctica concreta, como tal, lo tenemos.

Tercero: Es parcialmente cierta esta afirmación, por cuanto es verdad que mediante el artículo 2 de la Ley 21 de 1982, que modifica la Ley 48 de 1963, se crea el Consejo de Directores de Zona y la Dirección General de Cuerpos de Bomberos, bajo cuya dependencia quedan sometidas las instituciones bomberiles, no sólo la Ley está facultada para asignar atribuciones a estos dos cuerpos directivos señalados, sino también el Reglamento, de acuerdo al texto del propio artículo 2 mencionado.

Cuarto: Es parcialmente cierta esta afirmación, ya que si bien el artículo 8 de la Ley 21 de 1982 señala cómo estará integrado en Consejo de Directores de Zona, y vino a modificar a la Ley 48 de 1963 que establecía como competencia de la extinta Inspección General de los Cuerpos de Bomberos la de dictar el reglamento de las Oficinas de Seguridad, bajo la aprobación del Organismo Ejecutivo; dicho artículo 8 de la Ley 21 no se refiere en exclusivo y específico al Consejo de Directores de Zona, por lo que mal puede abordar el tema de las atribuciones de este cuerpo colegiado bomberil.

Quinto: Es cierto, por ende, lo aceptamos.

Sexto: Es cierto, por ello, lo aceptamos.

Séptimo: Esto no es un hecho, sino transcripción de puntos y disposiciones jurídicas contenidas en la Resolución No. C.-O.SE.P.I., de 18 de abril de 1996, expedida por la Coordinación Nacional de Oficinas de Seguridad, como tal lo tenemos.

Octavo: Esto no es un hecho sino una opinión subjetiva del demandante, como tal lo tenemos.

Noveno: Este punto se contesta igual que el anterior. Asimismo, se transcriben partes del *Manual Técnico de Seguridad para Instalaciones, Almacenamiento, Manejo, Distribución y Transporte de Productos Derivados del Petróleo*, tal cual ha quedado modificado según las reformas introducidas por el Consejo de Directores de Zona a través de las Resoluciones impugnadas mediante la presente demanda de nulidad.

Décimo: Esta es una apreciación del accionante que critica, según su opinión por ilegales, los cambios incluidos por el instrumento jurídico identificado en el punto anterior de esta contestación, ya que, a su juicio, se elimina el concepto de seguridad y se aumenta indebidamente de 40,000 a 60,000 galones de combustible la capacidad de toda estación de combustible, sin tomar en cuenta la regla o principio de capacidad de reacción de los Cuerpos de Bomberos para hacerle frente a un siniestro; como tal lo tenemos.

Undécimo: Este punto, lo respondemos igual que el anterior.

III. Respecto de las disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto expuesto por el demandante, este Despacho opina lo siguiente:

A criterio del accionante, las Resoluciones CDZ-003/99, de 11 de febrero de 1999, y la Resolución CDZ-10/98, de 9 de mayo de 1998, han transgredido las siguientes normas jurídicas: De la Ley 48, de 31 de enero de 1963, los artículos 19 y 27; de la Ley 21, de 18 de octubre 1982, el artículo 1.

I. Ley 48 de 1963:

a) Artículo 19.

Artículo 19: Las Oficinas de Seguridad tienen a su cargo la vigilancia del comercio, la industria, uso, tráfico y venta de sustancias y aparatos o maquinarias de cualquier clase que puedan producir calor, incendio, explosiones o siniestros de otra naturaleza, incluyendo las plantas generadoras e instalaciones eléctricas. Por consiguiente, dictarán

en ese sentido las disposiciones necesarias para la protección de vidas y propiedades, vigilando el estricto cumplimiento de tales disposiciones.

También tienen a su cargo la vigilancia de las construcciones ya existentes y de las nuevas destinadas a escuelas, hospitales, asilos, hoteles, teatros, cinematógrafos, clubes nocturnos, salones de baile, restaurantes, casas de inquilinato, casas residenciales, talleres, fábricas, depósitos, y en general, de todos los edificios o locales en donde se lleven a cabo espectáculos o reuniones públicas de manera casual o permanente, o en donde resida o trabaje número plural de personas, a fin de que reúnan las condiciones de seguridad y fácil desocupación en casos de pánico, incendio, temblores, terremotos, etc., adoptando las medidas necesarias para la seguridad de las personas que a ellos concurren, trabajen o que residan en los mismos, vigilando porque sus medidas sean estrictamente cumplidas.

Así mismo aprobarán los diseños de planos y expedirán los correspondientes permisos para poder llevar a cabo las nuevas edificaciones que se van a ejecutar para cualquier uso y los de las reparaciones integrales de los edificios ya existentes, con el propósito de que unos y otros ofrezcan las máximas condiciones de seguridad en los casos que se dejan mencionados, procediendo a condena aquellos inmuebles que no reúnan las condiciones de seguridad exigidas.¿ (sic).

En opinión del demandante, este extenso artículo de la Ley 48 de 1963 ¿sobre instituciones bomberiles, Oficinas de Seguridad y sistemas de alarmas¿, ha sido violado de manera directa, y se desprende que por comisión, ya que expresa que los actos acusados van contra lo dispuesto taxativamente en dicho artículo, porque el Consejo de Directores de Zona del Cuerpo de Bomberos de la República asumió funciones ¿normativas que corresponden por Ley a las Oficinas de Seguridad del Cuerpo de Bombero de la República de Panamá¿ (Sic). Ver foja 213.

Agrega en lo que a este concepto de infracción se refiere, que el Consejo de Directores de Zona, sin autoridad legal para ello, mediante Resolución CDZ-003/99, de 11 de febrero de 1999, vulnera una norma superior como lo es la Ley 48 de 1963 copiada, y hace nuevamente alusión específica a la facultad a cargo de las Oficinas de Seguridad de dictar las disposiciones necesarias en materia de vigilancia, control y seguridad en la prevención de siniestros en general, descritos en el artículo 19. A esta potestad obedece la emisión de la Resolución 03-96 C.-O. SE. P.I., de 18 de abril de 1986, de la Coordinación Nacional de Oficinas de Seguridad, que crea el Manual Técnico para Instalaciones, Almacenamiento, Manejo, Distribución y Transporte de combustible líquidos derivados del petróleo, y asevera que este acto administrativo tiene fuerza de Ley.

Pues bien, este Despacho considera que no le asiste la razón al demandante cuando considera que la Resolución impugnada que dictara el Consejo de Directores de Zona, sobre aspectos muy sensitivos y precisos vinculados a la seguridad en materia de establecimientos de expendio de combustible, careciendo de competencia para ello, no procede por cuanto del texto del artículo que se esgrime vulnerado, o sea, el artículo 19 ut supra, no se desprende que la competencia asignada a la Oficina de Seguridad, o a la Coordinación Nacional de Oficinas de Seguridad del Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, que fue la entidad que unificó a través de una Resolución ya identificada emitida en el año 1986, los diversos instrumentos dispersos sobre el tema de la seguridad, requisitos y especificaciones técnicas en general en cuanto a las empresas o establecimientos dedicados al expendio de combustible, comúnmente conocidos como estaciones de gasolina, sea de aquel tipo de competencia denominada privativa.

A criterio nuestro, este no es un tipo de competencia que excluye la intervención de otra dependencia de los Cuerpos de Bomberos de la República como lo es el Consejo de Directores de Zona, máxime que éste, junto con la Dirección General de Cuerpos de Bomberos de la República, son los organismos superiores de dirección en la institución bomberil, tal cual lo preceptúa el artículo 2 de la Ley 21, de 18 de octubre de 1982, cuyo tenor literal expresa:

¿Artículo 2º.: Créase el Consejo de Directores de Zona y la Dirección General de los Cuerpos de Bomberos de la República, bajo cuya dirección funcionarán las instituciones bomberiles del país conforme las atribuciones que se señalan en la presente Ley.¿

Sabemos, como bien lo dispone el régimen legal de lo contencioso administrativo, contenido principalmente en las Leyes 135 de 1943 y 33 de 1946, que la falta de competencia de la entidad o autoridad que emite el acto administrativo, es una causal de nulidad de éste último.

El artículo 26 de la ley 135 de 1943, dispone lo siguiente:

¿Artículo 26. Los motivos de ilegalidad comprenden tanto la infracción literal de los preceptos legales como la falta de competencia o de jurisdicción del funcionario o de la entidad que haya dictado el acto administrativo, o el quebrantamiento de las formalidades que deben cumplirse y la desviación de poder.¿ (Subrayado nuestro).

Sobre estos motivos o requisitos de validez, el Código Contencioso Administrativo de Colombia de 1984, en su artículo 84, también los prevé, y respecto de ellos nos explica Alvaro Tafur Galvis que procede la acción de nulidad del acto administrativo ¿cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, respecto del sujeto o en forma irregular o falsamente motivados o con desviación de las formalidades propias del funcionario o corporación que los profiere. Entonces, en cuanto al objeto, el acto parece afectado cuando se infringe el ordenamiento jurídico a que debe estar sujeto el acto administrativo; en cuanto al sujeto en la parte de la incompetencia; en cuanto a la forma, la irregularidad o irregularidades en que se incurra o la motivación falsa; en cuanto a la finalidad aparece dicha causal de desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación.¿

Como se observa, el autor esboza las razones por las cuales se puede atacar de nulidad un acto administrativo, según el Derecho Contencioso Administrativo Colombiano, que coincide con el nuestro, mas nos interesa el punto específico relacionado a la competencia.

La competencia, en Derecho Administrativo, puede definirse como ¿la facultad o poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función¿. A contrario sensu, cuando la autoridad toma una decisión o emite un acto administrativo sin estar facultada para ello según la Ley o los reglamentos, incurre en falta de competencia, uno de los motivos de ilegalidad por el cual su actuación puede ser tachada o acusada de invalidez.

El profesor colombiano Libardo Rodríguez, de quien hemos tomado la definición, afirma que la causal de nulidad por incompetencia se puede configurar ¿por violación de cualquiera de los elementos que conforman la competencia...el material, el territorial y el temporal¿. El primero se refiere al conjunto de atribuciones que una autoridad puede ejercer legalmente; el segundo, consiste en el territorio dentro del cual la autoridad puede ejercer legalmente sus funciones; y el tercero, alude al tiempo durante el cual la autoridad puede ejercer legalmente sus funciones.

En el presente caso, estimamos que la autoridad que emitió los actos acusados de ilegalidad no

carecía de competencia para normar lo atinente a aspectos de seguridad y otros requisitos técnicos en cuanto a distancia, volumen o capacidad de combustible y otros rubros propios y aplicables a los establecimientos de expendio de combustible. Esta es una competencia que el sujeto que la ejerció (cuerpo colegiado o funcionario) específicamente el Consejo de Directores de Zona comparte con las denominadas Oficinas de Seguridad, esta última bajo dirección no sólo del citado Concejo, sino de la Dirección General de Cuerpos de Bomberos de la República.

Es así como dejamos contestado el presunto concepto de infracción contra el artículo 19 de la Ley 48 de 1963, estimando que el mismo, contrario a lo que opina el demandante, no ha sido vulnerado, por lo que solicitamos se desestime dicho cargo.

b) Artículo 27.

¿Artículo 27. Las Oficinas de Seguridad se regirán por reglamentos que deben ser aprobados por el Organo Ejecutivo y por Resoluciones que tendrán fuerza de Ley.¿

En opinión del actor, esta disposición ha sido conculcada en su tenor literal de manera ¿directa¿, puesto que el Consejo de Directores de Zona de los Cuerpos de Bomberos de la República de Panamá, en el ¿supuesto de que pudieran reglamentar o crear normas de seguridad, las mismas tendrían que estar aprobadas por el Órgano Ejecutivo. Al dictar la Resolución No. CDZ-003/99 de 11 de febrero de 1999

y la Resolución CDZ-10/98 de 9 de mayo de 1998, por las cuales se modifica el Manual Técnico de Seguridad para instalaciones, almacenamiento, manejo, distribución y transporte de productos derivados del petróleo, en ningún momento se sometió dicha resolución a la aprobación del Órgano Ejecutivo, tal como lo obliga la norma citada.¿ (foja 181).

A juicio de este Despacho, la demandante ha incurrido en interpretación errónea de la norma antes copiada, porque el objeto de la misma no se refiere a Reglamentos o regímenes reguladores de la seguridad y requisitos como los contenidos en el manual técnico al que alude el accionante en el párrafo anterior, sino que dicha norma se refiere a regulaciones aplicables a la actuación y régimen interno de las Oficinas de Seguridad, para el mejor desenvolvimiento administrativo de estas dependencias del Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, caso, por ejemplo, de un Reglamento Interno, aprobado por dicha entidad que requeriría del refrendo del Organo Ejecutivo, comúnmente a través del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Al haber sido interpretada incorrectamente la norma jurídica que se invoca como violada, de la misma manera podemos decir que ella no es aplicable y consecuente con el fondo o esencia del argumento del demandante en lo que a este cargo se refiere, razón por la que consideramos justificable solicitar que también se desestime el referido concepto de infracción contra el artículo 27 de la Ley 48 de 1963.

II. Ley 21 de 1982.

a) Artículo 1.

¿Artículo 1º. El artículo 1º. de la ley 48 del 31 de enero de 1963, modificada y adicionada por la Ley 70 de 22 de octubre de 1963 y el Decreto de Gabinete No. 148 de 4 de junio de 1970, quedará así:

Artículo 1º.: Los Cuerpos de Bomberos, Compañías o secciones de los mismos que funcionan actualmente en la República y los que se establezcan en lo sucesivo con arreglo a las disposiciones de la presente Ley, quedan bajo el amparo del Estado, por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia y tendrán el apoyo y la cooperación de las autoridades en todos los casos que se requiera, en atención a su reglamentos orgánicos, la conservación de su disciplina, siempre que deban actuar en actividades públicas en cumplimiento de su misión.¿

Respecto de esta disposición legal, el demandante afirma que se ha violado de manera directa por omisión, porque el Consejo de Directores de Zona constituye una entidad que funciona al amparo del Estado por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia, por lo que sus actuaciones no son independientes ni absolutas y están sujetas a ser revisadas y aprobadas por el Organó Ejecutivo, mediante el citado Ministerio. De allí que dicho Consejo debió someter al Organó Ejecutivo toda reglamentación relacionada con las ¿funciones operativas¿ de las Oficinas de Seguridad; y agrega que el Consejo de Directores de Zona no está facultado para emitir normas de seguridad, porque ésta es función exclusiva de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos. (foja 182).

Es innegable que el Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá está bajo tutela del Estado panameño, por imperio de la Ley, en función de la delicada y noble labor que desempeña, la cual tiene la calidad de servicio público. Esta Institución a diario hace gala y materializa su lema ¿Disciplina, Honor y Abnegación¿, al hacer frente para contrarrestar cualquier tipo de siniestro que lesione o ponga en peligro la vida, integridad o propiedades de las personas, o incluso, actuando preventivamente, caso típico de la Oficina de Seguridad, según las atribuciones a esa dependencia asignadas según el artículo 19 de la Ley 48 de 1963.

Pero como en aquel aparte, aquí reiteramos que la función de establecer reglamentaciones y prescripciones en materia de seguridad aplicables y que deben observar los particulares y las instalaciones dedicadas a las actividades especificadas en el Manual Técnico que ha sido objeto de modificación, y que precisamente es causa de la presente demanda, no es un tipo de competencia exclusiva o privativa de la Oficina de Seguridad, por las razones ya apuntadas.

Hecha esta observación al igual que, a nuestro juicio, el demandante incurre en interpretación errónea del artículo 27 de la Ley 48 de 1963, ya que incluso una atenta lectura de este precepto denota que sólo exige el requisito de aprobación del Organó Ejecutivo respecto de aquellos actos administrativos de la Oficina de Seguridad denominados Reglamentos; sin embargo, es claro que tanto éstos como las Resoluciones, tienen fuerza de Ley.

Con fundamento en todo lo anterior, solicitamos a la Sala que proceda a desestimar este concepto de infracción contra el artículo 1 de la Ley 21 de 1982, imputado a la Resolución No. CDZ-003/99 de 11 de febrero de 1999, y a la Resolución CDZ-10/98 de 9 de mayo de 1998, ambas emitidas por el Consejo de Directores de Zona del Cuerpo de Bomberos de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/22/bdec.

Lic. Miguel Atencio P.
Secretario General a.i.

MATERIA: CUERPO DE BOMBEROS. COMPETENCIA (DEFINICION).
CONSEJO DE DIRECTORES DE ZONA. OFICINA DE SEGURIDAD.