REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 108

Panamá, 17 de febrero de 2012

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

La firma forense Vásquez & Vásquez, actuando en representación de la **Asociación de Bares, Discotecas y Clubes Nocturnos de Panamá**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el decreto ejecutivo 1424 de 9 de noviembre de 2011, emitido por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **Ministerio de Seguridad Pública.**

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. Antecedentes.

El proceso contencioso administrativo que ocupa nuestra atención, está dirigido a obtener la declaratoria de nulidad, por ilegal, del decreto ejecutivo 1424 de 9 de noviembre de 2011, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, mediante el cual se ordena a las gobernaciones de todo el país que reglamenten el horario de funcionamiento de los centros nocturnos (Cfr. foja 14 y reverso del expediente judicial).

Según se indica entre los considerandos que motivaron la expedición del mencionado decreto ejecutivo, éste fue dictado con sustento en los artículos 17 y 234 de la Constitución Política de la República, a fin de atender el incremento de los niveles de violencia, en particular, las riñas callejeras, la violencia intrafamiliar y las crecientes cifras de accidentes de tránsito que a menudo son atribuibles al indiscriminado consumo de bebidas alcohólicas (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

De acuerdo con su parte motiva, este decreto ejecutivo igualmente obedece a la necesidad de tomar medidas tendientes a regular el horario en el cual operan los centros nocturnos y lugares de expendio de bebidas alcohólicas, con miras a salvaguardar la seguridad e integridad de las personas y evitar que las mismas participen o sean víctimas de hechos delictivos (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

No obstante, la Asociación de Bares, Discotecas y Clubes Nocturnos de Panamá estima que este instrumento reglamentario quebranta una serie de disposiciones legales, de allí que hayan instaurado ante esa Sala la presente acción contenciosa administrativa de nulidad, solicitando la declaratoria de nulidad del mismo (Cfr. fojas 1 a 12 del expediente ejecutivo).

II. Las disposiciones que se aducen infringidas.

La parte actora considera que el decreto ejecutivo cuya declaratoria de nulidad demanda lesiona las siguientes disposiciones legales:

A. Los artículos 1, 2, y 13 (literales b, d y e) de la ley 55 de 10 de julio de 1973, cuyo texto, tal como es citado por la actora, corresponde al existente al momento de la expedición de la mencionada ley y que, en su orden disponían: la clasificación que, para los efectos de los impuestos a los que se refiere esa ley, se hace de los establecimientos comerciales dedicados a la venta de bebidas alcohólicas; la necesidad de que la venta de estas bebidas se hiciera mediante licencia expedida por el alcalde, previa autorización de la junta comunal y la obtención de una licencia comercial expedida por el Ministerio de Comercio e Industrias; y las causales por las cuales la máxima autoridad de cada distrito podía cancelar las licencias de las cantinas y bodegas (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial);

B. El artículo 17 (ordinales 11, 12 y 18) de la ley 105 de 8 de octubre de 1973, cuyo texto, conforme lo cita la recurrente, resulta ser el existente al momento en que se expidió la referida ley y que establecían entre las funciones de las juntas comunales, las de: auxiliar en la vigilancia de los establecimientos en que se expenden bebidas alcohólicas; cooperar en la seguridad de las personas y defensa de la propiedad de los vecinos y en todo aquello que contribuya al resguardo de la moralidad pública, así como promover actividades preventivas de la delincuencia; y la de participar en las autorizaciones y funcionamiento de las cantinas en el corregimiento, de conformidad con la ley 55 de 10 de julio de 1973 (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

C. El artículo 15 del Código Civil, conforme al cual las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las Leyes (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial); y

D. El artículo 11 de la ley 15 de 14 de abril de 2010, el cual establece los servicios que conforman el nivel operativo del Ministerio de Seguridad Pública (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para efectos del concepto que en interés de la Ley debe emitir este Despacho, debemos señalar que descartaremos de nuestro análisis cualquier referencia a los cargos de infracción relativos a algunas de las disposiciones legales aducidas por la parte demandante, ya que como veremos a continuación, el texto citado por la recurrente no se encontraba vigente en la fecha en la que se emitió el decreto ejecutivo objeto de reparo, de tal suerte que no resultan aplicables al mismo.

En efecto, tanto el precepto transcrito en la demanda como el concepto de la violación expuesto por la accionante en relación con los artículos 1, 2, y 13 (literales b, d y e) de la ley 55 de 10 de julio de 1973, corresponden al tenor de estas disposiciones conforme estuvieron vigentes hasta que entró a regir la ley 5 de 11 de enero de 2007, promulgada en la gaceta oficial número 25709 de 12 de enero de 2007, que en sus artículos 34, 35 y 42 modificó, de forma

respectiva, lo establecido en los artículos 1, 2 y 13 de la ley 55 de 1973.

La misma situación puede advertirse con respecto a la cita que hace la recurrente en relación con el artículo 17 de la ley 105 de 1973, el cual tampoco es aplicable a la situación bajo estudio, pues es propia de la forma en que estuvo vigente antes de las modificaciones que le introdujera el artículo 16 de la ley 53 de 12 de diciembre de 1984, publicada en la gaceta oficial 20210 de 21 de diciembre de 1984, y por el artículo 47 de la ley 5 de 11 de enero de 2007, promulgada en la gaceta oficial número 25709 de 12 de enero de 2007.

Con relación al artículo 17 de la ley 105 de 1973, resulta oportuno advertir que el mismo también había sido reformado por el artículo 147 de la ley 37 de 2009, por medio de la cual se descentralizaba la Administración Pública; no obstante, el artículo 2 de la ley 77 de 27 de noviembre de 2009, publicado en la gaceta oficial 26421-A de 4 de diciembre de 2009, restableció la vigencia del texto que existía, con las modificaciones descritas en el párrafo anterior.

Efectuada la anterior precisión, pasaremos a examinar los cargos de ilegalidad hechos con relación al resto de las normas jurídicas aducidas en la demanda.

De acuerdo con lo que expone la accionante, el acto acusado infringe el artículo 15 del Código Civil; no obstante, esta Procuraduría advierte que en la demanda no se explica de una manera concreta y precisa la forma en que el

decreto ejecutivo impugnado lesiona la referida norma legal, de allí que estimemos que no se ha logrado acreditar dicho cargo de ilegalidad.

La recurrente también señala como violado el artículo 11 de la ley 15 de 14 de abril de 2010 que crea el Ministerio de Seguridad Pública, pues, según alega, dentro de los componentes que integran el nivel operativo del referido ministerio no se encuentran las gobernaciones, las cuales se encuentran bajo la supervisión del Ministerio de Gobierno, de allí que sostenga que quien debió firmar junto al Presidente de la República el decreto ejecutivo demandado, era el ministro de Gobierno y no el de Seguridad Pública (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En opinión de esta Procuraduría, el mencionado cargo de ilegalidad parece guardar mayor relación con el artículo 176 de la Constitución Política que establece que el Presidente de la República ejerce sus funciones por sí solo o con la participación del ministro del ramo respectivo, lo cual se puede constatar al leer la explicación del concepto de la infracción que hace la asociación recurrente, en el cual aluden precisamente a los artículos 175 y 176 de la Carta Magna (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Desde esa perspectiva, resulta evidente que esa Sala no podría abocarse a un análisis de dicho cargo, pues el mismo trascendería del ámbito de la legalidad para adentrarse en el de la constitucionalidad, materia que es privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Sin perjuicio de lo expuesto y haciendo alusión directa a los argumentos que expone la parte demandante en cuanto a la supuesta infracción del artículo 11 de la ley 15 de 14 de abril de 2010, esta Procuraduría considera que el acto acusado no quebranta la referida disposición jurídica, ya que dentro de las normas que sustentan su emisión se encuentra el artículo 17 de la Constitución Política que dispone:

> **"Artículo 17.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley."(El subrayado es nuestro).

Por su parte, el artículo 752 del Código Administrativo establece:

> **"Artículo 752. Fines de las autoridades de la República.** Las autoridades de la República han sido instituidas para proteger a todas las personas residentes en Panamá, en su vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.
>
> También han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progreso y engrandecimiento de la Nación."(El subrayado es de esta Procuraduría).

En concordancia con las normas antes indicadas, que establecen los fines de las autoridades públicas, el artículo 2 de la ley 15 de 14 de abril de 2010, mediante la cual se crea el Ministerio de Seguridad Pública, indica lo siguiente:

> "**Artículo 2.** Es función del Ministerio de Seguridad Pública mantener y defender la soberanía nacional, velar por la seguridad, la tranquilidad y el orden público en el país, así como proteger la vida, honra y bienes de sus nacionales y de los extranjeros que estén bajo su jurisdicción."

En atención a lo expuesto y tomando en consideración que el propósito del decreto ejecutivo 1424 de 9 de noviembre de 2011, es el de atender el incremento de la violencia y las cifras crecientes de accidentes de tránsito que se registran a nivel nacional, es decir, la protección en la vida, honra y bienes de los nacionales y extranjeros, a juicio de esta Procuraduría resulta conforme a derecho que sea el ministro de Seguridad quien junto al Presidente de la República firme el decreto ejecutivo impugnado (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En tal sentido, coincidimos con lo expresado por esa Sala en su resolución de 17 de noviembre de 2011, por medio de la cual rechazó la petición de suspensión provisional del acto acusado hecha por la demandante, en la que al referirse a dicho instrumento jurídico indicó que éste "…busca preservar el orden público y el interés social." (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En atención a lo antes expuesto esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el decreto ejecutivo 1424 de 9 de noviembre de 2011, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública.

IV. Pruebas. Con el propósito que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo relativo a este caso, que reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por los demandantes.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 761-11