



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, diez (10) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

**VISTOS:**

En estado de resolver se encuentra la Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, presentada por el Licenciado Ernesto Selles, quien actúa en nombre y representación del señor **JUAN CARLOS HUERTA SOLÍS**, en su condición de Alcalde del Distrito de Chitré, para que se declaren nulos, por ilegales, los Artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal N° 13 de 12 de junio de 2019, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré.

Mediante el Acto atacado, el Concejo de Chitré -entre otros aspectos-, designó a las Juntas Comunales del referido Distrito, como las facultadas privativamente para organizar las festividades cívicas y conmemorativas que se desarrollen en cada Corregimiento.

**I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA DE NULIDAD.**

De acuerdo al apoderado judicial del demandante, el Acto impugnado viola los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo; el numeral 23 del

artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973; y, el numeral 26 del artículo 17 de la Ley N° 105 de 1973.

En primer término, la parte actora estima infringido el artículo 1204 del Código Administrativo, que se refiere a las fiestas o diversiones públicas permitidas.

En ese sentido, se señala que el Consejo Municipal del Distrito de Chitré, vulneró, de forma directa por comisión, la competencia que le correspondía al Alcalde del Distrito de Chitré para organizar las festividades cívicas y conmemorativas del Municipio, tomando en consideración que el Alcalde Municipal es el Jefe de Policía del Distrito.

Por otro lado, en opinión del demandante, la actuación atacada infringe el artículo 1205 del Código Administrativo, que se refiere a los permisos para las actividades de diversión pública.

De esta forma, el recurrente aduce que los Artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal N° 13 de 12 de junio de 2019, desconocen que el Jefe de Policía del Distrito de Chitré -es decir, el Alcalde Municipal-, es el autorizado para otorgar permisos para actividades de diversión pública, y no los Consejos Municipales.

Seguidamente, se alega la violación del numeral 23 del artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973, que establece las funciones del Consejo Municipal.

Así, el accionante indica que, el Concejo de Chitré únicamente está autorizado para legislar sobre las materias que le permite la Constitución Política y las Leyes; y, añade que, no existe ninguna disposición constitucional o legal que lo autorice a reasignar a las Juntas Comunales, la competencia en materia de Policía Moral.

Por último, se estima infringido el numeral 26 del artículo 17 de Ley N° 105 de 1973, que hace referencia a las atribuciones de las Juntas Comunales. En ese sentido, el demandante señala que, el Consejo Municipal obvió las disposiciones del Código Administrativo, al otorgarle funciones a las Juntas



Comunales, rebasando el marco normativo que establece la Carta Magna y las Leyes.

## II. INFORME DE CONDUCTA DEL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CHITRÉ.

De la Demanda instaurada se corrió traslado al Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Chitré, para que rindiera un Informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante el Oficio N° 01 de 30 de enero de 2023, visible de fojas 61 a 67 del Expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“Un repaso por las normas legislativas que rigen a los Gobiernos locales de país da cuenta de que es competencia actual de las Juntas Comunales respectivas, aprobar, regular, administrar y fiscalizar cada una de las festividades multitudinarias que se desarrollen en el Distrito de Chitré, sin demérito de la competencia que tienen las Alcaldías Municipales en materia de orden y seguridad pública y en cumplimiento estricto del numeral 13 del artículo 17 de la Ley No. 55 de 10 de julio de 1973, reformado por la Ley No. 5 de 11 de enero de 2007 ...

De la norma citada en el párrafo anterior se colige claramente que el Acuerdo Municipal No. 13 de 12 de junio de 2019 se enmarca plenamente en las competencias dadas por las normativas vigentes tanto para el Concejo, como para las Juntas Comunales.

Este Concejo, al emitir el Acuerdo Municipal No. 13 de 12 de junio de 2019 por medio del cual el Consejo Municipal Por El Cual se Establece en Desarrollo de Las Correspondientes Atribuciones Legales, Que Las Juntas Comunales del Distrito de Chitré son Los Organismos Facultados de Manera Privativa para Organizar las Festividades Cívicas y Conmemorativas y Demás Efemérides, Celebraciones y Festejos Públicos y Comunales que se desarrollen en cada Corregimiento que, como mencionamos, fue publicado en la Gaceta Oficial No. 28857, cuyas copias autenticadas aporta el demandante, lo que realiza es una normativa que deja establecida la competencia privativa que tienen las Juntas Comunales para la organización de festividades cívicas y conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus corregimientos. (sic)

Con precisión hay que puntualizar, por tanto, que la actuación de esta Cámara Edilicia se enmarca dentro de su competencia, en base al artículo 14 de la Ley 106 de 8 de octubre reformada por la Ley 52 de 12 de octubre de 1984 (sic), sobre el régimen municipal, que establece la facultad de los Concejos para regular la vida jurídica de los Municipios.

...

Por tal motivo y dado que ni a nivel constitucional ni legal, se le atribuye una competencia específica ni al Alcalde ni a otra autoridad municipal sobre el tema de las festividades, este Concejo, mediante acuerdo municipal, como norma que regula la vida jurídica de los municipios y de conformidad con el artículo 14 de la Ley 106 de 1973,



ha establecido que sean las Juntas Comunales las que desarrollen las distintas festividades que se realicen en sus respectivos corregimientos, sin sustraer las competencias que tiene el Alcalde como autoridad de policía, como erróneamente ha dicho la parte demandante ...”.

### III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 328 de 13 de marzo de 2023, visible de fojas 68 a 80 del Expediente, el representante del Ministerio Público solicita a la Sala, que acceda a las pretensiones de la parte actora y, en consecuencia, se declare la ilegalidad de los Artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal N° 13 de 12 de junio de 2019, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré.

A su criterio, la actuación de la Entidad Municipal es contraria a lo establecido en los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo, pues, para la organización de actividades lúdicas se debe contar con el permiso del Alcalde, en su condición de Jefe de Policía de los Distritos Municipales, lo cual, según indica el señor Procurador de la Administración, es obviado por las disposiciones demandadas.

### IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites que corresponden a este tipo de Proceso, procede la Sala a decidir el fondo de la pretensión planteada por el demandante.

#### COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que, esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad, promovida por el Licenciado Ernesto Selles, quien actúa en nombre y representación del señor **JUAN CARLOS HUERTA SOLÍS**, en su condición de Alcalde del Distrito de Chitré, para que se declaren nulos, por ilegales, los Artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal N° 13 de 12 de junio de 2019, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré, con fundamento en lo que



dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial, y el artículo 42a de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

#### LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante comparece en defensa del interés general en contra de disposiciones del Acuerdo Municipal N° 13 de 12 de junio de 2019, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré, razón por la cual se encuentra legitimado para promover la Acción bajo examen.

Por su lado, el Consejo Municipal del Distrito de Chitré es una Corporación Municipal que, en ejercicio de sus atribuciones, expidió el Acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en el presente Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

#### ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la disconformidad del recurrente radica en la expedición, por parte del Concejo de Chitré, de un Acuerdo Municipal que le atribuye a las Juntas Comunales del mencionado Distrito, la facultad de organizar las actividades cívicas y conmemorativas de sus Corregimientos.

En primer lugar, para una mejor comprensión del tema examinado, es conveniente transcribir el contenido del Acto acusado, cuya parte medular resuelve lo siguiente:

“CONSEJO MUNICIPAL DE CHITRÉ

ACUERDO MUNICIPAL 13  
De 12 de junio de 2019

Por el cual se establece en desarrollo de las correspondientes atribuciones legales, que las Juntas Comunales del Distrito de Chitré son los organismos facultados de manera privativa para organizar las Festividades Cívicas y Conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en cada Corregimiento.



EL CONCEJO MUNICIPAL DE CHITRÉ, EN USO DE SUS  
FACULTADES LEGALES, Y

CONSIDERANDO

...

ACUERDA:

**“Artículo 1. ESTABLECER**, como en efecto se establece, en desarrollo de las correspondientes atribuciones legales, que las Juntas Comunales del Distrito de Chitré son los organismos facultados de manera privativa para organizar las Festividades Cívicas y Conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus Corregimientos.

**Artículo 2.** Los comités o agrupaciones ancestrales que hayan venido organizando celebraciones o efemérides dentro de cada Corregimiento y los comités o agrupaciones accidentales que estén interesados en participar en la celebración de cualquiera festividad o efeméride que por costumbre y/o tradición haya venido celebrándose en cada Corregimiento deberán contar previamente para estos efectos con el indispensable visto bueno y aval por escrito de la respectiva Junta Comunal y cumplir, además, con los requisitos y reglamentación que ésta establezca para la planificación, organización, ejecución y supervisión de dichas actividades ...”.



Ahora bien, el demandante plantea básicamente que, con el Acto Administrativo impugnado, el Consejo Municipal del Distrito de Chitré desconoció los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo, que otorgan a los Alcaldes Municipales -como Autoridades o Jefes de Policía-, la facultad para otorgar funciones a las Juntas Comunales; y, en consecuencia, estima que la Autoridad demandada rebasó el marco normativo que le fuera asignado por la Constitución Política y las Leyes respectivas, transgrediendo el numeral 23 del artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973, y el numeral 26 del artículo 17 de la Ley N° 105 de 1973.

Una vez conocidos los antecedentes que giran en torno a la expedición del Acto Administrativo atacado, así como de las constancias que reposan en el Expediente, procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el señor **JUAN**



**CARLOS HUERTA SOLÍS**, en su condición de Alcalde del Distrito de Chitré, a través de su apoderado judicial.

En primer lugar, no debe perderse de vista, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el Principio de Presunción de Legalidad de los Actos Administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al mismo, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

De esta forma, debe recordarse que el Acto Administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad, expedida o celebrado por una autoridad u organismo público, con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo. (numeral 1 del artículo 201 de la Ley N° 38 de 2000)

Así, los Actos Administrativos, vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración, para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos Actos Administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a los dictados de la Constitución y la Ley. Este Principio de Legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, y que establecen lo siguiente:

**“Artículo 34.** Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán ... **con apego al principio de estricta legalidad**”. (lo resaltado es del Tribunal)

**“Artículo 36.** Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos”. (lo resaltado es de la Sala Tercera)



De una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que lo que se busca con el Principio de Estricta Legalidad, es garantizar que la actuación de las Autoridades Públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, como es el caso de la **Resolución de 28 de agosto de 2019**, en que se señaló que la Presunción de Legalidad “se encuentra fundamentada en la convicción, que a su vez tiene como pilar la Constitución y en la Ley, es por ello, que se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz”.

Ahora bien, la Jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente, que la Presunción de Legalidad que ampara los Actos Administrativos es una presunción *iuris tantum*, “es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario”.<sup>1</sup>

En cuanto al concepto de Presunción de Legalidad, la propia Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, lo define en el numeral 77 de su artículo 201, de la siguiente forma:

**“Artículo 201.**

...

**77. Presunción legal. La que establece la ley, releva de prueba al favorecido por ella, pero admite prueba en contrario por ser tan sólo de derecho (*iuris tantum*)”. (lo resaltado es de la Sala)**



<sup>1</sup> **Sentencia de 19 de septiembre de 2000**, dictada dentro del Proceso Contencioso Administrativo promovido por Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá.



En seguimiento de lo anterior, sobre el tema de la Presunción de Legalidad, el autor español **LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ**, ha indicado que la misma “consiste básicamente en que todo acto en tanto se haya expedido por autoridades estatales o personas particulares con función pública se entienden conforme al ordenamiento jurídico vigente y si alguien quiere probar lo contrario, deberá demandar probado ante la jurisdicción contencioso administrativo que no existe tal presunción, pues esta es *iusuris tantum* ...”.<sup>2</sup>

En razón de ello, resulta claro que mientras no se acredite mediante Resolución Judicial definitiva la ilegalidad del Acto Administrativo, el mismo deviene obligatorio y de estricto cumplimiento, a fin de garantizar el respeto a la Ley y a las autoridades.

Ahora bien, debe recalarse que en el Proceso de Nulidad que nos ocupa, la actuación impugnada la constituye los Artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal N° 13 de 12 de junio de 2019, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré, que designa a las Juntas Comunales del Distrito de Chitré como los entes facultados para organizar las festividades cívicas y conmemorativas, que se desarrollen en los distintos Corregimientos que integran el Municipio.

En este punto, esta Superioridad observa que, de una lectura atenta de la actuación atacada, se desprende de su parte motiva que, la misma obedeció a las inquietudes y preocupaciones plasmadas por las distintas Juntas Comunales del Distrito de Chitré, que indicaban que, durante años anteriores, se habían suscitado “polémicas, denuncias públicas e inconformidad con el manejo de sus fondos y el manejo de sus ganancias”, en lo que se refiere a la organización de festividades cívicas y conmemorativas del Municipio, por parte de habitantes del Distrito de Chitré.

<sup>2</sup> **RIASCOS GÓMEZ**, Libardo Orlando. El Acto Administrativo, Segunda Edición, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2013, página 235.



Ahora bien, el apoderado judicial del actor alega que, el Consejo Municipal del Distrito de Chitré desconoció que el Alcalde Municipal -en su condición de Autoridad o Jefe de Policía-, es el facultado legalmente para otorgar funciones a las Juntas Comunales, como lo sería la organización de las festividades cívicas y conmemorativas del Distrito de Chitré, en cada uno de los Corregimientos correspondientes, a tenor de lo dispuesto en los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo.

En este punto, esta Superioridad debe advertir que, los mencionados artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo, que constituyen las primeras disposiciones que se consideran infringidas por parte del actor, no se encuentran vigentes en la actualidad, por haber sido derogados por un Cuerpo Legal emitido antes de la expedición del Acto Administrativo impugnado.

Así, debe tenerse presente que, los artículos 1204 y 1205 del Código Administrativo, fueron derogados expresamente por la Ley N° 16 de 17 de junio de 2016, que instituyó la Justicia Comunitaria de Paz, y publicada en la Gaceta Oficial N° 28055-A de 17 de junio de 2016. Así, el artículo 116 de la mencionada Ley N° 16 de 2016, señala lo siguiente:



**“Artículo 116.** La presente Ley ... Deroga ... el Título II del Libro Tercero ... todos del Código Administrativo ...”.

Cabe indicar que, con la expedición de la Ley N° 16 de 2016, se creó la figura del Juez de Paz, a fin de mejorar y actualizar la Justicia Administrativa de Policía, y como quedó establecido en la **Sentencia de 23 de noviembre de 2022**, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, “los Jueces de Paz, están debidamente facultados por Ley para ejercer la potestad sancionadora administrativa en función del alcance de sus competencias”.

En ese sentido, las competencias asignadas a los Jueces de Paz, se encuentran comprendidas en el artículo 29 de la Ley N° 16 de 2016, entre las que se destaca la establecida en el numeral 14, que estipula lo siguiente:

**“Artículo 29.** El juez de paz tendrá competencia para atender y decidir los asuntos siguientes:

...

**14. Realización de fiestas o cualquier actividad de diversión pública sin el permiso municipal correspondiente ...”** (lo resaltado es de la Sala)

En razón de lo anterior, esta Corporación de Justicia considera que, si bien es cierto, el artículo 14 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, que regula el Régimen Municipal, señala que los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos, por lo que están facultados para dictar dichas normativas en desarrollo de la Ley Municipal, no puede obviarse que, el artículo 17 de la mencionada Ley que regula el Régimen Municipal -que se denuncia igualmente como infringido por el demandante-, no establece dentro de las competencias asignadas a dicho Cuerpo Edilicio, la organización o autorización de festejos o actividades públicas, desconociéndose así que el Jefe de la Administración Municipal es el Alcalde, como lo establece la Constitución Política, en su artículo 241.

De igual forma, la Ley N° 106 de 1973, modificada por la Ley N° 52 de 1984, recoge este principio constitucional en su artículo 43, y agrega en el artículo 44, que los Alcaldes son Jefes de Policía en sus respectivos Distritos.

Por razón de ello, a pesar que dentro de las motivaciones del Acto demandado, el Concejo de Chitré consideró conveniente facultar privativamente a las Juntas Comunales del referido Distrito, para organizar dichas celebraciones, en atención a que es atribución de las mismas, el promover la realización de actividades de desarrollo cultural y social de las comunidades, y tomando en consideración que los ingresos derivados de dichas celebraciones, servirían para darle sostenibilidad a los proyectos comunitarios que se desarrollasen, mal podía la Corporación Municipal demandada intervenir en la realización de una actividad que se encuentra dentro del marco de competencia



del Jefe de la Administración Municipal, es decir, del Alcalde del Distrito de Chitré.

Por razón de ello, la Sala Tercera estima que, tal como fuere alegado por el accionante, la Autoridad demandada (integrada por todos los Representantes de Corregimiento), no actuó dentro del marco de sus facultades legales, toda vez que, del análisis sereno del Acto atacado, es evidente que la misma está designando a las Juntas Comunales del Distrito de Chitré, como los entes facultados para organizar las festividades cívicas y conmemorativas, que se desarrollen en los distintos Corregimientos que integran el Municipio, a pesar que dichas atribuciones recaen sobre los Alcaldes, como Jefes de la Administración Municipal.

Por último, y a pesar de no haber sido sometido al control de legalidad que ejerce la Sala Tercera, no puede perderse de vista que, el Artículo 3 del ahora impugnado Acuerdo Municipal N° 13 de 12 de junio de 2019, indica que “en materia y competencia de orden y seguridad pública las Juntas Comunales del Distrito de Chitré deberán trabajar coordinadamente con el Alcalde Municipal en la planificación, organización, ejecución y supervisión de las Festividades Cívicas y Conmemorativas y demás efemérides, celebraciones y festejos públicos y comunales que se desarrollen en sus Corregimientos”, circunstancia que reconoce la calidad de Jefe del Alcalde del Distrito, siendo éste la Autoridad ante la cual deben tramitarse los permisos y autorizaciones para la realización de las actividades cívicas y conmemorativas de cada Corregimiento del Distrito de Chitré, y cuya inobservancia puede ser sancionado por los Jueces de Paz, como se desprende del contenido del numeral 14 del artículo 29 de la Ley N° 16 de 2016, transcrito en párrafos anteriores.

En virtud de los planteamientos anteriores, y en atención a las constancias procesales que reposan en el Expediente, el Tribunal concluye que la actuación demandada no se ajusta a Derecho, y como quiera que la parte actora ha probado las infracciones imputadas al Acto impugnado,



108

específicamente la que recae sobre el artículo 17 de la Ley N° 106 de 1973, se hace necesario declarar su ilegalidad.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON NULOS, POR ILEGALES**, los Artículos 1 y 2 del Acuerdo Municipal N° 13 de 12 de junio de 2019, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré.

**NOTIFÍQUESE,**



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
MAGISTRADA**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA  
ES COPIA AUTENTICA DE SU ORIGINAL

Panamá 7 de agosto de 2024  
DESTINO: Gaceta Oficial de Panamá  
Secretaría (o)

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 13 DE junio  
DE 2024 A LAS 8:33 DE LA mañana  
A Presidencia de la Administración

[Signature]  
FIRMA