

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 1468

Panamá, 1 de septiembre de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

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

Expediente 120762022.

La Licenciada Gipsy Judith Herrera, actuando en nombre y representación de la sociedad **Mauro Tow I, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución OAL-493 de 13 de diciembre de 2021, emitida por la **Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre**, publicada en la Gaceta Oficial 29450 de 6 de enero de 2022.

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

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

I. Acto acusado de ilegal.

En la causa que ocupa nuestra atención, el acto objeto de controversia, lo constituye la Resolución OAL-493 de 13 de diciembre de 2021, dictada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre que citamos para mejor referencia:

“...
Resolución OAL-No.493
(DE 13 DE DICIEMBRE DE 2021)

QUE MODIFICA LA RESOLUCIÓN NO. AL-349 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2015 POR LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN No. OAL 630-DE 11 DE DICIEMBRE DE 2017, POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA PRESENTACIÓN DEL SERVICIO DE REMOSION (SIC) DE VEHICULOAS (SIC) CON GRUAS POR INFRACCIÓN AL REGLAMENTO DE TRANSITO.

EL DIRECTOR GENERAL ENCARGADO DE LA AUTORIDAD DEL
TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE

EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES

...

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR, el Anexo A de la Resolución No. AL 349 de 19 de noviembre de 2015 por la cual se establece el Procedimiento para la Prestación del Servicio de Remoción de Vehículos con Grúas por infracciones al Reglamento de Tránsito, anteriormente modificado por la Resolución OAL-630 de 11 de noviembre de 2017.

SEGUNDO: El artículo 7 del Anexo A de la Resolución No. AL 349 de 19 de noviembre de 2015 quedara (sic) así:

...

TERCERO: El artículo 8 del Anexo A de la Resolución No. AL 349 de 19 de noviembre de 2015 quedara (sic) así:

...

...” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

En este contexto, el 4 de febrero de 2022, la Licenciada Gipsy Judith Herrera, actuando en nombre y representación de la empresa **Mauro Tow I, S.A.**, promovió ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que se examina, con el propósito que se declare nula, por ilegal, la Resolución OAL-493 de 13 de diciembre de 2021, previamente transcrita.

II. Disposiciones legales que se dicen infringidas y el concepto de la supuesta infracción.

La Licenciada Gipsy Judith Herrera sostiene que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 32 y 184 (numerales 1 y 14) de la Constitución Política de la República de Panamá, que señalan, respectivamente, que nadie podrá ser juzgado sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales ni más de una (1) vez por la misma causa penal, política o disciplinaria; y que entre las atribuciones que ejerce el Presidente del país con la participación del Ministro de ramo, están las de sancionar y promulgar Leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento y reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu (Cfr. fojas 18-24 del expediente judicial);

B. El artículo 11 del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, que expresa que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, autorizará a las personas naturales o jurídicas que prestarán el servicio de grúa y patio para el traslado, almacenaje y custodia de vehículos retenidos en los casos establecidos por el presente decreto y pondrá en conocimiento de la Policía Nacional, la lista de las personas naturales o jurídicas autorizadas para prestar este servicio (Cfr. fojas 24-27 del expediente judicial);

C. El artículo 2 (numerales 1 y 3) de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que dispone como funciones de la entidad demandada las de proponer al Órgano Ejecutivo la política general del transporte terrestre en el territorio nacional y la de actuar como ente rector competente para la planificación, ejecución y coordinación de las políticas y programas estatales en materia de transporte público de pasajeros y tránsito terrestre (Cfr. fojas 27-29 del expediente judicial); y

D. El artículo 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que indica que se incurre en vicio de nulidad absoluta, cuando los actos administrativos se dictan por autoridades incompetentes y si se emiten con prescindencia u omisión de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

III. Posición de la sociedad Mauro Tow I, S.A.

Al explicar los cargos de infracción que hace con respecto a las normas ya mencionadas, la recurrente manifiesta que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre no estaba autorizado para realizar cambios y establecer requisitos en el acto acusado de ilegal; y que previo a expedir la Resolución OAL-493 de 13 de diciembre de 2021, objeto de reparo, la entidad demandada debió someterla a la Junta Directiva para luego ser considerada por el Órgano Ejecutivo, motivo por el cual estima que se infringió el debido proceso (Cfr. fojas 25-26 y 29 del expediente judicial).

Finalmente, sostiene la sociedad **Mauro Tow I, S.A.**, que con la emisión del acto cuya declaratoria de ilegalidad persigue la actora, la institución inobservó que todo acto

administrativo debe respetar la jerarquía, así como todos los trámites que implica ceñirse a las atribuciones contenidas en la Ley 34 de 1999 (Cfr. foja 30 del expediente judicial).

IV. Argumentos de la entidad demandada respecto a la pretensión de la accionante.

Este Despacho observa que a través del Oficio 1507 de 8 de julio de 2022, el Magistrado Sustanciador le corrió traslado a la entidad demandada de la acción que nos ocupa, a efecto que hiciera llegar al Tribunal, dentro del término de cinco (5) días, un informe explicativo de conducta; mismo que fue remitido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante la Nota 1196 DG-ATTT de 21 de julio de 2022 (Cfr. foja 183 y 184 del expediente judicial).

El regente de la institución señaló, entre otras cosas, cito: “Podemos afirmar, que en cumplimiento de la Resolución AL-349 de 19 de noviembre de 2015, la Autoridad, mediante convocatoria de 2018, periodo comprendido entre el 15 hasta el 30 de noviembre, invitó a cualesquiera interesados para que presentaran sus correspondientes solicitudes y requisitos para ser autorizados a prestar el servicio de grúas y patio, para el traslado almacenaje y custodia de vehículo (sic) retenidos, por lo que la empresa MAURO TOWING, S.A., se presentó, en consecuencia, fue autorizada mediante Resolución OAL-432 DE (sic) 2 de abril de 2018, por el término de 2 años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente Resolución.” (Cfr. foja 186 del expediente judicial).

Asimismo indicó que el acto acusado de ilegal, “sería aplicable para aquellas personas naturales y jurídicas que en el futuro se interesen en ser autorizadas para la prestación el (sic) servicio de grúa y patio para el traslado, almacenaje y custodia de vehículos retenidos en los casos establecidos por el Reglamento de Tránsito, lo cual resulta de mera liberalidad por parte de las que acudan.” (Cfr. foja 186 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez analizados los argumentos en los cuales la Licenciada Gipsy Judith Herrera, quien actúa en nombre y representación de la empresa **Mauro Tow I, S.A.**, sustenta la acción en estudio; y revisado el expediente judicial, este Despacho procede a emitir concepto.

En primer lugar, debemos señalar que dentro de las disposiciones que se dicen vulneradas, la accionante ha incluido los artículos 32 y 184 (numerales 1 y 14) de la Constitución Política de la República, y expone supuestos motivos de infracción del acto administrativo que acusa de ilegal, lo cual constituye una circunstancia improcedente, debido a que el análisis jurídico de las mismas resulta ajeno al ámbito de la jurisdicción Contencioso Administrativa, en la cual no pueden invocarse como quebrantadas normas constitucionales, por ser ésta una materia cuyo conocimiento le corresponde **privativamente** a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a la luz de lo que dispone el numeral 1 del artículo 206 del propio Texto Fundamental y el artículo 2554 del Código Judicial, de allí que esos cargos no serán analizados.

Lo explicado encuentra sustento en el Fallo de 21 de julio de 2016, a través del cual el Tribunal, en una acción de nulidad como la que nos encontramos debatiendo señaló lo siguiente:

“ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, **la parte actora demanda la nulidad de la Resolución No. A.T.M. 163-09 del 2 de septiembre de 2009**, emitida por el Alcalde Municipal del Distrito de Chepigana de la Provincia de Darién, en virtud de la cual se dispone, la segregación y enajenación, a título de arriendo, de un Lote de Terreno Municipal, al Señor JUAN CARLOS LOPEZ CH, ubicado en la Comunidad de Jaque, Corregimiento de Jaque, Distrito de Chepigana, Corregimiento de Jaque, Distrito de Chepigana, Provincia de Darién.

El problema jurídico consiste en determinar si dicho arriendo del terreno municipal se efectuó en cumplimiento de la normativa legal vigente, para tales efectos estableceremos el fundamento y competencia de los municipios para arrendar y enajenar sus tierras.

A juicio de la parte actora han sido violados los artículos 18, 41, 44, 212 (numeral 2) de la Constitución Política de la República, ante lo cual esta Superioridad debe abstenerse de emitir un criterio son relación a las normas constitucionales que el actor invoca como infringidas, toda vez que, conforme lo establece el artículo 97 del Código Judicial, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo únicamente le corresponde conocer y decidir sobre el control de la legalidad de los actos administrativos que expidan, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas. Por otra parte, la guarda de la integridad de la Constitución está reservada de manera privativa al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tal como lo dispone el artículo 206 del Estatuto Fundamental de la República, en concordancia con el artículo 86 del mencionado texto legal.

...” (El destacado es nuestro).

Aclarado lo que antecede y para una mejor aproximación al tema en análisis, volvemos a transcribir parte de la Resolución OAL-493 de 13 de diciembre de 2021, expedida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, objeto de reparo. Veamos.

“...
Resolución OAL-No.493
(DE 13 DE DICIEMBRE DE 2021)

QUE MODIFICA LA RESOLUCIÓN NO. AL-349 DE 19 DE NOVIEMBRE DE 2015 POR LA CUAL SE MODIFICA LA RESOLUCIÓN No. OAL 630-DE 11 DE DICIEMBRE DE 2017, POR LA CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA PRESENTACIÓN DEL SERVICIO DE REMOSION (SIC) DE VEHICULOAS (SIC) CON GRUAS POR INFRACCIÓN AL REGLAMENTO DE TRANSITO.

EL DIRECTOR GENERAL ENCARGADO DE LA AUTORIDAD DEL
TRANSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE

EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES

...
RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR, el Anexo A de la Resolución No. AL 349 de 19 de noviembre de 2015 por la cual se establece el Procedimiento para la Prestación del Servicio de Remoción de Vehículos con Grúas por infracciones al Reglamento de Tránsito, anteriormente modificado por la Resolución OAL-630 de 11 de noviembre de 2017.

SEGUNDO: El artículo 7 del Anexo A de la Resolución No. AL 349 de 19 de noviembre de 2015 quedara (sic) así:

...

TERCERO: El artículo 8 del Anexo A de la Resolución No. AL 349 de 19 de noviembre de 2015 quedara (sic) así:

...
...” (Lo destacado es de la cita) (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

Por medio de la Resolución AL-349 de 19 de noviembre de 2015, el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, aprobó el Procedimiento para la prestación del servicio de remoción de vehículos con grúas por infracciones al Reglamento de Tránsito (Cfr. Gaceta Oficial 27928 de 15 de diciembre de 2015).

A través de la Resolución OAL-630 de 11 de diciembre de 2017, el regente de la entidad demandada modificó el Anexo A del acto descrito en el párrafo que precede y, adicionó a la misma, algunos requisitos (Cfr. Gaceta Oficial 28426 de 15 de diciembre de 2017).

Con la emisión de la Resolución OAL-493 de 13 de diciembre de 2021, acusada de ilegal, se modificaron los artículos 7, 8, 9, 11 y 16 del Anexo A de la Resolución AL-349 de 19 de noviembre de 2015 (Cfr. fojas 47-48 del expediente judicial).

Ahora bien, por conducto de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre; y por medio del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, se expidió el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá (Cfr. Gaceta Oficial 23854 de 2 de agosto de 1999 y la Gaceta Oficial 25701 de 29 de diciembre de 2006).

Al revisar la Resolución OAL-493 de 13 de diciembre de 2021, objeto de controversia, observamos que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre con el propósito de dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 11 del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, que expide el Reglamento de Tránsito de la República de Panamá, modificó, como ya explicamos, los artículos 7, 8, 9, 11 y 16 del Anexo A de la Resolución AL-349 de 19 de noviembre de 2015, disposición que para mejor referencia citamos a continuación:

“Artículo 11. La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre autorizará a las personas naturales o jurídicas que

prestarán el servicio de grúa y patio para el traslado, almacenaje y custodia de vehículos retenidos en los casos establecidos por el presente Reglamento y pondrá en conocimiento de la Policía Nacional, la lista de las personas naturales o jurídicas autorizadas para prestar este servicio.

La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre fijará las tarifas a cobrar por los servicios de traslado, almacenaje y custodia de los vehículos retenidos y las condiciones que deben cumplir las personas autorizadas a fin de garantizar la seguridad de los vehículos. En todo caso, será requisito indispensable para prestar estos servicios, contar con un seguro de responsabilidad civil mínimo de quince mil balboas con 00/100 (B/.15,000.00) para cubrir la propiedad de los vehículos que sean transportados; este seguro es adicional a los seguros de responsabilidad por daños a la propiedad ajena y lesiones que se establecen para todos los vehículos en el presente Reglamento.

Sin perjuicio de la sanción que corresponda al conductor o propietario, éste será responsable por el pago de los gastos de traslado, almacenaje y custodia del vehículo. Solamente después de haberse pagado el importe de la multa, el traslado, almacenaje y custodia si lo hubiere, se procederá a la entrega inmediata del vehículo en los términos dispuestos en el presente Reglamento y demás disposiciones, previa presentación de la siguiente documentación:

- a. Registro Único de Propiedad Vehicular.
- b. Recibo de pago de la infracción cometida.
- c. Recibo de pago del servicio de grúa y patio.

Parágrafo: En caso de que el conductor o propietario quiera utilizar un servicio de grúa y patio de su elección para el traslado del vehículo, lo podrá hacer siempre y cuando este servicio se pueda prestar de forma inmediata y de acuerdo a las disposiciones pertinentes al almacenamiento y custodia de este vehículo.”

El artículo antes citado fue reglamentado por la Resolución AL-349 de 19 de noviembre de 2015, que adopta el Procedimiento para la prestación del servicio de remoción de vehículos con grúas por infracciones al Reglamento de Tránsito, tal como se indica en el artículo 32 del Anexo A de dicho texto reglamentario, que transcribimos a continuación:

“**Artículo 32:** Esta Resolución reglamenta el artículo 11 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006 y será aplicable a toda la República de Panamá, en cuanto a los presupuestos, requisitos y procedimiento de los trámites para la autorización de las personas naturales o jurídicas para el servicio de grúas y patios por infracciones al Reglamento de Tránsito.”

Cabe agregar que el artículo 30 del Anexo A de la Resolución AL-349 de 19 de noviembre de 2015, establece que a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre le corresponde fijar las tarifas para el servicio de grúas y patios, como se señala a continuación:

“Artículo 30: Tarifas para las empresas Autorizadas. La ATTT fijará las tarifas para el servicio de grúas y patios por infracciones al Reglamento de Tránsito mediante acto motivado, el cual será aplicable solo al servicio de grúas y patios por infracciones al Reglamento de Tránsito en toda la República de Panamá.

Parágrafo: el no emitir una tarifa en determinada provincia no impide el alcance y ejecución del presente procedimiento.” (Cfr. Gaceta Oficial 27928 de 15 de diciembre de 2015).

Luego de un breve recuento de las resoluciones que ha expedido la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre respecto a la prestación del servicio de remoción de vehículos con grúas y los requisitos que conlleva esta actividad y centrándonos en el tema a debatir que, básicamente se refiere a que, la sociedad **Mauro Tow I, S.A.**, por medio de su abogada sostiene que el acto acusado de ilegal, debió ser sometido a la opinión de la Junta Directiva de la entidad, por lo que estima que se infringió el debido proceso por falta de competencia, procedemos a emitir la correspondiente opinión.

Para este análisis consideramos oportuno transcribir algunos artículos de la Ley 34 de 28 de diciembre de 1999, por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre. Veamos.

“Artículo 2. La Autoridad tiene todas las funciones relacionadas a la planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá y, para su cumplimiento, ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Proponer al Órgano Ejecutivo la política general del transporte terrestre en el territorio nacional.

...

3. Actuar como ente rector competente para la planificación, ejecución y coordinación de las políticas y programas estatales en materia de transporte público de pasajeros y tránsito terrestre.

...”

“Artículo 6. La Autoridad estará a cargo de una Junta Directiva y de un director general. Contará, además, con las unidades administrativas y técnicas que requiera para el ejercicio de sus funciones.”

Así mismo, citaremos los artículos 9 y 16 de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, tal como fueron modificados por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007 y que son del siguiente tenor:

“Artículo 23. El artículo 9 de la Ley 34 de 1999 queda así:

Artículo 9. La Junta Directiva tiene las siguientes atribuciones:

1. Diseñar y recomendar, al Órgano Ejecutivo, la política de desarrollo del transporte terrestre, de conformidad con los planes generales del Estado.

2. Desarrollar proyectos e iniciativas para el mejoramiento del transporte terrestre.

3. Proponer al Órgano Ejecutivo los reglamentos que desarrollen las funciones que esta Ley le asigna a la Autoridad.

4. Servir como organismo de segunda instancia, para conocer de las resoluciones y demás actos decididos por el Director General.

...”

“Artículo 25. El artículo 16 de la Ley 34 de 1999 queda así:

Artículo 16. El Director General de La Autoridad tendrá las siguientes funciones:

1. Dirigir, supervisar y fiscalizar la operación y el control de los servicios de transporte terrestre, de acuerdo con la ley y los reglamentos.

2. Desarrollar y ejecutar los objetivos de La Autoridad, así como las decisiones y los acuerdos de la Junta Directiva.

3. Preparar el anteproyecto de presupuesto anual de La Autoridad y las propuestas suplementarias, para someterlas a la consideración de la Junta Directiva.

4. Elaborar los proyectos de reglamento para el funcionamiento de La Autoridad.

...” (Lo destacado es nuestro).

Tal como lo expresa el artículo 2 (numeral 3) de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre es la entidad rectora del Estado para la planificación, ejecución y coordinación de las políticas y programas estatales en materia de transporte público de pasajeros y tránsito terrestre y, según el artículo 11 del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, antes citado, tiene entre otras atribuciones, la de fijar las tarifas a cobrar por los servicios de traslado, almacenaje y custodia de vehículos retenidos y las condiciones que deben cumplir las personas autorizadas a fin de garantizar la seguridad de los vehículos, lo que la constituye en el organismo competente para fijar la tarifa para el servicio de grúas en el área metropolitana de la ciudad de Panamá y centros urbanos del interior de la República.

Teniendo claro las funciones que ejerce la entidad demandada en materia de transporte, específicamente acerca de fijar las tarifas que conlleva un requisito para el servicio de grúas pues, es el tema central de la acción que se examina, debemos destacar que entre las atribuciones del Director General de la institución, las cuales fueron modificadas por el artículo 25 de la Ley 42 de 2007, aplicable a este caso, no se encuentra la de expedir actos administrativos como el que se acusa en esta causa.

Lo anotado es así, puesto que si observamos detenidamente la mencionada norma de ella se desprende que el Director General dirige, supervisa, fiscaliza, desarrolla, ejecuta, propone y elabora, más no dicta resoluciones, es decir, que no tiene potestad reglamentaria, que no es más que el poder de expedir reglamentos, o sea, de tomar decisiones de carácter general e impersonal, máxime cuando las asignaciones de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, tal como fueron modificadas por el artículo 23 de la Ley 42 de 2007, dispone que la misma es la encargada de:

“... ”

1. Diseñar y recomendar al Órgano Ejecutivo la política de desarrollo del transporte terrestre, de conformidad con los planes generales del Estado.

2. Desarrollar proyectos e iniciativas para el mejoramiento del transporte terrestre.

3. Proponer al Órgano Ejecutivo los reglamentos que desarrollen las funciones que esta Ley le asigna a La Autoridad.

...

9. Estructurar, reglamentar y determinar las tasas o los derechos que perciba La Autoridad por los servicios que preste o suministre, y someterlos a la aprobación o improbación de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Nacional.

10. Dictar su reglamento interno y aprobar los proyectos de reglamentos para el funcionamiento en la entidad que le presente el Director General.

...” (Énfasis suplido).

Lo transcrito nos permite establecer que es la Junta Directiva la que, en efecto, expide los actos administrativos como el que se analiza en el presente proceso de ahí, que estimamos que deviene en ilegal pues, fue emitido por el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, Encargado, vulnerando el artículo 52 (numerales 2 y 4) de la Ley 38 de 2000, como afirma la actora.

En concordancia con lo arriba indicado, la Sala Tercera, mediante la **Resolución de treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018)**, indicó lo que a continuación reproducimos:

“Esta Sala se ha pronunciado en casos similares recordando que **uno de los fines de la facultad reglamentaria, es poder desarrollar aquellos aspectos de las leyes que necesitan un mayor detalle, o en los que la ley ha sido muy parca en cuanto a su contenido, claro está sin desbordar las facultades inherentes a la potestad reglamentaria que rigen para todos los casos en que esta se requiera, conforme a la correcta interpretación de la Ley.**” (El resaltado es nuestro).

Además, para el jurista Carlos García Oviedo, en su obra: “Derecho Administrativo, Tomo 1”, la potestad reglamentaria es reglada:

“...cuando el ente administrativo, al hacer uso de ella, debe regirse por determinado precepto jurídico, que anticipadamente le señala su actuación. De lo antes expuesto se puede fácilmente inferir que lo que caracteriza a la potestad reglamentaria reglada, es su subordinación a una norma jurídica superior. Cabe señalar que esta potestad reglada queda limitada por la norma jurídica superior, de tal modo que ésta no puede sobrepasar ni menos desconocer los términos fijados por esa norma. La potestad reglamentaria será discrecional cuando, al ejercerla, sólo se reconocen dos límites, cuales son: a) no infringir ningún precepto constitucional; y b) no invadir la esfera de la ley, esto es, aquel conjunto de cuestiones cuya regulación corresponde a la ley, en sentido formal.” (GARCÍA OVLEDO, Carlos. *‘Derecho administrativo Tomo I’*. Madrid, España, 1943, pág. 84, citado por Escola, Héctor Jorge, op. cit., pág. 47).

La doctrina también destaca los planteamientos del jurista Francisco de Paula Pérez, de quien el Doctor Moscote hace referencia en su obra, cuando acentúa que: “...*la reglamentación debe ceñirse al pensamiento, sin desvirtuarlo; debe dirigirse a respaldar su autoridad, no a menguarla, debe concretarse a lo indispensable, y nada más, como que su fin ha de ser buscar la verdadera efectividad en orden a la ejecución de las leyes.*” (DE PAULA PÉREZ, Francisco, citado por MOSCOTE, José Dolores. *‘El Derecho Constitucional Panameño. Panamá’*, 1960. págs. 416-417).

Dentro de este contexto, cabe resaltar que como bien señalamos la Ley 34 de 28 de julio de 1999, fue modificada por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, el Proyecto de Ley 269 de 2006, en su parte motiva dispone lo siguiente: “*Presentamos una reforma de la administración y organización de La Autoridad en la que se crea la Comisión Asesora que servirá como organismo de consulta y orientación, específicamente en materia de tránsito y transporte público de pasajeros; a la Junta Directiva se le asignan funciones administrativas de carácter general para lograr resultados más eficientes en el desarrollo de sus actividades y adecua las facultades del Director General con respecto a la nueva normativa sobre contratación pública, entre otros.*”

En adición y aun cuando no guarda relación con la demanda en examen, la sociedad **Mauro Tow I, S.A.**, adjuntó con su acción la Resolución JD-24 de 30 de noviembre de 2021, dictada por el Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte

Terrestre en la que se expresa en su parte motiva que, como quiera que el Director General tiene como función elaborar proyectos de reglamentos para el funcionamiento de la institución y someterlos a la consideración y aprobación de ese cuerpo colegiado, como lo dispone el artículo 16 (numeral 6) de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, modificado por el artículo 25 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, se colige que el regente de esa entidad no tiene dentro de sus facultades emitir actos administrativos, por lo que, para poder proferir la resolución objeto de controversia debió contar con la autorización previa, atendiendo al principio constitucional consagrado en el artículo 52 que dice: “*nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes.*” (Cfr. fojas 110-112 del expediente judicial).

Por todo lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Magistrados que integran la Sala Tercera, que se sirvan declarar que **ES ILEGAL la Resolución OAL-493 de 13 de diciembre de 2021**, expedida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, publicada en la Gaceta Oficial 29450 de 6 de enero de 2022.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General