

(FDO.) ARTURO HOYOS.

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA.

(FDO.) ANAIS DE GERNADO,  
SECRETARIA ENCARGADA.

-----  
-----  
-----

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA CARREIRA PITTI, EN SU PROPIO NOMBRE, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL EL DECRETO #229 DE 16 DE FEBRERO DE 1990, DICTADO POR LA ALCALDIA DEL DISTRITO DE PANAMA. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA.

CONTENIDO JURIDICO

SALA TERCERA. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.  
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD.  
DECRETO ALCALDICIO. USO DE PAPEL AHUMADO EN VEHICU-  
LOS. PROHIBICION. VIOLACION. SANCION: CONDUCCION  
Y DETENCION DEL VEHICULO, MULTA Y REMOCION DEL  
PAPEL. EXCESO EN LAS FACULTADES DEL ALCALDE.  
ILEGALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO.

"Los Magistrados de la Sala Tercera, al comparar el Decreto impugnado, con la disposición legal que se dice que viola, considera que efectivamente se produce una conculcación de la norma, ya que el Decreto en mención establece la prohibición de usar papel ahumado en los vehículos y a la vez sanciona con la conducción y detención del auto, así como con multa y la remoción del papel instalado, todo lo cual excede de manera ostensible las facultades del Alcalde del Distrito, ya que el artículo 878 del Código Administrativo establece claramente que las penas por las disposiciones preceptivas y prohibitivas consignadas en este libro, son el trabajo en obras públicas, el confinamiento, que fue derogado por la Ley 71 de 1938, arresto, multa y fianza de buena conducta. No cabe la menor duda de que sólo pueden penarse los hechos descritos como faltas en el Código Administrativo y sancionados con las penas establecidas en el artículo 878 del mismo Código u otras disposiciones del mismo Código o excepcionalmente establecidas por Acuerdo Municipal, sólo en una materia como la regulada en el Decreto No.229 por lo que resulta evidente la violación del Decreto impugnado con el artículo citado.

En cuanto a lo expresado por la Procuradora de la Administración, de que el Alcalde está facultado para dictar medidas de policía de carácter preventivo y moral, discrepamos de dicha opinión,

ya que el artículo 855 del Código Administrativo es claro al establecer que la actuación de los Jefes de Policía, como el Alcalde, son para hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales. El Alcalde sólo podrá, en todo caso, en uso de la potestad reglamentaria, desarrollar los acuerdos municipales que lo requieran y en los asuntos relativos a su competencia, tal como lo dispone el numeral 11 del artículo 45 del Decreto Ley No.21 de 21 de noviembre de 1989, por el cual se modifica la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, sobre Régimen Municipal.

Por lo expresado, se acepta el cargo, y no es necesario examinar las otras violaciones que se alegan. Lo expresado significa que sólo por una ley o por medio de un Acuerdo Municipal podrá prohibirse y sancionarse lo establecido en el Decreto impugnado.

La Corte considera que la regulación contenida en el Decreto demandado es importante, pero es necesario que se haga de conformidad con los preceptos legales".

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PANAMA, DIECINUEVE (19) DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).

#### V I S T O S:

La firma de abogados CARREIRA PITTI P. C., demandó la nulidad, por ilegal, del Decreto No.229 del 16 de febrero de 1990, expedido por el Alcalde del Distrito de Panamá, por considerar que viola los artículos 17, numeral 22 y 45, numeral 9, de la Ley 106 de 1973 y los artículos 752, 858 y 878 del Código Administrativo.

Surtidos todos los trámites de La Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, pasa la Sala a resolver la situación jurídica planteada.

El Decreto alcaldicio demandado prohíbe el uso e instalación de papeles ahumados que impidan ver hacia el interior de los vehículos que circulen en el Distrito de Panamá.

Igualmente ordena el mencionado Decreto del Alcalde la remoción de los papeles ahumados prohibidos ya instalados, así como la detención y conducción ante el Corregidor, quien ordenará la remoción del papel ahumado prohibido y les impondrá una multa de B/.50.00 y retendrá el vehículo hasta el pago de la multa y remoción total del papel ahumado prohibido, y finalmente prohíbe a las agencias y personas que se dedican a colocar papeles ahumados prohibidos que lo continúen haciendo, bajo la advertencia de ser multados con cien balboas (B/.100.00).

El primer cargo contra el Decreto impugnado es que viola el numeral 22 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, por considerar que el Alcalde no tiene competencia para crear actos administrativos tendientes a proteger personas y cosas, por corresponder dicha facultad de manera exclusiva a los Consejos Municipales, de acuerdo con el artículo 17 numeral 22 de la citada Ley.

por do  
los Co  
artículo  
Ley No.  
tar med

ción pa  
Decreto,  
basado  
del Dis  
Código A  
al Alca  
la prote

que el  
como vi  
diciembr  
de dici  
21 de  
del 27  
a los C  
a fin de

de 1990  
circulan  
Código A

La Procuradora de la Administración discrepa del demandante por dos razones. En primer lugar, porque la facultad concedida a los Consejos Municipales alegada fue suprimida al subrogarse este artículo por el 4 de la Ley 52 de 1984 y por el artículo 4 del Decreto Ley No.21 de 1989; quedando el Consejo Municipal facultado para: "Dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente".

La segunda razón que sostiene la Procuradora de la Administración para rechazar el cargo que hace el demandante contra el aludido Decreto, es que el Alcalde sí tiene competencia para dictar el Decreto basado en actos tendientes a proteger las personas y las cosas dentro del Distrito. Expresa que de conformidad con el artículo 862 del Código Administrativo, en relación con el artículo 855 del mismo Código, al Alcalde, como Jefe de Policía, le corresponde, entre otras cosas, la protección de las personas y sus intereses individuales y colectivos.

La Sala, al examinar el primer cargo de ilegalidad, considera que el mismo carece de valor, ya que la disposición legal invocada como violada, fue subrogada por el artículo 4 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, publicada en la Gaceta Oficial No.20,214 del 24 de diciembre de 1984 y por el artículo 4 del Decreto Ley No.21 de 21 de noviembre de 1989, publicado en la Gaceta Oficial No.21,424 del 27 de noviembre de 1989, en el sentido de eliminar dicha facultad a los Consejos Municipales y establecer, en su lugar, "dictar medidas a fin de proteger el medio ambiente. Por tanto no prospera el cargo.

El segundo cargo que el demandante le hace al Decreto 229 de 1990, sobre prohibición de papeles ahumados en los vehículos que circulan en el Distrito de Panamá, es que viola el artículo 878 del Código Administrativo, que dice así:

"Las penas que se imponen por las contravenciones preceptivas y prohibitivas de este Libro a los responsables de ellas, son las siguientes:

- 1a. Trabajo en obras públicas;
- 2a. Confinamiento (fue abolida por Ley 71 de 1938);
- 3a. Arresto;
- 4a. Multa; y
- 5a. Fianza de buena conducta.

También tienen carácter de pena ciertas obligaciones especiales, consiguientes a la falta cometida, como la de disolver un baile o reunión pública, y otras análogas. El comiso, o sea la pérdida de los objetos empleados en la comisión de la falta, se hará efectivo en los casos a que se refiere la ley, como la indemnización de daños y perjuicios procedentes de la falta cometida".

El concepto de la infracción, lo explica así:

"Los motivos de ilegalidad que imputamos al acto administrativo atacado, en relación con lo dispuesto por el artículo 878 del Código Administrativo, son la INFRACCION LITERAL DE LA NORMA

LEGAL, la cual se ha infringido de manera directa al desconocerse un derecho consagrado en la misma, y la FALTA DE COMPETENCIA al tipificar conductas atribuyéndoles la categoría de contravenciones y estableciendo sanciones, situaciones éstas para las que los alcaldes no están facultados.

El Estado de Derecho supone que de manera clara, precisa y previa se establezcan, a través de las normas jurídicas, las causas por las cuales los ciudadanos deben responder ante la sociedad representada por las autoridades, y es así como el artículo 18 de la Constitución Nacional dispone que "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley".

Esta disposición constitucional es la piedra angular del principio de legalidad que rige toda la materia referente a la tipificación de las conductas, lo que reitera el artículo 31 del texto constitucional al manifestar que "sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicables al acto imputado".

En fallo de 13 de marzo de 1952, citado por el Doctor César Quintero en su obra Derecho Constitucional, página 146, la Corte Suprema de Justicia manifestó que:

"Al tenor de este precepto" (Artículo 31) "para que un hecho pueda ser sancionado es absolutamente necesario e imprescindible que el Organo Legislativo expida una ley en que aparezca configurado el hecho como delito o falta". (Cfr. ob. cit. pág.146).

El mismo autor manifiesta sobre el artículo 20 de la Constitución Nacional de 1946, cuyo texto corresponde ahora al artículo 18, que:

"La consagrada fórmula, como ya indicamos, es más de carácter declarativo que normativo. Proclama, incluso en forma una (sic) tanto redundante, un principio inherente a todo sistema constitucional que establezca lo que se denomina un régimen de derecho. Como es sabido, es cosa obvia que en tal régimen ninguna autoridad puede sancionar a un particular que no ha infringido una norma jurídica, sea ésta constitucional, legal o reglamentaria". (Cfr. ob. cit. pág.136).

Es de notar que en todo Estado de Derecho debe existir un celo constante sobre toda norma jurídica que implique la posibilidad de exigir responsabilidad a los asociados, y es aquí donde el principio de legalidad se convierte en la defensa óptima del particular frente a la autoridad.

Lo anterior supone la aplicación de un principio elemental de la lógica jurídica, conforme al cual la autoridad que crea la norma que tipifica

del demand

la conducta, no puede ser la misma que le exija al individuo responsabilidad por la conducta descrita en la hipótesis de la norma. Lo contrario implicaría facultar, en el caso que nos ocupa, a los alcaldes para tipificar conductas, crear penas, y aplicar las mismas, lo que trastoca la necesaria limitación del ejercicio del poder público que debe regir en todo Estado de Derecho.

El artículo 878 del Código Administrativo es infringido por el acto administrativo atacado, de manera directa por cuanto que las penas que las autoridades de policía pueden aplicar son aquellas establecidas por la Ley, a consecuencia de "las contravenciones preceptivas y prohibitivas de este Libro a los responsables de ellas", tal y como lo expresa dicha norma, refiriéndose obviamente al principio de legalidad, el cual hemos comentado anteriormente.

Si bien es cierto que en esta materia al hablar de ley debe entenderse tanto la ley formal como la ley material, lo que posibilita la existencia de ciertos actos administrativos que establezcan faltas o contravenciones, en esos casos la facultad normativa de la autoridad administrativa debe ser previamente establecida, con mucha precisión, por el órgano legislativo. (sic).

El artículo 878 del Código Administrativo ha sido infringido por cuanto que los alcaldes carecen de COMPETENCIA para tipificar contravenciones preceptivas y prohibitivas, por ser esta una facultad atribuida a otro órgano del Estado".

La Procuradora de la Administración, no comparte la opinión del demandante y expresa su opinión así:

"No compartimos la opinión del demandante, que el Decreto No.229 acusado infringe esta norma ya que la misma se limita a enunciar "las penas que se imponen por las contravenciones y prohibiciones "de policía, pero no lo hace en forma taxativa, ya que en su inciso final dispone que: "También tiene carácter de pena ciertas obligaciones especiales, consiguientes a la falta cometida, como la de disolver un baile o reunión pública, y otras análogas".

En este sentido, observamos que mediante el Decreto No.229 impugnado se establecen prohibiciones relacionadas con el uso e instalación de papeles ahumados que se instalen en los vidrios de vehículos que circulen en el Distrito de Panamá; se establecen sanciones pecuniarias (multa) para los infractores de estas prohibiciones y se dictan otras disposiciones, que bien pueden ser consideradas como "obligaciones especiales con carácter de pena o bien, como medidas de policía de carácter preventivo y moral, que como hemos visto el Alcalde está facultado para dictar en su calidad de Jefe de Policía de Distrito.

Habida cuenta de lo anterior, y **comoquiera** que el precepto meritado no se refiere a la **facultad** de establecer penas de ninguna autoridad específica, consideramos que mal puede resultar violado éste por la supuesta falta de competencia alegada por el actor".

Los Magistrados de la Sala Tercera, al comparar el Decreto impugnado, con la disposición legal que se dice que viola, considera que efectivamente se produce una conculcación de la norma, ya que el Decreto en mención establece la prohibición de usar papel ahumado en los vehículos y a la vez sanciona con la conducción y detención del auto, así como con multa y la remoción del papel instalado, todo lo cual excede de manera ostensible las facultades del Alcalde del Distrito, ya que el artículo 878 del Código Administrativo establece claramente que las penas por las disposiciones preceptivas y prohibitivas consignadas en este libro, son el trabajo en obras públicas, el confinamiento, que fue derogado por la Ley 71 de 1938, arresto, multa y fianza de buena conducta. No cabe la menor duda de que sólo pueden pensarse los hechos descritos como faltas en el Código Administrativo y sancionados con las penas establecidas en el artículo 878 del mismo Código u otras disposiciones del mismo Código o excepcionalmente establecidas por Acuerdo Municipal, sólo en una materia como la regulada en el Decreto No.229 por lo que resulta evidente la violación del Decreto impugnado con el artículo citado.

En cuanto a lo expresado por la Procuradora de la Administración, de que el Alcalde está facultado para dictar medidas de policía de carácter preventivo y moral, discrepamos de dicha opinión, ya que el artículo 855 del Código Administrativo es claro al establecer que la actuación de los Jefes de Policía, como el Alcalde, son para hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales. El Alcalde sólo podrá, en todo caso, en uso de la potestad reglamentaria, desarrollar los acuerdos municipales que lo requieran y en los asuntos relativos a su competencia, tal como lo dispone el numeral 11 del artículo 45 del Decreto Ley No.21 de 21 de noviembre de 1989, por el cual se modifica la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, sobre Régimen Municipal.

Por lo expresado, se acepta el cargo, y no es necesario examinar las otras violaciones que se alegan. Lo expresado significa que sólo por una ley o por medio de un Acuerdo Municipal podrá prohibirse y sancionarse lo establecido en el Decreto impugnado.

La Corte considera que la regulación contenida en el Decreto demandado es importante, pero es necesario que se haga de conformidad con los preceptos legales.

Por todo lo expuesto, LA SALA TERCERA, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA ILEGAL el Decreto No.229 de 16 de febrero de 1990, expedido por el Alcalde del Distrito de Panamá.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA.

(FDO.) CESAR QUINTERO.

(FDO.) ARTURO HOYOS.

(FDO.) JANINA SMALL,  
SECRETARIA.

RECURSO  
EN RECURSO  
S. A. Y  
CIA DE  
DENIRO  
S. A.,  
S. A.

CORTE S  
TRO (24

V I S T

de las  
S. A.  
ante es  
contra  
por el  
Antonio  
el recu  
en su l  
a cuyo

trabaja  
mes y  
primera  
jador A  
con nue  
la suma  
centavo  
de Trab  
el recu

ha viol

la sent  
y que,  
Tribuna  
La Sala  
dispues  
casación  
únicamer  
es deci  
incurri  
el recu  
jurídica

administ  
la Ley,  
por el  
el Trib  
proceso  
sas Pro  
Internac