

Panamá, 24 de marzo de 2003.

Profesora

MINERVA J. DE BATISTA

Honorable Representante del Corregimiento de Betania
Municipio de Panamá.

E. S. D.

Honorable Batista:

En atención a su **oficio No.130/JCB/03 de 13 de febrero de 2003**, por medio del cual la Junta Comunal que usted preside eleva consulta a este despacho, y con fundamento en las disposiciones constitucionales y legales que nos facultan como consejera jurídica de los servidores públicos; seguidamente pasamos a dar respuesta a su interrogante.

Previo al examen sobre la materia en consulta y en base a una revisión a prima facie de la nota donde plasma su inquietud, no queda claro en la misma, si se trata de una interpretación y/o la aplicación de una norma o el procedimiento que se debe seguir en determinado caso. En ese mismo orden no se acompaña el criterio jurídico respectivo, tal como lo establece el artículo 6, numeral 1 de la Ley No.38 del 31 de julio de 2000.

Para una comprensión integral del tema debemos ubicar los fundamentos legales que delimitan las responsabilidades de estas dos corporaciones de la Administración Pública Municipal, razón que motiva que este análisis se inicie con el marco constitucional que define cada una de ellas a saber Municipio, Consejo Municipal, Alcalde, Junta Comunal.

En efecto, el Título VIII, de la Constitución Política de la República, en su Capítulo 2 denominado, El Régimen Municipal, establece los principios básicos que debe regir esta entidad pública:

MUNICIPIO:

“Artículo 229. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”.

“Artículo 230. Los municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, la realización del bienestar social y colaborará para ello con el Gobierno Nacional. La Ley podrá señalar la parte de las rentas que los municipios asignarán al respecto y especialmente a la educación, tomando en cuenta la población, ubicación y desarrollo económico y social del distrito”.

“Artículo 231. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la Republica, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa”.

CONSEJO MUNICIPAL:

“Artículo 234. En cada distrito habrá una corporación que se denominará Consejo Municipal, integrada por todos los Representantes de Corregimiento que hayan sido elegidos dentro del distrito. Si en algún Distrito existieren menos de cinco Corregimiento, se elegirán por votación popular directa, según el procedimiento y el sistema de representación proporcional que establezca la Ley, los Concejales necesarios para en que este caso, el número de integrantes del Consejo Municipal sea de cinco”.

ALCALDE:

“Artículo 238. Habrá en cada Distrito un Alcalde, jefe de la Administración Municipal, y dos

suplentes, elegidos por votación popular directa por un período de cinco años...”

Por su parte en lo referente a la JUNTA COMUNAL el texto fundamental establece:

Artículo 247. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas...”

Estos preceptos constitucionales tienen su desarrollo en distintos cuerpos jurídicos, a saber: La Ley 106 de 8 de octubre de 1973 modificada por la Ley 52 de 1984 y en la Ley 105 de 8 de octubre de 1973 reformada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984, se regula lo relativo al Régimen Municipal y la Junta Comunal. Veamos lo pertinente de estas normas con referencia al tema abordado.

El Consejo Municipal es la máxima corporación del municipio y tiene la función legislativa, la cual cumple a través de la promulgación de Acuerdos, que rigen la vida jurídica del respectivo distrito. Los artículos 14 y 38 de la Ley 106 de 8 de octubre dicen textualmente:

“Artículo 14: Los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.”

Artículo 38: Los Consejos dictarán sus disposiciones por medio de acuerdos o resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en los distritos respectivos tan pronto sean promulgados, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia”.

Como ya hemos visto en la norma constitucional y la Ley 106, el Alcalde es el Jefe de la Administración Municipal y corresponde a éste entre otras funciones, acatar y hacer cumplir los acuerdos emanados del Consejo Municipal y en desarrollo de estos tiene la facultad de dictar decretos alcaldicios, estos principios están claramente establecidos en el artículo 45, numerales 9 y 11 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y que copiamos a continuación:

Artículo 45: Los Alcalde tendrán las siguientes atribuciones:

- 1. ...**
- 2. ...**

9. **Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Consejo Municipal,**
10. ...
11. **Dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales y en asuntos relativos a su competencia...”**

Luego de expuestos los conceptos plasmados en su consulta y ubicada la responsabilidad de cada uno de los entes municipales en conflicto, pasemos a revisar la legislación que regula la materia de instalación de vallas publicitarias concretamente los del Acuerdo Municipal No.72 de 26 de junio de 2000, el Decreto Alcaldicio No.1768 de 6 de septiembre de 2000 y la Resolución No.23 de 22 de febrero de 2000.

Debemos señalar que la Procuraduría de Administración se ha pronunciado sobre este tema, mediante la Consulta C-176 de 26 de julio de 2001, a solicitud del Administrador de la Región Interoceánica (A.R.I.), expresando lo siguiente:

“El Alcalde del distrito está facultado para autorizar la instalación y control de los diversos medios de publicidad exterior en el Distrito de Panamá.

El Acuerdo Municipal mencionado faculta al Alcalde para determinar dentro del Distrito las áreas, vías y lugares en las cuales, por razones de seguridad vial, estética urbana, no se permitirá la publicidad exterior en ninguna de sus formas, en áreas tales como isletas, edificios, instalaciones o áreas declaradas patrimonio histórico de la humanidad...”

Los Concejales del Distrito de Panamá, al expedir el Acuerdo No.72 resolvieron regular la instalación, colocación y control de los diversos medios de publicidad en exteriores y así lo plasmaron en el artículo 2 del Acuerdo Municipal que dice:

“ARTÍCULO SEGUNDO: El presente Acuerdo regula la instalación de los diversos medios de publicidad exterior en todo el Distrito de Panamá. Se fundamenta en los principios de seguridad en las vías públicas, ornato, eficiencia administrativa, uniformidad de los procedimientos, celeridad, transparencia, universalización de los requisitos y seguridad jurídica para las empresas especializadas en la materia.”

Es claro que todo lo relacionado con esta materia, está contenido en el citado Acuerdo Municipal y en el Decreto 1768 de 6 de septiembre de 2000 que reglamenta dicha norma legal. Por lo que, es de forzoso cumplimiento para todas las personas naturales o jurídicas que deseen instalar vallas en el Distrito Capital.

El Acuerdo Municipal No.72 de 26 de junio de 2000, además, define los términos más comunes que serán empleados en la legislación de vallas publicitarias; y, textualmente dice:

“ARTÍCULO TERCERO: Los términos empleados en este Acuerdo deben ser entendidos de conformidad con el significado que se explica a continuación:

Anuncio: Es el conjunto de palabras e imágenes que constituyen el mensaje publicitario, instalado sobre cualquier estructura, edificio o vehículo de cualquier tipo o naturaleza, cuyo propósito sea llamar la atención pública hacia algún producto, artículo marca determinada, actividad comercial, artística, o de cualquier otro carácter, negocio servicios recreación profesión y ocupación domiciliaria que se ofrezca, venda o se lleve a cabo en un sitio distinto de aquel donde aparece el mismo.

Estructura Publicitaria: Es el conjunto de elementos construidos e instalados para la exposición de anuncios, también conocida como vallas publicitarias, las cuales son colocadas sobre terrenos, servidumbre, edificios o vehículo de cualquier tipo de naturaleza. Las estructuras Publicitarias se clasifican en temporales y permanentes, así:

- A) **Estructura Temporal:** Aquella que fija eventos de carácter cultural, recreativo, deportivo, musical y otros con fecha fija, la cual será autorizada por un término no menor de un mes ni mayor de tres; debiéndose pagar en cualquier caso el tributo correspondiente al período antes señalado. Las estructuras temporales deberán ser removidas por el interesado

a su costa, dentro del período que señale el presente Acuerdo.

- B. Estructura Permanente:** Aquella que se instala sin fecha fija y que se usa para publicidad general, por un período no menor de tres (3) meses.

Rotulo: Es todo anuncio expuesto sobre la fachada de un edificio o vehículo, relacionado directamente con la actividad del anunciante, cuyo propósito sea llamar la atención pública hacia algún producto, artículo marca o actividad de dicho anunciante.” (el subrayado es nuestro).

Es evidente que las vallas o anuncios de la Junta Comunal de Betania, publicitando la labor desarrollada por ésta, se enmarcan claramente dentro de las definiciones expuestas por el Acuerdo Municipal No.72 de 26 de junio de 2000, en su artículo tercero. El objetivo fundamental de las mismas, es llamar la atención del público hacia las obras comunitarias realizadas por la Honorable Representante de Corregimiento. Es una forma de comunicar a los ciudadanos, residentes en el corregimiento que se está trabajando por el bienestar de ellos.

Entendiendo que estamos frente a vallas publicitarias que anuncian la labor de la Junta Comunal de Betania, ésta, tiene la obligación como persona jurídica de cumplir los trámites exigidos por la norma y solicitar el permiso de colocación de instalación de estructuras publicitarias, a la autoridad competente, el Alcalde del Distrito de Panamá, quién tiene la facultad de conocer de estas solicitudes y seguidamente dispondrá, si se concede o niega la solicitud, tal y como lo establecen los artículos 11 y 15 del Acuerdo Municipal No.72, que a continuación transcribimos:

“ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: El Alcalde del Distrito es la autoridad competente para conocer de las solicitudes y consecuentemente otorgará o negará las autorizaciones de instalación de estructuras publicitarias en la respectiva circunscripción territorial del Distrito de Panamá, según el presente Acuerdo.” (subraya la Procuraduría de la Administración)

“ARTÍCULO DECIMO QUINTO: Las personas naturales o jurídicas interesadas en obtener autorización para la colocación o instalación de Estructuras Publicitarias temporales o

permanentes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1) Elevar petición al Alcalde del Distrito, mediante Formulario de Solicitud, que deberá incluir la siguiente información:

a) Nombre y cédula de identidad personal del solicitante. Si se trata de persona jurídica, deberá señalarse sus datos de inscripción en el registro público, con acompañamiento de una copia del certificado de Registro Público sobre la existencia de la sociedad respectiva y en cual debe constar quién corresponde la Representación Legal, Certificado éste con una vigencia no mayor de tres meses de su expedición.

b) El lugar específico donde se pretende instalar la estructura publicitaria, con las explicaciones que permitan identificarlas fácilmente.

c) Dimensiones de la estructura publicitaria y materiales que se utilizará en su construcción.

d) Plano ilustrativo o plano típico aprobado este por la Dirección de Obras y Construcciones de la estructura publicitaria.

e) Nombre de la persona natural o jurídica que asume la responsabilidad por el pago del gravamen que señale el Acuerdo Municipal para esta actividad.

f) El período de tiempo que se solicita para el anuncio respectivo.

PARÁGRAFO: Mientras la Dirección Legal y Justicia no provea el respectivo Formulario de Solicitud, Los interesados presentarán su petición mediante memorial en papel simple, cumpliendo con los requisitos establecidos en el presente Artículo.

- 2) En el caso de que se pretenda utilizar una finca privada, acompañar la autorización del titular del inmueble, acreditando la propiedad mediante certificación expedida por el Registro Público.
- 3) Si se trata de inmueble o edificio propiedad del Estado, deberá acompañarse el permiso de la autoridad competente.
- 4) Paz y salvo Municipal del solicitante.
- 5) En el caso de azoteas de edificios de dos o más plantas, de instalaciones eléctricas en los anuncios, de estructuras con peso mayor de 300 libras y de pantallas electrónicas vallas tipo “three face” se deberá acompañar de la aprobación técnica de la Dirección de Obras y Construcciones y el permiso de construcción respectivo.
- 6) Pago por el trámite del permiso, el cual será establecido por el Alcalde, en atención a la dimensión de la estructura publicitaria a instalar
- 7) Visto Bueno de la Junta Comunal donde ha de instalar la estructura publicitaria respectiva...”

NUESTRA OPINIÓN:

La instalación, colocación y control de la variedad de medios de publicidad exterior, mejor conocidos como vallas publicitarias, está debidamente regulado por el Acuerdo Municipal No.72 de 26 de junio de 2000 y el Decreto Alcaldicio No.1768 de 6 de septiembre de 2000. En estos textos legales no se contempla en su redacción, exoneración para ninguna persona, ya sea ésta natural o jurídica, ni hace referencia a la aplicación de régimen especial para las Juntas Comunales de los diferentes Corregimientos del Distrito.

Si los Representantes de Corregimiento, en su función de Consejales miembros del Consejo Municipal, del cual forma parte la Honorable Representante de Betania no

incluyeron en la norma comentada ninguna excepción a la regla, se entiende entonces, que será aplicada de forma literal a todos los administrados de la jurisdicción municipal del Distrito de Panamá.

Por lo antes expuesto, consideramos que la Junta Comunal y la Honorable Representante del Corregimiento de Betania, debe cumplir con todos los requisitos y formalidades que exige la ley para la instalación de sus vallas publicitarias. Con relación al tributo correspondiente, la Junta Comunal, como persona jurídica sin fines de lucro debe elevar solicitud de exoneración del tributo correspondiente de vallas publicitarias al Consejo Municipal.

Cabe señalar que, preocupados por la instalación desordenada de vallas publicitarias el Consejo Municipal dictó la Resolución No.23 de 22 de febrero de 2000, censurando esta práctica e instando al Alcalde a remover todas las vallas que estén violando las leyes y Acuerdos que regulan esta materia y proceda a multar a los responsables.

De esta forma esperamos haber dado respuesta a su consulta, me suscribo de usted con mi más alta estima y respeto,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de Administración.

AMdeF/jmia/hf.