

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 353

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de junio de 2015

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

El Licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en representación de la sociedad **Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el artículo 12 del Decreto 1559 de 12 de agosto de 2014, emitido por la **Alcaldía del distrito de Panamá.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

**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 en el proceso descrito en el margen superior.

I. Norma acusada de ilegal.

El Licenciado Ariosto F. Ramos G., quien actúa en representación de la sociedad **Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.**, demanda la nulidad del **artículo 12 del Decreto 1559 de 12 de agosto de 2014** “*Que dicta medidas sobre edificios y casas en ruina o abandonadas y solares o lotes baldíos en el Distrito de Panamá*”, el cual fue publicado en el ejemplar número 27,601 de la Gaceta Oficial correspondiente al 18 de agosto de 2014; norma que es del tenor siguiente:

“...

Artículo 12. Se prohíbe la utilización de las paredes o cercas de solares o lotes baldíos, edificios o casas en ruinas o abandonadas para la instalación o colocación de vallas o anuncios de publicidad exterior.

El propietario, representante legal o administrador del inmueble utilizado para fines de publicidad exterior será sancionado con multa de quinientos balboas (B/.500.00) a cinco mil balboas (B/.5,000.00). En caso de reincidencias, la sanción será de mil balboas (B/.1,000.00) a diez mil balboas (B/.10,000.00).

La persona natural o jurídica dedicada a la comercialización de cualquier modalidad de publicidad exterior, que haya instalado el anuncio o valla publicitaria en el mencionado inmueble, será sancionada de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Municipal No.72, de 26 de junio de 2000, y a los Decretos que lo desarrollan.

...” (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial número 27,601 de 18 de agosto de 2014 y la foja 12 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la sociedad recurrente estima que el artículo 12 del Decreto 1559 de 12 de agosto de 2014, arriba transcrito, vulnera las siguientes disposiciones:

A. El artículo 15 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen Municipal, el cual establece que los acuerdos, las resoluciones y demás actos de los Concejos Municipales y los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiere dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales (Cfr. página 5 de la Gaceta Oficial número 17,458 y la foja 3 del expediente judicial).

B. El artículo octavo del Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000, “*Por medio del cual se deroga el Acuerdo Municipal N°127 de 13 de agosto de 1996 y se adoptan otras disposiciones*”; norma que dispone que no se autorizará la colocación de estructuras publicitarias en los cementerios, las iglesias, los parques, las escuelas y edificios públicos, salvo en los casos que, para tal efecto, se señalen en la reglamentación de dicho acuerdo (Cfr. página 14 de la Gaceta Oficial número 24,094 de 12 de julio de 2000 y la foja 3 del expediente judicial).

C. El artículo 35 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, según el cual el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas en el ámbito municipal será el siguiente: la Constitución Política, las leyes, los decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los reglamentos (Cfr. página 10 de la Gaceta Oficial número 24,109 de 2 de agosto de 2000 y la foja 4 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al sustentar su pretensión, la sociedad actora señala que el artículo 8 del Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000, expedido por el Concejo Municipal del distrito de Panamá, establece los sitios en los cuales se prohíbe la instalación de estructuras publicitarias, a saber, los cementerios, las iglesias, los parques, las escuelas y los edificios públicos. No obstante, indica que la Alcaldía de ese distrito, a través del artículo 12 del Decreto 1559 de 12 de agosto de 2014, prohíbe la instalación o colocación de vallas o anuncios de publicidad exterior en las paredes o cercas de solares o lotes baldíos, edificios o casas en ruina o abandonadas, a pesar que estos últimos sitios no están previstos entre los supuestos que se establece en la primera de las normas citadas (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Por tal razón, considera que la Alcaldía del distrito de Panamá ha inobservado el contenido del artículo 15 de la Ley 106 de 1973, el cual establece que un Acuerdo Municipal sólo podrá ser reformado por la misma autoridad que lo dictó y con la misma formalidad que revistió el acto original; así como el texto del artículo 35 de la Ley 38 de 2000, relativo al orden de prioridad de las disposiciones jurídicas en el ámbito municipal; ya que, a su juicio, el Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000 tiene un nivel jerárquico superior al Decreto 1559 de 12 de agosto de 2014 y, por ende, las normas de aquél no pueden ser desconocidas por este último (Cfr. fojas 3 a 4 del expediente judicial).

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión demandada, los cuales analizaremos de manera conjunta, dada la estrecha relación que guardan entre sí, este Despacho procede a emitir su concepto en atención a las siguientes consideraciones.

En primer lugar, debemos señalar que por medio del **Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000**, el Concejo Municipal del distrito de Panamá derogó el Acuerdo 127 de 13 de agosto de 1996 y adoptó otras disposiciones para regular lo relativo a la **instalación y control de anuncios y rótulos publicitarios en dicho distrito**.

Así, por ejemplo, en su artículo cuarto se establecieron los **sitios en los cuales podrán instalarse las estructuras publicitarias**, a saber, en fincas de propiedad pública y privada, en servidumbres públicas, en techos y losas de estructuras de propiedad privada, en marquesinas, en autopistas y corredores, y en cualquier otro sitio que no esté prohibido; y, en su artículo octavo, se indicaron **los sitios en los que no se autorizará la colocación de estructuras publicitarias**, entre éstos, los cementerios, las iglesias, los parques, las escuelas y los edificios públicos, salvo en los casos que se señalen en la reglamentación del referido acuerdo (Cfr. páginas 12 y 14 de la Gaceta Oficial 24,094 de 12 de julio de 2000).

Sobre el particular, conviene destacar que en atención a lo dispuesto por el **numeral 11 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973**, modificado por el artículo 21 de la Ley 52 de 1984, según el cual es atribución del Alcalde “*dictar decretos en desarrollo de los acuerdos municipales...*” (Cfr. página 4 de la Gaceta Oficial 20,214 de 29 de diciembre de 1984), **en el artículo noveno del Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000, el Concejo Municipal del distrito de Panamá otorgó al Alcalde de ese distrito la facultad de determinar los demás sitios en los cuales no se permitirá ningún tipo de publicidad exterior**. Dicha norma es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO NOVENO: El Alcalde determinará dentro del Distrito de Panamá, las áreas, vías y lugares en las (sic) cuales, por razones de seguridad vial o estética urbana, no se permitirá la publicidad exterior en ninguna de sus formas...

Los criterios para desarrollar el presente Artículo, serán definidos en el Decreto que reglamente el presente Acuerdo.”
(Cfr. página 14 de la Gaceta Oficial 24,094 de 12 de julio de 2000)
(La negrilla es nuestra).

En ejercicio de esa **potestad reglamentaria**, se observa que la Alcaldía del distrito de Panamá emitió el **Decreto 1,768 de 6 de septiembre de 2000**, por el cual se reglamentó el Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000; decreto que posteriormente fue adicionado por los **Decretos 778 de 22 de enero de 2013 y 2063 de 4 de julio de 2013** (Cfr. Gaceta Oficiales 24,145 de 22 de septiembre de 2000, 27,231-A de 22 de febrero de 2013 y 27,328 de 11 de julio de 2013).

Cabe señalar que, en vista que el artículo trigésimo del Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000 estipula que “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 contenidas en el presente Acuerdo y el Decreto Alcaldicio que lo reglamente*”, a través de los dos últimos decretos mencionados en el párrafo anterior, la Alcaldía del distrito de Panamá estableció los **supuestos en los cuales ordenará la remoción de estructuras publicitarias**, uno de los cuales lo constituye **las estructuras publicitarias colocadas en terrenos vacíos**, supuesto éste previsto en el artículo 9-A del Decreto 1768 de 6 de septiembre de 2000, adicionado por el Decreto 778 de 22 de enero de 2013 y modificado por el Decreto 2063 de 4 de julio de 2013, cuyo texto dice así:

“Decreto No. 2063
(De 04 de julio de 2013)

...

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:

...

Se coloquen en cercas perimetrales de la construcción y/o terrenos vacíos, con excepción de la información del proyecto.

...

...” (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial 27,328 de 11 de julio de 2013).

De lo anterior, se desprende con claridad que, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le confiere el numeral 11 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, en concordancia con lo establecido en los artículos noveno y trigésimo del Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000, ya citados, **la Alcaldía del distrito de Panamá ordenó la remoción de anuncios y estructuras publicitarias colocadas en terrenos vacíos; disposición en virtud de la cual la misma autoridad, en el artículo 12 del Decreto 1559 de 12 de agosto de 2014**, acusado de ilegal, estableció lo siguiente:

“Artículo 12. Se prohíbe la utilización de las paredes o cercas de solares o lotes baldíos, edificios o casas en ruinas o abandonadas para la instalación o colocación de vallas o anuncios de publicidad exterior.

El propietario, representante legal o administrador del inmueble utilizado para fines de publicidad exterior será sancionado con multa de quinientos balboas (B/.500.00) a cinco mil balboas (B/.5,000.00). En caso de reincidencias, la sanción será de mil balboas (B/.1,000.00) a diez mil balboas (B/.10,000.00).

La persona natural o jurídica dedicada a la comercialización de cualquier modalidad de publicidad exterior, que haya instalado el anuncio o valla publicitaria en el mencionado inmueble, será sancionada de conformidad con lo establecido en el Acuerdo Municipal No.72, de 26 de junio de 2000, y a los Decretos que lo desarrollan.

...” (Cfr. página 42 de la Gaceta Oficial número 27,601 de 18 de agosto de 2014).

Visto lo anterior y contrario a lo argumentado por la parte actora, esta Procuraduría estima que **la prohibición de utilizar las paredes o cercas de lotes baldíos, de edificios o casas en ruinas o abandonadas, para colocar estructuras publicitarias**, establecida por la Alcaldía del distrito de Panamá en el artículo 12 del Decreto 1559 de 12 de agosto de 2014, **obedece a la atribución que el Concejo Municipal de ese distrito, por conducto del artículo noveno del Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000, le confirió a la referida autoridad para determinar los sitios en los cuales no se permitirá ningún tipo de publicidad exterior**; por lo que coincidimos con el criterio expuesto por el Alcalde del distrito de Panamá en el informe explicativo de conducta que remitió al Magistrado Sustanciador al expresar que: *“Lo cierto es que el Acuerdo Municipal solo regula los lugares, espacios y áreas donde se permite la instalación (Artículo Cuarto) y faculta expresamente al Alcalde del Distrito de Panamá para determinar, mediante decreto, ‘las áreas, vías y lugares en las (sic) cuales, por razones de seguridad vial o estética urbana, no se permitirá la publicidad en ninguna de sus formas, tales como isletas, edificios, instalaciones o áreas declaradas patrimonio histórico de la humanidad’...”* (Cfr. fojas 62 a 63 del expediente judicial).

En consecuencia, este Despacho es de opinión que para incluir en nuestro ordenamiento jurídico la prohibición de utilizar las paredes o cercas de lotes baldíos y de edificios o casas en ruinas o abandonadas para colocar estructuras publicitarias, no era necesario modificar el Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000, como asevera la demandante; puesto que, para ello, bastaba que el Alcalde del distrito de Panamá ejerciera la atribución que el Concejo Municipal de ese distrito le confirió para determinar los sitios en los que no se permitirá ningún tipo de publicidad exterior, tal como lo hizo al dictar el Decreto 1559 de 12 de agosto de 2014, el cual contiene dicha prohibición.

Aunado a lo antes indicado, estimamos pertinente anotar que este último decreto subrogó el Decreto 1395 de 19 de julio de 2010, *“Por el cual el Alcalde del Distrito de Panamá dicta medidas relacionadas con edificios o casas en ruina o abandonadas y solares o los lotes baldíos”*, modificado por el Decreto 1625 de 4 de agosto de 2011, **en el cual ya se contemplaba la prohibición de utilizar las paredes o cercas de lotes baldíos, de edificios o casas en ruinas o abandonadas para colocar estructuras publicitarias.**

Veamos:

“Decreto No. 1625
(De 4 de agosto de 2011)

...

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el Artículo Primero del Decreto No. 1395 de 19 de julio de 2010, para que el mismo quede de la siguiente manera:

‘ARTÍCULO PRIMERO: Todos los propietarios o dueños de edificios o casas en ruina o abandonadas, solares o lotes baldíos, o cualquier otro tipo de inmuebles deberán pintarlas, construir los respectivos drenajes para eliminar las aguas estancadas y cercar el perímetro de las mismas a efecto de no permitir el ingreso de orates, indigentes, malhechores o demás sujetos del mal vivir.

Se prohíbe que en las cercas instaladas en el perímetro de los edificios o casas en ruina o abandonadas, solares o lotes baldíos, sean construidos con materiales constructivos que obstaculicen la vista al interior de dichos inmuebles, así como se prohíbe la instalación en dichas cercas de cualquier tipo de publicidad exterior.’

...” (Cfr. página 22 de la Gaceta Oficial 26,847 de 10 de agosto de 2011) (Lo resaltado es de este Despacho).

Por consiguiente, al dictar el Decreto 1559 de 12 de agosto de 2014, la Alcaldía del distrito de Panamá no hizo más que desarrollar el contenido de una disposición dictada en virtud de la potestad reglamentaria que le otorga el numeral 11 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, en concordancia con el artículo noveno del Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000.

En atención a las anteriores consideraciones, este Despacho es del criterio que en el presente proceso no se ha producido la violación de los artículos 8 del Acuerdo 72 de 26 de junio de 2000, 15 de la Ley 106 de 1973 ni 35 de la Ley 38 de 2000, por lo que solicita al Tribunal que declare que **NO ES ILEGAL el artículo 12 del Decreto 1559 de 12 de agosto de 2014**, emitido por la Alcaldía del distrito de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General