



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de junio de 2025
C-SAM-34-25

Respetada Señora Diputada:

Ref.: Jerarquía de las Normas Jurídicas

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. No. 2025_170_AN_DHD-GMHL_8-4 de 20 de mayo de 2025, recibida en este Despacho el 22 de mayo del presente año, a través de la cual, elevó una consulta relacionada con la jerarquía de los acuerdos municipales.

I. Lo que se consulta

“...la jerarquía de los Acuerdos Municipales que están por debajo de las Resoluciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, si éstos Acuerdos pueden postergar la vigencia o implementación de unas resoluciones vigentes. En este caso muy particular si el Acuerdo 110 del Municipio de Panamá puede cambiar la fecha implementación o vigencia de un Reglamento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.”

II. Consideraciones Previas

Luego de un examen prolijo de sus interrogantes, este Despacho debe indicarle en primera instancia que el artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 establece que corresponde a la Procuraduría de la Administración servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a la interpretación de la ley o el procedimiento aplicable a un caso concreto.

Dicha...

Honorable Señora
GRACIELA M. HERNÁNDEZ L.
Diputada de la República de
Panamá Circuito 8-4

Dicha normativa dispone, además, que las consultas deben estar acompañadas del criterio jurídico respectivo, salvo aquellas provenientes de instituciones que no cuenten con asesor jurídico. Sin embargo, se ha constatado que la Diputada del Circuito 8-4 no ha dado cumplimiento a lo señalado en el segundo párrafo del numeral 1 de este artículo, lo que contraviene las exigencias establecidas en la norma. En consecuencia, resulta oportuno reiterar a las autoridades la importancia de observar esta disposición, cuyo contenido fue debidamente comunicado mediante la Circular PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025, con el propósito de garantizar el adecuado cumplimiento de los procedimientos administrativos y el respeto al marco legal vigente.

No obstante, en aras de brindarle una orientación objetiva, es pertinente resaltar que los planteamientos y criterios expuestos no constituyen ni deben interpretarse como pronunciamientos de fondo que determinen una posición vinculante por parte de esta Procuraduría.

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Tras haber aclarado el punto anterior, procederemos a responder de manera sucinta su interrogante.

A. Aspectos Generales

La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA) es una entidad gubernamental creada mediante la Ley 15 de 26 de enero de 1959, regulando el ejercicio de las profesiones de ingeniería y arquitectura. Su marco normativo ha sido modificado por las Leyes 53 de 4 de febrero de 1963 y 21 de 20 de junio de 2007. Según el literal “k” del artículo 12 de la Ley 15 de 1959, le corresponde a la JTIA interpretar y reglamentar la presente ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnico. Asimismo, el literal “g” del artículo 27 del Decreto Ejecutivo 257 de 3 de septiembre de 1965, que reglamenta dicha ley, establece que corresponde a la JTIA fijar los requisitos y las condiciones técnicas necesarias que deben seguirse en la ejecución de toda obra de ingeniería y arquitectura que se ejecute en el territorio de la República.

En cuanto a los concejos municipales, se observa que el numeral 9 del artículo 242 de la Constitución Política señala que es función del Concejo Municipal expedir acuerdos referentes a las materias vinculadas a las competencias del municipio, con fuerza de ley dentro del distrito. Además, que el artículo 14 de la Ley 106 de 1973 sobre régimen municipal establece que los Concejos Municipales regularán la vida jurídica de los municipios por medio de acuerdos que tienen fuerza de ley dentro del respectivo distrito. Por último, que conforme al numeral 4 del artículo 6 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, el municipio es competente para dictar acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a la ley, reglamentos y planes nacionales y regionales.

B. Aspectos Específicos

En este aparte, es de importancia hacer alusión al tema de la jerarquía de las normas jurídicas en la República de Panamá, la cual se encuentra señalada en el artículo 35 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, el cual es del siguiente tenor: “Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En...

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios. A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales."

En la misma línea el jurista panameño Edgardo Molino Mola, en su obra "La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado" (1er. Ed. Edit. Dike. Colombia, 1998. Pág. 110), basado en la jerarquía de las normas, señala que: "...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana."

Por último y en relación con la consulta formulada sobre la posibilidad de que un Acuerdo Municipal, postergue la vigencia o implementación de una resolución de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, es preciso analizar el marco normativo aplicable.

Como vimos en párrafos precedentes, la jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico panameño establece que los municipios deben acatar leyes y reglamentos de mayor rango, tal como se desprende del principio de legalidad consagrado en el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 34 de la Ley 38 de 2000. Estos principios garantizan que la administración pública, incluyendo los gobiernos locales, actúen conforme a las normas superiores sin extralimitaciones ni omisiones.

La Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, al emitir resoluciones basadas en la Ley 15 de 1959, establece regulaciones técnicas de alcance nacional que son de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades públicas, incluyendo los municipios. Así lo confirma el artículo 21 de dicha ley, que dispone que ninguna oficina estatal, municipal o autónoma podrá acoger proyectos que no se ajusten a la reglamentación de la Junta.

Dado que los Acuerdos Municipales tienen una jerarquía normativa inferior a las resoluciones técnicas fundamentadas en leyes nacionales, un acuerdo municipal no tiene competencia para modificar la vigencia de un reglamento técnico. Si bien los municipios gozan de autonomía regulatoria sobre aspectos específicos dentro de su jurisdicción, esta facultad no les permite alterar la implementación de regulaciones de nivel superior.

En caso de conflicto normativo, la aplicación de las reglas de hermenéutica legal establecidas en el Código Civil podría ayudar a resolver discrepancias. No obstante, salvo que una norma de rango superior otorgue expresamente al municipio la potestad de modificar la fecha de entrada en vigor de un reglamento técnico, su implementación debe respetar el marco legal general.

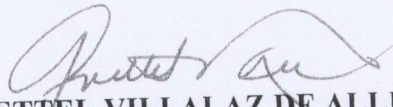
Por...

Por lo tanto, un Acuerdo Municipal no puede postergar la vigencia de una regulación técnica emanada de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, dado que este reglamento tiene fundamento en leyes de mayor jerarquía. Cualquier intento de modificar la fecha de aplicación de dicha normativa requeriría una disposición de igual o superior rango que expresamente lo autorice.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVDA/jmsa/jgv

Ref. SAM-CON-35-25

Adj. Circular PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025