

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN  
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 374

*Referencia:* 374-2001

*Año:* 2003

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 10-01-2003

*Título:* DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE PITY Y ASOCIADOS, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACION, PARA QUE SE NULO, POR ILEGAL, EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO DECIMO DEL DECRETO N° 1768 DE 6 DE SEPTIEMBRE DE 2000...

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Gaceta Oficial:* 25175

*Publicada el:* 12-11-2004

*Rama del Derecho:* DER. ADMINISTRATIVO

*Palabras Claves:* Publicidad

*Páginas:* 18

*Tamaño en Mb:* 1.240

*Rollo:* 539

*Posición:* 1027

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
ENTRADA N° 374-2001  
(De 10 de enero de 2003)**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE PITY Y ASOCIADOS, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO DÉCIMO DEL DECRETO NO. 1,768, DE 6 DE SEPTIEMBRE DE 2000, DICTADO POR EL ALCALDE DE PANAMÁ.**

**MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA LÓPEZ**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

PANAMÁ, DIEZ (10) DE ENERO DE DOS MIL TRES (2003).-

**VISTOS:**

La firma forense Pity y Asociados, en su propio nombre y representación, ha propuesto demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nulo, por ilegal, el segundo párrafo del artículo décimo del Decreto No. 1,768, de 6 de septiembre de 2000, dictado por el Alcalde de Panamá.

Este artículo estatuye que la resolución que ordena la remoción de una estructura publicitaria sólo admite recurso de reconsideración, con el cual se agota la vía gubernativa.

Admitida la demanda se corrió en traslado al Alcalde del Municipio de Panamá y a la Procuradora de la Administración.

**I. MOTIVOS DE LA IMPUGNACIÓN.**

La demandante objeta tal reglamentación por cuanto no considera que la regulación de los recursos que caben contra resoluciones alcaldicias sea parte de la competencia reglamentaria del Alcalde.

Explica la actora que el Decreto No. 1768, de 6 de septiembre de 2000, fue expedido por el Alcalde Municipal de Panamá para reglamentar el Acuerdo Municipal No. 72, de 26 de junio de 2000. Agrega que este Acuerdo, por ninguna de sus partes, estipula que el recurso de reconsideración agota la vía gubernativa en las resoluciones que, para su cumplimiento, dicte el Alcalde del Municipio de Panamá. Este acuerdo no fijó reglas especiales sobre los recursos a interponer contra las decisiones alcaldicias. Es por ello que considera que de acuerdo con el artículo 40 de la Ley No. 135 de 1943, vigente a la fecha de la expedición del Decreto No. 1768, eran procedentes contra estas decisiones los recursos de reconsideración y apelación.

Indica que la Ley No. 38 de 2000 consagra el recurso de apelación, como medio de impugnación.

La actora acusa al Alcalde de utilizar esta cláusula para negar la apelación contra las sanciones que impone, con base en el artículo vigésimo sexto (26º) del Acuerdo No. 72 de 2000, pese a que aquí se indica claramente que el sancionado podrá interponer los recursos que establece la Ley. Según el artículo 1715 del Código Administrativo, subrogado por el artículo 8 de la Ley No. 58 de 1919, cabe el recurso de apelación contra las decisiones que impongan multa superior a los quince balboas (B/.15.00) y el artículo 1726 del Código Administrativo establece que las decisiones de los jefes de policía son apelables ante el superior inmediato, quien decidirá el

recurso por lo que resulte en autos. Por su parte el artículo 51 de la Ley No.106 de 1973, modificado por el artículo 28 de la Ley No. 52 de 1984, prevé el recurso de apelación contra multas y sanciones disciplinarias que impongan los Alcaldes, cuando actúan como jefes de policía del distrito, ante el Gobernador de la provincia, añadió la proponente.

Por las circunstancias resaltadas estima que dicho acto ha infringido los artículos 3, 51 de la Ley No. 106 de 1973; 1715 del Código Administrativo; 35, 36 y 47 de la Ley No. 38 de 2000.

*1. Artículo 51 de la Ley No. 106 de 1973, modificado por el artículo 28 de la Ley No. 52 de 1984.*

Establece esta excerta que las resoluciones y demás actos de los Alcaldes, cuando se relacionen con la gestión administrativa municipal, son impugnables ante los tribunales competentes. Permite la interposición del recurso de apelación ante el Gobernador de la Provincia contra las multas y sanciones disciplinarias que impongan los Alcaldes, cuando actúan como jefes de policía del distrito.

A juicio de la concurrente la contravención a ésta regla ocurre puesto que se está eliminando el recurso de apelación que esta disposición consagra.

*2. Artículo 1715 del Código Administrativo.*

***“1715. Recurso de apelación.***

Siempre que las autoridades de policía impongan pena de arresto, o de multa de más de quince balboas, el interesado podrá interponer el recurso de apelación ante el inmediato superior. Al superior se le enviará copia auténtica de la resolución que imponga la pena y para decidir se seguirá un procedimiento análogo al establecido en artículos anteriores.”

Hubo inaplicación de la norma transcrita al emitir el acto impugnado, toda vez que a través de él se viola el principio de la doble instancia, con lo que se está impidiendo al superior jerárquico del Alcalde de revisar sus actuaciones.

*3. Artículo 3 de la Ley No. 106 de 1973.*

Esta norma general consagra la obligación de las autoridades municipales de cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, decretos y órdenes del Ejecutivo; así como las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa.

Al restringir el derecho de defensa de los contribuyentes se está violando esta excerta, sostuvo la demandante.

*4. Artículo 35 de la Ley No. 38 de 2000.*

“35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, los decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

A nivel de las juntas comunales y las locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, los decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales.”

La parte actora estima que no se le ha dado cumplimiento a esta excerta, porque se esta desconociendo normas de superior jerarquía, con que se infringe el debido proceso, específicamente la garantía de la tutela jurídica administrativa efectiva, que le garantiza a los ciudadanos que las

decisiones de los subalternos pueden ser revisadas por el superior jerárquico.

*5. Artículo 36 de la Ley No. 38 de 2000.*

Este precepto prohíbe al expedición de acto alguno en contravención de norma jurídica vigente o falta de competencia del funcionario que lo emite.

Sostiene la recurrente que el acto acusado de ilegal desconoce el principio de legalidad que debe revestir toda actuación proveniente de funcionario público.

*6. Artículo 47 de la Ley No. 38 de 2000.*

“47. Se prohíbe establecer requisitos o trámites que no se encuentren previstos en las disposiciones legales y en los reglamentos dictados para su debida ejecución. Constituye falta disciplinaria la violación de este precepto y será responsable de ésta el Jefe o la Jefa del Despacho respectivo.”

Argumenta la reclamante que se ha desconocido esta instrucción, pues se ha establecido un trámite que omite el recurso de apelación contemplado en la ley, aplicable en la esfera administrativa municipal.

## II. INFORME DE CONDUCTA.

El señor Alcalde del Distrito de Panamá suscribió y remitió la Nota No.96 D.A.-01, de 15 de octubre de 2001, legible de fojas 55 a 58.

Explicó el jefe de la comuna capitalina que el fundamento legal que ampara el acto impugnado es el numeral 11 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973, que faculta a los Alcaldes a reglamentar acuerdos municipales y asuntos relativos a su competencia.

En esta reglamentación del Acuerdo Municipal No. 72 de 2000 se incluyó el procedimiento a seguir y los recursos legales contra las resoluciones que ordenan la remoción.

El Alcalde señaló que al ordenar la remoción de estructuras publicitarias instaladas al margen de la normativa que rige la materia está ejerciendo facultades administrativas municipales, no en calidad de jefe de policía. Es por ello que considera que el recurso de reconsideración es el único procedente contra una resolución meramente administrativa.

A su criterio la disposición cuestionada de ilegal cumple con lo normado en el artículo 37 de la Ley No. 38 de 2000, que fija su aplicación de forma supletoria, cediendo ante normas especiales, como los son en este caso, la Ley No. 106 de 1973 y el Acuerdo Municipal citado que estipulan los procedimientos específicos para resolver los procesos administrativos que atañen al Municipio.

En apreciación del funcionario el recurso de reconsideración consagrado en el artículo cuestionado es conforme a lo ordenado por el artículo 166 de la Ley No. 38 de 2000, que lo define como el recurso susceptible de proponerse ante la primera o única instancia, para que se aclare, modifique, revoque o anule una resolución. Por ello concluye que el Decreto No. 1768, en la parte sometida a escrutinio, se apega a la ley, pues fue emitido en ejercicio de facultades administrativas de que goza el Alcalde, que en virtud del artículo 51 de la Ley 106 de 1973, constituyen única instancia.

### **III. VISTA FISCAL DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

En lo que toca al Procurador de la Administración, suplente, solicitó al Tribunal declarar nulo, por ilegal, el contenido del segundo párrafo del artículo décimo del Decreto No. 1,768, de 6 de septiembre de 2000.

En la Vista Fiscal No. 322, de 12 de julio de 2002, que milita de fojas 28 a 39, el funcionario detalló las razones por las que considera el objeto de la iniciativa procesal violatorio del artículo 51 de la Ley 106 de 1973, reformado por el artículo 28 de la Ley No. 52 de 1984.

Para sustentar su posición el funcionario estimó preciso esclarecer si el Alcalde, al proferir el Decreto Municipal No.1768, actuaba en su condición de Jefe Administrativo Municipal o de Jefe de Policía del Distrito.

Revela el compareciente que el Decreto cuestionado regula materia de Policía Material y Policía Especial. Explicó que es material, porque rige sobre la colocación de anuncios publicitarios, lo que se enmarca dentro del tema urbanístico, de ornato comunitario y beneficio material de la población, en los términos consagrados en el artículo 859 del Código Administrativo. A su vez es de policía especial, porque el artículo 858 de este Código les atribuye tal categoría a los reglamentos que dicten los Alcaldes para la ejecución de las leyes y acuerdos municipales.

A efecto de sustentar su tesis el Procurador trajo a colación la sentencia de 17 de enero de 2000, donde se define la naturaleza de la

materia relativa a la instalación de anuncios publicitarios en áreas públicas.

El sustento anterior en función del supuesto que hoy nos ocupa, es decir la aplicación de una sanción especial de remoción del anuncio publicitario, sumado a la cancelación del permiso otorgado, constituyen “sanciones especiales de Policía Correccional, dentro de la categoría de Policía Moral, conforme a los párrafos finales del artículos 860 y 878 del Código Administrativo, ...”, aseguró el representante del Ministerio Público.

Por ello, arriba la conclusión que la sanción de remoción, estipulada en la cláusula examinada, igual que la cancelación del permiso conferido, son sanciones correccionales de policía. Por tanto, cabe a tales decisiones el recurso de apelación, lo que confirma la ilegalidad de lo decretado por el Alcalde.

#### **IV. DECISIÓN DE LA SALA**

Una vez surtidos los trámites inherentes a este tipo de acción, esta Magistratura procede a resolver el mérito de la causa.

El Decreto Municipal No.1768 de 6 de septiembre de 2000, publicado en la Gaceta Oficial No. 24,145, de 22 de septiembre de 2000, sólo reconoce la posibilidad de interponer recurso de reconsideración contra la orden de remover una estructura publicitaria. Este hecho, a entender de la concurrente, infringe las leyes No. 106 de 1973 y No. 38 de 2000 y el Código Administrativo.

Este decreto fue emitido por el Alcalde del distrito capital para reglamentar el Acuerdo Municipal No.72 de 26 de junio de ese mismo año, que fuera publicado en la Gaceta Oficial No. 24,094 de 12 de julio de 2000.

El Acuerdo No. 72, de 26 de junio de 2000, expedido por el Consejo Municipal del distrito capital, derogó en todas sus partes el Acuerdo No. 127, de 13 de agosto de 1996, que regulaba la instalación y control de los anuncios y rótulos publicitarios en el Distrito de Panamá, y dictó nuevas regulaciones en sustitución.

En el artículo vigésimo sexto de este Acuerdo se contempla la imposición de multa, que oscila entre doscientos y diez mil balboas (B/.200.00 y B/.10,000.00) a la persona natural o jurídica que coloque estructuras publicitarias sin autorización, o con ella, pero en desconocimiento o violación de las especificaciones exigidas, todo ello, sin perjuicio de la remoción de la estructura.

Con fundamento en este texto, el Alcalde del Municipio Capital, mediante la orden impugnada, anuncia que la resolución que ordena la remoción del anuncio publicitario sólo admite el recurso de reconsideración, con el que se agota la vía gubernativa.

El busilis de la controversia se ha polarizado en la investidura del Alcalde al momento de proferir la reglamentación cuestionada, en concreto, el artículo décimo, segundo párrafo.

Sostiene el Alcalde que emitió dicho acto en su calidad de Jefe

Administrativo de la Comuna Capitalina, amparado en la potestad de dictar decretos que desarrollen acuerdos municipales y asuntos de su competencia, prevista en el numeral 11 del artículo 45 de la Ley No. 106 de 1973, que contiene sus funciones como Jefe de la Administración Municipal. Por su parte, el Procurador de la Administración afirma que la función ejercida por el Alcalde en este momento, era el de Jefe de Policía.

Por tanto, lo conducente es deslindar qué labor desempeñaba el Alcalde al momento de proferir el Decreto Alcaldicio No. 1,768.

Tal como se ha anotado, el Procurador suplente de la Administración ha argüido que la materia regulada es de policía.

Nuestro Código Administrativo divide la policía en varias categorías y subcategorías, que han sido anteriormente revisadas por la Corte, para los efectos de deslindar competencias:

“La Policía se divide en las categorías de policía moral y policía material. La primera tiene por objeto mantener el orden, la paz y la seguridad. En cambio la policía material comprende lo relativo a la salubridad y el ornato, la comodidad y el beneficio material de las poblaciones y los campos. Así lo prescribe el artículo 859 del Código Administrativo. Resulta de ello que el acto objeto del amparo de garantías constitucionales tiene el carácter propio de policía material.

Por otra parte, los juicios de policía de naturaleza penal y civil, a que se refiere el artículo 28 de la Ley 135 de 1943 (que los excluye de la jurisdicción contencioso administrativa), son procesos que pertenecen a la esfera de la policía moral.

Esta se divide en Policía Preventiva, Policía Represiva, Policía Judicial y Policía Correccional (artículo 860 del Código Administrativo).

Los juicios de policía de naturaleza penal y civil, que se mencionan en la Ley 135 de 1943, pertenecen a la sub categoría de policía correccional, de la categoría de policía moral.

Están regulados como "Procedimientos Correccionales" y "Controversias Civiles de Policía en General", en los artículos 1708 a 1745 del Código Administrativo. A los mismos se refiere también el artículo 1368 del Código Judicial.

Se observa que la Resolución Nº 24, de 15 de febrero de 1997, del Gobernador de la Provincia de Coclé, cita como fundamento de derecho (f. 127 de los antecedentes) el artículo 1729 del Código Administrativo, disposición que como hemos visto, es parte de las normas que regulan el procedimiento de los procesos de policía civil. No por ello cambia la naturaleza del juicio, que se determina por su contenido.

Como se observa, lo que se debate en los juicios de policía material, concretamente en este proceso, es el cumplimiento de normas de saneamiento ambiental, autorizaciones de construcción e instalación de industrias y actividades que pueden afectar la salud, regulaciones urbanísticas y cuestiones semejantes.”  
(10 de junio de 1997, Acción de amparo de garantías constitucionales contra la Resolución No. 24, de 15 de febrero de 1997, de la Gobernación de la Provincia de Coclé).

La importancia de esta distinción radica en el hecho de que si el Alcalde al proferir el artículo cuestionado actuaba en funciones de Jefe de Policía del Distrito, de conformidad con los artículos 44 y 51 de la Ley No. 106 de 1973, el numeral 22 del artículo 22 de la Ley No. 19 de 1992, el artículo 1726 del Código Administrativo y el artículo 40 de la Ley No. 33 de 1946, compete a los Gobernadores conocer de las apelaciones contra los actos proferidos en ejercicio de esta función (Jefes de Policía del Distrito) o en actividades ajenas a la autonomía municipal.

Así pues, el citado artículo 51 de la Ley No. 106 de 8 de octubre de 1973 que regula el Régimen Municipal dispone lo siguiente:

**"Artículo 51.** Las resoluciones y demás actos de los Alcaldes, cuando se relacionen con la gestión administrativa municipal, son impugnables ante los tribunales competentes.

Contra las multas y sanciones disciplinarias que impongan los Alcaldes, cuando actúan como Jefes de Policía del Distrito, cabrá el Recurso de Apelación ante el Gobernador de la Provincia".

Tal como se dejó expuesto en líneas precedentes el Decreto No.768, vino a reglamentar el Acuerdo No. 72 de 2000, que derogó en todas su

partes el Acuerdo No. 127, de 13 de agosto de 1996, que regulaba la instalación y control de los anuncios y rótulos publicitarios en el Distrito de Panamá, y dictó nuevas regulaciones en sustitución. En su oportunidad, la Sala se pronunció en relación con derogado Acuerdo No. 127, señalando lo siguiente:

*“En el caso que nos ocupa, la Sala considera que al demandante le asiste parcialmente la razón cuando afirma que con la emisión del Acuerdo N° 127 de 13 de agosto de 1996, se han violado los artículos 43 y 51 de la Ley 106 de 1973. Ello es así, en relación con algunos artículos del Acuerdo impugnado, porque el Acuerdo Municipal en comento regula materia propia de la policía material, correspondiéndole al Alcalde su ejecución por ser éste el Jefe de la Administración Municipal.*

El Alcalde como Jefe de la Administración es la persona facultada para conceder o negar cualquier autorización para la instalación de vallas, rótulos o cualquier anuncio publicitario dentro del Distrito, ya que *como Jefe de la Policía de su Distrito le corresponde esta actividad administrativa* y no puede el Consejo Municipal, so pretexto de que puede ‘crear o suprimir cargos municipales, y determinar sus funciones’, despojar al Alcalde de una función administrativa que le otorga la Constitución y la Ley sobre Régimen Municipal. La citada facultad que le otorga al Consejo Municipal la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley N° 52 de 1984 en el numeral 6 del artículo 17, no puede ejercerla contraviniendo lo dispuesto en la Constitución y la Ley acerca de las funciones que estas normas le otorgan al Jefe de Policía o Administración municipal.

Otro aspecto que contempla el Acuerdo N° 127 de 13 de agosto de 1996, que a todas luces es ilegal, es facultar al Departamento Técnico Legal de Obras para aplicar sanciones por violación al referido Acuerdo, cuando la Constitución Política (art. 243, núm. 6) y el Código Administrativo (art. 885), señalan *que las multas serán impuestas por las autoridades municipales y por autoridades de policía, por lo que sólo ostentan la calidad de tal el Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes, los Corregidores, los Jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio, los Regidores y los Comisarios* (ver art. 862 C. Adm.). El artículo 873 de la misma excerta legal faculta a los Jefes de Policía a imponer las penas correccionales que se señalen, entre otros, en los Acuerdos sobre Policía; *de allí la imposibilidad de que cualquier funcionario municipal que no ostente la calidad de Jefe de Policía pueda imponer sanciones.*

La Dirección de Obras y Construcciones Municipales desempeña un papel importante en las autorizaciones que conceda el Alcalde en materia

de anuncios y rótulos publicitarios, ya que tienen la responsabilidad de comprobar que las solicitudes se ajusten a los requisitos técnicos, pero la expedición de los permisos correspondientes y las sanciones a los infractores de las normas sobre Obras y Construcciones Municipales son funciones propias del Jefe de Policía o Administración Municipal.”  
(Lo resaltado es de la Sala) (21 de noviembre de 1997).

“Mediante apoderado judicial, la Alcaldesa del Distrito de Panamá presentó dicha demanda contencioso administrativa de nulidad, contra el mismo Acuerdo No. 127 de 1996, impugnando la facultad otorgada a la Dirección de Obras y Construcciones Municipales para autorizar la instalación de vallas, rótulos o cualquier otro anuncio publicitario, argumentando que el artículo 43 de la Ley No. 106 de 1973 preceptúa que el Alcalde del Distrito es el Jefe de la Administración Municipal y que también es el Jefe de Policía en el Distrito con fundamento en el Código Administrativo, a quien le corresponde imponer las sanciones por violación de las normas contenidas en el Acuerdo No. 127 de 1996.

Mediante la Sentencia de 21 de noviembre de 1997 la Sala resolvió esta controversia declarando parcialmente nulos por ilegales, los artículos 3°, 8°, 9°, 10°, 11° literal A), 12°, 14° y 16° inciso tercero del Acuerdo No. 127 de 1996, en lo referente, precisamente a las atribuciones dadas a la Dirección de Obras y Construcciones Municipales; parcialmente nulo por ilegal el artículo 16° inciso segundo del mismo acuerdo, en lo referente a las facultades otorgadas al Departamento Técnico Legal de Obras; y además dictó nuevas normas en reemplazo de las anuladas, por lo que actualmente es la Alcaldía del Distrito, a través de la persona del Alcalde, el que autoriza e impone las sanciones en relación con las vallas y anuncios publicitarios. Con las mencionadas reformas los artículos impugnados de dicho decreto quedaron así:

#### ARTÍCULO DECIMO SEXTO:

Las sanciones a las que se refiere este artículo serán impuestas por el Alcalde Municipal del Distrito.

En caso de mora por más de 90 días, el Alcalde Municipal del Distrito podrá ordenar la remoción del anuncio o rótulo por el cual no le esté tributando.”

(19 de junio de 1998).

Se desprende claramente de los postulados esgrimidos, que la función de control de la instalación de rótulos y anuncios publicitarios, ha sido enmarcada por esta Sala como propia del Alcalde Municipal, como parte de sus atribuciones en calidad de Jefe de Policía del Distrito; calidad que a la

vez le permite la imposición de sanciones que como parte de ese control de medios publicitarios en las vías públicas ejerce. Aún cuando el Acuerdo No. 127 haya sido derogado, la actividad tutelada es la misma y su regulación, en sus principios fundamentales, se mantienen intactos.

Se ha expuesto del mismo modo, que los objetivos de la policía, acorde con lo puntualizado en el artículo 855 del Código Administrativo, son hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones, encaminadas a la tranquilidad social, la moralidad y las buenas costumbres, la protección de personas y sus intereses. Y que ésta se divide en policía moral, cuyo derrotero es mantener el orden, la paz y la seguridad, y policía material, que comprende lo relativo a la salubridad y el ornato, la comodidad y el beneficio material de las poblaciones y los campos.

Es relevante resaltar, en cuanto a estos aspectos reiterados en el párrafo que antecede, que el artículo segundo del propio Acuerdo Municipal No. 72 de 2000 estipula que la regulación de la instalación y control de medios de publicidad exterior se fundamenta en los principios de seguridad en las vías públicas, ornato, eficiencia administrativa, uniformidad de los procedimientos, celeridad, transparencia, universalización de requisitos y seguridad jurídica para las empresas especializadas en la materia.

Como claramente se reconoce en el Acuerdo No. 72 los principios que orientan la regulación en comento corresponden a principios propios de la *materia policial*.

Por otra parte, cabe mencionar que mediante la resolución fechada el 13 de septiembre de 2001 la Sala suspendió los efectos del segundo párrafo del artículo décimo de este Decreto No. 1768. En su momento, el tribunal consideró que la limitación a un sólo recurso ante la medida punitiva contemplada en este inciso segundo, era una aparente conculcación al derecho del administrado de recurrir contra una medida impuesta en ejercicio de la facultad sancionatoria del Jefe del Municipio capital:

“Un examen preliminar del punto en debate lleva a la impresión de que parece existir una discrepancia entre lo que dispone el Decreto Alcaldicio en mención y la regulación legal y reglamentaria que prevén tanto la Ley N° 106 de 1973 como el Acuerdo Municipal N° 72 de 2000. Es así que, en el tema específico de las sanciones, dicha Ley dispone, como se ha visto, que las mismas son susceptibles de ser recurridas en apelación ante el Gobernador de la Provincia, en tanto que, en el Decreto Alcaldicio N° 768 sólo se reconoce la posibilidad de interponer el Recurso de Reconsideración contra la orden de la remoción de la estructura publicitaria. Dado que los Decretos Alcaldicios se encuentran jerárquicamente subordinados a los parámetros que consagre la Ley y los Acuerdos Municipales respectivos, pareciera deducirse de esta situación la existencia de una virtual contradicción en cuanto los medios impugnativos que pueden ejercer los afectados frente a la imposición de una sanción por parte del Alcalde Municipal.

A primera vista, pareciera que la orden de remoción de una estructura publicitaria se encuentra ubicada dentro de un contexto sancionatorio, pues, su consagración, está en alguna medida asociada a la imposición de multas por infracción a las disposiciones del Acuerdo N° 72 de 2000 y el Decreto N°1768 del mismo año. Siendo que la remoción de la estructura publicitaria podría constituir una modalidad concreta del ejercicio de la potestad sancionatoria reconocida al Alcalde Municipal, la Sala hasta este momento no encuentra razón para que dicha medida punitiva se le dispense un tratamiento distinto al que prevé el artículo 51 de la Ley N°106 de 1973, en relación con los medios impugnativos con que cuenta el afectado para cuestionar la sanción. Reconocer únicamente la reconsideración contra la sanción de remoción de la estructura publicitaria parece contradecir el referido artículo 51 de la Ley N°106 de 1973 por cuanto que, dicha norma, en materia de sanciones, instituye el Recurso de Apelación ante el Gobernador de la Provincia.”

Queda claramente establecido que la función de control en la instalación de anuncios publicitarios en vías públicas constituye una función de policía del Alcalde. En adición a ello, la potestad de imponer sanciones representa el más claro ejemplo de su condición de Jefe de Policía del Distrito. Siendo ello así, es indiscutible que la pena impuesta en ejercicio de una función de policía, por violación a la regulación de una actividad cuya tutela ha sido enmarcada por esta Sala como una materia propia de policía, es revisable por el superior jerárquico, en este caso el Gobernador o Gobernadora de la Provincia.

Se concluye, ante las circunstancias anotadas, que el segundo párrafo del artículo décimo del Decreto No. 1,768, de 6 de septiembre de 2000, dictado por el Alcalde de Panamá es infractor de disposiciones legales. Por ello, procede reconocer el primer cargo de ilegalidad endilgado, por inobservancia del artículo 51 de la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal.

Advertida la violación en comento, la Sala encuentra innecesario adentrarse en el análisis de los cargos de infracción siguientes.

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULO, POR ILEGAL**, segundo párrafo del artículo décimo del Decreto No. 1,768, de 6 de septiembre de 2000, dictado por el Alcalde de Panamá.

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE EN LA  
GACETA OFICIAL.**

**ADAN ARNULFO ARJONA L.**

**ARTURO HOYOS**

**WINSTON SPADAFORA F.**

**JANINA SMALL**  
Secretaria

---

**ENTRADA Nº 548-01**  
(De 21 de enero de 2003)

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por el Dr. Manuel E. Bermúdez en representación de la **Secretaria Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (SENACYT)**, para que se declare nula por ilegal, el oficio No.3709-LEG. De 13 de septiembre dictado por el Contralor General de la República. (Refrendo de proyectos de contratos pro servicios profesionales).

**MAGISTRADO PONENTE: ADAN ARNULFO ARJONA L.**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-  
PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE ENERO DE DOS MIL TRES (2003).  
VISTOS:**

Ha ingresado a la Sala Tercera demanda contencioso administrativa de nulidad propuesta por el doctor Manuel Bermúdez, en nombre y representación de la **SECRETARÍA NACIONAL DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENACYT)**, para que se declare nulo por ilegal el Oficio Nº 3709-LEG. de 13 de septiembre de 2001 (Refrendo de Proyectos de Contratos de Servicios Profesionales) dictado por el Contralor General de la República.