

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1218

Panamá, 18 de noviembre de 2020

**Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.**

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

El **Doctor Ernesto Cedeño Alvarado**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se declare nulo por ilegal, el Decreto 025-2019 de 1 de agosto de 2019, “Que modifica sanciones y multas impuestas aplicables en el Municipio de Panamá”, emitido por la **Alcaldía de Panamá**.

**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 en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Acto Administrativo demandado.**

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención ha sido promovida por el Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en su propio nombre, con el objeto de obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del Decreto 025-2019 de 1 de agosto de 2019, “*Que modifica sanciones y multas impuestas aplicables en el Municipio de Panamá*”, emitido por la **Alcaldía de Panamá**, cuyo contenido normativo se transcribirá posteriormente.

**II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

Según advierte el recurrente, el acto acusado de ilegal vulnera los artículos 36 y 201 (numeral 37) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales, en su orden, regulan el procedimiento administrativo general, señalan que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque este provenga de la misma autoridad

que dicte o celebre el acto respectivo; y los presupuestos jurídicos que configuran la desviación de poder con la apariencia de estar ceñido a derecho (Cfr. fojas 3-4 y 5-6 del expediente judicial).

### **III. De los argumentos del demandante y el Informe de Conducta de la Alcaldía de Panamá.**

Tal como indicamos en el apartado que precede, el demandante señala que el acto acusado de ilegal vulnera los artículos 36 y 201 (numeral 37) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, según indica, las normas son vulneradas atendiendo dos (2) aspectos en particular, el primero relacionado a la falta de competencia, toda vez que, la modificación del artículo 4 del Decreto 27-2016 de 20 de diciembre de 2016, versa sobre multas derivadas del estacionamiento de vehículos en las aceras, isletas, plazas, áreas verdes y otros espacios públicos revitalizados dentro del distrito de Panamá, lo que es facultad de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT); y el segundo presupuesto, en atención a la falta de debido procedimiento como resultado de la no realización de la participación ciudadana contenida en el artículo 24 de la Ley 6 de 2002 (Cfr. fojas 3 a 6 del expediente judicial).

Ahora bien, de conformidad con el Oficio 1115 de 15 de julio de 2020, remitido por la Sala Tercera, la **Alcaldía de Panamá** manifestó a través de su informe de conducta que el Decreto 025-2019 de 1 de agosto de 2019, fue dictado de conformidad con el artículo 15 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, “Sobre Régimen Municipal”, el cual establece que los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y los decretos de los alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales.

En tal sentido, advirtió que contrario a lo expresado por el actor, dicha entidad Municipal, no ha modificado ni ha pretendido modificar el Reglamento de Tránsito, puesto que los cambios realizados versan sobre múltiples decretos alcaldicios emitidos durante los años 1999 y 2018. Así, respecto a la cuestionada competencia indicó lo siguiente:

“Por otro lado, alega el demandante que el alcalde no tiene competencia para establecer infracciones de tránsito, ni mucho menos de la magnitud que se hace en el artículo 14 del decreto impugnado. Ya hemos indicado que el decreto fue dictado para modificar decretos alcaldicios emitidos con anterioridad y hemos citado el fundamento legal para utilizar este instrumento legal, lo que demuestra que la actuación fue realizada en estricto apego a la Ley...

El Decreto No. 025-2019 del 1 de agosto de 2019, mediante el cual se modifican sanciones y multas impuestas aplicables en el Municipio de Panamá, se realizó con fundamento en las facultades legales del municipio, basándose en los artículos 232, 243 y 246 de la Constitución Política de la República de Panamá, en la Ley 106 de 1973, en el artículo 333 del Código Civil, en el Parágrafo Tercero del Capítulo I, del Título III del Libro III del Código Administrativo y en la Ley 16 de 2016.

...

Las multas incluidas en el decreto impugnado se establecen en función de la facultad administrativa que tiene el Municipio dentro del distrito, por lo que no pretende el Municipio de Panamá, realizar modificaciones al Reglamento de Tránsito, el cual regula los temas concernientes al transporte terrestre en la República de Panamá **para todo el territorio nacional**, mientras que las regulaciones que realiza el Municipio a través del Decreto No. 025-2019 del 1 de agosto de 2019 pretende regular **temas relacionados con espacios públicos destinados para actividades específicas dentro del distrito...**” (Cfr. fojas 46 a 47 del expediente judicial).

En ese orden de ideas y en cuanto a la realización de la consulta ciudadana, la entidad Municipal demandada, indicó lo siguiente:

“... El municipio de Panamá (sic) no infringe con lo dispuesto en la Ley No. 6 de 2002, puesto que el acto administrativo contenido en el Decreto No. 025-2019 de 1 de agosto de 2019 no forma parte de los actos considerados por la legislación como obligatorios para el ejercicio de la participación ciudadana. La Ley 6 de 2002 señala que están sujetos a participación ciudadana los actos relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios. En este sentido, el suscrito Alcalde del Distrito de Panamá, al modificar decretos que establecían sanciones por faltas administrativas cometidas en el Distrito de Panamá, lo hizo con fundamento en disposiciones legales vigentes que le confieren esta facultad, y las multas no constituyen actos administrativos sujetos a participación ciudadana, puesto que ninguna ley establece que el establecimiento de multas por falta administrativas constituye un acto sujeto a la participación ciudadana.

Hemos de recalcar que una multa no encaja dentro de los presupuestos incluidos en el artículo 24 supra citado, puesto que no se trata de un asunto relativo a la construcción de infraestructuras,

ni de una tasa de valorización, de zonificación, ni fijación de tarifas y tasas por servicios. Por las consideraciones expuestas, reiteramos no se ha violado la Ley 6 de 2002, ni se violó la jerarquía jurídica establecida en la Ley 38 de 2000, como alega el demandante” (Cfr. fojas 45 y 46 del expediente judicial).

#### **IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Tal como se explican en los párrafos que anteceden, la cuestión jurídica obedece a establecer la legalidad o no del Decreto 025-2019 del 1 de agosto de 2019, emitido por la **Alcaldía de Panamá**, con la finalidad de regular las multas que se impondrán ante una serie de posibles actuaciones y reincidencias, entre las cuales podemos señalar las siguientes: La realización de actividades públicas o eventos sin los permisos correspondientes; actividades de fumigación que vulneren la norma; la falta de limpieza por parte de los responsables de lotes baldíos o casas en ruinas; el expendio de licores sin contar con los permisos; el estacionamiento de vehículos sobre aceras, veredas, isletas, parques, plazas, jardines o cualquier espacio público revitalizado dentro del distrito de Panamá (Cfr. fojas 9 a 12 del expediente judicial).

Ahora bien, el objeto de la litis examinada supone determinar la configuración de, al menos, una de las causales que materializan la nulidad de un acto administrativo, es decir, que haya sido emitido al margen de los requisitos consagrados en las normas superiores de Derecho y exigencias abstractas del ordenamiento jurídico.

Bajo la premisa anterior, y ante la variedad de materias que regula el Decreto 025-2019 del 1 de agosto de 2019, delimitaremos nuestro análisis a los elementos de antijuridicidad manifestados por el actor, que desde la perspectiva general del Derecho Administrativo no es más que la desobediencia a la norma; y para el caso en particular, aquellos específicamente relacionados a la **competencia de la entidad Municipal** para regular sobre multas vehiculares en el distrito de capital y la realización o no de la **participación ciudadana** en este tipo de actos administrativos.

#### **4.1 De la Competencia y las facultades sancionatorias de la Alcaldía de Panamá y la Potestad Reglamentaria de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.**

##### **4.1.1 Competencia de la Alcaldía de Panamá.**

Respecto al presupuesto de competencia vulnerada, según afirma el actor, debemos recordar que la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, en su artículo 15, dispone lo siguiente:

“...  
**Artículo 15.** Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Concejos Municipales y los decretos de los Alcaldes, sólo podrán ser **reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales.** También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previo los procedimientos que la Ley establezca.

...” (La negrita es nuestra).

En concordancia con la norma citada, el numeral 11 del artículo 45 de la misma excepta legal, indica que el Alcalde tiene la atribución de dictar Decretos en desarrollo de los acuerdos municipales y en los asuntos relativos a sus competencias, cito:

"**ARTICULO 45:** Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

....  
 11. Dictar Decretos en desarrollo de los Acuerdos Municipales y en los asuntos **relativos a su competencia...**"

Con sustento en los artículos señalados y de conformidad con el régimen municipal, debemos precisar que como quiera que el Decreto 025-2019 del 1 de agosto de 2019, tiene como finalidad **la modificación de nueve (9) decretos municipales, todos emitidos por los respectivos alcaldes en cada período**, estimamos que se han cumplido con los presupuestos jurídicos del artículo 15 de la Ley 106 de 1973, en razón de la autoridad de quienes los emitieron (Alcaldes) y la misma formalidad de los actos originales (Decretos); no obstante, no sucede igual con los supuestos del artículo 45, pues como veremos a continuación la facultad de multar a vehículos estacionados sobre aceras, parques, plazas, áreas verdes y espacios públicos supera la competencia de la autoridad municipal, toda vez que corresponde

a la potestad reglamentaria de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre que regula esta materia desde 1993.

#### **4.1.2 De la facultad sancionatoria de la Alcaldía de Panamá y la Potestad Reglamentaria de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.**

Ahora bien, recordemos que el demandante enmarca sus argumentos de nulidad del acto, en dos (2) presupuestos, uno que corresponde a que la **Alcaldía de Panamá carece de facultad para imponer multas por el estacionamiento de vehículos sobre aceras, veredas, isletas, parques, plazas, jardines o cualquier espacio público, puesto que, según afirma esa facultad le corresponde a la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.**

Ante los planteamientos de demandante, debemos precisar que entre los fundamentos del Decreto 025-2019 del 1 de agosto de 2019, se advierte la Ley 16 de 17 de junio de 2016 “Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria”, la cual en su Capítulo XI sobre las **Competencias del Alcalde del Distrito**, dispone lo siguiente:

**“Artículo 49: Corresponderá a los alcaldes de distrito el conocimiento de los procesos que se originen por infracciones a las normativas de policía, que no impliquen un conflicto entre particulares ni el ejercicio de una pretensión de una parte frente a otra y la imposición de las sanciones que correspondan en cada caso. En particular, los alcaldes tendrán competencia para sancionar las faltas siguientes:**

1. Ruido excesivo producido por equipos de sonidos.
2. **Venta o expendido de licor sin los permisos correspondientes.**
3. Venta o expendio de licor a menores de edad.
4. Venta o expendio de licor fuera de los horarios permitidos.
5. Ruido en construcción fuera de los horarios permitidos.
6. Talleres no autorizados.
7. Actividades comerciales sin los correspondientes permisos.
8. **Espectáculos públicos no autorizados.**

9. Mala disposición de basura.
10. **Lotes baldíos, edificios en ruina y casas abandonadas.**
11. **Uso de aceras, plazas, parques y otros espacios públicos sin autorización.**
12. Ejercicio de la buhonería u otras actividades de microempresas sin los permisos correspondientes o en lugares no permitidos.
13. Vehículos y bienes muebles abandonados.
14. No portar cédula de identidad personal.
15. Libar licor en vía pública.
16. **Fumigación.**
17. Actos contra los símbolos de la Nación.
18. Tala de árboles.” (El resaltado es nuestro)

Tal como se desprende de la norma citada, las facultades sancionatorias del Alcalde antes resaltadas, son aquellas que fueron reguladas en los decretos hoy modificados por el Decreto 025-2019 del 1 de agosto de 2019, **no obstante, es importante aclarar que en lo que corresponde a facultad de imponer sanciones de uso de aceras, veredas, isletas, parques, plazas, jardines o cualquier espacio público sin autorización, se refiere a actividades que no guardan relación con el estacionamiento vehicular.**

Lo anterior es así, puesto que dicha prerrogativa surge en concordancia con la norma citada, es oportuno observar el contenido del artículo 75 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, “Sobre Régimen Municipal” cuyo texto es el siguiente:

“**Artículo 39.** El artículo 75 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, quedará así:

**Artículo 75.** Son gravables por los Municipios los negocios, actividades o explotaciones siguientes:

...

**47. Uso de aceras y calles con fines de lucro; y**

...” (La negrita es de esta Procuraduría).

De las normas citadas, se infiere que la **Alcaldía de Panamá**, está facultada para gravar “uso de aceras y calles con fines de lucro”, **potestad que no alcanza adoptar medidas impositivas o sanciones, en este caso, multas relativas a estacionamiento de vehículos sobre esas áreas.**

Es importante aclarar que, si bien las multas modificadas en el artículo 14 del Decreto 025-2019 del 1 de agosto de 2019, fueron originalmente concebidas mediante el Decreto Alcaldicio 027-2016 de 20 de diciembre de 2016, con la finalidad de preservar las obras realizadas para la revitalización de los espacios públicos, **lo cierto es que tales normas fueron adoptadas sin observar la naturaleza reglada del Reglamento de Tránsito aprobado por el Decreto Ejecutivo 160 de 7 de junio de 1993, así como el Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), que como bien ha señalado la Corte Suprema de Justicia, es un reglamento autónomo, independiente y no subordinado a ninguna Ley; que prohíbe en su artículo 178 el estacionamiento sobre aceras, zonas verdes o espacio público destinado para peatones, recreación o conservación, lo que claramente configuraría una doble sanción para los habitantes del distrito capital.**

En adición, el Pleno de la Máxima Corporación de Justicia, respecto de esa modalidad de Reglamentos expresó en la Sentencia de 18 de abril de 1997, lo siguiente:

“...  
 III. LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL ÓRGANO EJECUTIVO

Los artículos demandados se encuentran contenidos en un reglamento expedido por el Órgano Ejecutivo, en este caso, el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá aprobado mediante el Decreto Ejecutivo N° 160 de 7 de junio de 1993.

La Sala Tercera ha sido reiterativa al señalar que los reglamentos, por su relación con las leyes, pueden ser de tres clases en nuestro sistema jurídico, a saber: los de ejecución de las leyes, los independientes o autónomos y los de necesidad o de urgencia. Así pues, en sentencia de 29 de octubre de 1991 se señalaba que los

reglamentos de ejecución de las leyes a los que se refiere el numeral 14 del artículo 79 de la Constitución, son aquellos dictados por el Presidente de la República y el Ministro respectivo para asegurar o facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes.

En este mismo orden de ideas, se señaló que **una segunda clase de reglamentos lo constituyen los denominados reglamentos independientes o autónomos que son aquellos que no reglamentan ley alguna sino que surgen cuando la Administración Pública en forma directa aplica, interpreta y desarrolla la Constitución.** En estos casos, señala la jurisprudencia antes mencionada, el Órgano Ejecutivo adopta reglamentos autónomos o independientes sobre materias no reguladas por la ley, siempre que estemos en presencia de normas reglamentarias que no invadan la zona reservada a la ley. Así pues, como ejemplos de reglamentos independientes se mencionaban los Decretos de Gabinete que reforman el arancel de importaciones, los cuales dicta el Órgano Ejecutivo en virtud de lo dispuesto en el artículo 195, numeral 7 de la Constitución, según lo reconoció la Sala Tercera de esta Corte Suprema en sentencia de 25 de marzo de 1992 y el Decreto Ejecutivo N° 159 de 1941 que regulaba el tránsito en el territorio de la República, el cual se encuentra subrogado por el Decreto N° 160 de 7 de junio de 1993 en estudio.

...

Considera el Pleno que el Órgano Ejecutivo tiene potestad reglamentaria para expedir reglamentos independientes o autónomos, como lo es en este caso el Reglamento de Tránsito, ya que esta potestad reglamentaria autónoma está prevista a nivel constitucional en el artículo 27 que consagra la libertad de tránsito y los medios para limitarla y regularla ...”

De lo explicado, se desprende que la **Alcaldía de Panamá**, al establecer multas por el estacionamiento sobre aceras, zonas verdes o espacios públicos, **no consideró la normativa previamente dispuesta en el ordenamiento de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que como entidad competente ya contempla en su normativa multas para los administrados que desatiendan las prohibiciones de estacionar vehículos en estas áreas**, así como en otras que nos permitimos transcribir con la finalidad de ilustrar nuestra opinión ante las múltiples situaciones que regula esta última entidad.

“...

## **SECCIÓN II DEL ESTACIONAMIENTO**

**Artículo 172.** Cuando se detenga o estacione un vehículo en la vía pública, deberán observarse las siguientes reglas:

a. El vehículo deberá quedar orientado en el sentido de la circulación, con las ruedas paralelas al borde de la vía, excepto cuando se disponga el estacionamiento en ángulo.

b. En las zonas urbanas, las ruedas contiguas a la acera deben quedar a no más de quince (15) centímetros de ésta.

c. Cuando el vehículo quede estacionado en pendiente, las ruedas delanteras deben colocarse en ángulo con el cordón de la acera para evitar deslizamiento. Si el vehículo pesa más de tres mil quinientos (3,500) kilogramos deben tomarse las máximas medidas de seguridad que impidan su deslizamiento.

d. En las zonas rurales, el vehículo debe quedar fuera de la superficie vial de rodadura.

e. Cuando el vehículo quede estacionado de noche en áreas con poca iluminación para distinguir una persona u objeto desde una distancia de trescientos (300) metros o cuando en zonas rurales el vehículo quede a una distancia mayor de dos (2) metros del borde de la vía, se debe colocar el triángulo de seguridad a una distancia de treinta (30) metros de la parte trasera del vehículo.

**Artículo 173.** Cuando el conductor se retire del vehículo estacionado, apagará el encendido del motor, retirará las llaves, aplicará el freno de estacionamiento y cerrará las puertas con llave.

**Artículo 174.** El vehículo que transporte cargas peligrosas solamente podrá estacionarse para descanso o pernocte de la tripulación en áreas previamente determinadas por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; se evitarán lugares públicos o de fácil acceso al público, áreas densamente pobladas o de gran concurrencia de personas o vehículos.

**Artículo 175.** Las zonas donde está prohibido el estacionamiento por disposiciones legales, áreas próximas a las esquinas, hidrantes, señales de alto y otras donde se determine, estarán señaladas con pintura amarilla. Estas marcas se pintarán en el borde de la acera y se complementarán con las señales viales correspondientes. Sin embargo, la falta de señales no justifica el incumplimiento de las normas descritas en este Reglamento.

**Artículo 176.** En ningún caso se permitirá el abandono de vehículos sin condiciones de operación (chatarra) en las vías y accesos públicos.

**Artículo 177.** Para evitar causar accidentes u obstruir el normal tránsito vehicular en la vía pública o peatonal en las aceras, los conductores no estacionarán:

a. Vehículos a mano contraria del sentido de circulación.

b. Vehículos sin luces de seguridad en la noche en zonas con poca iluminación o rurales.

c. Autobuses, camiones y unidades de arrastre en la vía pública o en el hombro.

**Artículo 178.** Es prohibido el estacionamiento de vehículos en los siguientes lugares:

- a. A menos de cinco (5) metros de un hidrante.
- b. A menos de diez (10) metros de una señal vial de “Alto”
- c. A menos de cinco (5) metros de una esquina.
- d. A menos de nueve (9) metros de otro vehículo que se encuentre estacionado en el lado opuesto.
- e. Paralelo a otro que esté estacionado.
- f. En curva.
- g. Al frente de una construcción, excavación o trabajo que se efectúe en la vía.
- h. En un puente, pasos peatonales a nivel, túnel, bajo los pasos elevados (vehiculares o peatonales) y en cruce de ferrocarriles.
- i. En los sitios destinados a la parada de vehículos de transporte público de pasajeros.
- j. En los carriles de circulación, incluyendo los destinados a la aceleración y desaceleración.
- k. Sobre aceras, zonas verdes o sobre espacio público destinado para peatones, recreación o conservación.
  - l. Frente a un callejón o vía de acceso:
    - l.1 De los edificios, viviendas, residencias y áreas destinadas al estacionamiento vehicular.
    - l.2 De los terminales de transporte, cuarteles de la Policía Nacional y del Cuerpo de Bomberos y zonas de emergencia de centros de atención médica.
    - l.3 Destinada a actos públicos o espectáculos en horas de concurrencia o celebración de estos, si con ello se resta facilidad de salida masiva de personas en caso de emergencia.
    - l.4 En aquellos lugares que impida y limite las salidas o entradas con los radios y ángulos adecuados.
  - m. En una bocacalle.
- n. En el área de una intersección.

o. En las zonas señaladas para cargar o descargar mercancías, excepto los vehículos destinados para este fin. p. En los sitios de estacionamiento para personas con discapacidad, sin contar con la debida identificación y autorización expedida por la autoridad competente (Ley No.42 de 27 de agosto de 1999).

q. En cualquier parte de la vía sin causa justificada, incluyendo por falta de combustible.

r. En lugares que existan letreros prohibiendo el estacionamiento o donde impida la visibilidad de las señales de tránsito y se perturbe la circulación vehicular.

**Artículo 179.** Sin perjuicio de la sanción que corresponde imponer por mal estacionamiento según lo dispuesto en los Artículos 176, 177 y 178, y cuando no esté presente el conductor o propietario, o cuando no quiera o no pueda mover el vehículo, el vehículo será removido de la vía siguiendo el procedimiento establecido en el Artículo 11.

Se exceptúa la remoción de la vía solamente en caso que el conductor del vehículo indebidamente estacionado esté presente y proceda a mover de forma inmediata el vehículo del lugar prohibido.

...

## **CAPÍTULO I DE LAS INFRACCIONES DE TRÁNSITO**

**Artículo 198.** Las acciones u omisiones contrarias a este Reglamento tendrán el carácter de infracciones de tránsito.

**Artículo 199.** Las infracciones de tránsito serán sancionadas con amonestación o multa y la asignación de puntos en la forma prevista en el presente Reglamento.

**Artículo 200.** Cuando el infractor incurra en varias faltas a la vez, se le aplicará una sanción por cada falta cometida.

**Artículo 201.** Están facultados para imponer boletas por infracciones las siguientes personas: los Directores Provinciales e inspectores de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y los inspectores de Operaciones de la Policía Nacional.

En base a esta facultad, se podrán hacer advertencias, expedir boletas de citación a los infractores, incluyendo la modalidad de boletas adhesivas de mal estacionado.

**Artículo 202.** En las infracciones que son sancionadas con agravantes y reincidencias, los Jueces de Tránsito dentro de su jurisdicción y el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, tendrán en cuenta la gravedad de la falta cometida y el historial del conductor para imponer multas en orden ascendente. La verificación del historial del conductor se realizará

consultando los registros del sistema informático de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

**Artículo 203.** Todo conductor será responsable de cualquier infracción de tránsito que incurra al manejar un vehículo. Se exceptúa de lo anterior, aquellas faltas donde la infracción sea registrada al vehículo en cuyo caso el propietario del vehículo será responsable de la infracción. Para aplicar estas infracciones se identificará el vehículo por el número de placa única registrada por medio de cámaras fotográficas o de video, dispositivos electrónicos o similares, o boletas adhesivas de mal estacionado.

**Artículo 204.** La Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre queda facultada para establecer procedimientos que permitan sancionar las infracciones que sean registradas a través de cámaras fotográficas o de video o dispositivos electrónicos o similares, en donde estos registros se constituyen en prueba para la aplicación de la sanción correspondiente.

**Artículo 205.** Las infracciones serán del conocimiento del Departamento de Infracciones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre. En casos de infracciones por imprudencia del peatón, también podrán ser de conocimiento de la autoridad del área jurisdiccional.

**Artículo 206.** Contra la citación por infracción solo cabe Recurso de Reconsideración ante los Jueces de Tránsito dentro de su jurisdicción o ante el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, excepto en aquellas infracciones que sean establecidas en el presente Reglamento.

El Recurso de Reconsideración puede ser presentado hasta cinco (5) días hábiles después de colocada la infracción y debe incluir una sustentación escrita del afectado...”.

De las normas citadas, se puede advertir que es la Autoridad del Tránsito y no la Municipal, la facultada para imponer las sanciones por **vehículo mal estacionado incluyendo las aceras, áreas verdes, plazas, parques y espacios públicos, lo que no debe confundirse con los espacios públicos en los que existen estacionómetros, y que en efecto es un servicio municipal sobre el cual ya el Tribunal se ha pronunciado advirtiendo la facultad sancionatoria de esa autoridad local, ante la falta de pago de los administrados respecto de dicho servicio.**

#### **4.2 Participación Ciudadana.**

Por otra parte, y ante el concepto de infracción en el cual el demandante sostiene que el acto impugnado vulnera el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, puesto que la

falta de participación ciudadana configura la falta de debido procedimiento, este Despacho tiene a bien indicar lo siguiente:

En efecto, el artículo 24 de la Ley 6 de 2002 establece de manera expresa que **todas las instituciones** del Estado, en el ámbito nacional y **local**, **tienen la obligación de permitir la intervención de los ciudadanos en todos los actos de la Administración Pública que puedan afectar sus intereses y derechos**, veamos:

**“Artículo 24:** Las **instituciones** del Estado en el ámbito nacional y **local**, tendrán la **obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos, los actos de la administración pública que, puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos**, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos, son; **entre otros**, los relativos a construcción de ‘infraestructuras, tasas, de valorización zonificación y fijación de tarifas y rasas por, servicios.

Del artículo citado se desprende que **todas las instituciones incluyendo las locales, están obligadas a permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que, puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos**, tal como ocurre en el caso que ocupa nuestra atención.

De igual forma, cabe señalar que los actos mencionados en el artículo no puede entenerse como exclusivos o parte de una lista limitada, pues claramente advierte la frase **“entre otros”** lo que permite el análisis para situaciones no necesariamente enlistadas.

Asimismo, observamos que el numeral 8 del artículo 1 de la citada Ley 6 de 2002 establece el concepto de **“institución”**, entendiéndose que dicho término hace referencia a **“*toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las cooperativas, las fundaciones, los patronatos y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado*”** (Lo resaltado es nuestro).

De lo antes expuesto, se infiere que, tal como alega la parte actora, al dictarse el Decreto 025-2019 del 1 de agosto de 2019, el cual constituye el acto acusado, la entidad demandada infringió lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 38 de 2000, que indica que ningún acto administrativo puede emitirse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo.

Ello es así, puesto que el principio de legalidad que contempla el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, dispone que ante una situación que se le presente en el ejercicio de sus funciones, **el servidor público debe ceñirse a lo señalado en la ley, de tal suerte que sólo puede hacer aquello que la propia ley le permita; lo que exige que sus acciones u omisiones deban estar precedidos de una base normativa que los sustente.**

En ese orden de ideas, el artículo 25 de la citada Ley 6 de 2002, dispone que sin perjuicio de las demás formas contempladas en otras leyes, establece como modalidades de participación ciudadana: la consulta pública, la audiencia pública, foros o talleres y la participación directa en instancias institucionales; una de las cuales debió ser utilizada por la entidad Alcaldía como parte del procedimiento de expedición del acto administrativo demandado, de tal manera que al dictarlo sin cumplir con este requisito legal, actuó con total prescindencia de uno de los requisitos exigidos por la ley para su emisión, por lo que deviene en ilegal.

En una situación similar, la Sala Tercera mediante Sentencia de 15 de mayo de 2008, se pronunció en los términos que a continuación se transcriben, en relación con la obligación de dar cumplimiento a alguna de las modalidades de participación ciudadana cuando el acto afecte los intereses y derechos de los administrados:

“...

Se ha sostenido ante este Tribunal que el acto emitido por el Director de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante el cual se establece la tarifa máxima autorizada de los viajes de transporte colectivo en distintas rutas de las provincias de Chiriquí, Coclé, Colón y Veraguas es ilegal, por desconocer el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002. Estos preceptos han establecido la participación ciudadana en las decisiones administrativas que puedan afectar los intereses y derechos de grupos ciudadanos, entre los cuales se encuentra la

fijación de tarifas y tasas por servicios, así como la obligación de publicar la modalidad de participación ciudadana que se adoptará.

El argumento central del demandante, es que ninguna de estas modalidades se cumplió al momento de aprobarse la tarifa máxima del transporte colectivo en la Resolución AL-258, argumento que es refutado por el ente demandado, indicando que la actuación censurada se dictó con apego a la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y el Decreto Ejecutivo N° 542 de 8 de octubre de 2003, que establecen, respectivamente, la facultad de esta entidad de fijar y regular las tarifas del transporte terrestre público de pasajeros en todas sus modalidades y formas, así como los parámetros para ajustar la tarifa de transporte colectivo fijada, y que los intereses de los usuarios en el proceso de toma de decisión de la tarifa impugnada estuvieron debidamente representados, en la medida que el representante de los usuarios, como miembro de la Junta Directiva, participó en su aprobación.

**Sin embargo, es de hacer notar que las constancias de autos demuestran que ante la solicitud de revisión de tarifa que presentaron los transportistas, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre en ningún momento publicó la modalidad de participación ciudadana que emplearía para fijar la tarifa máxima de viajes de transporte colectivo en las distintas rutas de las provincias de Chiriquí, Coclé, Colón y Veraguas.**

**La no utilización por parte de la entidad demandada de alguna de las modalidades de participación ciudadana para fijar la tarifa máxima en las distintas rutas de Chiriquí, Coclé, Colón y Veraguas, para ceñirse únicamente a la aplicación de las disposiciones reglamentarias de que trata el Decreto Ejecutivo N° 542 de 2003, desatiende el contenido de los artículos 24 y 25 de la Ley 6 de 2002 y acarrea la nulidad del acto administrativo demandado, por lo que así procede declararlo**". (Lo resaltado es nuestro).

A juicio de este Despacho, la ausencia de la consulta pública que ordena el artículo 24 de la Ley 6 de 2002, la cual resultaba de obligatorio cumplimiento, compromete la validez jurídica de los actos administrativos dictados, particularmente si afectan derechos e intereses de la colectividad, tal como ocurre en el caso bajo análisis.

#### **4.3 Desviación de Poder.**

Este apartado resulta esencial, puesto que con el segundo concepto de infracción, relacionado al artículo 201 (numeral 37) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el demandante afirma que se ha configurado la desviación de poder como sustento para el aumento de las

multas objeto de la modificación contenida, entre otras, en el Decreto 025-2019 del 1 de agosto de 2019.

Al respecto y luego del examen de las constancias que reposan en el expediente, la doctrina y las normas que sustentan la emisión del acto que ocupa nuestra atención, **este Despacho estima que se ha configurado la desviación de poder, puesto que la naturaleza de esa figura jurídica advierte como principio que el poder público no se justifica sino en función del servicio a la colectividad, sin embargo, la ciudadanía del distrito no fue tomada en cuenta, negándole la participación y la oportunidad de expresión previo a dictar el acto; y por otro lado, la discrecionalidad con que pueden obrar los órganos del poder (en este caso local), en ejercicio de sus atribuciones fue rebasada, toda vez que a pesar que ya existen multas sobre los mismas actuaciones reguladas por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, la Alcaldía de Panamá prosiguió con su emisión.**

Nuestros planteamientos, se fundamentan en los presupuestos jurídicos construidos desde la doctrina, los que desde la perspectiva del autor Gustavo Penagos, suponen lo siguiente:

“Lo que viola el acto dictado con desviación de poder es, en último análisis, el postulado básico del estado de derecho que pudiera enunciarse así: **El poder público no se justifica sino en función de servicio a la colectividad.** De este postulado se deduce, en primer lugar, que **la discrecionalidad con que pueden obrar los órganos del poder en ejercicio de sus atribuciones no es jamás ilimitada.**

En el campo administrativo, donde es necesaria la facultad discrecional sobre la oportunidad y conveniencia de un gran número de las decisiones que hayan de adoptarse (pues la ley no puede preverlo y regularlo todo), **cualquier decisión ha de ser tomada únicamente en orden al normal y correcto funcionamiento del servicio público o, en otras palabras, debe ser siempre motivada por razones de buen servicio.**

Como todo acto administrativo obedece siempre a motivos, quien impugna un acto administrativo porque fue proferido con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación correspondiente, afirma que le agente administrativo ya no obró en función del buen servicio sino por motivos ajenos a dicha finalidad ineludible. De ahí que en todo

**juicio de nulidad del acto administrativo por desviación de poder son los motivos determinantes del acto impugnado los que hay que juzgar** (PENAGOS, Gustavo. El Acto Administrativo. Ediciones Librería del Profesional, 30 Ed. Bogotá, 1981. pág. 483 a 485).

Cobra importancia resaltar, la teoría sobre la eficacia y validez de los actos administrativos, según anota el jurista Jaime Orlando Santofimio, cito: “El fenómeno de la validez es el resultado de la perfecta adecuación sumisión y cumplimiento de la elaboración y expedición del acto administrativo, a los requisitos y exigencias consagradas en las normas superiores. En otras palabras, se predica que un acto administrativo es válido desde el mismo momento en que éste se adecúa perfectamente al molde de las exigencias abstractas del ordenamiento jurídico y del Derecho.” (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Acto Administrativo - Procedimiento, eficacia y validez, 2da. edit. Universidad Externado de Colombia, 1994. pág. 233).

La doctrina también destaca los planteamientos del jurista Olgún Juárez, de quien el Doctor Santofimio hace referencia en su obra y señala que “Los actos son válidos cuando han sido emitidos en conformidad a las normas jurídicas, cuando su estructura consta de todos los elementos que les son esenciales... es decir la validez supone en el acto la concurrencia de las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico.” (OLGUIN JUÁREZ, Hugo A., Extinción de los actos administrativos; revocación, invalidación y decaimiento. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1961, pág. 21).

En el marco de todo lo expuesto, y como quiera que con relación a la aplicación de multas por estacionar vehículos sobre aceras, plazas, y espacios públicos la entidad competente es la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; y ante la omisión de la participación ciudadana, que es obligatoria para todas las instituciones incluyendo las locales, estimamos que el Decreto 025-2019 de 1 de agosto de 2019, vulnera los artículos 36 y 201 (numeral 37) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 24 de la Ley 6 de 2002.

En consecuencia, se han configurado las causales del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyo texto es el 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.

...” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

En virtud de las consideraciones antes expuestas, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL**, el Decreto 025-2019 de 1 de agosto de 2019, “que modifica sanciones y multas impuestas aplicables en el Municipio de Panamá”, emitido por la **Alcaldía de Panamá**.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 666-19