

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 203

Panamá, 14 de abril de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Nulidad**

Concepto

El Licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en representación de **Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, los artículos primero y segundo del Decreto 2063 de 4 de julio de 2013, emitido por la **Alcaldesa del Distrito de Panamá.**

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

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

I. Norma Acusada de ilegal.

Según se desprende de las constancias que reposan en el expediente judicial, la Alcaldesa del Distrito de Panamá dictó el Acuerdo 2063 de 4 de julio de 2013, por cuyo conducto se adicionan artículos al Decreto Alcaldicio número 1768 de 6 de septiembre de 2000, por el cual se reglamenta el Acuerdo Municipal número 72 de 26 de junio de 2000, que regula la instalación y control de anuncios y rótulos publicitarios en el Distrito de Panamá, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial 27,328 de 11 de julio de 2013 (Cfr. fojas 131-132 del expediente judicial). El tenor literal de las disposiciones reglamentarias objeto de este proceso de nulidad es el siguiente:

“DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 9-A del Decreto Alcaldicio No.1768 de 6 de septiembre de 2000, adicionado mediante Decreto Alcaldicio No.778 de 22 de enero de 2013, así:

ARTÍCULO 9-A. Se ordenará también la remoción de aquellos anuncios y estructuras publicitarias que:

- No cuenten con la autorización de instalación (permiso), ni mantengan la identificación obligatoria (calcomanía en un lugar visible y seguro de la estructura).
- Se encuentren ubicados en áreas de isletas y en los que de modo directo obstaculicen la visibilidad de peatones y conductores.
- Obstaculicen el flujo peatonal o vehicular.
- Produzcan contaminación visual.
- Tengan un contenido publicitario que conlleve expresiones contra la moral y las buenas costumbres.
- Se coloquen en cercas perimetrales de la construcción y/o de terrenos vacíos, con excepción de la información del proyecto.

PARAGRAFO: Lo antes descrito también aplicará como causal de cancelación de los permisos Alcaldicios que permitieron la colocación de los mismos, si los hubiere.

ARTÍCULO SEGUNDO: Adicionar el Artículo 11-C, al Decreto Alcaldicio No.1768 de 6 de septiembre de 2000, adicionado mediante Decreto Alcaldicio No.778 de 22 de enero de 2013, que lee así:

ARTÍCULO 11-C. Serán solidariamente responsables, por incumplimiento de lo establecido en el presente acuerdo, el titular del permiso si lo hubiere, la empresa publicitaria y los titulares o representantes legales de los productos o servicios anunciados, el propietario del predio y las empresas constructoras que autoricen o permitan la colocación de publicidad en las cercas perimetrales del proyecto en construcción.”

II. Breves Antecedentes del caso.

Según se desprende de las constancias que reposan en el expediente judicial, el Concejo Municipal de Panamá dictó el Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000, por cuyo conducto derogó el Acuerdo Municipal 127 de 13 de agosto de 1996 y se adoptan otras disposiciones para regular la instalación y control de los diversos medios de publicidad exterior en todo el Distrito de Panamá, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial 24,094 de 12 de julio de 2000.

Que a través del Decreto 1768 de 6 de septiembre de 2000, el Alcalde del Distrito de Panamá reglamenta el Acuerdo Municipal 72 de 26 de junio de 2000, a fin de regular lo relativo a la instalación de estructuras publicitarias en el Distrito de Panamá (Cfr. Gaceta Oficial 24,145 de 22 de septiembre de 2000).

En ese mismo contexto, la Alcaldesa del Distrito de Panamá, expidió el Decreto 778 de 22 de enero de 2013, a través del cual se adicionan artículos al Decreto 1768 antes mencionado; y que, posteriormente, fue modificado por el Decreto 2063 de 4 de julio de 2013, del cual forman parte las normas objeto de controversia en este proceso (Cfr. Gaceta Oficial 27,231-A de 22 de febrero de 2013 y 27,328 de 11 de julio de 2013).

Por otra parte, el Licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en representación de Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A., ha comparecido ante la Sala Tercera con el objeto de que se declaren nulos, por ilegales los artículos primero y segundo del Decreto 2063 de 4 de julio de 2013, emitido por la Alcaldesa del Distrito de Panamá (Cfr. fojas 4 a 12 del expediente judicial).

III. Disposiciones legales que se estiman infringidas.

El apoderado judicial de la sociedad demandante aduce que los artículos primero y segundo del Decreto 2063 de 4 de julio de 2013 cuya declaratoria de nulidad demanda, infringen las siguientes disposiciones:

A. El artículo 15 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 sobre Régimen Municipal que, se refiere a que los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Concejos Municipales, así como los decretos de los Alcaldes, sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por la misma autoridad que los dictó y con la formalidad que revistió el acto original; o por un Tribunal competente, previo el procedimiento que la ley establezca (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

B. El artículo cuarto del Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000, por medio del cual se deroga el Acuerdo Municipal 127 de 13 de agosto de 1996, el cual indica que las estructuras publicitarias podrán instalarse, entre otros, en las fincas de propiedad pública o privada, servidumbres públicas, techos y losas de estructuras de propiedad privada, marquesinas, autopistas y corredores, en cualesquiera otros sitios que no estén prohibidos en el artículo 8 de dicho Acuerdo (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial); y

C. El artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, relativo al orden jerárquico en que deben aplicarse las normas que serán utilizadas en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades municipales (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Del examen del contenido de los artículo primero y segundo del Decreto 2063 de 4 de julio de 2013, que, a juicio de la actora, infringen las normas antes invocadas, se advierte que, a través de las mismas, la Alcaldesa del Distrito de Panamá señala algunos supuestos por los que también serán removidos los anuncios y estructuras publicitarias; que los mismos se aplicarán como causal para la cancelación de los permisos alcaldicios que permitieron su colocación; y además, el incumplimiento de lo establecido traerá como consecuencia una responsabilidad solidaria que comparten el titular del permiso, la empresa publicitaria los representantes legales de los productos o servicios anunciados, el

propietario del predio y las empresas constructoras, en caso de que permitan la colocación de publicidad en las cercas perimetrales del proyecto de construcción (Cfr. fojas 131 y 132 del expediente judicial).

Indica la recurrente que el acto impugnado viola directamente las normas citadas como infringidas porque el Alcalde del Distrito de Panamá desconoció el contenido de la Ley 106 de 1973 que establece los parámetros que deben ser aplicados, para regular a través de un decreto alcaldicio una determinada situación jurídica. Agrega que con dicha actuación, el jefe municipal ha originado un nuevo nivel de jerarquía de las normas, en el que los decretos alcaldicios priman sobre las leyes, lo que vulnera el principio de estricta legalidad consagrado en el artículo 35 de la Ley 38 de 2000 (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial).

Esta Procuraduría advierte, en relación con el concepto que debe emitir, que la pretensión de la demandante se fundamenta en el hecho que el Alcalde del Distrito de Panamá no tiene facultades para "reformular, suspender o anular" el Acuerdo Municipal 72 de 26 de junio de 2000 dictado por el Consejo Municipal de Panamá, que reguló la instalación y control de anuncios y rótulos publicitarios en el Distrito de Panamá, tal y como lo hizo a través del Decreto 2063 de 4 de julio de 2013. No obstante, debe entenderse que previo y por encima de este decreto, existen disposiciones legales que desarrollaron los antecedentes del mismo, los cuales pasamos a exponer.

El artículo 243 de la Constitución Nacional, desarrolla las atribuciones del Alcalde, y establece en el numeral 5 de dicha disposición constitucional, que podrá ejercer otras que la ley le señale.

En este orden de ideas, el artículo 858 del Código Administrativo que forma parte de las normas referentes a la Policía General, señala que "Pueden dictar disposiciones sobre Policía General,...los Gobernadores y Alcaldes por medio de los reglamentos que dicten para la ejecución de las leyes y acuerdos", lo que es

aplicado, al caso que nos ocupa, sobre todo en la búsqueda de impedir la proliferación indiscriminada de anuncios y vallas publicitarias ilegales que congestionan la vista y la estética urbana en el Distrito de Panamá, tal como se reglamenta en las disposiciones que forman parte del Acuerdo 2063 de 4 de julio de 2013.

En adición, consideramos pertinente señalar que el numeral 11 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973 sobre Régimen Municipal, según fue modificado por el artículo 14 del Decreto Ley 21 de 21 de noviembre de 1989, en lo que respecta a las atribuciones del Alcalde, establece lo que a continuación se cita:

“Artículo 45. Los alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

...

11. Dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales y en los asuntos relativos a su competencia...” (El destacado es nuestro)

De lo anterior se infiere, que entre las materias de competencia exclusiva del Alcalde Municipal, contempla la de desarrollar los acuerdos municipales a través de decretos.

Dentro de este contexto, también resulta preciso señalar que el Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000, que regula la instalación y control de los diversos medios de publicidad exterior en todo el Distrito de Panamá, señala en sus artículos vigésimo noveno y trigésimo lo que a continuación se transcribe:

“Artículo Vegesimo (sic) Noveno: Toda la materia de publicidad exterior queda sujeta a las regulaciones del presente Acuerdo Municipal **y el Decreto que lo reglamente.**” (El destacado es nuestro).

“Artículo Trigésimo: El Alcalde queda facultado para remover de inmediato y previa notificación toda forma de publicidad que no cumpla estrictamente con la totalidad de las normas contenida en el presente Acuerdo **y el Decreto Alcaldicio (sic) que lo reglamente.**” (El destacado es nuestro).

A juicio de este Despacho, la infracción que plantea la demandante resulta ajena a este contexto, puesto que pierde de vista que el Decreto 2063 de 4 de julio de 2013, cuya declaratoria de nulidad demanda, es sólo un reglamento que desarrolla un acuerdo municipal sobre asuntos que son de competencia del Alcalde Municipal, como lo es lo relativo a la remoción de anuncios y estructuras publicitarias.

En razón de ello, diferimos del criterio expresado por la recurrente en el sentido que el mencionado acuerdo cuya legalidad se discute es violatorio de las normas invocadas como infringidas y que, además, el Alcalde no tiene facultad para “reformular, suspender o anular” un acuerdo municipal, puesto que como ya hemos advertido **la actuación del jefe municipal del distrito de Panamá, sólo se le limitó a desarrollar la normativa dictada por el Consejo Municipal, tal como lo hizo en el Acuerdo 2063 de 4 de julio de 2013, que es una atribución que viene dada expresamente a través de la propia ley**, de allí que, a juicio de esta Procuraduría, no existe contradicción alguna entre el texto reglamentario y las normas invocadas como infringidas; y, por ende, puede concluirse que el mismo se emitió con apego al principio de estricta legalidad.

En Sentencia de 28 de junio de 2012, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se ha pronunciado sobre la facultad que tienen los Alcaldes de expedir los reglamentos en los siguientes términos:

“...El estudio de las normas relativas al Consejo Municipal y al alcalde, dan cuenta que **la Constitución Nacional, las leyes y otras como los acuerdos municipales, le otorgan al alcalde la facultad de emitir reglamentaciones sobre asuntos de su competencia** como lo es lo relativo al aseo urbano. Razón por la que mal podría afirmarse, que su actuación es al margen de lo dispuesto en la Carta Magna. La dictación del acto como tal, proviene de una facultad que encuentra su antecedente en la Constitución Nacional y se desarrolla mediante otras disposiciones de menor jerarquía.

Dicha facultad, es lo que se conoce comúnmente como facultad reglamentaria en el ámbito administrativo. Al respecto puede indicarse, que su ejercicio no es absoluto de la Asamblea de Diputados, sino que se permite que autoridades de menor jerarquía, puedan utilizarla para desarrollar aspectos propios de sus funciones. En relación a esta figura, esta Corporación de Justicia ha indicado lo siguiente:

...
Como complemento de lo indicado, resulta oportuno manifestar, que **el alcalde, al igual que otros funcionarios, posee facultad reglamentaria; lo importante es que la misma se ejerza dentro de los límites legales**, que en este caso se han podido constatar.

...
También señaló el accionante, que la disposición recurrida busca establecer delitos e imponer sanciones, cuando lo que realmente señala la misma, es un procedimiento. Agrega que el consejo municipal no tenía facultad para decretar reglamentaciones o procedimientos, sin embargo, y como señalamos con prelación, se trata de un acto del alcalde, que como se verifica del estudio que precede, tiene facultades para esto y, por tanto, su actuación no deviene en inconstitucional. Esto último nos lleva a señalar, que tal y como se estructuran las ideas por parte del recurrente, surge poca claridad en cuanto a si lo impugnado es el contenido del artículo 5 del Decreto N°943 de 15 de octubre de 2001, o la forma en que el mismo se dictó...” (El destacado es nuestro)

Por lo antes expuesto, este Despacho solicita al Tribunal se sirva declarar que NO SON ILEGALES los artículos primero y segundo del Decreto 2063 de 4 de julio de 2013, emitido por la Alcaldesa del Distrito de Panamá.

Del Señor Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General