

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 714

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 9 de abril de 2024

**Proceso Contencioso Administrativo
de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 590602023.

El Licenciado **Ricardo Antonio Reyes Castro**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución 004 de 15 de febrero de 2017**, "*POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN NO.060 DE 19 DE OCTUBRE DE 2016, QUE APROBÓ EL REGLAMENTO DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ*", emitida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. La pretensión.

El Licenciado **Ricardo Antonio Reyes Castro**, el 6 de junio de 2023, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare la nulidad, por ilegal, de la **Resolución 004 de 16 de febrero de 2017**, emitida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, "*Por medio de la cual se adopta, por referencia, los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la NATIONAL FIRE PROTECCION ASSOCIATION*" (Cfr. fojas 1-16 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal a través de la **Resolución de treinta y uno (31) de enero de dos mil veinticuatro (2024)**, no accede a la **solicitud de suspensión provisional** solicitada por el demandante (Cfr. fojas 161-168 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, este Despacho advierte que a través de la **Providencia de cuatro (4) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)**, fue admitida la demanda de nulidad que ocupa nuestra atención, y se envió copia de la misma por cinco (5) días al Presidente de la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**; quien a través de la Nota JITA 106-2024, de 14 de marzo de 2024, presentó el informe de conducta solicitado (Cfr. fojas 171 y 173-177 del expediente judicial).

II. Cuestión Previa.

Al respecto resulta oportuno destacar, que la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, expidió la Resolución 004-16 de 15 de febrero de 2017, por medio de la cual se modifica la Resolución 060 de 19 de octubre de 2016, que aprobó el Reglamento de gas licuado de petróleo de la República de Panamá.

En razón del acto administrativo antes mencionado, el Licenciado **Ricardo Antonio Reyes Castro**, actuando en su propio nombre y representación, mediante demanda de nulidad instaurada ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, solicitó que se declare nula, por ilegal, la Resolución 004 de 15 de febrero de 2017, emitida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**.

III. Normas que se aducen infringidas.

El Licenciado **Ricardo Antonio Reyes Castro** manifiesta que la Resolución 004 de 15 de febrero de 2017, emitida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, acusada de ilegal, vulnera las siguientes disposiciones legales, que pasamos a indicar:

A. El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que hace referencia al procedimiento para que sean aplicables las normas de efecto general (Cfr. fojas 8-11 del expediente judicial).

B. El artículo 1 (numeral 2) de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, que señala los actos administrativos que deben ser objeto de publicación en Gaceta Oficial (Cfr. foja 11-12 del expediente judicial).

IV. Posición de la parte actora respecto a los cargos de infracción.

Al explicar los argumentos en que se fundamenta la pretensión, el Licenciado **Ricardo Antonio Reyes Castro**, señala que la Resolución 004 de 15 de febrero de 2017, vulnera las disposiciones descritas en el apartado anterior, ya que dicho acto acusado de ilegal, adopta los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la Asociación Nacional de Protección Contra Incendios de los Estados Unidos de América; sin embargo, los mencionados códigos no fueron transcritos y publicados en la Gaceta Oficial de Panamá, por lo que alega que los mismos no pueden ser aplicados, al no cumplirse con el procedimiento de promulgación correspondiente (Cfr. fojas 8-12 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Según observa esta Procuraduría, a través del artículo 11 de la Ley 15 de 26 de enero de 1959, modificada por la Ley 53 de 4 de febrero de 1963 y la Ley 21 de 26 de febrero de 2007, se creó la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, como entidad de derecho público cuya gestión administrativa está a cargo del Ministerio de Obras Públicas.

En ese contexto, podemos resaltar que conforme a lo normado en el artículo 12 de la disposición legal antes mencionada, la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, tiene entre sus funciones las siguientes:

"Artículo 12. Son atribuciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura las que esta Ley les consagra y

aquellas que en el desarrollo de las mismas el Órgano Ejecutivo les confiera:

a)...

k) **Interpretar y reglamentar la presente Ley en todos los aspectos de carácter estrictamente técnicos**". (El resaltado es de este Despacho).

En ese orden de ideas, la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura** en atención a las facultades otorgadas por Ley, por medio de la Resolución JTIA-186-2015 de 25 de noviembre de 2015, creo el Comité Consultivo Permanente de Reglamento de Gas Licuado de Petróleo (CCP-GLP) y designó al coordinador y los integrantes de precitado órgano colegiado, mismo que tiene entre sus funciones dictar las normas y procedimientos para garantizar el funcionamiento de los sistemas, controles, partes y componentes de toda actividad relacionada con Gas Licuado de Petróleo (GLP).

Por otro lado, podemos destacar que según lo dispuesto en el literal g del artículo 27 del Decreto Ejecutivo 257 de 3 de septiembre de 1965, la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, igualmente tiene como función fijar los requisitos y las condiciones técnicas necesarias que deben seguirse en la elaboración de planos y especificaciones y en la ejecución en general de toda obra de ingeniería y arquitectura que se ejecute, en el territorio de la República.

En razón de las estipulaciones legales antes mencionadas, el Comité Consultivo Permanente de Reglamento de Gas Licuado de Petróleo (CCP-GLP), recomendó y sometió a consideración de la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura** el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo. En tanto, dicho instrumento jurídico fue aprobado en reunión celebrada el 19 de octubre de 2016, por parte de los miembros de la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, mediante la Resolución 060-16 de 19 de octubre de 2016 (Cfr. foja 197 del expediente judicial).

Visto lo anterior, según podemos observar el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo (GLP), señala en su introducción que el mismo tiene como objetivo dictar

normas y procedimientos en la República de Panamá, para garantizar el funcionamiento de los sistemas, controles, partes y componentes de toda actividad relacionada con el Gas Licuado de Petróleo, fundamentado entre otras, en las normas NFPA (National Fire Protección Association), a través del Departamento de gases comprimidos, licuados y afines de la Dirección nacional de Seguridad, Prevención e Investigación de Incendios del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (Cfr. fojas 200 y 201 del expediente judicial).

Adicional a lo antes expuesto, la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura** emitió la Resolución 004 de 15 de febrero de 2017, misma que en su parte motiva explica que el Pleno de la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, consideró conveniente modificar la Resolución 060 de 19 de octubre de 2016, a efectos de adicionar a la parte resolutive del citado acto administrativo, la adopción por referencia de los Códigos NFPA 54: Código Nacional de Gas Combustible (Edición 2009 en español) y NFPA 58: Código de Gas Licuado de Petróleo (Edición 2009 en español), mismos que en su momento fueron adoptados por referencia dentro del contenido del propio Reglamento de Gas, e igualmente se estableció que la implementación, ejecución y vigilancia será realizada por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá (Cfr. foja 175 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, luego de efectuar la investigación correspondiente podemos observar que la National Fire Protection Association, conocida por sus sigla como NFPA, es una organización fundada en los Estados Unidos de América desde 1986, la cual a la fecha está encargada en los Estados Unidos de América de crear y mantener las normas y requisitos mínimos para la prevención contra incendio, capacitación, instalación, uso de medios de protección contra incendio, utilizados tanto por bomberos, como por el personal encargado de la seguridad (Cfr. Enlace https://es.wikipedia.org/wiki/Asociaci%C3%B3n_Nacional_de_Protecci%C3%B3n_conta_el_Fuego).

La precitada organización, fue creada gracias a la iniciativa de representante de compañías de seguros, con el objetivo primordial de normalizar el mercado de extinción de incendio basado en rociadores automáticos. Hoy en día, la NFPA, está integrada en los Estados Unidos de América por representantes de muchos departamentos de bomberos, de las compañías de seguros, de la industria manufacturera, asociaciones, sindicatos, organizaciones comerciales e incluso particulares (Cfr. Enlace https://es.wikipedia.org/wiki/Asociaci%C3%B3n_Nacional_de_Protecci%C3%B3n_contra_el_Fuego).

En ese orden de ideas, la NFPA desde su sede en Quincy, Massachusetts, Estados Unidos de América, supervisa el desarrollo y mantenimiento de más de trescientos (300) códigos y normas, con la colaboración de más de seis mil (6,000) voluntarios que representan al servicio de bomberos, compañías de seguros, comercio, industria, gobierno y consumidores, todos estos quienes desarrollar y mantienen estos instrumentos actualizados (Cfr. Enlace https://es.wikipedia.org/wiki/Asociaci%C3%B3n_Nacional_de_Protecci%C3%B3n_contra_el_Fuego).

Vale la pena destacar que, debido a la influencia y gran aceptación de las normas y códigos publicados por la NFPA, y por falta de asociaciones similares en algunos países de latinoamérica, se han creado esfuerzos para dar a conocer y establecer los estándares NFPA, mediante la creación de Capítulos Nacionales. A la fecha la NFPA, dispone de 6 capítulos, específicamente en Argentina, Colombia, México, Costa Rica, Puerto Rico, República Dominicana, Venezuela y Perú (Cfr. Enlace https://es.wikipedia.org/wiki/Asociaci%C3%B3n_Nacionalde_Protecci%C3%B3n_contr_a_el_Fuego).

En ese sentido podemos señalar, que las Normar NFPA están protegidas por derechos de autor de la NFPA. Dichas normas y Códigos están disponibles para una amplia variedad de usos tanto públicos como privados, **lo cual incluye tanto el uso y adopción por referencia en leyes y reglamentos**, como el uso en

autorregulación privada, la normalización y la promoción de prácticas y métodos seguros (Cfr. Enlace <https://www.nfpa.org/es/for-professionals/codes-and-standards/standards-development/disclaimers>).

En es contexto, la enunciada organización advierte en su publicación sobre los derechos de autor que ostenta, que en relación con las precitadas normas y códigos, al poner estos instrumentos normativos a disposición de las autoridades públicas y los usuarios privados **para su uso y adopción por referencia**, la NFPA no renuncia a ningún derecho de autor sobre los mismos (Cfr. Enlace [https://www.nfpa.org/es/for-professionals/codes-and-standards/standards-development/disc laimers](https://www.nfpa.org/es/for-professionals/codes-and-standards/standards-development/disc%20laimers)).

Al respecto la NFPA, categóricamente indica en sus publicaciones que el uso de las Normas NFPA, con fines regulatorios debe realizarse mediante su adopción por referencia. El término de "adopción por referencia" lo define la propia NFPA, como el procedimiento mediante el cual se cita únicamente el título, la edición y la información de publicación de las Normas y Códigos (Cfr. Enlace [https://www.nfpa.org/es/for-professionals/codes-and-standards/standards-develop ment/disclaimers](https://www.nfpa.org/es/for-professionals/codes-and-standards/standards-develop%20ment/disclaimers)).

Bajo la perspectiva antes descrita, esta Procuraduría puede observar que los artículos 4 y 6 del Capítulo II, denominado "NORMAS DE LA NFPA ADOPCIÓN POR REFERENCIA DEL CÓDIGO NFPA 54", son del siguiente tenor:

"Artículo 4. Se adopta, por referencia, en este Reglamento, el Código Nacional del Gas Combustible NFPA 54, edición 2004, (2009 en español)." (Cfr. Reglamento Gas Licuado de Petróleo adoptado mediante la Resolución 060-16 de 19 de octubre de 2016, publicado en la Gaceta Oficial 28151-A)

"Artículo 6. Se adopta, por referencia, y se adapta en este Reglamento, el Código del Gas Licuado de Petróleo-NFPA 58, versión en español, (edición 2009), a saber:

1. Eliminación de 5.7.6.1. dispositivo de protección de sobrellenado e indicador fijo de máximo nivel para cilindros de 4 a 40 libras (1.8 a 18.1 kg).
2. ..." (Cfr. Reglamento Gas Licuado de Petróleo adoptado mediante la Resolución 060-16 de 19 de octubre de 2016, publicado en la Gaceta Oficial 28151-A)

Del mismo modo el artículo PRIMERO de la Resolución 004 de 15 de febrero de 2017, señala lo siguiente:

"PRIMERO: ADOPTAR, por referencia, los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la National Fire Protection Association (NFPA), de la última versión en español vigente a la fecha por la National Fire Protection Association, tomando en cuenta de igual forma las regulaciones de la República de Panamá..." (El resaltado es de este Despacho).

Visto lo anterior, podemos concluir que la medida de regulación referente a las Normas y Códigos de la NFPA, adoptados por referencia a través de la Resolución 060-16 de 19 de octubre de 2016, publicada en la Gaceta Oficial 28151-A y la Resolución 004 de 15 de febrero de 2017, se efectuaron por parte de la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, en estricto cumplimiento a las políticas de legales en materia de derecho de autor exigidas por la National Fire Protection Association (NFPA).

A manera de derecho comparado podemos citar que en la hermana República de Costa Rica, en el literal 2.4.1, del punto 2.2. Integración entre la normativa NFPA, del Reglamento Nacional de Protección Contra Incendios, se señala que *"Para efectos del presente reglamento, al citarse una norma NFPA **se hace referencia a la última versión en español**, vigente al momento de la publicación del presente documento. De manera optativa, los diseñadores o propietarios pueden elegir utilizar una versión equivalente más reciente, en el idioma español o inglés"*. (Cfr. Enlace chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfindmkaj/https://www.bomberos.go.cr/wpcontent/uploads/2023/03/RNPCI-2023.pdf).

Lo anterior, deja claro que todas las legislaciones que requieran adoptar las normas NFPA, lo deben realizar cumpliendo con la política de autor exigida por la National Fire Protection Association.

En atención a las consideraciones anotadas, esta Procuraduría de la Administración, actuando en interés de la ley, solicita respetuosamente al resto de los

Magistrados que integran la Sala Tercera, se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**, la **Resolución 004 de 15 de febrero de 2017**, *"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN NO.060 DE 19 DE OCTUBRE DE 2016, QUE APROBÓ EL REGLAMENTO DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ"*, emitida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**, emitida por la **Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura**.

VI. Pruebas. Se aceptan las que cumplan con los requisitos de Ley.

Del Señor Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General