

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Vista N°113

26 de marzo de 2002

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad.**

Concepto.

El **Licdo. Pedro Luis Prados Villar**, en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, el **Acuerdo N°65 de 17 de abril de 2001, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá**, por el cual se establece el certificado de control de emisión de gases tóxicos y se dicta el Reglamento que regirá en el Distrito de Panamá.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Concurrimos respetuosamente ante Vuestro Alto Tribunal de Justicia, con la finalidad de emitir nuestro criterio, conforme a lo establecido en el numeral 3, del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en torno a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licdo. Pedro Luis Prados Villar, en su propio nombre y representación, en contra del Acuerdo N°65 de 17 de abril de 2001, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá "Por el cual se establece el Certificado de Control de Emisión de Gases Tóxicos y se dicta el Reglamento que regirá en el Distrito de Panamá."

Las disposiciones legales que se estiman violadas y los conceptos de infracción, expuestos por el demandante, son las que a seguidas se copian:

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

El Licdo. Pedro Luis Prados Villar, estima que el Acuerdo N°65 de 17 de abril de 2001, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, infringe las siguientes disposiciones legales:

1. Ley N°36 de 17 de mayo de 1996 "Por la cual se establecen controles para evitar la contaminación ambiental ocasionada por combustibles y plomo":

"Artículo 1: El Instituto Especializado de Análisis (IEA) de la Universidad de Panamá, instalará y mantendrá una red de medición y análisis a nivel nacional, para verificar la contaminación ambiental producida en el agua, en el aire y en el suelo, principalmente por motores de combustión interna. Además, medirá y analizará el contenido de plomo en las pinturas, lacas, barnices, tintes y derivados, de libre venta en el país, con el objeto de proponer controles adecuados a las autoridades competentes."

- o - o -

"Artículo 2: Con el propósito de cubrir los gastos ocasionados por la instalación y mantenimiento de la red de medición y análisis para verificar la contaminación ambiental correspondiente, se efectuarán las gestiones para dotar, al Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá, las sumas de dinero correspondientes, las cuales se procurará incluir en el Presupuesto General del Estado de la próxima vigencia fiscal, a fin de contribuir al mejoramiento de la vida y del ambiente de los habitantes del país."

- o - o -

"Artículo 10: El Ministerio de Salud, conjuntamente con la Comisión Nacional de Medio Ambiente, el Ministerio de Comercio e Industrias, un representante de la Universidad Tecnológica de Panamá, un representante de la Asociación de Distribuidores de

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Automóviles de Panamá y con un representante de las compañías petroleras, respectivamente velará para que disminuya la emisión de contaminantes producida por la combustión de vehículos de motor.

El Ministerio de Gobierno y Justicia, a través de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, directamente o mediante la designación de los talleres autorizados para realizar el revisado vehicular anual, garantizará que durante ese proceso se verifiquen las condiciones mecánicas de los motores bajo el nivel máximo de emisión permitido, de acuerdo con el artículo 8 de esta Ley. Igualmente, efectuará revisiones selectivas a los vehículos que circulen por las vías públicas, con el objeto de hacer cumplir los fines de este artículo y podrá imponer sanciones de multa, a aquellas personas que incumplan con este artículo."

En cuanto a la supuesta violación de estas normas legales, el demandante afirma que se da en el concepto de violación directa por omisión, ya que el Acuerdo Municipal, cuya nulidad se solicita, pretende establecer en forma exclusiva un sistema de control de las emisiones de los motores de combustión interna; además, establece un costo por un certificado y una calcomanía, lo cual contradice lo dispuesto en el artículo 3, en la que el costo del control de emisión de los motores de combustión interna, que realizará el Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá, correrá por cuenta del Estado.

Igualmente, el demandante advierte que el Acuerdo impugnado, involucra al Municipio de Panamá en el manejo de una materia regulada por Ley Especial... "ordena la contratación de talleres particulares para una revisión que

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración
la Ley ya dispone a cargo de talleres seleccionados por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre; y porque autoriza sanciones de multa por la comisión de hechos ya sancionados por la referida Ley 36 de 1996, lo que equivale establecer una segunda penalidad por las mismas causas.” (Ver foja 134)

2. Ley N°106 de 8 de octubre de 1973, “Sobre Régimen Municipal”:

“Artículo 3: Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República, los Decretos y órdenes del Ejecutivo y las Resoluciones de los Tribunales de Justicia ordinaria y administrativa.”

Referente a la supuesta violación de esta norma legal, el actor señala que se ha configurado en el concepto de violación directa por omisión, ya que: *“el Acuerdo Municipal cuya declaratoria de nulidad se solicita hace caso omiso de que la materia que contiene ya aparece regulada por la Ley número 36 de 1996, que tiene mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico nacional y que no podía desconocer ni violar”.*

3. Ley N°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”.

“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

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

decretos con valor de ley y los reglamentos.

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...”

4. Decreto N°160 de 7 de junio de 1993, “Por el cual se expide el Reglamento de Tránsito vehicular de la República de Panamá”:

“Artículo 6: Sólo se inscribirán los vehículos a motor examinados por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre o por los talleres debidamente autorizados por la misma, que reúnan las condiciones de funcionamiento, seguridad, sanidad para que su circulación no constituya un peligro para los asociados.

Todos los vehículos a motor estarán sujetos a revisión periódica para determinar si cumplen los requisitos de seguridad exigidos en este Decreto y demás disposiciones en la fecha y lugares que mediante resolución determine la Dirección Nacional de Tránsito...”

5. Decreto Ejecutivo N°273 de 25 de agosto de 1993:

“Artículo 1: Todo propietario de vehículos a motor tiene la obligación de obtener la aprobación de la inspección anual vehicular que para tal efecto la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre efectuará o podrá delegar a los talleres de mecánica o empresas autorizadas mediante contrato de concesión administrativa.”

- o - o -

“Artículo 4: Todo propietario de vehículo a motor deberá llevar su automóvil a inspeccionar en los talleres aprobados mediante concesión

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

administrativa y obtener el Certificado de Inspección Vehicular Anual, el cual es requisito para el pago del impuesto Nacional de circulación y obtención de la placa respectiva."

- o - o -

"Artículo 6: Los Talleres o empresas concesionarias deberán cobrar a cada propietario de vehículo a motor y remolque, la suma de B/.10.00 (DIEZ BALBOAS) en concepto de Inspección Vehicular y B/.5.00 a la empresa o taller concesionario."

A juicio del recurrente la violación a estas disposiciones legales se da en el concepto de violación directa por omisión, ya que el Municipio de Panamá ha legislado sobre una materia ya regulada por la Ley N°36 de 1996, y por el Decreto Ejecutivo N°160 de 7 de junio de 1993, y el Decreto Ejecutivo N°273 de 25 de agosto de 1993. Advierte, además, que: *"El Consejo Municipal se abroga la facultad de legislar sobre una materia atribuida por el Decreto Ejecutivo que contiene el Reglamento de Tránsito a una autoridad nacional y, además, entra a regular lo referente a la revisión vehicular, asunto que no es de competencia municipal."* (Ver foja 136)

Finalmente, señala que el Acuerdo impugnado "no toma en cuenta que el costo del revisado vehicular anual ya ha sido fijado por un Decreto Ejecutivo, amén de que la revisión de emisión será hecha por la Universidad de Panamá por cuenta del Estado." (Ver foja 138)

Criterio de la Procuraduría de la Administración:

A través del Acuerdo N°65 de 17 de abril de 2001, el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, crea una regulación

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

con la finalidad de controlar la emisión de los gases tóxicos que generan los vehículos automotores que transitan en el distrito capital.

Esta regulación impone, entre otros aspectos, un certificado de control y emisión de gases tóxicos, cuyo costo será de B/.10.00, más B/.3.50, como costo de la calcomanía correspondiente. Igualmente, autoriza a la Comisión Municipal de Control de Emisiones de Gases Tóxicos para que sea la encargada de fiscalizar que las empresas o concesionarias cumplan los parámetros establecidos en esta ley.

Este Despacho, coincide con los argumentos expuestos por el demandante, ya que la regulación dictada por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, colisiona con normas de rango superior, y de carácter especial que se han dictado sobre la materia para el control de la emisión de los gases tóxicos, tal es el caso de la Ley N°36 de 17 de mayo de 1996.

La Ley N°36 de 1996, señala la especial atribución asignada al Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá, de medir y analizar los niveles de contaminación ambiental, lo cual "implica la investigación de técnicas con el propósito de proponer al Ministerio de Salud las normas que sirvan para evitar, controlar o erradicar los efectos de la contaminación." (Ver numeral 2, del artículo 4). Además, el artículo 8 lex cit. ordena que, a partir del 1 de enero de 1998, los vehículos de motor de gasolina, deberán poseer controles de emisión de gases tóxicos; lo cual representa un imperativo legal, ya que los vehículos, no sólo

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

los que transiten en la ciudad capital, sino todos aquellos que se introduzcan en la República de Panamá, deben poseer mecanismos de control de emisiones de gases tóxicos. La norma legal que se comenta literalmente dice:

"Artículo 8: A partir del 1 de enero de 1998, los vehículos de motor de gasolina importados a la República de Panamá, deberán poseer sistemas de control de emisión, a fin de que cumplan con los niveles de emisión permisibles establecidos por el Ministerio de Salud, para reducir de esta manera la contaminación..."

Por consiguiente, en nuestro ordenamiento jurídico ya existe una reglamentación especial destinada a controlar la emisión de los gases tóxicos, aspecto éste que coincide con el Acuerdo impugnado, que aspira, igualmente, reducir la contaminación del aire en el área urbana de la Ciudad de Panamá; sin embargo, éste va más allá, rebasa los límites de esta ley, ya que crea nuevos controles para los automóviles que transitan en la ciudad capital.

Consideramos que el Acuerdo impugnado, tal como reconoce la Sala Tercera en el Auto de 29 de octubre de 2001, constituye una medida loable para reducir los niveles de contaminación ambiental en el área metropolitana; empero, éste incurre en la violación directa de otras normas legales que regulan el tránsito vehicular en el Distrito de Panamá, toda vez que crea un certificado de emisión de gases tóxicos, con carácter obligatorio, cuyo costo será de B/.10.00, y adicional, B/.3.50., para la calcomanía. El Acuerdo N°65 de 17 de abril de 2001, al definir la obligatoriedad de este certificado, señala lo siguiente:

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

"A. DEFINICIÓN DE TERMINOS:

A: Objeto: El presente reglamento regula el control de emisiones de los vehículos automotores en circulación por las vías terrestres del distrito de Panamá.

B. Obligatoriedad: Para que un vehículo automotor pueda circular por las vías públicas del distrito de Panamá, además de los requisitos que establezcan otras leyes y reglamentos, no debe emitir niveles de contaminación que excedan los establecidos en el presente reglamento, lo que se hará constar mediante el respectivo Certificado y Calcomanía de Control de Emisiones documentos cuya portación será obligatoria.

C. Sistemas de control de Emisiones:

Todos los automotores que se registren en el Municipio de Panamá a partir del uno de enero de 2002, deberán contar con un sistema de control de emisiones de gases en perfecto estado de funcionamiento, y para tal fin deberán presentar un certificado de emisión de gases tóxicos, previo a la obtención de la placa de circulación y del registro único vehicular."

Esta regulación, a nuestro juicio, establece el cumplimiento de nuevos requerimientos para la obtención de la placa de circulación y del registro único vehicular, ajenos a lo ordenado por la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, autoridad competente que regula el uso de las vías de circulación vehicular en todo el territorio nacional y que ordena a los talleres autorizados para que en la revisión vehicular, observen las condiciones de funcionamiento, seguridad y sanidad. (Ver artículo 6 del Decreto N°160 de 1993)

Por tanto, el Acuerdo Municipal impugnado, crea un mecanismo previo para la obtención del revisado de tránsito

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

vehicular, ya que los propietarios de vehículos, además de acudir a los talleres mecánicos, deberán acudir a las empresas de control, a fin de que se realicen las pruebas correspondientes para la medición de los gases tóxicos; pues, tal como se encuentra previsto en esta reglamentación municipal, el certificado de emisión de gases, deberá ser obtenido antes de la placa de circulación vial y del registro vehicular que otorga la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre. En consecuencia, se infringen los artículos 1, 4 y 6 de Decreto N°273 de 25 de agosto de 1993.

Aunado a lo anterior, consideramos que igualmente se conculca lo preceptuado en el artículo 3 de la Ley N°106 de 1973 y el artículo 38 de la Ley N°38 de 2000, pues las autoridades municipales del Distrito capital, a través del Acuerdo N°65 de 17 de abril de 2001, disponen la creación de un nuevo requisito para la circulación de vehículos automotor en el Distrito Capital, lo cual contradice normas de carácter general, como lo son la Ley N°36 de 1996 y el Decreto N°160 de 7 de junio de 1993 y el Decreto N°273 de 1993.

Finalmente, en relación con la potestad reglamentaria que poseen los Municipios, vuestra Honorable Sala Tercera, en Sentencia de 2 de septiembre de 1997, dictaminó lo siguiente:

“La Ley de Régimen Municipal, le otorga a los Consejos Municipales la facultad de regular la vida jurídica del Municipio a través de Acuerdos (art. 14), pero dentro del marco de dicha ley, es decir que estos acuerdos deben limitarse a reglamentar el contenido de la Ley, sin rebasarla.

Estos Acuerdos Municipales constituyen un acto reglamentario,

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

entendiéndose por tal 'toda disposición jurídica de carácter general, dictada por la Administración pública y con valor subordinada a la ley. Así como las disposiciones del Poder ejecutivo con fuerza de ley tienen un carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del Poder Legislativo ordinario,... los Reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración.' (Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General. Undécima Edición. Editorial Tecnos, España. 1989. Pág. 235)

En la doctrina, los Reglamentos están clasificados de la siguiente forma: Reglamentos Ejecutivos, Autónomos o Independientes y los de Necesidad o de Urgencia.

En el caso que nos ocupa, el Acuerdo N°214, constituye un reglamento ejecutivo o de ejecución de la ley, que son aquellos 'que se dictan para desarrollar preceptos de una ley anterior. Tal desarrollo puede ser parcial -de determinados preceptos de la ley- o total, apareciendo entonces como Reglamento general para la ejecución de la Ley'." (Garrido Falla, Fernando. Op Cit., pág. 239)

Este jurista citado estima que la facultad reglamentaria tiene límites, que se derivan, 'de una parte, del principio constitucional de la <reserva de la ley>, de otra, de la propia naturaleza de los Reglamentos administrativos en cuanto disposiciones subordinadas a la ley' (Ibidem, pág. 241)." (Registro Judicial de septiembre de 1997, pág. 372)

Por las anteriores consideraciones, solicitamos respetuosamente a la Honorable Sala Tercera que declare ilegal el Acuerdo N°65 de 17 de abril de 2001, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Pruebas: Aceptamos los documentos originales y las copias debidamente autenticadas que se han presentado con la demanda.

Derecho: Aceptamos el Invocado.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/8/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Materia:

Acuerdo Municipal

Ambiente

Automóviles

Tránsito.

Gases Tóxicos