



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de abril de 2026
C-SAM-30-26

Señor Alcalde:

Ref.: Alcance de la aplicación del Reglamento de Edificación Sostenible (RES) y su incidencia en las competencias administrativas de los municipios.

En atención a su nota No. 232-2026 de 13 de marzo de 2026, recibida en esta Procuraduría el 25 de marzo del 2026, mediante la cual realiza consulta a esta Procuraduría en relación con la aplicación del Reglamento de Edificación Sostenible (RES), aprobado mediante Resolución No. 002 de 13 de enero de 2023 de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA).

En virtud de la atribución constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, corresponde a este Despacho servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a la interpretación de la ley y del procedimiento aplicable a un caso concreto.

Concretamente nos plantea las siguientes interrogantes:

1. ¿Puede la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, mediante Resolución establecer obligaciones o funciones administrativas directas a los municipios dentro del presente proceso de aprobación de planos y permisos de construcción?
2. ¿La aplicación del reglamento de edificación sostenible (RES) debe entenderse como una regulación de carácter estrictamente técnico dirigida a los profesionales de la ingeniería y arquitectura, sin afectar las competencias administrativas propias de los municipios?
3. ¿Sería jurídicamente viable que la verificación técnica del cumplimiento del RES sea realizada por una entidad especializada del Gobierno Central, como la Secretaría Nacional de Energía, manteniendo los municipios la competencia para otorgar los permisos de construcción?

En ese sentido, procedemos a emitir el criterio solicitado, no sin antes advertir que la opinión aquí vertida constituye un criterio jurídico de carácter orientativo, que no reviste carácter vinculante ni constituye un pronunciamiento de fondo.

Honorable Señor
MAYER MIZRACHI MATALÓN
Alcalde del Distrito de Panamá
E. S. D.

Consideraciones preliminares...

Consideraciones preliminares

Resulta pertinente indicar que el artículo 27, literal g, del Decreto Ejecutivo No. 257 de 3 de septiembre de 1965, reglamentario de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, establece, dentro de las atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, además de las previstas en el artículo 12 de dicha ley, la facultad de fijar los requisitos y condiciones técnicas que deben observarse en la elaboración de planos y especificaciones, así como en la ejecución general de toda obra de ingeniería y arquitectura que se desarrolle en el territorio de la República.

En ese contexto, la Resolución No. 002 de 13 de enero de 2023, mediante la cual se aprueba el Reglamento de Edificación Sostenible (RES), constituye un instrumento normativo de carácter técnico cuya finalidad, entre otras, es establecer requisitos mínimos dirigidos a promover edificaciones de alto desempeño, como estrategia orientada a reducir el impacto ambiental generado por las construcciones.

Es importante señalar que, el artículo 1 de la Ley 226 de 8 de junio de 2021 dispone que toda regulación relativa a edificaciones, contenida en reglamentos o en cualquier instrumento jurídico oficial, deberá ser cumplida por los diseñadores, constructores y por toda autoridad responsable de la revisión, registro de planos y documentos correspondientes.

Debe destacarse, además, que el propio reglamento en sus Aspectos Generales, específicamente en el numeral 1.1.2., define expresamente su propósito al disponer que será utilizado por los profesionales de la arquitectura e ingeniería en el diseño y construcción de edificios residenciales y no residenciales, así como por las autoridades municipales encargadas de obras. Asimismo, establece su aplicación a toda edificación nueva destinada al uso u ocupación humana, tanto en el sector público como en el sector privado.

De lo anterior se desprende que el RES constituye un instrumento normativo de naturaleza eminentemente técnica, dirigido a incorporar estándares mínimos de sostenibilidad y eficiencia en la actividad constructiva, cuya implementación debe desarrollarse dentro del marco de competencias legalmente atribuido a las autoridades encargadas de su aplicación.

Expuestas las consideraciones preliminares anteriores, y a fin de atender de manera puntual las interrogantes formuladas, esta Procuraduría procede a emitir las siguientes consideraciones jurídicas.

1. ¿Puede la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, mediante resolución, establecer obligaciones o funciones administrativas directas a los municipios dentro del proceso de aprobación de planos y permisos de construcción?

Sobre el particular, la Ley 15 de 26 de enero de 1959 y sus modificaciones atribuyen a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura funciones vinculadas a la regulación del ejercicio profesional de la ingeniería y la arquitectura, así como la adopción de parámetros, estándares y disposiciones de naturaleza técnica aplicables a dichas disciplinas, tal como se ha indicado en párrafos precedentes.

En armonía con ello, el RES, aprobado mediante Resolución No. 002 de 13 de enero de 2023, constituye un desarrollo normativo de carácter técnico orientado a establecer criterios mínimos aplicables al diseño, construcción y desempeño de edificaciones.

Adicionalmente...

Adicionalmente, debe recordarse que, con fundamento en la Ley 106 de 1973 y la Ley 6 de 2006, los municipios, en su condición de entidades político-administrativas autónomas, ejercen las competencias que les reconocen la Constitución Política y la legislación municipal vigente, particularmente en materias vinculadas al ordenamiento territorial, control urbano, permisos de construcción, uso de suelo y demás actuaciones administrativas desarrolladas dentro de su respectiva circunscripción territorial.

En ese sentido, la Ley 6 de 2006, que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones, establece en su artículo 8, numeral 4, que corresponde a los municipios dictar acuerdos en materia de ordenamiento territorial, con sujeción a las leyes, reglamentos y planes nacionales y regionales.

Así las cosas, esta Procuraduría estima que de la Resolución No. 002 de 13 de enero de 2023 no se desprende potestad jurídica para que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura establezca funciones administrativas directas a los municipios ni modifique el régimen competencial legalmente vigente. No obstante, dicho instrumento sí prevé lineamientos, parámetros técnicos y procedimientos mínimos orientados a facilitar la incorporación de sus estándares dentro de los trámites municipales existentes para la obtención de permisos y para el desarrollo de edificaciones sostenibles.

2. *¿La aplicación del reglamento de edificación sostenible (RES) debe entenderse como una regulación de carácter estrictamente técnico dirigida a los profesionales de la ingeniería y arquitectura, sin afectar las competencias administrativas propias de los municipios?*

El RES debe entenderse, primordialmente, como un instrumento normativo de naturaleza técnica orientado a establecer estándares aplicables al diseño, construcción y desempeño de edificaciones, dirigidos a los profesionales responsables de su planificación, desarrollo y ejecución. En ese sentido, su contenido responde a la competencia reconocida a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para dictar disposiciones técnicas vinculadas al ejercicio profesional de la ingeniería y la arquitectura y a las condiciones aplicables a las obras que se desarrollen en el territorio nacional.

No obstante, del propio contenido del RES se advierte que su ámbito es estrictamente técnico, toda vez que contempla mecanismos de integración dentro de los procedimientos administrativos vigentes para la obtención de permisos de construcción. En efecto, la página 39, numeral 7.1.1.4 dispone expresamente que el reglamento se inserta como parte de los procesos de registro y revisión de planos existentes, y no crea ningún procedimiento o ruta de tarea que resulte en la demora de los procesos municipales.

Asimismo, en el apartado relativo al cumplimiento y formación para los municipios, el reglamento dispone que sus normas son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades dentro del marco normativo aplicable. Sin embargo, tal obligatoriedad debe entenderse referida a la observancia de los estándares, requisitos y parámetros técnicos previstos en dicho instrumento, y no como una transferencia, sustitución o modificación de las competencias administrativas que el ordenamiento jurídico reconoce a los gobiernos locales.

En esa misma línea, establece que, dentro de la fase administrativa correspondiente, el cumplimiento de sus disposiciones será verificado en primera instancia por la autoridad con jurisdicción, ya sea a través de su personal técnico o mediante profesionales idóneos. Ello reafirma que su implementación se desarrolla dentro del ámbito competencial de la entidad encargada del trámite.

Por otra parte, en el apartado relativo a recomendaciones para autoridades con jurisdicción, el reglamento prevé acciones orientadas a facilitar su adopción e implementación mediante ajustes administrativos y técnicos que permitan incorporar sus estándares con el menor impacto posible sobre los procedimientos actuales. Lo anterior evidencia que la finalidad del RES consiste en armonizar criterios de sostenibilidad dentro de los trámites vigentes, y no alterar el esquema competencial establecido por la Constitución Política y la ley.

En consecuencia, la competencia del municipio dentro del proceso de aprobación de planos y permisos de construcción se mantiene vigente, correspondiéndole verificar el cumplimiento de los requisitos legales, urbanísticos y administrativos aplicables, incluyendo los parámetros técnicos previstos en el RES.

En ese sentido, dicho reglamento se incorpora a los procedimientos municipales vigentes como un parámetro técnico aplicable dentro del trámite correspondiente, sin crear nuevos procedimientos ni generar demoras en la gestión administrativa.

Por tanto, la aplicación del Reglamento de Edificación Sostenible no debe interpretarse como una sustitución, desplazamiento o modificación de las competencias administrativas propias de los municipios, sino como la incorporación de estándares técnicos especializados dentro de los procedimientos existentes, correspondiendo a la autoridad municipal competente tramitar y resolver las actuaciones administrativas previstas en la ley.

3. *¿Sería jurídicamente viable que la verificación técnica del cumplimiento del RES sea realizada por una entidad especializada del Gobierno Central, como la Secretaría Nacional de Energía, manteniendo los municipios la competencia para otorgar los permisos de construcción?*

Sobre el particular, luego del análisis de la Ley 43 de 25 de abril de 2011, la Ley 69 de 12 de octubre de 2012 y el Decreto Ejecutivo No. 398 de 19 de junio de 2013, se desprende que las funciones atribuidas a la Secretaría Nacional de Energía están orientadas, principalmente, a la formulación, coordinación, planificación, promoción, seguimiento y ejecución de políticas públicas en materia energética, así como al impulso del uso racional y eficiente de la energía y al desarrollo de lineamientos técnicos dentro de ese sector específico.

En ese sentido, no se advierte que el ordenamiento jurídico vigente le haya conferido competencia expresa para sustituir a la autoridad municipal en las actuaciones propias del trámite administrativo de aprobación de planos o del otorgamiento de permisos de construcción.

Por tanto...

Por tanto, la competencia para conocer, tramitar y decidir sobre la aprobación de planos y el otorgamiento de permisos de construcción permanece radicada en la autoridad municipal competente, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación interinstitucional que, conforme a derecho, puedan implementarse para fortalecer la verificación técnica correspondiente.

En consecuencia, cualquier intervención que pudiera corresponderle tendría carácter auxiliar o complementario y no sustitutivo de la competencia administrativa municipal.

Consideraciones finales

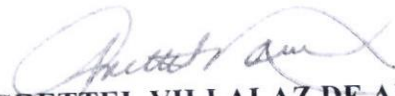
Resulta pertinente señalar, además, que esta Procuraduría de la Administración se ha pronunciado previamente sobre la obligatoriedad de los reglamentos técnicos y su aplicación dentro del ámbito administrativo, mediante criterios identificados como C-SAM-34-25 y C-SAM-70-24, en los cuales se sostuvo que las disposiciones reglamentarias vigentes deben ser observadas por las autoridades públicas dentro del marco de sus respectivas competencias, sin que ello comporte una alteración automática de atribuciones legalmente conferidas.

En mérito de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría concluye que el Reglamento de Edificación Sostenible constituye un instrumento normativo técnico de obligatorio cumplimiento dentro de su ámbito material; sin embargo, su aplicación debe armonizarse con el principio de legalidad, la jerarquía normativa y la autonomía municipal, de manera que no se entienda como una transferencia, sustitución o modificación de competencias administrativas que solo la ley puede disponer.

De esta manera, damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo ni un criterio vinculante para esta Procuraduría de la Administración.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi más alta consideración.

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVdeA/lrgs/emn
Exp.SAM-CON-22-26