

Por último, es necesario señalar que esta decisión no constituye un pronunciamiento adelantado en relación con la legalidad o ilegalidad del acto impugnado, lo que se decidirá al resolver el fondo del presente proceso.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Sala Contencioso Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, SUSPENDE PROVISIONALMENTE los efectos del artículo primero del Acuerdo Municipal N° 41 de 18 de diciembre de 2002, dictado por el Concejo Municipal de La Chorrera.

Notifíquese.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) WINSTON SPADAFORA F.

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) JANINA SMALL

Secretaria

==N==N==N==N==N==N==N==N==N==N==

DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO PEDRO LUIS PRADOS, EN NOMBRE PROPIO, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ACUERDO MUNICIPAL NO. 65 DE 17 DE ABRIL DE 2001, DICTADO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, OCHO (8) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA. DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Pedro Luis Prados, actuando en nombre propio, interpuso ante la Sala Tercera demanda contenciosa-administrativa de nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal No. 65 de 17 de abril de 2001, dictado por el Consejo Municipal de Panamá.

I. CONTENIDO DEL ACTO DEMANDADO

Por medio del Acuerdo impugnado, el cuerpo edilicio capitalino estableció de forma obligatoria el certificado de control de emisión de gases tóxicos para todos los vehículos que transiten en el Distrito de Panamá (artículo 1). La expedición de este certificado se realizará a través de las empresas de control de emisión que cumplan los parámetros establecidos para el control de gases tóxicos.

El costo del certificado, que deberá cancelarse en los centros de control de emisión, es de B/.10.00. y adicionalmente, cada contribuyente debe pagar en la Tesorería Municipal la suma de B/.3.50, por la correspondiente calcomanía (artículos 2, 3, 4).

En sus Capítulo II y III, el Acuerdo impugnado incluye disposiciones relacionadas con los términos empleados en el mismo y los niveles de emisión para los vehículos con motor diesel y de ignición por chispa; en el Capítulo IV se

crea la Comisión Municipal de Control de Emisiones, la cual cumple una serie de atribuciones relacionadas con la aplicación del Reglamento. De igual modo, se contemplan en este Capítulo los requisitos y condiciones que deben llenar las empresas de control de emisiones.

El Acuerdo No. 65 de 2001 incluye otro Capítulo al que erróneamente denomina IV, bajo el cual se regula propiamente lo relativo al certificado de control de emisiones, que debe ser expedido por la respectiva empresa de control de emisiones, una vez se haya comprobado que los niveles de emisión están dentro de los permitidos por el Reglamento. En el mismo Capítulo se establece la calcomanía de control de emisiones, los requisitos para adquirirla (entre ellas el certificado de emisión de gases tóxicos) y se indica que tanto el certificado como la calcomanía serán válidos por un año.

Finalmente, el acto demandado dedica su último Capítulo al tema de las infracciones y sanciones, estableciendo multas por la remoción del sistema de control de emisiones (B/.25.00), exceso en los valores de emisión permitidos (B/.30.00), registro de vehículo con infracción del Reglamento (B/.100.00), pérdidas de certificados y calcomanías (B/.100.00). De igual modo, se fijan multas por la infracciones cometidas por las empresas encargadas de emitir el certificado, que van desde B/.100.00 a B/.1000.00 y se establece el procedimiento administrativo para hacer efectivas dichas multas, tanto a los propietarios de vehículos como a los de las empresas concesionarias.

Es importante mencionar, que la Sala Tercera mediante Auto de 29 de octubre de 2001 suspendió provisionalmente los efectos del Acuerdo demandado (Cfr. fs. 142-149).

II. LOS CARGOS DE ILEGALIDAD

La primera norma que se citó como violada es el artículo 1 de la Ley 36 de 1996, que faculta al Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá para instalar y mantener una red nacional de medición y análisis de la contaminación ambiental producida en el agua, aire y suelo, principalmente por motores de combustión interna. En esencia, el actor cuestiona que el acto impugnado pretende establecer un sistema de control de las emisiones de los motores de combustión interna, pese a que ninguna norma faculta a ningún municipio para regular esta materia especializada.

A juicio del licenciado Prados, el Acuerdo No. 65 ibídem también violó el artículo 2 de la misma excerta legal, que señala el costo que genere la red de medición y análisis será incluido en el presupuesto del Instituto Especializado de Análisis. Aduce el actor, que pese a que ese costo debe correr por cuenta del Estado, el artículo 1 del acto demandado establece un costo de B/.10.00 por la expedición del certificado de control de emisión de gases tóxicos y de B/.3.50.00. por la calcomanía correspondiente.

De la Ley 36 de 1996 también se considera violado el artículo 10, el cual señala que el Ministerio de Salud y otras entidades públicas y privadas velará para que disminuya la emisión de contaminantes producida por la combustión de vehículos a motor. La misma norma establece en su segundo párrafo lo siguiente:

"Artículo 10. . . .

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

(*Corresponde ahora a la Autoridad Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre).

Según el demandante, el acto atacado viola la norma parcialmente transcrita porque involucra al Municipio de Panamá en el manejo de una materia regulada por Ley especial, sin que ésta lo haya incluido como una de las entidades que participarán en el sistema de control de emisión de gases tóxicos. Además, el acto atacado ordena la contratación de talleres particulares para la revisión anual de los motores de los vehículos, pese a que la Ley ya dispone que ello está a cargo de la Autoridad Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (en adelante la ANTTT). Por último, afirma que dicho Acuerdo autoriza la imposición de multas por hechos ya sancionados por la referida Ley 36 de 1996, lo que equivale a establecer una segunda penalidad por las mismas causas.

De acuerdo con el licenciado Prados, el Acuerdo No. 65 también viola el artículo 3 de la Ley 106 de 1973, que estipula que las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, prescripción legal que no se ha cumplido en este caso en que la Ley 36 de 1996, como Ley Especial, ya regula la materia contemplada en ese Acuerdo.

El actor también citó como violados los artículos 35 de la Ley 38 de 2000, que establece el orden jerárquico de las normas jurídicas, tanto en los asuntos nacionales, como en los municipales y a nivel de las Juntas Comunales. En esencia, se aduce que el cuerpo edilicio demandado rebasó el marco de su competencia al regular por medio del acto demandado materias contempladas en la mencionada Ley 36 de 1996, en el Decreto Ejecutivo No. 160 de 7 de junio de 1993 (sobre Reglamento de Tránsito Vehicular) y en el Decreto Ejecutivo No. 273 de 25 de agosto de 1993, que reglamenta el otorgamiento de concesiones administrativas a los talleres que realizan la inspección anual vehicular.

Asimismo, se estima violado el artículo 6 del citado Decreto Ejecutivo No. 160 de 7 de junio de 1993, que autoriza la inscripción de vehículos a motor que hubieren sido examinados por la ANTTT, o por los talleres debidamente autorizados, que reúnan las condiciones de funcionamiento, seguridad y sanidad, para que su circulación no constituya un peligro para los asociados. En el concepto de la infracción, se aduce que el Consejo Municipal de Panamá violó esta norma porque se abrogó la facultad de legislar sobre una materia atribuida por el aludido Decreto Ejecutivo a una autoridad nacional.

Por otra parte, el actor estima violado el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 273 de 25 de agosto de 1993, que establece que todo propietario de vehículo a motor tiene la obligación de obtener la aprobación de la inspección anual vehicular que realizará la ANTTT, o los talleres de mecánica o empresas autorizadas mediante contrato de concesión administrativa. En el concepto de la infracción se argumenta que el Acuerdo impugnado infringió esta norma al desconocer que quien tiene competencia para realizar la inspección vehicular anual es la ANTTT o los talleres de mecánica o empresas que ésta ha autorizado.

El licenciado Prados también estima que el Acuerdo demandado es contrario al texto del artículo 4 del citado Decreto No. 273 de 1993, que preceptúa que todo propietario de vehículo debe llevarlo a inspeccionar en los talleres autorizados mediante concesión administrativa y obtener el correspondiente certificado de inspección vehicular anual. En síntesis, afirma el actor, que en este caso la violación se dio porque el acto atacado establece una revisión municipal adicional no exigida ni contemplada por el Reglamento de Tránsito Vehicular.

Finalmente, el actor considera que se ha violado el artículo 6 del mencionado Decreto, que establece que los talleres o empresas concesionarias cobrarán a cada propietario B/.10.00 por la inspección vehicular. La ilegalidad en este caso se da en la medida en que el costo del revisado vehicular anual ya ha sido fijado por la referida norma (fs. 132-138).

III. EL INFORME DE CONDUCTA

El informe de conducta fue remitido a la Sala mediante Nota No. CMP/363/02, de 2 de enero de 2002, en cuya parte pertinente el Presidente del cuerpo edilicio demandado sostiene que el acto atacado tiene su fundamento en los artículos 14 y 17 (numerales 8 y 21) de la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal. La primera de estas normas indica que los Consejos Municipales regularán la vida de los Municipios por medio de acuerdos, los cuales tendrán fuerza de Ley dentro del Distrito respectivo; la segunda los faculta para establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales y la última, para dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente (fs. 154-156).

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

La señora Procuradora de la Administración rindió su informe mediante Vista No. 113 de 26 de marzo de 2002, en la cual señala que coincide con los argumentos del demandante, ya que el Acuerdo No. 65 de 2001, colisiona con normas de rango superior y de carácter especial, dictadas para reglamentar la materia concerniente al control de emisión de gases tóxicos. Por ello, pidió a la Sala que acceda a la pretensión formulada por el demandante (fs. 157-168).

V. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Después de examinar detenidamente el contenido del acto demandado frente a las disposiciones legales y reglamentarias que el actor citó como violadas, esta Superioridad comparte el criterio del demandante y de la señora Procuradora de la Administración, en cuanto sostienen que el Acuerdo Municipal No. 65 de 17 de abril de 2001 es ilegal, debido a que este organismo no tiene facultad legal para reglamentar el tema relativo al control de emisión de gases tóxicos que provengan de los vehículos a motor. Para efectos ilustrativos, ello lo podemos analizar desde diversos ángulos.

En primer lugar, se aprecia que el cuerpo normativo impugnado crea un organismo al que denomina "Comisión Municipal de Control de Emisiones", integrada por representantes de la Tesorería Municipal, de la Administración Alcaldía y del Consejo Municipal, de la ANAM, del Ministerio de Salud, de la ANTTT y del Instituto Especializado de Análisis de la Universidad de Panamá (artículo 3). Las funciones de este organismo están contempladas en el artículo 4 y se dirigen

esencialmente a establecer los procedimientos internos, técnicos y administrativos necesarios para la aplicación del Reglamento de Control de Emisiones de Gases Tóxicos en el Municipio de Panamá.

Frente al mencionado organismo de carácter municipal, existe ya desde 1996 una comisión que funciona a nivel nacional, creada por el artículo 10 de la Ley 36 de 1996, la cual tiene como misión primordial velar por la disminución de la emisión de contaminantes producida por la combustión de vehículos a motor. Esta comisión está integrada por el Ministerio de Salud, la Comisión Nacional de Medio Ambiente, el Ministerio de Comercio e Industrias y un representante de la Universidad de Panamá, de la Universidad Tecnológica de Panamá, de la Asociación de Distribuidores de Automóviles de Panamá y de las compañías petroleras. El referido precepto fue reglamentado por medio del Decreto Ejecutivo No. 158 de 18 de septiembre de 1998, por el cual se crea la "Comisión Permanente de Trabajo de Control de Emisiones Vehiculares" (Cfr. G. O. No. 23.639, de 28 de septiembre de 1998, págs. 12-13).

Otro aspecto que entra a regular el Acuerdo demandado guarda relación con expedición misma del certificado de control de emisión de gases tóxicos. Como aspectos relevantes relacionados con dicho certificado pueden mencionarse los siguientes:

Lo expiden los centros de control de emisión autorizados por la Comisión Municipal de Control de Gases Tóxicos;

Tiene un costo de diez balboas B/.10.00. y adicionalmente el propietario del vehículo debe pagar en la Tesorería Municipal la suma de B/.3.50, por la respectiva calcomanía.

Deben obtenerlo anualmente todos propietarios de vehículos a motor que transiten y estén registrados en el Municipio de Panamá, previa inspección vehicular anual que determine los niveles permisibles de emisión de gases tóxicos establecidos en el Reglamento.

Como señala el demandante, esta reglamentación que incluye el acto demandado (Cfr. artículos 1, 4, 5 y 6 del Acuerdo y el Capítulo IV -artículos 14 al 18- del Reglamento aprobado), viola abiertamente el segundo párrafo del artículo 10 de la Ley 36 de 1996, norma que, como se vio antes, autoriza al Ministerio de Gobierno y Justicia, por intermedio de la ANTTT, directamente o por medio de talleres autorizados, para realizar el revisado vehicular anual y garantizar "que durante ese proceso se verifiquen las condiciones mecánicas de los motores bajo el nivel máximo de emisión permitido, de acuerdo con el artículo 8 de esta Ley". Cabe agregar, que de acuerdo con los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo No. 273 de 1993, los talleres o empresas concesionarias deben cobrar la suma de B/.10.00 por la inspección vehicular anual, por lo cual la ANTTT debe expedirles la correspondiente calcomanía anual del revisado.

Por otra parte, se aprecia que el reglamento aprobado por el Acuerdo acusado de ilegal dedica su Capítulo III a regular lo relativo a los niveles de emisión permitidos, tanto para los vehículos con motor diesel, como para los vehículos con motor de ignición por chispa, prohibiéndose en ambos casos la circulación de vehículos que excedan los límites de emisión permisibles, descritos en los artículos 1 y 2 de dicho Reglamento. Como señala el demandante, esta regulación viola el artículo 8 de la Ley 36 de 1996, cuyo párrafo primero faculta al Ministerio de Salud para establecer los niveles permisibles de

emisión.

En igual orden de ideas, el Acuerdo demandado establece que la inspección vehicular anual para el control de gases tóxicos debe ser realizada por empresas de control de emisión, cuyo funcionamiento debe autorizarlo la Comisión Municipal de Control de Emisiones (Cfr. artículos 5, 6, 7, 8 y 9 del Reglamento). Llama la atención de la Sala, sin embargo, que las inspecciones anuales que debe realizar la ANTTT, actualmente se realizan por medio de talleres de mecánica o de empresas autorizadas mediante contrato de concesión administrativa, conforme a la regulación que contempla el Decreto Ejecutivo No. 273 de 25 de agosto de 1993 (Cfr. G. O. No. 22.366, de 6 de septiembre de 1993). Ambas regulaciones, municipal y legal, fijan los requisitos que deben cumplir los talleres o empresas encargadas de realizar las inspecciones vehiculares anuales.

Sobre el mismo tema de las inspecciones vehiculares, debemos señalar que los artículos 10 y 11 del Reglamento aprobado por el Acuerdo acusado facultan a la Tesorería Municipal y al Departamento de Vigilancia Municipal para efectuar controles selectivos de los vehículos en las vías públicas a fin de verificar los niveles de emisión. Esta misma facultad se la confiere la última parte del artículo 10 de la Ley 36 de 1996 a la ANTTT, cuando señala que esta entidad "efectuará revisiones selectivas a los vehículos que circulen por las vías públicas con el objeto de hacer cumplir los fines de este artículo...".

Es de señalar, por otro lado, que mientras el acto impugnado dedica un capítulo para regular lo relativo a las sanciones aplicables tanto a las empresas de control de emisiones, como a los propietarios de vehículos que infrinjan el Reglamento aprobado por el acto acusado, el Órgano Ejecutivo, a través del Decreto Ejecutivo No. 160 de 7 de junio de 1993, sanciona con multa de B/.30.00, a quienes circulen un vehículo con el sistema de escape inadecuado o defectuoso. Para estos efectos, la ANTTT puede efectuar las revisiones selectivas de los vehículos, a las que anteriormente se hizo referencia.

Las anotaciones hechas reflejan, sin la menor duda, que el Consejo Municipal del Distrito de Panamá se excedió en el ejercicio de sus atribuciones legales, toda vez que mediante el Acuerdo No. 65 de 2001 reglamentó una materia cuya regulación y tratamiento compete a entidades y organismos públicos nacionales, tal como se ha visto al examinar la regulación que a nivel legal y reglamentario existe en torno al control de emisión de gases contaminantes provenientes de los vehículos a motor.

Para concluir nuestro análisis, la Sala estima pertinente indicar que si bien es cierto que el numeral 21 de la Ley 106 de 1973 faculta a los Consejos Municipales para "Dictar medidas a fin de proteger y conservar el medio ambiente", el ejercicio de esta facultad y de cualquier otra que la Ley o los reglamentos confieran a los Municipios, debe entenderse y ejercerse dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico de superior jerarquía, en este caso, la Ley y los Decretos Ejecutivos. Ello significa, que los Consejos Municipales ciertamente puede dictar las medidas que consideren convenientes para cumplir su función de proteger y conservar el ambiente, siempre y cuando, ello no interfiera con las facultades que sobre esta materia tienen otros organismos públicos nacionales, como es el caso del Ministerio de Salud, la ANAM y la Autoridad Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, entre otros.

Por todo lo expuesto, la Sala considera probados los cargos de ilegalidad expuestos en la demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA NULO, POR ILEGAL, el Acuerdo Municipal No. 65 de 17 de abril de 2001, dictado por el Consejo Municipal de Panamá.

Notifíquese y Publíquese,

(fdo.) WINSTON SPADAFORA F.

(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) JANINA SMALL

Secretaria

=====
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO DIENER VINDA, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLAREN NULOS, POR ILEGALES, LOS PARÁGRAFOS 1 Y 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL DECRETO EJECUTIVO N° 17 DE 11 DE MAYO DE 1999, DICTADO POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, DOCE (12) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DOS (2002).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado DIENER VINDA, actuando en su propio nombre y representación, interpuso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declaren nulos, por ilegales, los parágrafos 1 y 2 del artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 17 de 11 de mayo de 1999, expedido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

El demandante solicita que, previo a la admisión de la demanda, esta Sala ordene la suspensión provisional de los efectos de los parágrafos acusados, a fin de que, según expresa, "... se sigan causando perjuicios notoriamente graves a los solicitantes extranjeros casados con ciudadanos de nacionalidad panameña, quienes se ven compelidos a someterse a una entrevista injusta, porque de no hacerlo se les niega el permiso de trabajo, en franca violación del artículo 17 del Código de Trabajo y del derecho al trabajo que consagra la Constitución Nacional."

La Sala observa que los parágrafos impugnados, están contenidos dentro del artículo 4 del Decreto N° 17 que reglamenta los artículos 17 y 18 del Decreto de Gabinete N° 252 de 30 de diciembre de 1971. El texto de los parágrafos demandados es el siguiente:

"Parágrafo 1: El solicitante debe concurrir en compañía de su cónyuge a la entrevista que efectuará un funcionario de la Dirección General de Empleo o de las oficinas regionales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Parágrafo 2: Además de la entrevista que se realice tanto al trabajador extranjero y su cónyuge panameño, el Ministerio de