



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, VEINTISIETE
(27) DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019).**

V I S T O S:

El licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en calidad de apoderado legal de la empresa Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A., ha presentado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia Demanda de Inconstitucionalidad contra el artículo 12 numeral 7, segundo párrafo del artículo 16, el artículo 36 numeral 1 acápite "g" y los artículos 54, 81 y 83 del Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015, por el cual se Regula las Distintas Modalidades de Publicidad Exterior Dentro del Distrito de Panamá.

I- DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La Acción procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad del artículo 12 numeral 7, el segundo párrafo del artículo 16, el artículo 36 numeral 1 acápite "g" y los artículos 54, 81 y 83 del Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015,

“Por el cual se Regula las Distintas Modalidades de Publicidad Exterior Dentro del Distrito de Panamá.”

II- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El Accionante Constitucional indica que los artículos del Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015, cuya inconstitucionalidad de demanda, infringe en concepto de violación directa los artículos 17, 19, 32, 40, 46, 47, 52, 234 y 264 de la Constitución Política, el artículo 8.1 del Pacto de San José, Costa Rica y el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

III- HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

El Activador Constitucional fundamenta su demanda de la siguiente manera:

PRIMERO: Que el Consejo Municipal de Panamá, con fundamento en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 52 del 12 de diciembre de 1984, el artículo 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, el artículo 242 numeral 9 de la Constitución Nacional, emitió el Acuerdo Municipal N° 138 por el cual se regulan las distintas modalidades de publicidad exterior dentro del Distrito de Panamá.

SEGUNDO: Dentro de este cuerpo legal existen varios artículos que son violatorios a la Constitución Nacional.

La obligación impuesta por el Consejo Municipal de Panamá de conseguir fianza para garantizar el pago de impuestos municipales rebasa las facultades del Consejo Municipal en materia de cobro de impuestos, en abierta violación a la Constitución Nacional, toda vez que el Consejo Municipal no está facultado por la Constitución ni por la Ley para exigir de los contribuyentes ese tipo de obligación.

TERCERO: En la Sección 2da., de las disposiciones comunes para los Permisos de Instalación de Anuncios o Estructuras Fijas, el artículo 16, párrafo segundo, del referido acuerdo establece que, “En caso de denegación o desaprobación del permiso solicitado para anuncio o instalación de publicidad

exterior, la Autoridad Urbanística Local lo notificará por medio de resolución irrecurrible”.

De la redacción del párrafo citado se desprende claramente que el Consejo Municipal del Distrito de Panamá le otorga a la Autoridad Urbanística o al Alcalde del Distrito de Panamá facultad de denegar o desaprobado solicitudes de permiso de instalación de publicidad exterior mediante una resolución que no da derecho a ser recurrida por la parte afectada por la decisión.

Esta disposición viola el derecho de defensa que tiene toda persona a interponer los recursos legales que le brindan la Constitución y la Ley.

CUARTO: El Acuerdo atacado obliga al operador del permiso de publicidad exterior a conceder al Municipio una valla por cada dos vallas que instale en los cerramientos de obras de construcción, lo cual es violatorio a la Constitución Nacional porque obstruye el libre ejercicio de la profesión y oficio al obligar a las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la actividad comercial de cerramientos en obras de construcción, además de pagar los impuestos, tasas y derechos, a tener que concederle al Municipio parte del producto o servicio comercial que realizan, de manera tal que el comerciante u operador de ese tipo de servicio estaría concediendo al Municipio el 33% de su producción.

QUINTO: El Acuerdo establece la obligación solidaria por parte del propietarios de la finca en caso de las infracciones incurridas por el titular del permiso de la estructura publicitaria, lo cual resulta violatoria a la Constitución toda vez que se afecta el derecho a la propiedad privada, en virtud de que es el titular del Permiso quien tiene las obligaciones con el Municipio por razón de los permisos de las estructuras y no así el propietario del terreno.

Esta norma limita el derecho de propiedad toda vez que afecta el uso, goce y disfrute de la misma y a la vez crea una carga impositiva sin existir un nexo o vínculo jurídico que fundamenta tal obligación.

SEXTO: El Acuerdo se aplica a permisos otorgados con anterioridad a la vigencia del mismo, afectando a las empresas que obtuvieron dichas autorizaciones con la vigencia del Acuerdo 72 de 2000, creando un efecto retroactivo que es inconstitucional.”

IV- OPINIÓN DE LA PROCURADORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación, licenciada Kenia Porcell D. al emitir concepto en relación con la presente Demanda de Inconstitucionalidad, recomendó en su Vista N° 26 de once (11) de

agosto de dos mil dieciséis (2016), resolver la presente demanda, declarando que no son inconstitucionales el artículo 12, numeral 7; el segundo párrafo del artículo 16; el artículo 36 acápite G y los artículos 54, 81 y 83, del Acuerdo Municipal N° 138 de 22 de septiembre de 2015 (fs. 62-74).

V- FASE DE ALEGATOS.

Cumpliendo con las ritualidades procesales de este tipo de Acciones de naturaleza constitucional, con base al artículo 2564 del Código Judicial, se fijó en lista este negocio constitucional, a fin de que toda persona interesada hiciera uso del derecho de argumentación, oportunidad que fue utilizada por el Demandante y por el Dr. José Antonio Carrasco, actuando en su propio nombre.

En el alegato que aparece visible a fojas 88 a 97 del expediente, el Activador Constitucional refuta la posición del representante del Ministerio Público y reitera su posición de que se declaren inconstitucionales el artículo 12, numeral 7, el segundo párrafo del artículo 16, el artículo 36 acápite G y los artículos 54, 81 y 83, del Acuerdo Municipal N° 138 de 22 de septiembre de 2015.

Por su parte, el Dr. José Antonio Carrasco manifiesta que presenta alegatos en respaldo de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la sociedad Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A., toda vez que considera que el acuerdo impugnado, impone a las empresas publicitarias, una nueva obligación de adquirir una fianza de cumplimiento, la que el contribuyente deberá mantener vigente para garantizar el pago de los impuestos municipales, lo que considera, es una imposición que atenta contra el ejercicio de una actividad

económica, ya que lesiona el principio de la igualdad de las empresas ante los tributos (fs. 98 a 101).

CONSIDERACIONES DEL PLENO:

Cumplidos los trámites inherentes a este tipo de Acción Constitucional, corresponde al Pleno dictar su fallo, no sin antes adelantar las siguientes consideraciones.

Tal como se expuso en los párrafos precedentes, el Accionante busca a través de la presente Acción Constitucional, que se declaren inconstitucionales el artículo 12, numeral 7, el segundo párrafo del artículo 16, el artículo 36 numeral 1 acápite G y los artículos 54, 81 y 83, del Acuerdo Municipal N° 138 de 22 de septiembre de 2015.

A juicio de la Activadora Constitucional se produjo una infracción a las garantías fundamentales contenidas en los artículos 17, 19, 32, 40, 46, 47, 52, 234 y 264 de la Constitución Política; el artículo 8.1 del Pacto de San José, Costa Rica y el artículo 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, por cuanto con la emisión del Acto, el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, no estaba facultado por la Constitución ni por la Ley para exigir de los contribuyentes la presentación de fianzas; viola el derecho de defensa que tiene toda persona a interponer los recursos legales que le brindan la Constitución y la Ley; obstruye el libre ejercicio de la profesión y oficio, al obligar a las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la actividad comercial de cerramientos en obras de construcción, ya que el comerciante u operador de ese tipo de servicio estaría concediendo al Municipio el 33% de su producción; limita el derecho de propiedad, toda vez que afecta el uso, goce y disfrute de la misma y a la vez crea

una carga impositiva sin existir un nexo o vínculo jurídico que fundamenta tal obligación y el Acuerdo se aplica a permisos otorgados con anterioridad a la vigencia del mismo, afectando a las empresas que obtuvieron dichas autorizaciones con la vigencia del Acuerdo 72 de 2000, creando un efecto retroactivo que es inconstitucional.

Como cuestión previa, cabe señalar que la jurisprudencia sentada por el Pleno ha establecido que la Acción de Inconstitucionalidad no puede ser utilizada como una instancia para revisar un Acto administrativo, sin haber agotado la vía jurisdiccional establecida por la Constitución y la Ley para ese propósito (el Contencioso Administrativo); ya que la Acción de Inconstitucionalidad lo que pretende es revisar si el Acto objeto de impugnación, ha violado de manera objetiva la Carta Magna, lo que riñe con el propósito de esta acción.

Las señaladas consideraciones, en consecuencia, ponen de manifiesto que el demandante lo que pretende, en el fondo, es que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por vía del Proceso extraordinario de Inconstitucionalidad instaurado contra artículos que forman parte de un Acto administrativo, decida sobre una materia que corresponde a la esfera de la jurisdicción contenciosa administrativa; en lo cual, resulta incuestionable que la ley procesal tiene previsto los medios y trámites para la impugnación de las normas legales demandadas de inconstitucionales y que forman parte de Acto administrativo dictado por el Consejo Municipal del Distrito Panamá.

Al respecto, esta Colegiatura considera oportuno reproducir parte de la sentencia de 30 de septiembre 2015 y que es del siguiente tenor:

"...

Este principio de especialidad se fundamenta en que la acción de inconstitucionalidad se ha instituido como una acción autónoma y no como otro medio impugnativo, lo que significa que el proceso que se origina con la promoción de dicha acción se surte con total independencia y viabilidad, pero sólo frente a actos definitivos que como tales no resulten susceptibles de otras formas de impugnación.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las controversias que surjan respecto de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad (artículo 97 del Código Judicial). Congruente con este análisis, la Resolución No. 32 de 11 de febrero de 2009 proferida por el Ministerio de Educación, por ser un acto administrativo de recursos humanos de tipo individual, puede ser impugnado a través de los causes ordinarios que la legislación prevé (jurisdicción contencioso administrativa), antes de acudir a la esfera constitucional; por lo que somos de la opinión que no es viable la acción constitucional intentada."

En igual sentido se pronunció el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante Resolución del 13 de marzo de 2015, dentro de la Acción de Inconstitucionalidad presentada contra la Resolución D.N. 159-06 de 9 de junio de 2006, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en la que se indicó lo siguiente:

"...

A nuestro juicio, este y otros precedentes judiciales conllevan a señalar que esta exigencia del agotamiento de los recursos contra actos administrativos que se atacan en la vía constitucional, viene a constituir un elemento trascendental para salvaguardar no un requisito, sino un presupuesto esencial ligado a la esencia y naturaleza de esta acción, es decir, su carácter extraordinario. En este caso, también entra en juego y cobra singular importancia el principio de especialidad."

Además, esta Corporación de Justicia no puede desconocer que el control constitucional objetivo, previsto en el numeral 1 del artículo 206

de la Constitución Política, no está diseñado para reparar agravios individuales o intereses personales; por el contrario, lo que busca es revisar la integridad de la norma constitucional con relación a otras normas o actos generales que afecten a los intereses de la colectividad, o intereses generales.

En otro orden de ideas, resulta de mucha importancia destacar que a nivel constitucional el Concejo Municipal es competente en virtud del artículo 242 para regular, a través de Acuerdos Municipales, la vida jurídica de los Municipios.

Luego de haber expuesto y analizado los argumentos del demandante, en sede constitucional, esta Superioridad considera que pese a que la presente demanda inicialmente fue admitida, la misma debe ser declarada no viable, ya que los cargos que se endilgan contra los artículos impugnados implican más bien contravenciones al orden legal que a la normativa Constitucional.

El análisis efectuado cobra mayor relevancia cuando este Máximo Tribunal Constitucional al revisar fallos emitidos por la Sala Tercera de lo Contencioso y Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, advierte que esa Sala emitió un pronunciamiento judicial mediante la Resolución del 2 de mayo de 2017, dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declaren, nulos, por ilegales, los artículos 12 (numeral 7), 16, 36, 54 y 80 del Acuerdo N°138 de 22 de septiembre de 2015, emitido por el Consejo Municipal de Panamá, publicado en Gaceta Oficial N°27911 de 19 de noviembre de 2015, y a través de la cual resolvió lo siguiente:

"DECLARAN, QUE ES NULO PARCIALMENTE POR ILEGAL, el Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015, el artículo 16, solamente en su párrafo segundo en la parte que contiene: "irrecorrible"; y

que NO SON NULOS POR ILEGALES, los artículos 12 (numeral 7) 36, 54 y 80 de dicho acuerdo, dentro de la demanda de nulidad presentada por el doctor José Antonio Carrasco actuando en representación de la sociedad PROYECCIÓN DUAL PANAMÁ, S.A., (PRODUPA)".

Observa esta Superioridad que contra los artículos demandados de inconstitucionalidad fue presentado por parte de otro Actor, demanda Contencioso Administrativa de Nulidad para que se declaren nulos, por ilegales, las mismas disposiciones advertidas de inconstitucionales por el representante legal de la empresa Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A.; y efectivamente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución de 2 de mayo de 2017, decidió declarar, que es nulo parcialmente por ilegal, el Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015, el artículo 16, solamente en su párrafo segundo en la parte que contiene: "irrecurrir"; y que NO SON NULOS POR ILEGALES, los artículos 12 (numeral 7) 36, 54 y 80 de dicho acuerdo, dentro de la demanda de nulidad presentada por el doctor José Antonio Carrasco actuando en representación de la sociedad PROYECCIÓN DUAL PANAMÁ, S.A., (PRODUPA)".

En este orden de pensamiento y tal como lo dispone el artículo 207 de la Constitución Nacional, al establecer que no se admitirán Recursos de Inconstitucionalidad contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas, al emitirse la Resolución de 2 de mayo de 2017, que decidió declarar que es nulo parcialmente por ilegal, el Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015, el artículo 16, solamente en su párrafo segundo en la parte que contiene: "irrecurrir"; y que no son nulos por ilegales, los artículos 12 (numeral 7) 36, 54 y 80 de dicho

acuerdo; se le atribuye a la Corte el haber resuelto el conflicto planteado, por ser el último Tribunal en conocer del caso.

Por las consideraciones antes indicadas, lo procedente es declarar no viable la presente Demanda de Inconstitucionalidad.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO VIABLE** la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Ariosto F. Ramos G., actuando en calidad de apoderado legal de la empresa VALLAS Y GIGANTOGRAFÍAS DE PANAMÁ, S.A., contra el artículo 12 numeral 7, segundo párrafo del artículo 16, el artículo 36 numeral 1 acápite "g" y los artículos 54, 81 y 83 del Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015, "Por el cual se Regula las Distintas Modalidades de Publicidad Exterior Dentro del Distrito de Panamá."

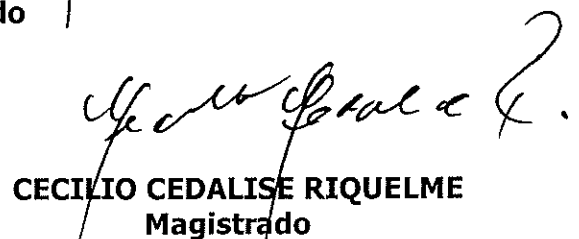
Notifíquese,



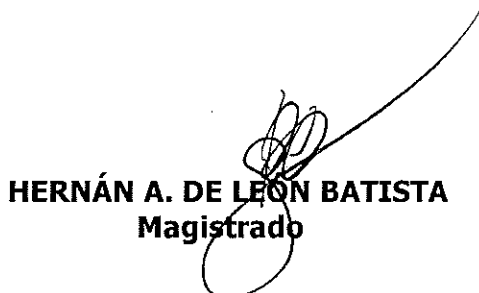
OLMEDO ARROCHA OSORIO
Magistrado



JOSÉ E. AYU PRADO CANALS
Magistrado



CECILIO CEDALISE RIQUELME
Magistrado




HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
Magistrado



HARRY A. DÍAZ
Magistrado



LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
Magistrado


JERÓNIMO E. MEJÍA E.
Magistrado
En Subcomité de Voto


ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
Magistrada


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
Magistrado

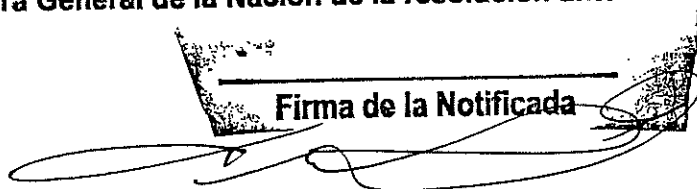
CON SALVAMENTO DE VOTO


YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

lyig-
Exp. 65-16.

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 13^{er} días del mes de Septiembre del año 2019 a las 9:05 de la Mañana Notifico a la Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.


Firma de la Notificada

SALVAMENTO DE VOTO

Con todo respeto, disiento de la decisión de mayoría, por medio de la cual se declara no viable la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Ariosto F. Ramos, en nombre y representación de la Sociedad Vallas y Gigantografías, contra los artículos 12 (numeral 7), 16 (segundo párrafo), 36 (numeral 1, acápito g), 54, 81 y 83 del Acuerdo No. 138 de 22 de septiembre de 2015, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

En el fallo se dice, fundamentalmente, que:

“...que la jurisprudencia sentada por el Pleno ha establecido que la Acción de Inconstitucionalidad no puede ser utilizada como una instancia para revisar un Acto administrativo, sin haber agotado la vía jurisdiccional establecida por la Constitución y la Ley para ese propósito (el Contencioso Administrativo); ya que la Acción de Inconstitucionalidad lo que pretende es revisar si el Acto objeto de impugnación, ha violado de manera objetiva la Carta Magna, lo que riñe con el propósito de esta acción”.

Y que:

“...que pese a que la presente demanda inicialmente fue admitida, la misma debe ser declarada no viable, ya que los cargos que se endilgan contra los artículos impugnados implican más bien contravenciones al orden legal que a la normativa Constitucional”.

Contrario a estos planteamientos y el resto de consideraciones que se hacen en torno a estos puntos, debo recordar que este Pleno en jurisprudencia reiterada y consolidada ha dicho que actos administrativos como el demandado en este caso, pueden ser sometidos al control constitucional que ejerce esta Corporación, sin que sea un requisito el agotamiento de los medios impugnativos.

El Pleno no debe pasar de vista que conforme al numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política el tipo de control que ejerce este Tribunal en la guarda de la integridad constitucional, es un control amplio que permite someter al escrutinio constitucional “...las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona”.

Como vemos, la Constitución no establece ningún tipo de condición al conocimiento de las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra actos o resoluciones administrativas, por lo que no cabe imponer como requisito que sea necesario el agotamiento de la vía gubernativa.

Por lo demás, es importante también dejar señalado que este Pleno en atención a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 215 de la Constitución, que instituye que el “objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial”, ha dejado sentado que casos como este en donde se ha superado la etapa de admisibilidad, lo que corresponde es decidir el fondo de las pretensiones de la demanda.

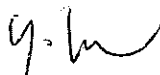
Por tal motivo, a mi juicio lo procedente ha debido ser que el Pleno se pronuncie en el fondo sobre la inconstitucionalidad planteada y no declarar no viable la acción, siendo, además, que la demanda expone claros cargos de constitucionalidad, con suficiente sustento como para un pronunciamiento de mérito.

Respetuosamente,



JERÓNIMO MEJÍA E.

Magistrado



YANIXSA YUEN

Secretaria General

117

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ARIOSTO RAMOS APODERADO JUDICIAL DE LA EMPRESA VALLAS Y GIGANTOGRAFÍAS DE PANAMÁ, S.A. PARA QUE SE DECLAREN INCONSTITUCIONALES EL ARTÍCULO 12, NUMERAL 7; SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16; ARTÍCULO 36, NUMERAL 1, ACÁPITE G Y LOS ARTÍCULOS 54, 81 Y 83 DEL ACUERDO 138 DE 22 DE SEPTIEMBRE DE 2015 "POR EL CUAL SE REGULAN LAS DISTINTAS MODALIDADES DE PUBLICIDAD EXTERIOR DENTRO DEL DISTRITO DE PANAMÁ."

**SALVAMENTO DE VOTO
DE LA MAGISTRADA ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

Respetuosamente, debo manifestar que disiento de la decisión adoptada en mayoría, por los Magistrados que integran esta Corporación de Justicia, que DECLARA NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Ariosto Ramos, apoderado judicial de la sociedad Empresa Vallas y Gigantografías de Panamá, S.A. para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 12, numeral 7; segundo párrafo el artículo 16; artículo 36, numeral 1, acápites g y los artículos 54, 81 y 83 del Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015 "Por el cual se regulan las distintas modalidades de publicidad exterior dentro del distrito de Panamá".

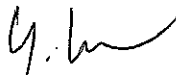
Al respecto estimo, que procedía emitir un pronunciamiento de fondo toda vez que la acción cumplió con los requisitos y presupuestos de admisibilidad, razón por la cual se admitió e inclusive se cumplió con el procedimiento posterior, como haberle dado traslado a la Procuraduría General de la Nación, así como con la fase de alegatos.

Por otro lado, observo que uno de los motivos en los que se sustentó la no viabilidad de la acción constitucional fue que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo mediante sentencia de 2 de mayo de 2017 DECLARÓ NULO PARCIALMENTE POR ILEGAL el Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015, puntualmente el artículo 16 solamente en su párrafo segundo respecto a la frase "irrecurrible" e igualmente dispuso que no son nulos por ilegales los artículos 12, numeral 7; 36, 54 y 80, de allí, que soy del criterio que el análisis efectuado fue en el plano de legalidad, distinto al propósito de esta acción que pretende determinar si las normas demandadas lesionan o no el orden constitucional; además, la Sala Tercera no se pronunció sobre la legalidad de todos los preceptos acusados en la presente causa constitucional.

Sumado a lo anterior, estimo que debió eliminarse el último párrafo de la parte motiva visible a foja 9 del proyecto, puesto que la acción de inconstitucionalidad fue presentada antes que se dictara el fallo de 2 de mayo de 2017; debo agregar que esta acción constitucional no ha sido promovida contra dicha sentencia dictada por la Sala Tercera, sino contra preceptos normativos del acuerdo enunciado que examinó dicha Sala, a través de una acción contencioso administrativo de nulidad, razón por la cual no considero que lo dispuesto en el artículo 207 de la Constitución Política fuese aplicable a la situación jurídica examinada.



**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**