

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1034

Panamá, 5 de octubre de 2016

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Nulidad.**

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

El Licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en nombre y representación de la sociedad **Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.**, solicita que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, dictado por el **Concejo Municipal 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 en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Cuestión Previa.**

Este Despacho considera importante destacar que en la certificación expedida por el Registro Público no aparece como Representante Legal de la sociedad **Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.**, Luis Fernando Escobar Noriega, quien a su vez otorgó Poder Especial al Licenciado Ariosto F. Ramos G., para que en nombre y representación de la citada empresa promoviera la acción en estudio; sin embargo, el Tribunal admitió la demanda y, por lo tanto, procedemos a emitir concepto (Cfr. fojas 33-34 del expediente judicial).

**II. Acto acusado de ilegal.**

La acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, ha sido promovida por el Licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en nombre y representación de la empresa **Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.**, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre

de 2015, emitido por el Concejo Municipal del distrito de Panamá por el cual se regulan las distintas modalidades de publicidad exterior en el distrito de Panamá (Cfr. fojas 2-8 del expediente judicial).

### **III. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la actora manifiesta que el acto acusado de ilegal vulnera las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Panamá mediante la Ley 14 de 28 de octubre de 1976, que expresa que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

**B.** El artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, aprobada por Panamá por medio de la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, relativo a que todas las personas son iguales ante la ley (Cfr. foja 5 del expediente judicial);

**C.** El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que se refiere a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

**D.** El artículo 975 del Código Civil, que establece que las obligaciones derivadas de la ley no se presumen (Cfr. foja 6 del expediente judicial); y

**E.** El artículo 17 (numeral 9) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por el artículo 4 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, mismo que señala que los Concejos Municipales tendrán competencia exclusiva para reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

#### **IV. Cargos de ilegalidad en que se fundamenta la demanda.**

Al sustentar el concepto de violación de las disposiciones que estima infringidas, el apoderado judicial de la sociedad **Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.**, argumenta que el Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, acusado de ilegal, expedido por el Concejo Municipal del Distrito de Panamá, le da un trato preferencial a ciertas estructuras publicitarias, lo que queda claramente evidenciado en las diferencias que existen entre las características, las medidas y las distancias en los distintos tipos de vallas que define el mencionado acuerdo (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Continúa exponiendo el abogado de la recurrente, que el acto administrativo objeto de controversia, impone restricciones a las estructuras publicitarias Tipo A y/o cerramientos perimetrales, que no le exige a otras, lo que trae como consecuencia, una desigualdad entre las empresas que se dedican a la fabricación de vallas. Agrega, que las vallas perimetrales no pueden estar a una distancia menor a cien (100) metros lineales en el sentido del tráfico vehicular, respecto a otros elementos publicitarios como mupis, pantallas, postes, entre otros (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

En adición, expresa que el artículo 16 del Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, objeto de reparo, viola el debido proceso legal porque impide que el afectado recurra la decisión adoptada por la Autoridad Urbanística, lo que imposibilita que el superior pueda enmendar o corregir la medida considerada que es contraria a Derecho (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Finalmente, señala que el artículo 54 del mencionado Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, instituye una obligación que no está previamente establecida en la Ley al indicar que se responsabiliza solidariamente al titular o propietario de la finca con el titular del permiso ante la Autoridad Urbanística en caso de incumplimiento del citado acuerdo (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

## V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Previo a emitir el concepto de este Despacho, consideramos necesario conocer el sentido y el alcance del Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015.

En esa línea de pensamiento, observamos que el Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015 *"Por el cual se regula las distintas modalidades de publicidad exterior dentro del Distrito de Panamá"*, publicado en el ejemplar número 27,911 de la Gaceta Oficial correspondiente al 19 de noviembre de 2015, tiene como propósito regular la materia de instalación de estructuras y anuncios publicitarios por motivos de la congestión visual y estética urbana.

Visto lo anterior, en cuanto al argumento alegado por el apoderado de la sociedad **Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.**, en el sentido que el acto objeto de reparo, infringe el debido proceso pues, el artículo 16 del Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, no permite que la persona a quien se le niega la autorización de instalar una estructura, pueda recurrir tal decisión, esta Procuraduría considera pertinente transcribir esa norma, la cual es del tenor siguiente:

**"Artículo 16.** Una vez cumplidos los requisitos y trámites de manera completa descritos en el presente Acuerdo, la Autoridad Urbanística Local otorgará, mediante resolución, el permiso de instalación del anuncio publicitario solicitado dentro de un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud respectiva.

**En caso de denegación o desaprobación del permiso solicitado para anuncio o instalación de publicidad exterior, la Autoridad Urbanística Local lo notificará por medio de resolución irrecurrible.**

..." (Lo destacado es nuestro).

Esta Procuraduría no comparte el criterio expuesto por el abogado de la empresa **Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.**; ya que según se establece en el numeral 9 del artículo 242 de la Constitución Política *"los acuerdos municipales*

*tienen fuerza de Ley dentro del respectivo municipio*”, de lo que se infiere que el Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, acusado de ilegal, le concede al Alcalde del distrito de Panamá la facultad discrecional para autorizar o no la instalación de la publicidad exterior; de allí, que tomando en consideración la citada norma la ley material aplicable para poder optar por el permiso al que se refiere el artículo 16 de aquél, es el acto objeto de reparo.

Por otra parte, el abogado de la recurrente señala que el acuerdo acusado, al hacer claras distinciones entre las diferentes estructuras publicitarias, provoca una desigualdad entre las empresas que se dedican a la fabricación de vallas.

En cuanto a esa supuesta infracción contenida en el artículo 36 del Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, no se puede perder de vista que éste tiene como objetivo regular las distintas modalidades de publicidad exterior dentro del distrito de Panamá, estableciendo un adecuado uso y control de las estructuras y anuncios instalados o fijados y según lo dispone el numeral 9 del artículo 242 de la Constitución Política, al que nos hemos referido en los párrafos que preceden.

En ese sentido y sin perder de vista que los acuerdos municipales tienen fuerza de ley dentro del respectivo municipio, el acto acusado de ilegal, es la ley material aplicable y, por lo tanto, regula lo concerniente a la modalidad de las publicidades o anuncios y sus características, medidas, distancias, entre otros.

Además, según se desprende del Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, existen diferentes tipos de vallas o anuncios y, por tal razón cada una tiene distintos requisitos, por lo que la accionante mal puede pretender que todas las estructuras mantengan las mismas medidas, características y distancias.

Finalmente, el apoderado judicial de la sociedad **Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.**, sostiene que el artículo 54 del Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, ha sido vulnerado; puesto que responsabiliza solidariamente

al titular o propietario de la finca con el titular del permiso ante la Autoridad Urbanística en caso de incumplimiento del acto acusado de ilegal. Pasamos a a transcribir esa norma:

**“Artículo 54.** El titular del permiso y el propietario del terreno en que se instaló la estructura serán responsables por las estructuras publicitarias y sujeto del proceso administrativo en su contra.”

En relación con esta disposición, somos del criterio que tampoco le asiste la razón a la empresa accionante pues, una de las condiciones para obtener el permiso para la colocación o instalación de anuncios o estructuras publicitarias, es la autorización del titular del inmueble donde se colocará dicho elemento, tal como se señala en el literal “d” del artículo 14 del Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, del que se desprende claramente que existe de antemano un consentimiento entre las partes para cumplir dicho requisito regulatorio (Cfr. página 29 de la Gaceta Oficial 27,911 de 19 de noviembre de 2015).

En virtud de los razonamientos expuestos, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **que NO ES ILEGAL el Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015**, emitido por el Concejo Municipal de Panamá.

**VI. Derecho.** Se niega el invocado por la demandante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procuradora de la Administración**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**