



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de octubre de 2019
C-106-19

Ingeniero

Francisco Mola

Director Nacional de Industrias y Desarrollo Empresarial

Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)

Respetado Señor Director

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley N° 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada mediante Nota DINADE-N-274-19-2019, fechada 23 de septiembre de 2019 y recibida en este despacho el día 26 del mismo mes, sobre su revisión del Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 15-77-99, Productos Químicos para uso industrial. Oxígeno. Especificaciones, y donde nos solicitan nuestros “...buenos oficios para la interpretación del DECRETO EJECUTIVO No. 640 (de 27 de diciembre de 2006), Capítulo 7, sobre los vehículos para transporte de cargas peligrosas”, señalando que “Necesitamos aclarar a qué tipo de vehículos se refiere para poder así, plasmarlo en nuestro documento normativo” (Sic).

Al respecto, hemos revisado el contenido de ambas disposiciones jurídicas, la Resolución N° 327 de 8 de julio de 1999, emitida por la Dirección general de Normas y Tecnología Industrial del Ministerio de Comercio e Industrias, cuyo objeto es establecer “los requisitos que debe cumplir el oxígeno en estado líquido o gaseoso que se produzca, venda o en otra forma comercialice dentro del territorio de la República de Panamá” y el Decreto Ejecutivo N° 640 de 27 de diciembre de 2006, “Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá”, cuyo ámbito de aplicación comprende la regulación de “la administración y operación de las vías y accesos públicos en todo el territorio de la República de Panamá”, siendo “de aplicación a todos los vehículos, propietarios, conductores, peatones y personas que conduzcan animales”.

Con base a un profundo análisis de aquellas normas, esta Procuraduría es del criterio que las disposiciones jurídicas mencionadas no colisionan a nivel administrativo y que, por el contrario, se complementan dentro del ejercicio de la normalización industrial asignada a la Dirección que usted dirige y a los quehaceres regulados por el Reglamento de Tránsito de la República, por el cual debe velar principalmente la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, así como las competencias del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República siendo todas parte de la administración pública del Estado panameño y, por tanto, sus disposiciones respectivas deben aplicarse de modo armónico, sin necesidad de incorporar físicamente un reglamento dentro del otro.

Lo plasmado en lo que sería su documento normativo puede llenar un vacío regulatorio existente, sin embargo, lo colocado, debería ser consultado con las demás instituciones pertinentes con base en el principio de cooperación de la Administración Pública.

Del Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT- 15-77-99, Productos Químicos para uso Industrial. Oxígeno. Especificaciones, no se desprende ninguna norma relativa al transporte de tales materiales, sino de su envasado, de la forma que sigue:

“9. ENVASADO, MANEJO Y ALMACENAMIENTO

El oxígeno deberá envasarse en recipientes cilíndricos, metálicos, adecuados para su seguridad y manejo, previamente desengrasados. En todo lo referente al envasado, manejo y almacenamiento las empresas que produzcan o comercialicen oxígeno deberán ceñirse a las normas que establezcan la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos, en materia de gases comprimidos”.

Esto nos lleva al ya mencionado Capítulo VII del Decreto Ejecutivo N° 640 de 27 de diciembre de 2006, “Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá”, denominado “*De los Vehículos para transporte de Cargas Peligrosas*”, donde en su artículo 71, sin calificar específicamente al Oxígeno como carga peligrosa considera a los gases en general y líquidos inflamables (numerales b y c) como “*materiales, sustancias y desechos peligrosos, en cualquiera de sus estados*”.

De una lectura minuciosa de aquel capítulo, destacan las atribuciones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, con respecto al transporte de cargas peligrosas, las cuales, según el artículo 70 de esta norma son:

- “a. Exigir a los propietarios de vehículos o de empresas de transporte el cumplimiento de las normas sobre la rotulación e identificación emitidas por la Organización de las Naciones Unidas y establecidas en convenios internacionales de los cuales Panamá es signataria y que traten sobre el tema.*
- b. Emitir el Permiso Previo de Circulación.*
- c. Exigir que el transporte se ajuste a los requisitos presentados en la solicitud del Permiso Previo de Circulación.*
- d. Aplicar las sanciones por violación a las normas establecidas en el presente Reglamento.*
- e. Dictar las normas complementarias que se requieran para la aplicación del presente Reglamento”.*

Dentro de las referidas atribuciones de esta entidad, se escinden un número plural de medidas, requisitos y especificaciones concernientes a las funciones derivadas del precitado ámbito de aplicación del Decreto Ejecutivo *In comento*, dentro del marco de la seguridad en el transporte de cargas que se listan como peligrosas. El oxígeno es mencionado en un artículo de manera específica, dentro de la generalidad del transporte de mercancía peligrosa:

“Artículo 78. El Permiso Previo de Circulación se otorga por setenta y dos (72) horas, pasadas las cuales, de no realizarse el transporte de la carga peligrosa, se solicitará otro permiso.

Parágrafo: En el caso específico del transporte de combustible líquido, gas licuado, oxígeno y acetileno, el Permiso Previo de Circulación se otorgará anualmente y será emitido durante los primeros tres (3) meses de cada año”.

Fuera de esto, con respecto a su pregunta concreta sobre *a qué tipo de vehículos se refiere*, debemos decir que no existen referencias puntuales al tipo¹ de vehículo que transporte carga peligrosa, y menos uno consistente de oxígeno en ninguno de sus estados. Sólo se refieren a medidas más o menos especiales, dentro de las medidas generales de seguridad que establecen los artículos 7 y 8 de tal reglamento para todos los vehículos a motor². Las medidas específicas de seguridad, comunes a toda la mercancía peligrosa, están sometidas a inspecciones, como señala el artículo 80 del mismo reglamento³.

¹ Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, el vocablo “tipo”, se define como “modelo” o “ejemplar”, también como “clase, índole o naturaleza de las cosas”. <https://dle.rae.es/?id=ZpMjpMC>

² Artículo 7. Los vehículos a motor deben portar el siguiente equipo de seguridad en las vías de circulación:

- a. Un elevador mecánico con capacidad para levantar el vehículo.
- b. Herramientas para el reemplazo de las llantas.
- c. Llanta de repuesto.
- d. Un extintor de incendios tipo “ABC” o “BC” (para vehículos de transporte público y carga).
- e. Dos tacos para bloquear el vehículo.
- f. Herramientas básicas para reparaciones de urgencia (para vehículos de transporte público y carga).
- g. Un triángulo reflectivo de seguridad.

Artículo 8. Para los fines de que trata el artículo anterior, es necesario que el vehículo se encuentre en condiciones adecuadas de seguridad, ya sea para uso particular, al servicio del Estado, para el transporte público de pasajeros o de carga.

Las condiciones de seguridad serán exigidas sobre los siguientes sistemas:

- a. Chasis.
- b. Carrocería interna y externa.
- c. Mecánico.
- d. Amortiguación.
- e. Dirección.
- f. Eléctrico y electrónico.
- g. Frenos.
- h. Luces, y retrovisores externos e internos.
- i. Llantas.
- j. Emisión de gases.
- k. Bocina preventiva.
- l. Un triángulo reflectivo de seguridad

³ Artículo 80. La frecuencia de las inspecciones técnicas de los vehículos y unidades de arrastre, requerida para la obtención del Permiso Previo de Circulación y realizada por el Cuerpo de Bomberos, dependerá del grado de peligrosidad de los materiales o sustancias que transporten, tal como se indica:

- a. Explosivos y productos pirotécnicos: cada vez que se transportan.
- b. Gases: bimestralmente.
- c. Líquidos inflamables: bimestralmente.
- d. Sólidos inflamables: bimestralmente.
- e. Corrosivos, comburentes y peróxidos orgánicos: cada vez que se transportan.
- f. Sustancias tóxicas, infecciosas o venenosas: bimestralmente.

La supervisión de ciertos requisitos y procedimientos, en materia de seguridad es compartida, dentro del rango de sus propias competencias, con el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá⁴, que ejerce funciones de supervisión, según el mismo Reglamento de Tránsito. Sin embargo, más allá de los requisitos accesorios al vehículo, ya transcritos, el referido “*tipo de vehículo*”, no es resaltado para cargas peligrosas en general, ni para oxígeno en particular. Evidenciándose, como resalta en la consulta realizada, un vacío en la norma legal.

Por tanto, para solucionar esta situación no existe, dentro del ámbito de las disposiciones de normalización industrial, consagrado en el artículo 91 de la Ley N° 23 de 15 de julio de 1997, límite para establecer, de acuerdo a tales parámetros legales y competenciales, el tipo de vehículo idóneo para el transporte de oxígeno en sus distintos estados, siempre y cuando cumpla con lo establecido en la definición de “*norma armonizada*”, presente en el artículo 92, numeral 16 de la precitada Ley, en lo concerniente a ser una norma aprobada por distintos organismos, asegurando “*intercambiabilidad*” de información, en este caso, entre instituciones públicas.

Mayores menciones a los requisitos que deben cumplir los vehículos destinados al transporte de las cargas peligrosas en general, así como las competencias legales correspondientes, se da a través de la Ley N° 51 de 28 de junio de 2017, Que regula el transporte de carga por carretera. Esta norma por sí sola, no menciona el tipo de vehículos que deben transportar estas cargas, otorgando potestad de designarlos a la Dirección de Transporte de Carga Terrestre, adscrita a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (artículo 7), los tipos de vehículos destinados al transporte en general de carga por carretera, se regularían por disposiciones del Ministerio de Obras Públicas (artículo 14), dejando las especificaciones de vehículos que transportan carga peligrosa a las “*establecidas legalmente*” (artículos 36 y 41) y expresando que aquellos “*deberán contar con aditamentos de emergencias y dispositivos de protección*”.

g. Materiales radiactivos: cada vez que se transportan.

h. Otros materiales, sustancias y desechos peligrosos señalados por la legislación vigente: cada vez que se transportan.

Una vez que se compruebe con la inspección, que el vehículo y la unidad de arrastre cumple con los requisitos, se emitirá el Registro Técnico de Seguridad correspondiente, cuyo costo será establecido por el Cuerpo de Bomberos. Esta revisión técnica es independiente de la revisión anual que se realiza a todos los vehículos (El subrayado es añadido por la Procuraduría).

⁴ Artículo 3 de la Ley N° 10 de 16 de marzo de 2010 (Con las modificaciones de la Ley N° 38 de 11 de junio de 2013; Ley N° 124 de 31 de diciembre de 2013; Ley N° 24 de martes 28 de octubre de 2014 y Ley N° 70 de 24 de noviembre de 2015) “*Que crea el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá*”: *El Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá tendrá a su cargo labores de prevención, control, extinción de incendios y demás calamidades conexas, así como la investigación de las posibles causas de estos, tomando como referencia, entre otras, las normas de la National Fire Protection Association para el personal del servicio de prevención, extinción e investigación de incendios, con el fin de garantizar su seguridad, la de los equipos y la de terceras personas. También desarrollará las tareas de salvamento, búsqueda y rescate en desastres naturales y antrópicos, manejo de incidentes con materiales peligrosos y la atención prehospitalaria a las personas afectadas por los siniestros, anteriormente descritos, con eficiencia, funcionalidad y equidad para todos los habitantes del territorio nacional*” (El subrayado es añadido por la Procuraduría).

Al igual que el mencionado Reglamento de Tránsito, esta Ley otorga funciones de supervisión de requisitos accesorios al vehículo portador de estas mercancías

El reglamento de la precitada disposición legal, el Decreto Ejecutivo N° 229, de miércoles 17 de octubre de 2018, Que Reglamenta la Ley N° 51 de 28 de Junio de 2017, Que regula el Transporte de Carga por Carretera, y Modifica el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá, adopta una posición similar, en cuanto a evitar señalar el tipo de vehículo que transportaría cargas peligrosas, pero sí estableciéndole numerosos requisitos documentales y accesorios en el Capítulo VII, denominado “*Del Transporte de Materiales Peligrosos*”, que va del artículo 54 al 64 de la norma reglamentaria.

Dicho esto, consideramos que la Dirección General que usted dirige tienen las herramientas administrativas idóneas para que las diferentes entidades, en este caso, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, el Benemérito Cuerpo de Bomberos, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Obras Públicas, entre otras, sean consultadas para llenar el vacío normativo identificado por ustedes en su consulta.

Lo anterior, además de obedecer a la naturaleza de la norma precitada, tiene una manifestación doctrinal, enarbolándose un principio de coordinación dentro de la Administración Pública, descrito de la siguiente manera:

“Así, de un lado, debe destacarse que, aun cuando el reparto de competencias materiales en cada administración territorial obedece a una distribución entre departamentos de corte sectorial (salud, educación, agricultura, comercio...), determinadas acciones pueden requerir la actuación conjunta, o al menos coherente, entre diversos departamentos. Pero, de otro lado, en cada Administración territorial existen departamentos de carácter horizontal, cuya actuación incide sobre el conjunto de la estructura administrativa (p. ej., departamentos competentes en materia de gestión económica y de recursos humanos)”⁵.

Esta cooperación, la cual puede ser objeto de acción transversal por parte de la DGNTI-COPANIT, permitiría una intermediación útil y provechosa para establecer las medidas técnicas que, según el resultado de sus proceso, aún hagan falta, armonizando las normas desde su concepción, hasta su ejecución material, tomando en cuenta necesaria compatibilidad de lo emitido con la normativa ya existente.

Es menester no dejar de lado, que un común denominador que tienen ambas normas mencionadas, tanto la Ley N° 23 15 de julio de 1997, como el Decreto Ejecutivo N° 640 de 27 de diciembre de 2006, tienen un cometido expreso de cumplir con normas y estándares internacionales dentro del tema en estudio, uno por su naturaleza de instrumento de acogida

⁵ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual Básico de Derecho Administrativo. Tecnos. Madrid, 2016. Página 179.

de convenio internacional⁶ y el otro, de aplicar en suelo patrio, disposiciones viales relativas a carga peligrosa de acatamiento mundial por parte de la Organización de Naciones Unidas⁷.

Dados los considerandos del reglamento en revisión, que invocan el cumplimiento del Código Sanitario de la República, para efecto de regular aspectos relevantes del manejo del oxígeno, resulta pertinente recordar que el artículo 17 de la Constitución Política de la República, instruye a todas las instituciones a proteger la vida, honra y bienes de los nacionales. Lo que procuraría DGNTI-COPANIT es que esto sea ejecutado de forma cooperativa, con armonía y con el concurso efectivo de las entidades involucradas.

Por tanto, reiteramos que esta Procuraduría es del criterio que las disposiciones jurídicas mencionadas no colisionan a nivel administrativo y que, por el contrario, se complementan dentro del ejercicio de la normalización industrial asignada a la Dirección que usted dirige y a los quehaceres regulados por el Reglamento de Tránsito de la República, por el cual debe velar principalmente la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, así como las competencias del Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República siendo todas parte de la administración pública del Estado panameño y, por tanto, sus disposiciones respectivas deben aplicarse de modo armónico, sin necesidad de incorporar físicamente un reglamento dentro del otro. Lo plasmado en lo que sería su documento normativo puede llenar un vacío regulatorio existente, sin embargo, lo colocado, debería ser consultado con las demás instituciones pertinentes con base en el principio de cooperación de la Administración Pública.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/hjmm

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

⁶ Ley 23 de 1997, "Por la cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial de Comercio, el Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto a sus anexos y lista de compromisos, se adecua la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones".

⁷ Artículo 70 del Decreto Ejecutivo N° 640 de 27 de diciembre de 2006, "Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá"