

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, cuatro (4) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Licenciada Gypsy Judith Herrera, actuando en nombre y representación, de Mauro Tow 1, concurre ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para promover demanda contencioso administrativa de nulidad a fin de que se declare la nulidad, por ilegal, de la Resolución OAL N°493 de 13 de diciembre de 2021, expedida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, "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 remoción de vehículos con grúas por infracción al Reglamento de Tránsito"*.

I. FUNDAMENTO LEGAL DE LA DEMANDA

La apoderada judicial de la empresa demandante, a efecto de sustentar su pretensión señala de manera puntual que, al dictar la Resolución OAL N°493 de 13 de diciembre de 2021, el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre violentó el patrimonio de las empresas que prestan el servicio público de grúas en la República de Panamá, en virtud que con la reforma de la Resolución No.AL-349 de 19 de noviembre de 2015, está sometiendo a los prestadores de ese servicio a nuevos requisitos que violentan el ordenamiento jurídico y la seguridad jurídica de sus inversiones, pues, no solo modifica, adiciona y deroga ciertas normas del Reglamento

de Tránsito, sino que estos cambios lo ha realizado sin que la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre haya dado su aprobación o autorización, tal como lo exige el artículo 9, numerales 3 y 6, de la Ley 34 de 1999, violentando así el debido proceso legal al actuar sin competencia.

También sostiene que, el Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006 es claro al establecer, en su artículo 11, que la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre autorizará las personas naturales o jurídicas que prestarán el servicio de grúas y patios, para el traslado, almacenaje, custodia de vehículos retenidos por las infracciones establecidas en el Reglamento de Tránsito, contenidas en su artículo 241, cuyo listado enumera 69 tipos de infracciones de las cuales solo 10 numerales son objeto de retención y traslado, tales como el mal estado mecánico o de carrocería (#8); vehículo sin placa (#12); no portar licencia de conducir (#28); ceder el manejo a persona no autorizada (#29); negarse a detener el vehículo no autorizado (#30); prestar el servicio de transporte público en vehículo no autorizado (#34); prestar el servicio de transporte público en área concesionada en vehículos no autorizados; conducir en estado de embriaguez comprobada (“46); abandono del vehículo en la vía pública (#61); y, (#68) hacer competencia de velocidad (regata).

Agrega que, se infiere de lo anterior que los otros 61 tipos de infracciones no requieren retención, ni obligación de traslado y almacenamiento del vehículo, ni debe afectar dicha autorización la libre oferta y demanda del servicio de traslado, almacenaje y custodia, contemplado en el párrafo del artículo 11 del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, que adopta el Reglamento de Tránsito según el cual “En caso que el conductor o propietario quiera usar un servicio de grúa y patio de su elección para el traslado del vehículo podrá hacer, siempre y cuando este servicio se pueda prestar de manera inmediata...”; sin embargo, esa limitante fue violentada con la resolución impugnada, al restringir su actividad con la exigencia de solicitar una autorización previa a dicha Autoridad para realizar sus operaciones comerciales.

Por otro lado, la apoderada judicial de la actora aduce que la Resolución No.493 de 2021, acusada de ilegal, viola el ordenamiento jurídico ya que todas las anteriores

modificaciones obedecen a que el artículo 11 del Reglamento de Tránsito utiliza la frase "Fijar la Tarifa a Cobrar", lo cual no es función de la Autoridad porque la tarifa la debe fijar quien presta el servicio, dado que ésta no es para las arcas de la autoridad; de ahí que, solo le corresponde verificar que el servicio se preste de acuerdo con lo previsto en la ley y que los autorizados cumplan con las condiciones legales para realizar ese servicio.

Asimismo, estima que, a través del acto impugnado, la Autoridad aumentó los requisitos para ejercer esa actividad, tales como incremento de las fianzas de cumplimiento y responsabilidad civil, contar con un carnet de operador a pesar de tener licencia de conducir para ese servicio, violentando así el espíritu del artículo 11 del Decreto Ejecutivo 640 de 2006, que adopta el Reglamento de Tránsito.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y SUS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

La apoderada judicial de la demandante considera que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes normas:

A. Los artículos 32 y 184, numerales 1 y 14, de la Constitución Política de la República de Panamá, que guardan relación con el principio del debido proceso legal; y, las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo, para sancionar y promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento, así como ejercer su potestad reglamentaria, sin apartarse en ningún caso de su texto ni espíritu.

B. El artículo 11 del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, que guarda relación con la facultad que ostenta la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para autorizar a las personas naturales o jurídicas a prestar el servicio de grúas y patio, para el traslado, almacenaje y custodia retenidos en los casos previstos en el reglamento de tránsito; a fijar la tarifa a cobrar por ese servicio y la condición que deben cumplir éstos a fin de garantizar la seguridad de los vehículos; el deber de exigir a los prestatarios la presentación de un seguro de responsabilidad civil como mínimo de

B/.15,000.00 para cubrir la propiedad de los vehículos que transportarán y un seguro adicional de responsabilidad por daños a la propiedad ajena y lesiones corporales.

C. El artículo 2, numeral 1, de la Ley 34 de 28 de julio de 1999, que modifica la Ley 14 de 1993, relacionado con la facultad que tiene la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, entre otras cosas, de proponer al Órgano Ejecutivo la política general del transporte terrestre en el territorio nacional.

D. El artículo 52, numerales 2 y 4 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que instituye como vicio de nulidad absoluta de los actos administrativos, los que se dicten sin competencia para ello y con prescindencia u omisión absoluta del debido proceso legal.

Al explicar el concepto de infracción de estas normas la actora argumenta fundamentalmente que la Resolución N°493, de 13 de diciembre de 2021, acusada de ilegal, modifica la Resolución N°AL-349 de 19 de noviembre de 2015 y la Resolución N°OAL-630 de 11 de diciembre de 2017, por la cual establece el procedimiento para la prestación del servicio de remoción de vehículos con grúas por infracción al reglamento de tránsito, mismo que tiene como soporte jurídico el Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, el cual regula en su artículo 11 lo concerniente a la autorización a los prestadores del servicio de grúas y patios existentes en la República de Panamá, para el traslado, almacenaje y custodia de vehículos retenidos por infracción de los renglones 8, 12, 28, 29, 30, 34, 34ª, 61 y 68 del artículo 241 de ese decreto, excluyendo de ese ámbito los 61 renglones restantes.

A su vez, a través del acto impugnado el Director General aumentó las reglas que deben cumplir las personas naturales o jurídicas autorizadas para realizar ese servicio de grúas, entre ellas, portar un carnet certificado de operador cuando ya existe una Licencia Profesional que expide el Consorcio STC, S.A., por concesión del Contrato No.25 de 2005, suscrito con la Nación; hace un cobro anual de inspección de B/.400.00, cuando dichas inspecciones las realizan los talleres autorizados y el Ministerio de Obras Públicas, Pesas y Medidas a la luz de lo establecido en la Ley 15 de 1997; flexibilizó el Decreto Ejecutivo No.958 de 10 de diciembre de 2010, en cuanto al tema de los

accidentes de tránsito menores que pueden ser desplazados de las vías por sus propios conductores; inclusive les permite preparar el formulario de accidentes en conjunto sin necesidad del inspector, cuando ambos conductores decidan la controversia de la responsabilidad del accidente, todo lo cual excede lo previsto en el Decreto Ejecutivo 640 de 2006.

Asimismo, sostiene que la Autoridad, so pretexto de una reglamentación a ese artículo 11 del Decreto Ejecutivo 640 de 2006, expidió el acto acusado de ilegal, desconociendo que esa es una potestad exclusiva del Órgano Ejecutivo, previa aprobación de la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, al tenor de lo establecido en el artículo 9, numeral 13, acápite e, de la Ley 34 de 1999.

III. EL INFORME DE CONDUCTA

Admitida la presente demanda de plena jurisdicción, el Magistrado Sustanciador, mediante la Providencia de ocho (08) de julio de dos mil veintidós (2022), legible a foja 182 del expediente de marras, ordenó por intermedio de la Secretaría de la Sala, correr traslado de la misma, por un término de cinco (5) días hábiles, al Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, rindiera su Informe Explicativo de Conducta.

Atendiendo a lo instruido por el Magistrado Sustanciador, en el Oficio N° 1507 de 08 de julio de 2022, el Director General de la institución demandada remite a la Sala Tercera la Nota No.1196-DG-ATTT de 21 de julio de 2022, visible de fojas 184 a 186 del expediente judicial, en la que explica su actuación, señalando en su parte medular que la Ley 34 de 28 de julio de 1999, otorga a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre personería jurídica, autonomía en su régimen, e independencia en el ejercicio de sus funciones, sujeta a la política general del Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia.

Agrega que, dentro de las funciones de la Autoridad se encuentran la planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre en la República de Panamá y, para su cumplimiento, ejercerá entre otras, la

función de regular el tránsito vehicular, la señalización y dispositivos de control utilizado en las vías públicas.

Comenta de igual manera, que el Estado tiene el deber de garantizar la seguridad en lo relativo a la circulación en las vías públicas y autopistas, permitiendo la fluidez en el tráfico vehicular, garantizando la movilidad y seguridad en los peatones.

Este funcionario sostiene que tal como se desprende de lo establecido en el artículo 11 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá, la Autoridad autorizará la prestación del servicio de grúa y patio a las personas naturales y jurídicas, para que realicen el traslado, almacenaje y custodia de vehículos retenidos en los casos establecidos en ese reglamento; imponiendo, a su vez, contar con un seguro de responsabilidad civil mínimo de B/.15,000.00, en concepto de cobertura o garantía para responder por los daños que ocasionen a la propiedad ajena y a los vehículos objeto de la remoción y custodia, al momento de prestar ese servicio, cuyos límites de cobertura deben ser revisados periódicamente adecuándolos al valor de los vehículos, dejando abierta la posibilidad de realizar dichos ajustes.

Además, indica que los valores de los bienes muebles objeto de estas maniobras se encuentran en rango que inicia en aproximadamente B/.100.00 para las motocicletas y hasta B/.300,000.00 para los automóviles, vehículos de lujo, vehículos de transporte público de pasajeros, camiones y mulas, entre otros; de ahí que, cualquier daño o perjuicio que se cause en el ejercicio de esta actividad delegada, la Autoridad pudiera ser responsable solidariamente.

El Director General destaca, que la institución tiene atribuciones y competencias que se originan en la Ley y en el caso que nos ocupa, delegar esta función a las personas naturales y jurídicas que prestarán el servicio de grúa y patio para el traslado, almacenaje y custodia de vehículos retenidos en los casos establecidos por el Reglamento de Tránsito y otras disposiciones reglamentarias, en base a ello, procede a invitar mediante convocatoria previa a cualquier empresa o persona natural que desee prestar este

servicio bajo las condiciones que la ley y los reglamentos mandatan, siendo la cobertura de seguros de responsabilidad civil una de ellas, lo que no implica una concesión.

Señala que, mediante la Resolución AL-No.349 de 19 de noviembre de 2015, la Autoridad aprobó el procedimiento para la prestación del servicio de remoción de vehículos con grúas por infracciones al Reglamento de Tránsito, la citada norma fue modificada por la Resolución OAL-No.630 de 11 de diciembre de 2017, y posteriormente mediante la Resolución OAL-No.493 de 13 de diciembre de 2021, impugnada, modifica el Anexo A de la Resolución AL-No.349 de 19 de noviembre de 2015; en razón de esta modificación, la Autoridad convocó en el 2018 a los interesados en brindar el servicio de grúas y patio, para el traslado almacenaje y custodia de vehículo retenidos, por lo que la empresa Mauro Towing, S.A., se presentó, en consecuencia, fue autorizada mediante Resolución OAL-432 de 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.

Por último, manifiesta este funcionario que la Resolución OAL-No.493 acusada, sería aplicable para aquellas personas naturales y jurídicas que en el futuro se interesen en ser autorizadas para la prestación del 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 mera liberalidad por parte de las que acudan.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En atención a lo dispuesto en el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la Procuraduría de la Administración emite su concepto de ley, por medio de la Vista número 1468 de 1 de septiembre de 2022, en la que solicita a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera se sirvan declarar que ES ILEGAL la Resolución OAL-No.493 de 13 de diciembre de 2021, dictada por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

A efecto de sustentar ese criterio, el Procurador de la Administración sostiene que luego de confrontar las atribuciones del Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre en materia de transporte, específicamente lo atinente a la fijación de tarifas para el servicio de grúas que es el tema central de la acción in examine,

conferidas por el artículo 2, numeral 3, de la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y el artículo 11 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006, 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 ahora se acusa de ilegal.

Precisa el señor Procurador de la Administración que, al analizar con detenimiento la mencionada norma pudo observar que este funcionario le corresponde dirigir, supervisar, fiscalizar, desarrollar, ejecutar, proponer y elaborar, más no dictar resoluciones, es decir, que no tiene potestad reglamentaria, que no es otra cosa 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 esa entidad, tal como fueron modificadas por el artículo 23 de la Ley 42 de 2007, dispone, en sus artículos 9 y 10, que la misma es la encargada de reglamentar y determinar las tasas o los derechos que perciba la Autoridad por los servicios que preste o suministre; así como también, aprobar los proyectos de reglamentos para el funcionamiento en la entidad que le presente el Director General.

Finaliza indicando que, lo anterior le permitió determinar que es a la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre a quien le correspondía expedir el acto impugnado, de ahí que puede concluir que al expedir la Resolución OAL-493 de 13 de diciembre de 2021, el Director General de esa entidad violentó lo dispuesto en el artículo 52, numerales 2 y 4, de la Ley 38 de 2000.

V. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Culminadas las etapas procesales establecidas en la ley para las acciones contencioso administrativas, corresponde a esta Corporación de Justicia entrar a resolver la controversia planteada por la demandante, no sin antes hacer ciertas consideraciones de hecho y de Derecho.

Competencia de la Sala Tercera:

Por mandato de lo establecido en el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42-A de la Ley No.135 de 30 de abril de 1943, conforme

fue reformado por el artículo 27 de la Ley No.33 de 11 de septiembre de 1946, le corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia conocer las demandas de nulidad instauradas en contra de un acto administrativo dictado por las entidades públicas y, en ejercicio de esa atribución puede decretar su anulación por ilegal y estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas.

Problema Jurídico

La Licenciada Gipsy Judith Herrera, en representación de Mauro Tow 1, S.A., demanda la ilegalidad de la Resolución OAL No.493 de 13 de diciembre de 2021, expedida por el Director General Encargado de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, por cuyo conducto modifica el Anexo A de la Resolución No. OAL-349 de 19 de noviembre de 2015, por la cual establece el procedimiento para la presentación del servicio de remoción de vehículos con grúas por infracción al reglamento de tránsito, anteriormente modificado por la Resolución No. OAL-630 de 11 de diciembre de 2017.

La parte actora puntualmente esgrime, en sustento de su pretensión, que la resolución acusada de ilegal fue dictada por el Director General sin competencia para ello, ya que la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre es la única que ostenta la atribución legal de expedir las reglamentaciones que regirán en el sector del transporte terrestre, como la que ahora demanda por ilegal, la cual establece el procedimiento para la prestación del servicio de grúas y patios; así como la determinación de nuevos montos en concepto de Póliza de Seguro por Responsabilidad Civil y requisitos para la autorización del servicio de traslado, remoción y custodia de vehículos por infracción del Reglamento de Tránsito, según corresponda, por parte de las empresas que brindan el servicio de grúas a esa institución.

Situación que, a su juicio, viola el artículo 11 del Decreto Ejecutivo No.640 de 27 de diciembre de 2006; el artículo 2, numeral 1, de la Ley 34 de 28 de julio de 1999; y el artículo 52, numerales 2 y 4, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; los cuales serán analizados de forma conjunta por encontrarse estrechamente vinculados entre sí, en el concepto de violación.

Vale aclarar que la parte actora también adujo la infracción de los artículos 32 y 184, numerales 1 y 14, de la Constitución Política de la República de Panamá; no obstante, por tratarse de normas de rango constitucional la guarda de su integridad le corresponde, de manera privativa, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en atención al mandato instituido en el numeral 1 del artículo 206 de nuestra Carta Fundamental; por lo que, nos abstenemos de emitir nuestro criterio jurídico en cuanto a los cargos de infracción atribuidos por la parte demandante.

Visto lo anterior, la Sala Tercera procede al examen de la Resolución OAL No.493 de 13 de diciembre de 2021, a fin de determinar si la misma fue dictada dentro de los límites de la potestad reglamentaria, atendiendo lo previsto en el ordenamiento jurídico que rige el ámbito del transporte terrestre.

Primeramente, apreciamos que mediante el acto administrativo impugnado el Director General, Encargado, de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre procedió a reglamentar el procedimiento para la prestación del servicio de remoción de vehículos con grúas por infracciones al Reglamento de Tránsito, tal como se desprende de su parte motiva y dispositiva, en las que deja consignado lo siguiente:

“CONSIDERANDO

...

Que el Estado tiene el deber fundamental de garantizar la seguridad en lo relativo a la circulación en las vías públicas y autopistas; a fin de permitir la fluidez en el tráfico vehicular en esas mismas vías y con el máximo de garantía para todo transeúntes; y para ello, los artículos 133, 179 y los numerales 12, 28, 29, 30, 34, 34^a, 46, 61 y 68 del artículo 241 del Decreto Ejecutivo No.640 del 27 de diciembre de 2006, establecen las infracciones y sanciones accesorias, como la retención de los vehículos, que deben ser removidos, trasladados, almacenados y custodiados.

Que por tanto, es conveniente dictar disposiciones necesarias para reglamentar un Procedimiento para la Presentación (sic) del Servicio de Remoción de Vehículos en Grúas por Infracciones al Reglamentos (sic) de Tránsito que se ejecute de manera eficaz y eficiente con respeto a los derechos del usuario de las vías; de tal forma que se contribuya al orden progresivo del tránsito a lo largo y ancho del país; por lo que se hace imprescindible reglamentar un procedimiento según lo dispuesto en el artículo 11 (sic) Decreto Ejecutivo No.640 de 2006, en lo referente al servicios (sic) de Grúas y patios para el traslado, almacenaje y custodia de vehículos retenidos por infracciones de Tránsito.

Que mediante Resolución AL No.349 del 19 de noviembre de 2015, se dictan (sic) Procedimiento para la Prestación del Servicio de Remoción de Vehículos con Grúas por Infracciones de Tránsito, que luego

mediante Resolución OAL-630 de 11 de diciembre de 2017, se modifica un artículo del Anexo A de la Resolución AL No.349 del 19 de noviembre de 2015.

POR LO QUE

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 diciembre de 2017.
..." (El destacado es de la Autoridad).

En esa dirección, debemos acotar que la Asamblea Nacional, mediante la Ley No.34 de 28 de julio de 1999, modificada por la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, creó la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, la cual de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1 es una entidad pública descentralizada con personería jurídica y autonomía, tanto en su régimen interno como en el manejo de su patrimonio, e independiente en el ejercicio de sus funciones, pero sujeta a la política general del Órgano Ejecutivo por conducto del otrora Ministerio de Gobierno y Justicia.

Por su parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2, la Autoridad posee todas las funciones relacionadas con la planificación, investigación, dirección, supervisión, fiscalización, operación y control del transporte terrestre de la República de Panamá, y para el cumplimiento de esos fines está facultada para ejercer, entre otras, la función de actuar como ente rector competente para la planificación, ejecución y coordinación de la políticas y programas estatales en materia de transporte público de pasajeros y tránsito terrestre; regular el tránsito vehicular, la señalización y los dispositivos de control utilizados en las vías públicas; dictar normas técnicas y de diseño, relacionadas con la administración y operación del tránsito y el transporte terrestre; y, ejercer las demás atribuciones que le señalen la ley y los reglamentos.

De igual manera, dicho estatuto orgánico señala claramente, en su artículo 6, que la Autoridad estará a cargo de una Junta Directiva y de un Director General, estableciendo respectivamente, en los artículos 9 y 16, sus atribuciones legales; lo que, para efecto del presente análisis será confrontado con el acto acusado de ilegal y las normas que se aducen infringidas.

Así tenemos que, el artículo 16 de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que modifica la Ley 34 de 1999, indica claramente lo siguiente:

“Artículo 16. El director general 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.**
5. Servir de secretario en las reuniones de la Junta Directiva, con derecho a voz.
6. Presentar a la Junta Directiva, durante el primer trimestre de cada año, un informe sobre las actividades de La Autoridad, e informarle, con la periodicidad que ella requiera, sobre el desarrollo de las actividades y los proyectos de La Autoridad.
7. Coordinar las funciones y las actividades de La Autoridad, que así lo requieran con las otras entidades del Órgano Ejecutivo, los municipios y los particulares.
8. Atender los asuntos relativos al cumplimiento de los acuerdos internacionales relacionados con el transporte terrestre, aprobados por la República de Panamá, al igual que los concernientes a los organismos internacionales vinculados a la actividad del transporte terrestre.
9. Aplicar las sanciones previstas por violaciones a la ley o a los reglamentos.
10. Celebrar contratos para la adquisición de bienes y servicios, con sujeción a las normas de contratación pública y transparencia, hasta la suma de trescientos mil balboas (B/.300,000.00).
11. Suscribir los contratos de concesión establecidos en la Ley 14 de 1993.
12. Nombrar, trasladar y remover al personal subalterno, determinar sus deberes y atribuciones y sancionarlos de conformidad con las leyes y sus reglamentos.
13. Nombrar a los directores regionales y provinciales.
14. Promover la capacitación del personal de servicio de La Autoridad y de los transportistas.
15. Cumplir cualquier otra función que le señalen la ley, los reglamentos y el Órgano Ejecutivo.”

Del contexto normativo anteriormente expuesto, puede inferirse sin mayor dificultad que el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre excedió los límites de la potestad reglamentaria, toda vez que Ley 42 de 22 de octubre de 2007, modificatoria de la Ley No.34 de 28 de julio de 1999, únicamente le ha otorgado a este funcionario competencia para elaborar por sí mismo los proyectos de reglamento que regularán lo atinente a la actividad del transporte terrestre, los cuales deberán ser

presentados ante la Junta Directiva de esa entidad para su aprobación, quien a su vez los remitirá al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministro del ramo, en este caso ante el Ministerio de Seguridad Pública, para su aquiescencia y expedición, en atención a lo prescrito en el artículo 9, numerales 3 y 10, de ese estatuto orgánico, los cuales disponen lo siguiente:

“Artículo 9: La Junta Directiva tiene las siguientes atribuciones:

1. ...
 2. ...
 3. *Proponer al Órgano Ejecutivo los reglamentos que desarrollen las funciones que esta Ley le asigna a La Autoridad.*
 10. *Dictar su reglamento interno y **aprobar los proyectos de reglamentos para el funcionamiento de la entidad que le presente el Director General.***
- ...” (El destacado es de la Sala Tercera).

Como puede observarse, la potestad reglamentaria es una facultad privativa del Órgano Ejecutivo, por conducto del ministro del ramo, al tenor de lo instituido en el artículo 184, numeral 14 de nuestra Carta Fundamental, que instituye expresamente que: *“Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: [...] 14. Reglamentar las Leyes que lo requieren para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de espíritu...”*

Sobre la base de esos preceptos normativos, puede concluir esta Superioridad que el Director General de la Autoridad si bien ostenta plena facultad para dirigir la operación y el control de los servicios de transporte terrestre, así como también elaborar los proyectos de reglamento y suscribir contratos, sean de concesión o adquisición de bienes y servicios con sujeción a los términos previstos en la Ley que rige las Contrataciones Públicas, como lo es la contratación de empresas particulares que brindan el servicio de traslado, almacenaje y custodia de vehículos retenidos por infracciones de tránsito, no es razón para estimar que por sí mismo podía modificar, a través de la Resolución OAL No.493 de 2021, acusada de ilegal, el acto administrativo constituido en el Anexo A de la Resolución No.AL-349 de 19 de noviembre de 2015, que modifica la Resolución OAL-630 de 11 de noviembre de 2017, que establece el Procedimiento para la Prestación del Servicio de Remoción de Vehículos con Grúas por infracciones al Reglamento de Tránsito, a pesar de que hasta este momento ha venido

siendo una práctica que nunca ha estado sujeta a impugnación; lo cual, sin lugar a dudas, es violatorio del ordenamiento jurídico vigente.

Cabe mencionar que, la Sala Tercera en otras ocasiones ha explicado ampliamente en sus pronunciamientos lo referente a la facultad exclusiva que ostenta el Órgano Ejecutivo para reglamentar las leyes, entre los más relevantes se encuentra la Resolución de 29 de septiembre de 2014, en la que señala en su parte medular lo siguiente:

“Sobre este tema, ha señalado la doctrina que el ejercicio de la potestad reglamentaria está sometido jurídicamente a límites que no deben ser violados. Estos límites derivan, de una parte, del principio constitucional de reserva de ley y, de otra, de la propia naturaleza de los reglamentos administrativos en cuanto a disposiciones subordinadas a la ley. (Sainz de Bujanda, F. Lecciones de Derecho Financiero. 8ª edición. 1990. Pág. 24).

En cuanto a la potestad reglamentaria, manifiesta el Magistrado Víctor L. Benavides Pinilla, en su obra intitulada: ‘Compendio de Derecho Público Panameño’, que la misma obedece a:

‘...aquella facultad que tiene el Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter general y obligatorio. Sus expresiones características son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión).

También se pueden mencionar los decretos, órdenes, circulares e instrucciones.

La potestad reglamentaria es una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, que la tiene por mandato constitucional, es decir, que su ejercicio no emana de la ley ni de una expresa autorización legislativa.’ (Benavides Pinilla, Víctor L. Compendio de Derecho Público Panameño, Panamá, 2012, pág.871)

Para el jurista Carlos García Oviedo, en su obra: Derecho Administrativo, Tomo I, 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 Oviedo, Carlos. Derecho administrativo, Tomo I, Madrid, España, 1943, pág. 84, (citado por Escola, Héctor Jorge, op. cit. pág. 47).

Otros autores como el tratadista argentino Juan Carlos Cassagne definen la potestad reglamentaria, como: ‘el acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas impersonales’ (Derecho Administrativo, Editorial Abeledo-Perrot, Tomo I, 3a. Edición actualizada, Buenos Aires, 1991, pág. 103).

En la presente causa, no se aprecia que ostensiblemente la resolución impugnada tenga vicios de ilegalidad, ya que precisamente deviene de una norma, como lo es el Decreto Ejecutivo N° 547 de 25 de julio de 2012, emitido por el Presidente de la República y el Ministro de Seguridad Pública, que en base a su

potestad reglamentaria, dispuesta por el artículo 184, numeral 14 de la Constitución Política...

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 14 de febrero de 2003, en cuanto al tema de la potestad reglamentaria, ha señalado que:

'La potestad reglamentaria constituye, pues, una función del Ejecutivo para facilitar el cumplimiento o aplicación de las leyes, respetando el espíritu y sentido de la ley que regula, es decir, que no debe el Órgano Ejecutivo pretextando cumplir con la función reglamentaria que la constitución le encomienda, desbordar o contradecir sus preceptos. De allí, la frase acuñada por el administrativista Jaime Vidal Perdomo, que refiere que a mayor extensión de la Ley, menor extensión del reglamento, que la extensión del reglamento es inversamente proporcional a la extensión de la ley.

Los decretos ejecutivos o decretos reglamentarios han sido una potestad tradicional del Órgano Ejecutivo para la cumplida ejecución de las leyes, los que realiza mediante actos singulares o mediante normas reglamentarias de carácter general (leyes en sentido material, si se quiere), potestad ésta que se encuentra vinculada a la ley que se propone reglamentar, no pudiendo rebasar sus límites, sino que, como manifiesta el jurista Libardo Rodríguez, en su monografía 'Los Actos del Ejecutivo en el Derecho Colombiano' (Ed. Temis, 1977), el reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley que pretende regular:

'Como tales actos se dictan para la ejecución de las leyes, sus condiciones de fondo son dadas por el respeto debido a ellas y, lógicamente, a la Constitución Nacional.

Así lo considera sin vacilaciones la doctrina: 'El decreto reglamentario no puede adicionar la ley que reglamenta, ni variar su sentido, ni exceder sus términos. El reglamento debe coincidir en su sentido general con la ley. Su objeto no es crear normas, esa función normativa corresponde al legislador. El reglamento tiene por finalidad desarrollar los preceptos de la ley, desenvolverlos, precisarlos, concretarlos, crear los medios para su ejecución, dictar las medidas para su cumplimiento, sin que al hacer esto pueda modificar en ningún aspecto esa ley. Se trata de hacerla viable, activa, que produzca los resultados y los efectos que determinó el legislador'. (Libardo Rodríguez. Los Actos Ejecutivos en el Derecho Colombiano. Editorial Temis, 1977).

...

Cabe destacar que esta Sala Tercera, en reiterados fallos se ha referido al tema de la potestad reglamentaria del Ejecutivo. Así, en el fallo de 29 de octubre de 1991 señaló lo siguiente:

'Los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respeto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respecto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo 'está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público' (Eduardo Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. cit. pág. 216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución que, si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes.'

En Sentencia C-1005/08 de 15 de octubre de 2008, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, dispuso en cuanto al tema de la potestad reglamentaria, lo siguiente:

'POTESTAD REGLAMENTARIA -No es exclusiva del Presidente de la República/POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA -Carácter residual y subordinado de competencia reglamentaria de Ministerios/Potestad Reglamentaria de Ministerios- Carácter técnico u operativo dentro de la órbita competencial.

La tarea de los Ministerios consiste en desarrollar funciones previamente determinadas en la Legislación y en el Reglamento por lo que en relación con la posibilidad de regulación que les asiste, su competencia es de orden residual y sus atribuciones de regulación ostentan un carácter subordinado a la potestad reglamentaria del Presidente de la República así como atañen únicamente al ámbito de su respectiva especialidad. A la luz de la jurisprudencia constitucional no resulta inconstitucional que una ley le confiera de manera directa a los/las ministros (as) del despacho atribuciones para expedir regulaciones de carácter general sobre las materias contenidas en la legislación, cuando estas tengan un carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la facultad de regulación tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria.'(en ejercicio de la acción pública establecida en el artículo 241 de la Constitución Nacional, la ciudadana María Olga Jiménez Moscoso solicitó ante esta Corporación, la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 8 (d), 11 parágrafo 2 y 19 de la Ley 1101 de 2006 'Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo - y se dictan otras disposiciones.)

En este sentido, el Tribunal Supremo de España, en Sentencia STS de 5 de diciembre de 1996, respecto al recurso 6600/1992, FD 1º, prescribió lo siguiente, veamos:

'...Por medio de la potestad reglamentaria, la Administración participa en la elaboración del ordenamiento jurídico, de suerte que la norma emanada de la Administración (el reglamento) queda integrada en aquél. Pero la potestad reglamentaria no es incondicionada, sino que está sometida a la Constitución y a las leyes (art. 97 de la CE). Por el sometimiento del reglamento al bloque de la legalidad, es controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106.1 CE y art. 1º de la LJCA), a la que corresponde -cuando el reglamento es objeto de impugnación- determinar su validez o su ilegalidad. Teniendo en cuenta que nuestro derecho positivo sanciona con la nulidad de pleno derecho a los reglamentos ilegales (art. 28 de la LRJAE y art. 62.2 de la LRJAPC, y antes art. 47.2 de la LPA), y que la sentencia que declare ilegal un reglamento tiene eficacia erga omnes (art. 86.2 de la LJCA), adquiere relevancia máxima la labor de los Tribunales cuando conocen de los recursos directos contra los reglamentos. El recurso directo contra disposiciones reglamentarias es un medio enérgico de control jurisdiccional que mira, fundamentalmente, al interés de la Ley. La relevancia de la labor de los Tribunales, obliga a éstos a tener que poner el reglamento cuya validez se cuestione en relación con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico positivo (y tratándose de reglamentos ejecutivos particularmente con la Ley que desarrollen), con los principios generales del Derecho y con la doctrina jurisprudencial en la medida en que ésta complementa el ordenamiento jurídico (art. 1.6 del Cc), en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución. Ello es así porque el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la Ley que sean imprecisos. Así, pues, el reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la

Administración sea acorde con la Constitución y con el resto del ordenamiento jurídico en los términos dichos'.

...
 En torno a la desviación de poder y potestad reglamentaria, el Pleno de esta Corporación de Justicia, sentenció en fallo de 18 de abril de 1997, lo siguiente:

'También existen límites de la potestad reglamentaria que, tal como lo hemos señalado con anterioridad, pueden ser de carácter formal, cuando atañen a la competencia para dictar el reglamento, y de carácter material, que hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que deben ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder.

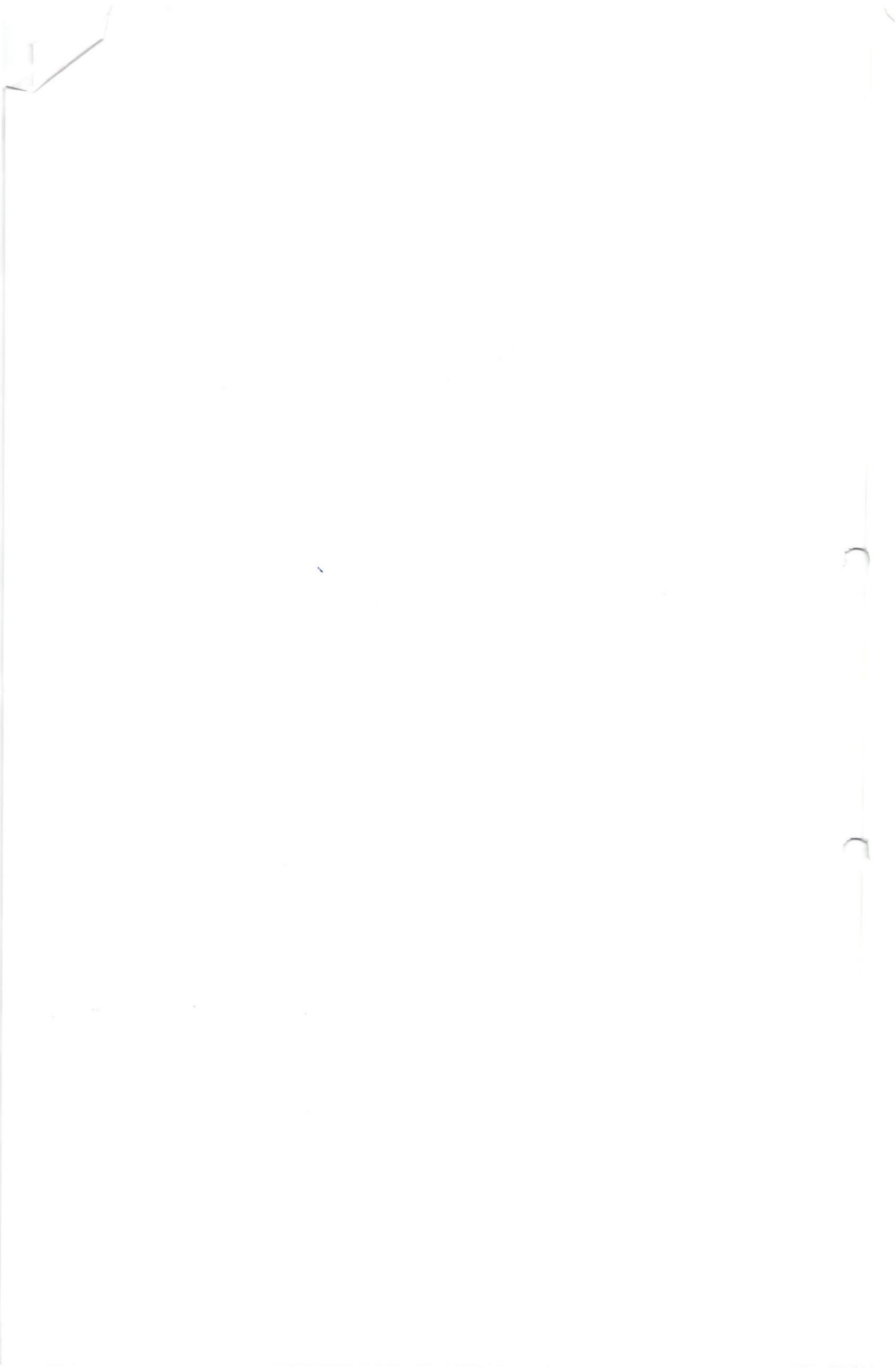
En el caso en estudio, es evidente que nuestra Constitución Política le ha otorgado al Órgano Ejecutivo la potestad reglamentaria, según se desprende claramente del artículo 27 de la Constitución que prevé expresamente la posibilidad de que se emitan reglamentos de tránsito que consagren limitaciones a la libertad pública correspondiente.

...
 Por otro lado, el numeral 10 del artículo 179 de nuestra Carta Política también faculta al Ejecutivo a 'dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución'.

...
 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.

..."

Dentro del marco de lo anteriormente expuesto, queda claro que en vista que en el presente caso el Director General de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, al dictar la Resolución OAL-No.493 de 13 de diciembre de 2021, impugnada, traspasó los límites que le impone la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, modificatoria de la Ley No.34 de 28 de julio de 1999, en virtud que este cuerpo normativo no contempla esa facultad reglamentaria, cuyo ejercicio está reservado de forma exclusiva al Órgano Ejecutivo previa aprobación de su Junta Directiva, solo nos resta concluir que tal actuación contraviene el principio de estricta legalidad que debe imperar en todas las actuaciones de la Administración Pública, generando, a su vez, la configuración de un vicio que causa la nulidad absoluta de ese acto administrativo, a la luz de lo instituido en el artículo 52, numeral 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, según el cual se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos, los dictados por autoridades incompetentes; y así pasamos a decretarlo.



VI. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que **ES ILEGAL**, la Resolución OAL-No.493 de 13 de diciembre de 2021, emitida por el Director General Encargado de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

**SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**
NOTIFIQUESE HOY 15 DE abril
DE 20 24 A LAS 8:18 DE LA mañana
A Procurador de la Administración

FIRMA

225/522

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA III DE LA

INFORME N.º _____
ALAS _____ DE LA

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1236 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 11 de abril de 20 24


SECRETARIA