impugnado ya ha surtido plenamente sus efectos jurídicos, es decir, han dejado de existir o cesado en su vigencia por lo cual lo procedente es, pues, declarar que ha operado el fenómeno jurídico de sustracción de materia.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que se ha producido SUSTRACCION DE MATERIA y en consecuencia ORDENA el archivo del expediente.

Notifiquese y Archivese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ARTURO HOYOS
 (fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) JANINA SMALL
 Secretaria

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR LA FIRMA VÁSQUEZ Y VÁSQUEZ, EN REPRESENTACIÓN DE BRASIL CRUZ, PARA QUE SE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL AUCERDO MUNICIPAL N°106 DE 18 DE JUNIO DE 1996, EXPEDIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMA. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, OCHO (8) DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO (1998).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

La firma Vásquez y Vásquez, actuando en representación de BRASIL CRUZ, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo por ilegal, el ACUERDO MUNICIPAL N°106 de 18 de junio de 1996, expedido por el CONSEJO MUNICIPAL del Distrito de Panamá.

El Acuerdo Municipal N°106 de 18 de junio de 1996, es del tenor siguiente:

Consejo Municipal de Panamá Considerando:

Que en las parrilladas, jardines, toldos y jorones se realizan presentaciones artísticas (cantadera, show) sin autorización de las Juntas Comunales y sin el permiso de la Alcaldía;

Que es necesario que se tomen medidas a garantizar la paz, tranquilidad y sosiego en la comunidad;

Que aunque la mayoría de dichos negocios exhiben licencias para celebrar espectáculos públicos, no existe impedimento para que el Municipio regule la celebración de actividades bailables en el Distrito de Panamá;

Que el Artículo 1204 del Código Administrativo, estatuye:

"Artículo 1204 del Código Administrativo, estatuye:
"Artículo 1204: En los Distritos Municipales sólo se permitirán fiestas o diversiones públicas en los días del Santo Patrono del lugar, en los días cívicos declarados por ley, en las noches vísperas de los expresados días y el domingo, lunes y martes de Carnaval previo aviso a la autoridad pública del lugar respectivo;"

Que el Artículo 1205 del Código Administrativo establece:

"Artículo 1205: Fuera de estos casos no podrá haber diversión pública, sino con permiso del Jefe de Policía del Distrito Municipal, sujetándose a las reglas que al efecto se establecen y a las prevenciones que prescriba el mismo Jefe de Policía, para desórdenes y molestias a los vecinos que sufrieren enfermedad grave,

u otra calamidad doméstica;"

Que el Artículo 14 de la Ley Base Municipal, expresa:

"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;"

Que el Artículo 17, Ordinal 11 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, establece que las Juntas Comunales tienen entre sus atribuciones la de cooperar en la seguridad de las personas y en todo aquello que contribuya al reguardo de la moralidad pública y promover actividades preventivas de la delincuencia;

Acuerda:

<u>Artículo Primero:</u> Quien pretenda efectuar actividades bailables, y espectáculos públicos en general (cantaderas, show) en parrilladas, jorones o toldos tendrá que solicitar autorización en la Junta Comunal respectiva y luego deberán obtener permiso expedido por la Alcaldía de Panamá.

<u>Artículo Segundo:</u> El que no cumpla esta Ordenanza se le aplicará las siguientes sanciones:

Primera Vez: La multa establecida en el Artículo 1207 del Código Administrativo.

Segunda Vez: Cierre Temporal.

Tercera Vez: El Cierre definitivo con fundamento en el Artículo 13 de la Ley 55 de 10 de julio de 1973 y en las normas jurídicas relativas al desacato.

 $\underline{\text{Artículo Tercero:}}$ El presente Acuerdo empezará a regir a partir de su promulgación.

Dado en la Ciudad de Panamá a los dieciocho días del mes de junio de mil novecientos noventa y seis ...".

Entre las disposiciones alegadas como infringidas, la parte actora aduce los Artículos 1 y 6 del Decreto de Gabinete N° 90 de 25 de marzo de 1971, por el cual se reglamenta el ejercicio del comercio y explotación de las industrias, y el artículo 17, ordinales 11 y 12 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973 cuyos textos son los que a continuación se citan:

"ARTICULO 1º: Para ejercer el Comercio o explotar cualquier industria, se requiere poseer la Licencia correspondiente, según la actividad a que se dedicará el solicitante, la cual será concedida por el Organo Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Comercio e Industrias.

El Director del Departamento de Comercio del Ministerio de Comercio e Industrias expedirá el documento en que conste la Licencia concedida por el Organo Ejecutivo.

No necesitarán Licencia las Personas Naturales o Jurídicas que se de dediquen exclusivamente :

- a) A la agricultura, ganadería (cría, ceba o esquilmo de ganado) a la agricultura o avicultura.
- b) A la elaboración y venta de productos de artesanía nacional, siempre y cuando no se utilice el trabajo asalariado de terceros."

"ARTICULO 6: La Licencia Comercial Tipo "B" se requerirá para el

ejercicio del comercio al por menor. Se entiende por comercio al por menor la venta de bienes al consumidor o la representación de agencias de empresas productoras o mercantiles. Se clasifica como tal comercio la actividad de empresas, individuales o colectivas de prestación de servicios de terceros.

Requiere Licencia Tipo "B" las siguientes actividades: cantinas, cabarets, pensiones, restaurantes, refresquerías, carnicerías, panaderías, salas de cine y espectáculos públicos en combustibles, transporte dentro del territorio nacional, farmacias, boticas, casa de empeño, imprentas, agentes comisionistas, representantes, distribuidores y otras actividades de naturaleza análoga".

Entre los argumentos expuestos por el apoderado judicial de la parte actora para sustentar las violaciones alegadas, se observa que en cuanto a los artículos 1° y 6° del Decreto N° 90 de 25 de marzo de 1971, alega que han sido violados directamente por comisión por el Acuerdo Municipal N° 106 de 18 de junio de 1996, puesto que en dichas disposiciones se atribuye competencia privativa al Ministerio de Comercio e Industrias para expedir licencias comerciales que dan derecho a la explotación del comercio lícito de sitios de diversión, en lo que se realicen, además de bailes y espectáculos públicos, en el establecimiento comercial de la razón social. A su juicio, esas licencias comerciales se expiden sin hacer reservas de que las actividades de bailes se realizarán sujetas a lo que dispongan los Consejos Municipales o las Alcaldías Municipales o las Juntas Comunales Municipales; con relación a lo anterior concluye que, siendo el Decreto de Gabinete N° 90 de 25 de marzo de 1971 una ley de rango superior al Acuerdo Municipal, debe imperar sobre ésta.

En lo que respecta a los ordinales 11 y 12 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, sostiene que han sido infringidos por indebida aplicación, ya que esas disposiciones no le atribuyen facultades a las Juntas Comunales para tramitar solicitudes de autorización para efectuar actividades bailables y espectáculos públicos en general, como lo dispone el artículo 1º, para que los interesados obtengan permiso que expedirá la Alcaldía de Panamá. En su opinión, en el acto impugnado se invoca de forma indebida el ordinal 11 del artículo 17 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, pues, establece un procedimiento de obtención de permiso de la Alcaldía de Panamá, previa solicitud a la Junta Comunal, procedimiento que no está contemplado ni en la Ley 105 de 1973, sobre la organización de la Juntas Comunales y sus funciones, ni la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre el régimen municipal.

II. El informe explicativo de conducta expedido por el Presidente del Consejo Municipal de Panamá y la Vista Fiscal de la Procuradora de la Administración.

Mediante Nota CMPP/005/97 de 14 de enero de 1997, el Presidente del Consejo Municipal de Panamá, expidió el informe explicativo de conducta en los siguientes términos:

Primero, se dice que el acuerdo demandado de ilegal viola los "Artículos 1 y 6 del Decreto N $^{\circ}$ 90 de 25 de marzo de 1971 por el cual se reglamenta el ejercicio del comercio y la explotación de las industrias". A este respecto deseamos hacer la siguientes consideraciones:

- 1. La Ley que dice ser violada no existe por lo que no existiendo la referida ley mal puede argumentarse y basarse una demanda en ella. Decimos lo antes expuesto por cuanto que la ley que regula el ejercicio del Comercio y la explotación de la Industria es la Ley 25 de 26 de agosto de 1994, por lo que no entendemos como se puede argumentar una supuesta violación a una norma no existente.
- 2. La Ley 25 de 1994 en el tercer párrafo de su Artículo 12 por el contrario a lo manifestado por el demandante es explícito al declarar que "Las licencias se otorgarán sin perjuicio del cumplimiento, por parte de su titular, de las disposiciones legales, municipales y reglamentarias vigentes en materia tributaria de

salubridad <u>sequridad pública, moralidad,</u> y otras de <u>naturaleza análoga</u>. (El subrayado es nuestro). Nos parece que lo antes descrito es determinante en este caso pues sí se da la obligación por parte de los interesados de cumplir con los requisitos establecidos mediante acuerdos por los municipios, y adicional a esto está la obligación de las autoridades de velar por la seguridad pública evitando o disminuyendo así la delincuencia, y previniendo la falta a la moral pública, función ésta de las Juntas Comunales tal cual se señala en el acuerdo atacado.

Segundo, se dice que el acuerdo adversado violenta el Artículo 17 de la Ley 105 en sus ordinales 11 y 12, para lo cual manifestamos nosotros que:

- 1. Es claro que la supuesta violación no es tal debido al hecho antes expuesto que los interesados en adquirir una licencia comercial deben cumplir con todos los permisos municipales relacionados a la materia en cuestión. (ver artículo 12 de la Ley 25 de 1994).
- 2. El Concejo está en capacidad de normar asuntos de su competencia mediante acuerdos municipales los cuales deben cumplirse en el distrito y es facultad del concejo dictar normas en desarrollo de lo dispuesto en el Código Administrativo y demás leyes tocante a esta materia.

Finalmente, deseamos hacer las siguientes consideraciones:

- 1. El papel primordial de los Municipios y de las Juntas Comunales es resolver los problemas y dar respuestas a las necesidades de las comunidades que conforman el distrito correspondiente.
- 2. Resulta ser que nuestro distritos se caracterizan por tener una serie de problemas en cuanto a delincuencia, pobreza, mendicidad, falta a la moral, prostitución y demás que se traducen en hechos reales a los cuales debe dárseles respuesta y es precisamente los Gobiernos Locales, entendiendo por tal a los Municipios y Juntas Comunales, los que tienen que tomar e implementar medidas para dar respuesta a esa problemática y coadyuvar así con el programa del Gobierno Central.
- 3. Es decir la Junta Comunal y el Municipio, o en este caso Consejo Municipal, están intimanente involucrados en esos menesteres por lo que las medidas tomadas propenden a colaborar con la solución de los problemas y necesidades en la medida de lo posible, y de acuerdo a los escasos recursos con que se cuentan para ello. Es allí donde reside el papel fundamental y naturaleza de las instituciones involucradas en el acuerdo atacado, acuerdo este que se basa en lo normado en la Ley como ya hemos demostrado, y en la necesidad de nuestras poblaciones las cuales nos eligieron para darle solución a los problemas y necesidades de las comunidades ...".

Por su parte, la Procuradora de la Administración, mediante la Vista Fiscal N° 67 de 19 de febrero de 1997, solicita a la Sala que declare parcialmente ilegal el Acuerdo Municipal N° 106 de 8 de junio de 1996, dado que el Consejo Municipal de Panamá al emitir el Acuerdo Municipal N° 106 de 1996, bajo la errónea presunción de la existencia de una norma legal que obliga a la obtención de una autorización, de parte de las Juntas Comunales para la celebración de actividades bailables o espectáculos públicos en locales comerciales dedicados a esa clase de eventos, constituye una extralimitación de funciones, ya que si la ley no prevé absolutamente nada sobre el particular, este aspecto carece de eficacia jurídica. Finalmente sostiene la Procuradora de la Administración, que el Alcalde como primera autoridad de Policía local, es el único que debe tener conocimiento de las actividades bailables y espectáculos públicos que se efectúen en establecimientos públicos fuera de los días establecidos en la Ley, toda vez que entre sus atribuciones está la de fiscalizar el orden público y salvaguardar

los bienes de los particulares.

IV. <u>Decisión de la Sala.</u>

Una vez efectuado el examen de rigor, la Sala estima que le asiste la razón al apoderado judicial de la parte actora por las razones que a continuación se expresan.

Vale destacar que la Sala no puede entrar a efectuar el análisis de los artículos 1 y 6 del Decreto de Gabinete N° 90 de 25 de marzo de 1971, puesto que el Decreto en referencia fue derogado por la Ley N° 25 de 26 de agosto de 1994 publicado en la G. O. N° 26.611 de 30 de agosto de 1994, razón por la que son desestimados.

En cuanto a la violación que se aduce del artículo 17 ordinales 11 y 13 de la Ley 105 de 1973, que a juicio de la parte actora fue por indebida aplicación, observa la Sala que, en efecto, dichas disposiciones no le atribuyen facultad alguna a las Juntas Comunales para tramitar solicitudes de autorización para efectuar actividades bailables y espectáculos públicos en general, como lo dispone el artículo 1º del acto acusado, para que una vez cumplido con ese trámite, los interesados obtengan permiso que expedirá la Alcaldía de Panamá.

El acuerdo impugnado regula las actividades bailables en el Distrito de Panamá, a fin de garantizar la paz, tranquilidad y sosiego en la comunidad, ante la proliferación de parrilladas, jardines, toldos y jorones, donde se realizan presentaciones artísticas, sin autorización de las autoridades respectivas. En el mismo acuerdo invocan los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo, donde claramente se prevé que se requerirá de un "aviso previo" de la autoridad pública en los Distritos Municipales, para fiestas, diversiones públicas en los días del Santo Patrono del lugar, en los días cívicos declarados por ley, en los noches vísperas de los expresados días domingos, lunes y martes de carnaval, e igualmente se contempla que fuera de estos casos, no habrá diversión pública, salvo que se expida "un permiso" del Jefe de Policía del Distrito Municipal, conforme a las reglas que al efecto se establece y a las previsiones que prescriba el mismo Jefe de Policía, para desórdenes y molestias a los vecinos que sufren enfermedad grave, u otra calamidad.

Queda claro entonces, que sí se requiere según las circunstancias que concurran, de un permiso previo o de una autorización de parte del Alcalde, que es el Jefe de Policía del Municipio, para la celebración de espectáculos públicos aun cuando los dueños de locales comerciales dedicados a este tipo de eventos ostenten una licencia comercial "tipo B". Concordamos con lo expuesto por la Procuradora de la Administración, en cuanto a que sí procede declarar la ilegalidad parcial del acto acusado, puesto que según lo allí establecido, el permiso que expida la Alcaldía estaría sujeto a la autorización previa de la Junta Comunal, lo que no permite la ley.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE QUE ES ILEGAL Y POR TANTO NULA la frase contenida en Artículo Primero el Acuerdo Municipal N° 106 de 18 de junio de 1996, que dice "solicitar autorización en la Junta Comunal respectiva y luego deberán" expedido por el Consejo Municipal de Panamá, por medio del cual se reglamenta la celebración de diversiones públicas en el Distrito de Panamá. El Artículo Primero del acuerdo en mención quedará de la siguiente manera:

"ARTICULO PRIMERO: Quien pretenda efectuar actividades bailables, y espectáculos públicos en general (cantaderas, exhibiciones) en parrilladas, jorones o toldos tendrá que obtener permiso expedido por la Alcaldía de Panamá".

(fdo.) JANINA SMALL

Notifiquese, Cumplase y Publiquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) ARTURO HOYOS
(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA