

243

R

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, dieciocho (18) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El licenciado RICARDO ANTONIO REYES CASTRO, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.060-16 de 19 de octubre de 2016, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (Cfr. fs. 1 - 15 del expediente judicial).

La demanda incoada por la accionante incluyó una solicitud de suspensión provisional, petición que fue rechazada mediante el Auto de 31 de enero de 2024 (Cfr. fs. 179 - 186 del expediente).

Una vez repartida la acción ensayada, la Magistrada Sustanciadora procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 22 de febrero de 2024, a través de la cual se admitió la misma; se envió copia al PRESIDENTE DE LA JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA, para que rindiese un informe explicativo de conducta; y le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 189 del expediente judicial).

Luego de ello, se continuaron con los trámites procesales correspondientes, encontrándose el presente proceso en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el derecho que fundamentan las pretensiones de la parte actora, así como la posición que al

respecto tiene el funcionario acusado, y quien representa sus intereses, el Procurador de la Administración.

I. Pretensiones formuladas; hechos que fundamentan la demanda; normas que se estiman violadas y cómo lo han sido.

El licenciado RICARDO ANTONIO REYES CASTRO, actuando en su propio nombre y representación, solicita a este Tribunal que declare nula, por ilegal, la Resolución No.060 de 19 de octubre de 2016, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, a través de la cual se dispuso lo siguiente:

"PRIMERO: APROBAR el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de la República de Panamá.

SEGUNDO: Esta Resolución empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial." (Cfr. fs 26 – 27 del expediente judicial).

Entre los hechos que se sustentan la pretensión del actor, se encuentran los siguientes:

"SEXTO: Esta resolución que adopta, por referencia, los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la National Fire Protection Association, deviene en ilegal y sin eficacia, porque dichos cargos generales no fueron transcritos ni publicados en la Gaceta Oficial Digital de la República de Panamá, por lo que no pueden ser aplicables en la jurisdicción panameña al no haber sido promulgados. Tal como lo comenta Gordillo: "el acto que no ha sido publicado no produce efectos jurídicos inmediatos, y por tanto no es un acto administrativo"." (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, el actor estima que con la emisión del acto objeto de reparo, se han vulnerado las siguientes normas legales:

1. El artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el cual señala que los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior. (Cfr. fs. 8 – 11 del expediente judicial).

En ese sentido, de acuerdo al demandante:

"Esta norma resultó infringida en el concepto de violación directa por omisión, ya que el acto impugnado que adopta los referidos Código NFPA 54 y NFPA 58 no fueron publicados ni transcritos en la Gaceta Oficial de Panamá, por lo que no pueden ser aplicados, ya que una norma de contenido general no puede aplicarse o emplearse si no ha sido publicada en el sitio web de la Gaceta Oficial, por lo que el acto



241

carece de fuerza vinculante mientras no se cumpla la formalidad de la promulgación." (Cfr. f. 8 del expediente judicial).

2. El artículo 1 (numeral 2) de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, el cual establece, que debe publicarse en la Gaceta Oficial, entre otras cosas, las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general (Cfr. fs. 11 – 12 del expediente judicial).

En lo que respecta a este cargo de infracción, el demandante es del concepto que:

"Lo más grave se presenta cuando el artículo 3 del Reglamento de Gases, aprobado por la Resolución No.060-16 de 19 de octubre de 2016, sostiene que le corresponderá al Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, la divulgación del Reglamento de Gases y el conocimiento de los Códigos 'aquí referidos', para expedir licencias de gases cuando los mismos, repetimos, no han sido publicados en la Gaceta Oficial y gozan de una protección de derecho de autor, por lo cual, repetimos, no tienen eficacia jurídica, no son oponibles a terceros y por lo tanto son inexistentes." (Cfr. fs. 11 - 12 del expediente judicial).

II. Informe de conducta requerido a la entidad demandada.

Mediante la Nota JTIA No.089-2024 de 05 de marzo de 2024, la entidad demandada presentó su informe de conducta, a través del cual aprovecho para indicar, entre otras cosas, lo siguiente:

"Según lo establece la NFPA, en los requisitos para la adopción por referencia de los códigos, la autoridad con jurisdicción, al efectuar una eliminación, adición o cambio, lo debe efectuar por legislación separada, con la indicación e identificación de la norma y sin su reproducción." (Cfr. f. 193 del expediente judicial).

III. Concepto en relación a la demanda por el Procurador de la Administración.

A través de la Vista No.716 de 9 de abril de 2024, la Procuraduría de la Administración emitió su concepto en relación la demanda contencioso administrativa de nulidad que motivó el negocio jurídico bajo examen, solicitando a este Tribunal, se sirva declarar que no es ilegal el acto objeto de reparo; criterio que en lo medular, sustentó de la siguiente manera:

"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, 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)." (Cfr. f. 229 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido con el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver, en el fondo, la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado RICARDO ANTONIO REYES CASTRO, quien solicita que la Sala Tercera haga la siguiente declaración:

"Solicitamos a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia una vez analizadas las disposiciones legales que indicamos como infringidas y el caudal probatorio que sustentan esta demanda, previo traslado al Procurador de la Administración quien actuará en defensa de la legalidad, se hagan las siguientes declaraciones:

A. Que es Nula, por ilegal, la Resolución No.060 de 19 de octubre de 2016, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por medio de la cual se aprobó el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo (GLP), que a su vez adopta los Código de Gas Licuado de Petróleo NFPA 58 y el Código Nacional de Gas Combustible NFPA 54, que rigen en Panamá para las instalaciones de Gas Licuado de Petróleo." (Cfr. f. 2 del expediente judicial).

Al analizar la demanda en comento, observamos que la misma gira en torno al momento a partir del cual un determinado acto jurídico entra en vigencia; y, por tanto, resulta aplicable a terceros.

Definido el problema en la forma que antecede, iniciamos el análisis del caso que nos ocupa haciendo referencia a las dos normas que el actor alega como infringidas, siendo estas, *el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000*, y, por otro lado, *el artículo 1 (numeral 2) de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005*.

Tal y como indicamos en fojas que anteceden, una y otra norma hacen alusión a la obligación de publicar en la Gaceta Oficial, los decretos, resoluciones



y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general.

En ése sentido, cuanto se analiza el acto objeto de reparo, el cual lo constituye la Resolución No.060 de 19 de octubre de 2016, la cual fue emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; podemos dar cuenta de irregularidades que, *en efecto*, inciden sobre la *aplicabilidad* del mismo. Pasamos a explicar.

A través de la Gaceta Oficial No.28151-A de 1 de noviembre de 2016, se publicó la *Resolución No.060 de 19 de octubre de 2016, por medio de la cual se aprueba el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de la República de Panamá*, cuya parte resolutive es del tenor siguiente:

"PRIMERO: APROBAR el Reglamento de Gas Licuado de Petróleo de la República de Panamá.

SEGUNDO: Esta Resolución empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial." (Cfr. f. 26 del expediente judicial).

Ahora bien, cuando se analiza con detenimiento el Reglamento aprobado a través del acto objeto de reparo, damos cuenta que la inconformidad del actor se genera, entre otras cosas, en función de lo que indican los artículos 4 y 6 del citado texto, los cuales son del tenor siguiente:

**"ADOPCION POR REFERENCIA Y APLICACIÓN DEL CÓDIGO NFPA
54**

Artículo 4. Se adopta, por referencia, en este Reglamento, el Código Nacional del Gas Combustible NFPA 54, edición 2004, (2009 en español).

**ADOPCION POR REFERENCIA Y APLICACIÓN DEL CÓDIGO NFPA
58**

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. Se elimina el requerimiento 5.7.6.1, el cual exige para cilindros con capacidad de propano de 4 a 40 libras (1.8 a 18.1 kg), la instalación del dispositivo de protección de sobrellenado e indicador fijo de máximo nivel, directamente incluidos en la válvula.
3. Se elimina a su vez la tabla 5.7.7.1, el numeral N, que habla del mismo requerimiento. (no hacerlo obligaría a colocar dicho dispositivo en todos los cilindros de 25 libras (11.37kg). El motivo para eliminar dicho requerimiento, sin comprometer la seguridad, es que el llenado de dichos



249

equipos cilíndricos en plantas envasadoras en Panamá se hace con personal debidamente capacitado, evitando sobrellenado.

4. Queda permitido el uso de válvulas de acoplamiento rápido para cilindros de 25 libras (11.37 kg) subsidiados.”

Como justificación del mecanismo de aprobación en cuestión, indica la entidad demandada, refiriéndose a los Códigos NFPA 54 y NFPA 58 de la National Fire Protection Association (NFPA) que se *“cuenta con una serie de delimitaciones relacionados con estos documentos y dispone el mecanismo de las adopciones por referencia, esto derivado de las patentes y derechos de autor ...”* (Cfr. f. 193 del expediente judicial).

Con similar criterio, luego de parafrasear el Informe de Conducta y el contenido del Código Nacional del Gas Combustible NFPA 54, edición 2009, la Procuraduría de la Administración culmina su Vista Fiscal indicado, entre otras cosas, lo siguiente:

“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, se efectuaron por parte de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, en estricto cumplimiento de las políticas de legales en materia de derecho de autor exigidas por la National Fire Protection Association (NFPA).” (Cfr. f. 229 del expediente judicial).

En relación a los planteamientos arriba plasmados, consideramos pertinente hacer referencia al artículo 1 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, el cual, haciendo mención de los actos que se deben publicar en la Gaceta Oficial, establece lo siguiente:

“Artículo 1. La Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordenen la Constitución Política y la ley. La Gaceta Oficial se publicará en el sitio de Internet habilitado oficialmente por el Estado para tal fin.

Los actos y las normas que deben publicarse en sitio de la Gaceta Oficial comprenden:

1. Los actos reformativos de la Constitución Política de la República, las leyes, los decretos con valor de ley y los decretos y las resoluciones expedidos por el Consejo de Gabinete o por el Órgano Ejecutivo.

2. Las resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general.

También, se publicarán por este medio, los avisos, los contratos y cualquier instrumento o acto cuya publicación ordene expresamente la ley.”



Cuando se contrasta el contenido de la norma citada, con el acto objeto de reparo, se podrá ver que, si bien se dio la publicación del mismo en la Gaceta Oficial, dicho acto de publicidad resultó incompleto, ya que, al mismo no le acompañó el contenido del *Código Nacional del Gas Combustible NFPA 54*, ni del *Código de Gas Licuado de Petróleo-NFPA 58*.

Por otro lado, se observa que a través del informe de conducta y la Vista Fiscal de la Procuraduría de la Administración, se busca justificar lo actuado por la entidad demandada, utilizando como fundamento para ello, las facultades de interpretación y reglamentación concedidas a la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, por 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; sin embargo, debemos indicar, que el demandante en ningún momento ha cuestionado la competencia de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura para emitir textos reglamentarios; su único argumento gira en torno a la falta de publicación del contenido de los Códigos NFPA 54 y NFPA 58.

Lo anterior lo explica de manera muy clara en el *Hecho Séptimo* de su demanda, el cual es del tenor siguiente:

“SÉPTIMO: La Administración no puede exigir a los administrados el cumplimiento de una disposición general y reglamentaria si éstos no la conocen, pues se les estaría colocando en una situación de inseguridad jurídica. La publicidad de las normas jurídicas es una garantía ineludible para la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de la certeza jurídica y el respeto de los derechos fundamentales de los asociados, toda vez que: ‘la publicación marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatoria u oponible a los administrados.’

...” (Cfr. f. 5 del expediente judicial).

Así las cosas, resulta claro que en el caso que nos ocupa, *en efecto*, se ha dado la infracción de las normas aducidas como vulneradas por parte del demandante; sin embargo, sus argumentos no resultan suficientes para declarar la nulidad del acto objeto de reparo.

Lo anterior es así, ya que, en el caso que nos ocupa, no concurren los elementos mínimos necesarios a fin de declarar la nulidad del acto cuya legalidad se cuestiona.



En ese sentido, debemos tener presente que la Ley 38 de 2000, al definir los casos en los cuales se produce la *nulidad absoluta* de los actos administrativos, establece lo siguiente:

“Artículo 52. Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;
2. Si se dictan por autoridades incompetentes;
3. Cuando su contenido sea imposible o sea constitutivo de delito;
4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal;
5. Cuando se graven, condenen o sancionen por un tributo fiscal, un cargo o causa distintos de aquellos que fueron formulados al interesado.”

Así las cosas, al no concurrir ninguno de los supuestos contenidos en la norma, resulta jurídicamente improcedente declarar la nulidad del acto objeto de reparo.

Ahora bien, si se trae a colación lo indicado en el artículo 53 de la Ley 38 de 2000, resulta igualmente necesario hacer referencia a lo que establece el artículo inmediatamente siguiente. Veamos.

Artículo 53. Fuera de los supuestos contenidos en el artículo anterior, será meramente anulable, conforme a las normas contenidas en este Título, todo acto que incurra en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.”

Partiendo de lo indicado, debemos distinguir en este punto entre lo que son los requisitos de *validez* de un acto administrativo y los requisitos para su *eficacia* u *oponibilidad*.

Al referirse la doctrina a los requisitos de *validez*, hace referencia a elementos tales como la competencia, el objeto, la motivación y el procedimiento; lo que, en términos locales, equivaldría los presupuestos contemplados en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000.

Sin embargo, cuando se habla de requisitos de *eficacia* u *oponibilidad*, ya no estamos hablando de los elementos que deben concurrir durante de la formulación del acto administrativo, sino más bien, de aquellos con los que se debe cumplir, de manera posterior, a fin que el mismo pueda ser oponible a terceros o en otras palabras, *aplicado*.



251

Es de anotar en este punto, que el actor en su demanda no ha hecho mención de ningún elemento que afecte la *validez* del acto cuya legalidad se cuestiona; por el contrario, el mismo ha enfocado su argumentación en la infracción de los requisitos de publicidad con los que se tuvieron que haber cumplido posterior a la emisión del acto, siendo estos, como indicamos anteriormente, requisitos de *eficacia*, más no de *validez*.

Es por ello, que aspirar a obtener la declaratoria de nulidad de un acto, utilizando como único argumento para ello, la infracción de normas dirigidas a su *publicidad* más que a su *formación*, constituye un error en cuanto al enfoque de la pretensión; ya que, ante supuestos como el que nos encontramos, el acto pudo haber sido emitido de conformidad a lo establecido en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000 y demás normas especiales que resulten aplicables, y nunca haber sido publicado y/o aplicado, no significando con ello que el acto en sí sea ilegal.

La situación que se plantea en el caso que nos ocupa, se subsanaría con la sola publicación del contenido de la normativa que se aprueba a través del acto objeto de reparo; culminándose así, con la última de las fases requeridas a fin que el mismo resulte oponible a terceros.

Antes de culminar, consideramos necesario hacer un llamado de atención a la JUNTA TÉCNICA DE INGENIERÍA Y ARQUITECTURA en lo que respecta a los mecanismos de aprobación de las normativas que resulten aplicables en la República de Panamá, en especial, en algo tan sensitivo como lo son las conexiones de gas.

Como se ha indicado anteriormente, el requisito de *Publicidad* constituye un elemento indispensable a fin que un acto de contenido general resulte oponible a terceros; por lo que, quien pretenda emitir actos que contengan dicha condición, deberá adoptar las medidas a las que haya lugar, a fin que el mismo pueda ser de conocimiento público, utilizando para ello, los mecanismos que a tales efectos establezca el Derecho interno, sin que ello implique el desconocimiento de



252
1

cualquier otra norma de carácter internacional o convencional que resulte aplicable.

Atendiendo a las razones anteriormente anotadas, podemos concluir que las pretensiones dirigidas a obtener la nulidad del acto objeto de reparo resultan jurídicamente improcedentes, de ahí que, este Tribunal proceda a pronunciarse en ese sentido.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución No.060-16 de 19 de octubre de 2016, emitida por la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL;

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARÍA DE LA SALA TERCERA



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
Panamá 4 de agosto de 2025
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá
Secretaría (o)

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 23 DE junio
DE 20 25 A LAS 8:02 DE LA mañana
A Procuraduría de la Administración
FIRMA