

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1328

Panamá, 7 de diciembre de 2016

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

Alegato de conclusión.

El Licenciado José de Jesús Pinilla, actuando en representación de la empresa **Titanium International, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución TSPPM-487-SPE-DLJ-14 de 6 de octubre de 2014, emitida por la **Dirección de Legal y Justicia, Sección de Publicidad Exterior del Municipio de Panamá**, su acto modificatorio contenido en la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, emitida por la Gobernación de la Provincia de Panamá, y que se hagan otras declaraciones.

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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la sociedad **Titanium International, S.A.**, en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Resolución TSPPM-487-SPE-DLJ-14 de 6 de octubre de 2014, emitida por la **Dirección de Legal y Justicia, Sección de Publicidad Exterior del Municipio de Panamá**, así como su acto modificatorio contenido en la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, proferida por la Gobernación de la Provincia de Panamá.

En tal sentido, mediante la resolución TSPPM-487-SPE-DLJ-14 de 6 de octubre de 2014, la **entidad edilicia antes indicada sancionó a Titanium International, S.A.**, con el número de contribuyente 02-2008-3663, por cada una de las publicidades exteriores infractoras del Acuerdo Municipal 72 de 26 de junio de 2000, modificado por el Acuerdo Municipal 97 de 2 de julio de 2002 y

del Decreto Municipal 1786 de septiembre de 2000. En dicho acto administrativo se impuso una multa de mil trescientos dieciocho balboas con sesenta y ocho centésimos (B/. 1,318.68) para cada una de las noventa y siete (97) publicidades que se enuncian en dicha resolución; de igual manera, para algunas de ellas se ordenó la remoción inmediata de la publicidad y para otras, colocar la calcomanía y una placa de identificación con las dimensiones especificadas donde constara el nombre del titular del permiso y su número telefónico (Cfr. fojas 77 a 85 del expediente judicial).

Por otra parte, mediante la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, la Gobernación de la provincia de Panamá **mantuvo la sanción impuesta a la recurrente**, pero modificándola en cuanto a los montos y en lo concerniente a la obtención de calcomanías por parte de la actora.

Tal como lo dijimos en la Vista 994 de 22 de septiembre de 2016, mediante la cual contestamos la demandada, el apoderado judicial de la sociedad recurrente estima que los actos acusados infringen los artículos 15 y 26 del Acuerdo Municipal 72 de 26 de junio de 2000, modificado por el Acuerdo Municipal 97 de 26 de junio de 2002, el cual si bien fue derogado por el Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015, estaba vigente al momento en que se dieron los hechos. Los referidos artículos, en su orden, se refieren a los requisitos que deben cumplir las personas naturales o jurídicas interesadas en obtener una autorización para la colocación o instalación de estructuras publicitarias temporales o permanentes, y a la sanción que le será impuesta a dichas personas cuando coloquen estructuras publicitarias sin autorización o cuando siendo autorizadas, desconozcan o violen las especificaciones de su compromiso con la Alcaldía (Cfr. fojas 48 a 50 del expediente judicial);

También, **se adujo la violación** del Decreto 1768 de 22 de septiembre de 2000, emitido por el Alcalde del distrito Panamá, que desarrolla el Acuerdo Municipal 72 de 26 de junio de 2000, el cual si bien ha perdido eficacia al haber sido derogado este último acuerdo, ambos estaban vigentes al momento en que se dieron los hechos (Cfr. foja 50 a 52 del expediente judicial).

Finalmente, se estimó infringido el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que establece los principios que integran el procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 52 a 54 del expediente judicial).

Al respecto, **tal como lo dijimos al contestar la demanda**, la actora manifiesta que fue sancionada por la supuesta infracción de las normas antes indicadas; argumentando que dicha acción fue adoptada desconociendo la existencia del permiso TPFC-1219-SPE-DLJ13 de 11 de abril de 2013, otorgado por la Dirección de Legal y Justicia, Sección de Publicidad Exterior, del Municipio de Panamá, que la autorizaba a la instalación de estructuras tipo pantalla permanentes para ser utilizadas en la colocación de avisos publicitarios en la cerca perimetral del Aeropuerto Marcos A. Gelabert (Cfr. foja 49 y 50 del expediente judicial).

La recurrente, entre otras cosas, igualmente afirma que el uso de dicha área en la terminal aeroportuaria le fue concedido mediante el Contrato de Concesión 006-20128 de 8 febrero de 2012, suscrito entre la Autoridad Aeronáutica Civil y dicha empresa (Cfr. fojas 52 a 54 del expediente judicial).

Visto lo anterior, **en esta oportunidad procesal debemos reiterar nuestra oposición a los anteriores cargos de infracción puesto que**, tal como lo manifiesta el Municipio de Panamá en su informe explicativo de conducta, dicha entidad mediante la Resolución TPFC-1219-SPE-DLJ-13 de 11 de abril de 2013, autorizó a la empresa **Titanium International, S.A.**, a instalar estructuras publicitarias, de cuatro caras, tipo valla convencional, en la cerca perimetral del Aeropuerto Marcos A. Gelabert, frente al Centro Comercial Albrook Mall, a los cuales se le asignaron los permisos números 7894 a 7993 (de carácter permanente) y las calcomanías DLJ-7501-7600-03, siendo en total noventa y nueve (99) permisos para la instalación de vallas (Cfr. foja 121 del expediente judicial).

En tal sentido, al contestar la demanda advertimos que para la solicitud de los referidos permisos, la empresa demandante se sustentó en el **Contrato de Concesión 006-2012 de 8 de febrero de 2012**, mediante el cual la Autoridad de Aeronáutica Civil le concedió derecho al uso y mantenimiento de mil trescientos metros lineales (1,300 mts) de la cerca perimetral, por el término de diez (10) años a partir del refrendo de la Contraloría General de la República (Cfr. foja 127 del expediente judicial y 20 a 25 del expediente administrativo).

Al respecto, en este punto **debemos reiterar** que, **contrario a lo afirmado por la recurrente**, al momento en que se emitió el acto acusado **dicho Contrato de Concesión no estaba vigente**, puesto que el mismo había sido **resuelto administrativamente por la Autoridad Aeronáutica Civil**

mediante la Resolución 210-DJ-DG-AAC de 9 de octubre de 2014 (Cfr. foja 127 del expediente judicial).

Sobre lo indicado, resulta de suma importancia volver sobre lo dicho en el sentido que en contra de la medida antes indicada; es decir, la resolución administrativa del contrato, la sociedad recurrente interpuso ante la Corte Suprema de Justicia un Amparo de Garantías Constitucionales; sin embargo, el mismo resultó ineficaz para la actora puesto que el Alto Tribunal, emitió la Resolución de 20 de julio de 2015, por cuyo conducto no concedió la acción de tutela constitucional antes indicada (Cfr. Resolución de 20 de julio de 2015, emitida por la Corte Suprema de Justicia. Pleno).

En efecto, en la mencionada Resolución de 20 de julio de 2015, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

“Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la Acción de Amparo de Derecho Fundamentales promovida por el Licenciado Ramón Malca en representación de TITANIUM INTERNATIONAL, S.A., contra la orden de hacer contenida en la Resolución No. 210-DJ- DG-AAC de 9 de octubre de 2014, proferida por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil, que resuelve administrativamente el Contrato de Concesión No. 006-2012.

...

Por otro lado, cabe señalar que el Contrato de Concesión No. 006-2012, el cual fue suscrito el día 8 de febrero de 2012, por el empresa TITANIUM INTERNATIONAL, S.A., y la Autoridad de Aeronáutica Civil, establece en su cláusula Décima Sexta, las causales de terminación, específicamente en su numeral 9, la cual dispone de manera expresa que: ‘La violación por parte de LA CONCESIONARIA de las reglamentaciones de seguridad en los aeropuertos que a juicio de la Autoridad Aeronáutica civil amerite la Resolución del Contrato.’, causal que aparece contemplada en el literal (i) del artículo vigésimo del Reglamento de Concesiones de la Autoridad Aeronáutica Civil.’

En este orden vemos que el artículo 113 señala que es causal de resolución administrativa del contrato ‘el incumplimiento de las cláusulas pactadas’, y cuyo contenido dice así:

Artículo 113. Causales de la resolución administrativa del contrato.

Como causales de la resolución administrativa del contrato, además de las que se tengan por convenientes pactar en el contrato, deberán figurar las siguientes:

1. El incumplimiento de las cláusulas pactadas.

...

El artículo 115, establece lo siguiente:

'Artículo 115. Resolución del contrato por incumplimiento del contratista.

El incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista dará lugar a la resolución administrativa del contrato, la cual se efectuará por medio de acto administrativo debidamente motivado...'

Observamos que el Director General de la Autoridad de Aeronáutica Civil, es su informe de conducta, sostiene que 'el Concesionario TITANIUM INTERNACIONAL, S.A., instaló vallas publicitarias y postes para la instalación de cámaras de seguridad en el Aeropuerto Internacional Marcos A. Gelabert de Albrook, sin el permiso previo de la Autoridad Aeronáutica Civil, transgrediendo el Artículo 63 de la Ley 21 de 29 de enero de 2003'.

Dicha norma dispone claramente que, en interés de la seguridad aérea, salud pública y bienestar general se debe evitar la construcción de obstáculos que pueda causar algún peligro para la navegación aérea. **En ese sentido le corresponde a la Autoridad de Aeronáutica Civil determinar la altura de las construcciones y de las plantaciones que se ubiquen en el área de navegación, 'las cuales no se pueden adelantar ni establecer sin el permiso previo de dicha entidad.'**

No podemos pasar por alto que la labor que debe realizar la Dirección de Seguridad de la Aviación es sumamente importante, ya que conlleva aspectos de seguridad tanto de los usuarios como en lo concerniente al tráfico aéreo. Y, una de las formas de mantener ese control y seguridad del tráfico de aviación es aplicando lo establecido en el Anexo 17 y en el Documento 8973 (AVSEC), volumen III, Apéndice 2, el cual indica que se debe contar con visibilidad fuera del perímetro del aeropuerto, por seguridad de la aviación y por cualquier posible atentado que se quisiera dar contra la Seguridad Operacional del mismo.

A través del informe explicativo de conducta, explicó el Director General que la Unidad de Evaluación y Certificación y Vigilancia de la Autoridad de Aeronáutica Civil, expidió dos memorandos identificados como DATO/EVALCERT/022-14 de fecha 4 de agosto de 2014 y DATO/EVALCERT/023-14 de fecha 5 de agosto de 2014, en el que sostuvieron que la Concesión dejó una posesión dudosa de la buena imagen de la Autoridad Aeronáutica Civil, como Ente Rector de los reglamentos aeronáuticos.

Recordemos que en el ámbito de la aviación existen reglas que no pueden obviarse precisamente por el riesgo de gran magnitud que ello implica. En todos los aeropuertos tanto nacional como a nivel internacional se rigen en base a reglas o reglamentos los cuales permiten un mejor manejo y control de todo lo que conlleva la seguridad dentro del aeropuerto como en sus alrededores.

Esta Corporación Judicial concluye, que la decisión del Director General de Autoridad de Aeronáutica Civil actúa en debida forma, cumpliendo con los parámetros que regulan la materia. Es por ello que el cargo de violación de los artículos 18 Constitucional, que disponen el principio de legalidad, basado en la falta de competencia del funcionario que expidió el acto no fue violado, ni se vulneró lo normado en el artículo 32 de la Constitución Nacional, el cual conlleva una serie de derechos de carácter procesal que deben ser respetados durante la tramitación de un proceso de cualquier índole, entre los que resalta, para nuestros efectos, el que el proceso se sustancie de conformidad con

los trámites legales, o sea, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, y por la autoridad competente.

En consecuencia, la **CORTE SUPREMA, EN PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO CONCEDE la acción de Amparo de Garantías Constitucionales promovida por TITANIUM INTERNATIONAL, S.A. contra la Orden de Hacer contenida en la Resolución No. 210-DJ-DG-AAC de 9 de octubre de 2014, proferida por el Director General de la Autoridad Aeronáutica Civil. NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE...**" (Cfr. Resolución de 20 de julio de 2015 emitida por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno).

En atención a lo indicado, debemos insistir en que carece de sustento el argumento expuesto por la recurrente en el sentido que el Municipio de Panamá, a través del acto acusado, la sancionó por la instalación de unas vallas publicitarias pese a que tenía un contrato de concesión con la Autoridad Aeronáutica Civil, puesto que, como hemos advertido, el Contrato de Concesión 006-2012, suscrito el día 8 de febrero de 2012, por el empresa Titanium International, S.A., y la Autoridad de Aeronáutica Civil fue resuelto administrativamente por dicha entidad a través de la Resolución 210-DJ-DG-AAC de 9 de octubre de 2014, decisión que, como se hemos indicado, fue objeto de control constitucional por medio de un Amparo de Garantías Constitucionales con el resultado descrito en los párrafos precedentes.

En esta ocasión, igualmente debemos descartar el argumento de la sociedad recurrente en el sentido que contaba con un permiso expedido por la Alcaldía de Panamá para la colocación de la publicidad exterior, puesto que, como consecuencia de las labores de fiscalización permanentes de las estructuras publicitarias instaladas en el distrito, dicha entidad mediante el Informe Técnico 140 S.P.E -14 de 9 de julio de 2014, pudo determinar que "... las vallas perimetrales instaladas por la empresa TITANIUM INTERNATIONAL, S.A., no tenían calcomanías, ni placas con los datos del titular, motivo por el cual se citó a la empresa para la formulación de cargos correspondientes por infracción de las normas sobre publicidad exterior." (Cfr. fojas 121 y 122 del expediente judicial)

En efecto, en el Informe Técnico 140 S.P.E.-14 de 9 de julio de 2014 se hace la siguiente observación:

"Observaciones: Al momento de realizar la inspección, se comprobó que las Vallas Perimetrales están instaladas y no mantienen las calcomanías y placas con los datos del titular del permiso. Se contaron 100 (cien) Vallas Perimetrales instaladas, que a su vez están divididos en 4 (cuatro)

pantallas de 1 (una) cara, pero al instalar la publicidad las cubren como si fuera 1 (una) pantalla de 1 (una) cara. Adjunto fotos.
 ...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 2, 3 y 8 a 10 del expediente administrativo).

Al respecto, **consta en el expediente administrativo que la sociedad recurrente tuvo la oportunidad de presentar sus descargos, lo que hizo oportunamente** (Cfr. fojas 2 y 11 a 19, del expediente administrativo).

Una vez expuesto lo anterior, debemos precisar mediante la Resolución TSPPM-487-SPE-DLJ-14 de 6 de octubre de 2014, acusada de ilegal, la Alcaldía de Panamá sancionó a la empresa **recurrente por haber infringido el artículo 26 del Acuerdo Municipal 72 de 26 de junio de 2000**, modificado por el acuerdo 97 de 2002, vigente al momento en que se dieron los hechos y que era del tenor siguiente:

“ARTÍCULO VIGÉSIMO SEXTO: La persona natural o jurídica que coloque estructuras publicitarias sin la autorización a que se refiere el presente Acuerdo, o que habiendo sido autorizada, desconozca o viole las especificaciones del permiso concedido por la Alcaldía, y que no cumplan estrictamente con las normas contenidas en el presente Acuerdo y el Decreto que lo Reglamenta, serán sancionados con multa entre VEINTICINCO BALBOAS Y DIEZ MIL BALBOAS (B/.25.00 y B/.10,000.00), la cual será establecida atendiendo a la gravedad y reincidencia en la falta, sin perjuicio de la obligación de retirar el anuncio, rótulo o estructura publicitaria en forma inmediata. En estos casos, el sancionado podrá interponer los recursos que establezca la Ley.

Las sanciones a que se refiere el presente Artículo serán impuestas por el Alcalde del Distrito de Panamá, a favor del Tesorero Municipal.” (La negrita es nuestra).

En este punto, igualmente conviene precisar que el artículo décimo séptimo del Decreto 1768 de 6 de septiembre de 2000, reglamentario del Acuerdo Municipal 72 de 2000, modificado por el Acuerdo Municipal 97 de 2002 (El cual si bien es cierto ha perdido vigencia por haber sufrido el fenómeno conocido como decaimiento del acto administrativo, al haber sido derogado el Acuerdo Municipal del cual se derivaba, **no lo es menos que se encontraba vigente al momento en que se dieron los hechos**), es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO DECIMO SEPTIMO: Toda estructura publicitaria, cuya instalación se autorice, deberá llevar colocada una calcomanía como identificación, la cual será suministrada al interesado al momento de recibir el correspondiente permiso de instalación.

La calcomanía reflejará un número de registro y la misma debe ser adherida a la estructura de modo tal que permita su fiscalización. **De igual forma, toda estructura publicitaria cuya instalación se autoriza, deberá llevar colocada una placa de dimensiones que podrá ser de 2' X 2' ó 2 ' X 1 ½ con el nombre del titular del permiso y su número de teléfono.**

Será causa de remoción toda estructura que permanezca instalada sin su respectiva calcomanía de identificación." (La negrita es nuestra).

Una vez hecha las anteriores precisiones, debemos advertir que la sanción impuesta por la Alcaldía de Panamá a Titanium International S.A., **contrario a lo aducido por esta última, no obedeció a la ausencia de un permiso alcaldicio que la autorizada a colocar estructuras publicitarias**, sino que, como lo manifiesta dicha entidad, **se debió a que dicha colocación se hizo "... en evidente desconocimiento y violación de las especificaciones técnicas contenidas en el permiso concedido..."**, supuesto fáctico reconocido en las normas antes indicadas (Cfr. foja 122 del expediente judicial).

Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar **la nula o escasa efectividad de los medios ensayados por la demandante** para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

Al respecto, en el Auto de Pruebas 373 de 8 de noviembre de 2016, la Sala Tercera admitió **las pruebas documentales aducidas por la actora que se limitaron a la certificación del Registro Público de la sociedad recurrente; la copia autenticada del acto acusado y de su modificatorio.**

También fue admitida una prueba de informe dirigida a la Alcaldía de Panamá a fin de obtener información relacionada a la autorización que en su momento se le había concedido para instalar vallas publicitarias; información que, en todo caso, **resulta inconducente para los fines del presente negocio jurídico**, puesto que, como hemos advertido con anterioridad, a la actora no se le sancionó por la ausencia de **un permiso alcaldicio que la autorizada a colocar estructuras publicitarias**, sino que, como lo manifiesta dicha entidad, **se debió a que dicha colocación se hizo "... en evidente desconocimiento y violación de las especificaciones técnicas contenidas en el permiso concedido..."** (Cfr. foja 122 del expediente judicial).

En este punto, conviene indicar que la **Sala Tercera**, sobre la base de lo establecido en el artículo **783 del Código Judicial**, no admitió la prueba de informe solicitada por la actora con la finalidad que la Gobernación de la Provincia de Panamá certificara si al momento de emitirse la Resolución C.Co 067/15 de 19 de agosto de 2015, la misma era final y definitiva (Cfr. foja 181 del expediente judicial).

Por otra parte, también debemos precisar que en el auto de pruebas en referencia, el Tribunal admitió a favor de la entidad demandada la copia autenticada del expediente administrativo que se desarrolló en la Alcaldía del distrito de Panamá y que fue aportado por ésta junto a su informe explicativo de conducta.

En atención a lo expuesto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria de la demandante **no logró relevar la presunción de legalidad que le asiste al acto acusado**; en consecuencia no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, **la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos...** que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, **es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.**

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que ‘*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*’. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición.

Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

En atención a las anteriores consideraciones, esta Procuraduría reitera a la Sala Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución TSPPM-487-SPE-DLJ-14 de 6 de octubre de 2014, emitida por la **Dirección de Legal y Justicia, Sección de Publicidad Exterior del Municipio de Panamá**, así como tampoco su acto modificatorio contenido en la Resolución C.Co.067/15 de 19 de agosto de 2015, emitida por la Gobernación de la Provincia de Panamá y, por tanto, se desestimen las demás pretensiones de la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General