



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -PLENO- PANAMÁ, DOCE (12) DE
MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019).**

VISTOS:

La Firma Forense Legal Advice Panamá ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia Acción de Inconstitucionalidad, actuando en nombre y representación de los señores Nesteo S.A., Claudia Margaret Chelew, Martha Arias, Pan American Investment Services Inc, Enoch Delgado Mendizabal, Grethel María Hernández, Shiri de Panamá S.A., Flamingo Commercial Group S.A., Clotilde Felisa Rodríguez, Chambesy Properties Inc, Sarita Hanono de Tarazi, Lovalla S.A., Fundación Elvis, Princesa Royal S.A. y Sonia Castro contra el artículo 89 de la Ley 66 de 2015.

Acogida la Demanda y cumplidos los requisitos propios para este tipo de Procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la norma.

DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Acción procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley 66 de 2015 el cual es del tenor siguiente:

120

"Artículo 89: Se derogan y quedan sin efecto todas las resoluciones que decretaron revalúos catastrales sobre bienes inmuebles, llevados a cabo por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, con fundamento en las licitaciones abreviadas por mejor valor N° 2010-0-16-08-AV-001134; 2010-0-16-08-AV-000384 y 2010-0-16-08-AV-001130, en los años 2012 y 2013 y publicados por edictos, así como las que son objeto de recurso de reconsideración y de apelación y las que se encuentran bajo la consideración de la Corte Suprema de Justicia o en alguna etapa procesal no ejecutoriada".

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y EL CONCEPTO EN QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

Sostiene el Accionante que el artículo 89 de la Ley 66 de 2015, vulnera los artículos 17, 18, 19, 22, 32 y 215 numeral 2º. de la Constitución Nacional, los cuales son del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

ARTÍCULO 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

ARTÍCULO 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas."

Indica el Activador constitucional que mediante el artículo 89 de la referida Ley N° 66 de 29 de octubre de 2015, se estableció lo

127

siguiente: "Se derogan y quedan sin efecto todas las resoluciones que decretaron reavalúos catastrales sobre bien inmuebles, llevados a cabo por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, con fundamento en las licitaciones abreviadas por mejor valor No. 2010-0-16-0-08-AV-001134; No.2010-016-0-08-AV-000384; y 2010-016-08-AV001130, en los años 2012 y 2013 y publicados por edictos, así como las que son objeto de recurso de reconsideración y de apelación y las que se encuentren bajo la consideración de la Corte Suprema de Justicia o en alguna etapa procesal no ejecutoriada..."

Arguye el Accionante que el Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Catastro profirió la Resolución N° 212 de 13 de julio de 2011, mediante la cual se fijaron los valores catastrales respecto a los P.H y sobre algunos terrenos como: Torres del Mar, Costal Tower, P.H. Lalique, P.H. Sea Quest Tower, P.H. Chambas, P.H. Tarpeya, P.H. Villa Magna, P.H. Tamanaco, P.H. Pacific Shore, P.H. Royal Princess, P.H. Las Perlas, P.H. Islamar, P.H. Plazamar, P.H. Mirador Marino, P.H. Camino Real, P.H. Gran Saboga, P.H. Winston Churchill, P.H. Bahía Mar, P.H. Emperador. De igual manera expresó que dichos valores catastrales elevaron de manera arbitraria tanto el valor del terreno como las mejoras, ya que se equiparó el valor catastral al valor comercial y en muchas ocasiones lo excedieron y no se tomó en cuenta la depreciación derivada de los períodos de antigüedad.

Estima que la revalorización expuesta en la Resolución N° 212 de 13 de julio 2011, perjudica los mejores intereses de los propietarios de los inmuebles incluidos en dicho listado.

Refiere que el artículo 89 de la Ley 66 de 2015, derogó y dejó sin efecto las Resoluciones que decretaron reavalúos catastrales sobre bienes inmuebles publicados por edictos en los años 2012 y 2013, no así sobre las Resoluciones que decretaron reavalúos catastrales sobre bienes inmuebles publicados en el año 2011, es decir, sobre las fincas que fueron revaloradas a través de la Resolución N° 212 de 13 de julio de 2011, por lo que fueron discriminadas a pesar que dichas propiedades también fueron revalorizadas a través de avalúos parciales bajo idénticas condiciones, constituyendo un acto de discriminación ante igualdad de condiciones.

Expresa el Accionante que la Constitución prohíbe los fueros y privilegios evitando todo acto de discriminación, pero en este caso se infringió dicha garantía constitucional al proferirse una norma que desconoce el concepto de igualdad, toda vez que a unas propiedades le revocaron los altos valores que les habían impuesto, o sea, los publicados por Edicto Emplazatorio en los años 2012 y 2013, ignorando a los que de igual forma fueron revalorizados y publicados mediante Edicto Emplazatorio en el año 2011 al no incluirse en el tenor literal del artículo 89 de la Ley 66 de 2015.

Afirma que los propietarios de las fincas cuya revalorización fue publicada mediante Edicto Emplazatorio en el año 2011 quedaron a merced de interpretaciones antojadizas de los funcionarios públicos, puesto que se ha procedido a revocar algunas propiedades cuya revalorizaciones fueron publicadas por Edicto Emplazatorio en el año 2011, mientras que con otras no se ha realizado.

Estima el Activador Constitucional que se violó el artículo 17 de la Constitución, por razón que las autoridades están instituidas para

proteger los bienes de nacionales y extranjeros y que en el caso bajo estudio, las autoridades legalmente instituidas no cumplieron con dicho deber, porque se profirió una norma legal que desconoció los derechos a bienes inmuebles y no se protegió los bienes de nacionales y extranjeros.

En relación al artículo 18 de la Constitución Política, alega que la norma constitucional prohíbe a los funcionarios públicos extralimitarse en sus funciones, por lo que al haberse omitido en el texto del artículo 89 de la Ley 66 de 2015, a las propiedades cuyas revalorizaciones fueron publicadas en Edicto Emplazatorio en el año 2011, la ANATI no podía revocar los valores de avalúos parciales.

En cuanto al artículo 19 de nuestra Carta Magna, sostiene que fue violado porque otorgó beneficios al revocar valorizaciones injustificables a bienes inmuebles que fueron publicados en Edictos Emplazatorios en los años 2012 y 2013, pero se discrimina directamente el derecho de las fincas publicadas en el Edicto Emplazatorio del año 2011, a pesar que aproximadamente 700 fincas cuyas revalorizaciones fueron publicadas en el año 2011, se encontraban en igualdad de condiciones que las publicadas en Edictos Emplazatorios en los años 2012 y 2013.

OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador General de la Administración al emitir concepto en relación con la presente Demanda de Inconstitucionalidad señaló en su Vista N° 1122 de 19 de octubre de 2016 que el artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009,

que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones, no es inconstitucional.

Así indicó lo siguiente:

"...

Según se infiere de los cargos de infracción aducidos por la recurrente, los mismos están dirigidos a cuestionar la exclusión del Edicto del mes de julio de 2011, que notifica la Resolución 212 de 13 de julio de 2011, mediante la cual la Dirección Nacional de Catastro fija el valor catastral entre otras de las siguientes **fincas: 9817, 9830, 9829, 9835, 9828, 9853, 9832, 9836, 4073, 13947, 4033, 3996, 11965, 31154, 31170**; del contenido del artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, mediante el cual fueron derogados, los edictos 2012 y 2013 que contenían los resultados de los reavalúos a un listado de fincas ubicadas en los sectores de Costa del Este, Punta Pacífica y Punta Paitilla, lo cual a criterio de la accionante ha ocasionado la discriminación de sus poderdantes propietarios de fincas ubicadas en Punta Paitilla, las cuales mantienen idénticas condiciones, con lo que se ocasiona un precedente de desigualdad injustificable (**vulneración del artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá**). Sobre el particular, a juicio de este Despacho no existe infracción constitucional alguna en la redacción del artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, denominada Ley de Descentralización la cual claramente va dirigida a revocar aquellos avalúos de oficio que se efectuaron con miras a actualizar los precios de los inmuebles que existen en Panamá, y que desde el año 1974, no se hacía todo ello con el fin de elevar la recaudación en materia de tributación de inmuebles.

Es cierto que dicho proceso de revaluación de las fincas ubicadas en Costa del Este, Punta Pacífica y Punta Paitilla (siendo ésta la zona en las que aparecen las fincas cuyos propietarios representa la accionante) tuvo su inicio en el año 2011, con la Resolución 212 de 13 de julio de 2011, que resuelve fijar el valor catastral respecto a algunas fincas ubicadas en el Corregimiento de San Francisco, distrito de Panamá, provincia de Panamá, esto con base en el análisis y revisión técnica del informe de avalúo que consta en el Expediente de la **Licitación Abreviada por Mejor Valor 2010-0-16-0-08-AV-000384** presentado por la empresa Avalúos, Inspecciones Construcción, S.A. (AVINCO). (Cfr. Fojas 81-93 del expediente principal).

No obstante lo anterior, los resultados de los avalúos se fueron dando de manera progresiva y no todos al mismo tiempo, de allí que las

131

notificaciones de esos resultados se dieron mediante las publicaciones edictales en medios de comunicación escritos a partir del 26, 27, y 28 de noviembre de 2012, el primero; y el número 26, los días 29, 30, 31 de octubre de 2013 (Cfr. Resolución 164 de 20 de noviembre de 2013, que suspendió el trámite de los nuevos registros de valores catastrales).

Es preciso indicar que los reavalúos cuestionados y mencionados como parte de la fundamentación de la censora; es decir particularmente los publicados en edictos durante los años 2012 y 2013, fueron suspendidos desde el año 2013 mediante la Resolución 807-04-164-13 de 20 de noviembre de 2013, no obstante, por tratarse de un tema muy controvertido no ha dejado de ser objeto de debate por parte de los entes involucrados, y vale señalar que con la Ley 66 de 29 de octubre 2015, conocida como Ley de Descentralización (cuya finalidad es la descentralización de la Administración Pública a través de la transferencia de recursos) siendo uno de ellos precisamente el que **proviene de la recaudación del impuesto de inmueble** y, que obliga al contribuyente a estar paz y salvo en el pago del tributo; **se produjo la derogatoria de los reavalúos que se dieron con el gobierno pasado**; publicados en edictos de los años 2012 y 2013, (esta vez con un rango legal que brinda mayor seguridad jurídica).

Veamos entonces que el artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, inicia por decir "Se derogan **y quedan sin efecto todas las resoluciones que decretaron reavalúos catastrales sobre bienes inmuebles**, llevados a cabo por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, con fundamento en las licitaciones abreviadas por mejor valor No. 2010-0-16-0-08-AV-001134; No. 2010-16-08-AV-000384; y 2010-0-16-0-08-AV-001130, en los años 2012 y 2013, y publicados por edictos, así como las que son objeto de recurso de reconsideración y de apelación y las que se encuentren bajo la consideración de la Corte Suprema de Justicia o en alguna etapa procesal no ejecutoriada".

La redacción del artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, es abarcadora y no excluyente como alude la censora por lo que no es plausible su argumento en cuanto a una discriminación de la norma en el tema de los reavalúos practicados en la administración pasada y que fueron suspendidos mediante resolución en el año 2013, abarcando el fundamentado en la licitación abreviada por mejor valor **2010-0-16-0-08-AV-000384**, que precisamente incluye las fincas cuyos propietarios confirieron poder a la activadora constitucional para interponer la acción

132

constitucional que nos ocupa la atención, por lo tanto se entiende a nuestro modo de ver su derogatoria con la denominada Ley de Descentralización.

En esa línea de idea, vemos que incluso el artículo atacado de inconstitucional abre el compás de aplicación **a toda resolución** contra la cual se haya interpuesto un recurso que se encuentre en trámite y que aún no esté ejecutoriada, aunado a las resoluciones de avalúos suspendidos mediante Resolución 807-04-164-13 de 20 de noviembre de 2013, emitida por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas y publicadas en Gaceta Oficial 27,424-A del jueves 28 de noviembre de 2013, con independencia de la etapa procesal en que se encuentren, así como los recursos o las acciones que se hayan interpuesto en contra de estas, **incluyendo aquellos incoados sobre bienes inmuebles que estén pagando un nuevo impuesto de inmueble con fundamento en dichos reavalúos**; por tanto no resulta ponderable el cargo endilgado por la activadora constitucional al señalar que se trata de un "precedente de desigualdad injustificable" cuando la redacción de la misma es incluyente y abarcadora."

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Luego de la exposición de la Demanda de Inconstitucionalidad y la opinión del Ministerio Público a través de la Procuraduría General de la Nación, le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia llevar a cabo el control constitucional del artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las acciones de inconstitucionalidad encuentra sustento constitucional en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Nacional, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de Apoderado legal, impugne ante este Máximo

Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que considere inconstitucionales y pedir por tanto, la correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Esta Superioridad advierte que la Accionante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, en el que se señala que:

"Se derogan y quedan sin efecto todas las resoluciones que decretaron reavalúos catastrales sobre bienes inmuebles, llevados a cabo por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, con fundamento en las licitaciones abreviadas por mejor valor No. 2010-0-16-0-08-AV-001134; No. 2010-16-08-AV-000384; y 2010-0-16-0-08-AV-001130, en los años 2012 y 2013, y publicados por edictos, así como las que son objeto de recurso de reconsideración y de apelación y las que se encuentren bajo la consideración de la Corte Suprema de Justicia o en alguna etapa procesal no ejecutoriada..."

Así, la Accionante señaló que el artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, atenta con lo dispuesto en los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Expone la Activadora Constitucional que el artículo 19 de la Constitución ha sido vulnerado, porque se otorgaron beneficios de revocar valorizaciones injustificables a bienes inmuebles que fueron publicados en Edictos Emplazatorios en los años 2012 y 2013, discriminando directamente de este derecho a las fincas publicadas en el Edicto Emplazatorio del año 2011, las cuales se encontraban en igualdad de condiciones que las publicadas en Edictos Emplazatorios

2012 y 2013, convirtiéndose a criterio de la Accionante, en un acto discriminatorio que viola la Constitución.

Al respecto, el Pleno debe señalar que en relación a la alegada violación por parte del artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, si bien hace mención en una parte del párrafo a los años 2012 y 2013, no limita ni establece que solamente sean los reavalúos catastrales sobre bienes inmuebles publicados en los años 2012 y 2013, ya que si se realiza una atenta lectura del artículo 89 consta que textualmente señala "se derogan y quedan sin efectos todas las resoluciones que decretaron reavalúos catastrales sobre bienes inmuebles, llevados a cabo por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, con fundamento en las licitaciones abreviadas por mejor valor No. 2010-0-16-0-08-AV-001134; No. 2010-16-08-AV-000384; y 2010-0-16-0-08-AV-001130, en los años 2012 y 2013, y publicados por edictos ...", es decir, sin especificar individualmente que sean solamente los edictos del 2012 y 2013, por lo que el alcance de la norma también es aplicable para aquellas propiedades publicadas mediante edictos en el año 2011, pues la norma es extensiva al indicar que se derogan y quedan sin efectos todas las resoluciones que decretaron reavalúos catastrales sobre bienes inmuebles, con fundamento en las licitaciones antes descritas. Por tanto, no puede inferirse que se haya discriminado a las propiedades en iguales condiciones publicadas mediante Edicto en el año 2011.

De igual forma, de las constancias procesales a foja 81, el Pleno de esta Superioridad observa que dentro del artículo atacado de inconstitucional se hace referencia a la licitación No. 2010-16-08-AV-

135

000384, misma licitación utilizada para fijar los valores catastrales de las fincas que pertenecen a los propietarios que han presentado la Acción que nos ocupa (Fs.81-93) y derogada posteriormente por el artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, por lo que es aplicable también dicha derogación a los inmuebles publicados por Edicto en el año 2011 y por tanto, no podría inferirse que existe una desigualdad de condiciones para las propiedades publicadas mediante Edicto del año 2011.

Sobre la alegada violación del artículo 19 de la Constitución esta Corporación de Justicia ha sostenido en innumerables fallos que el artículo 19 guarda íntima relación con el artículo 20 de dicha carta Política. Así las cosas, para distinguir si una norma crea un fuero o privilegio, siempre ha de tenerse en cuenta si una determinada legislación especial establece una situación ventajosa o discriminatoria para un grupo o número plural de personas, que se encuentren en igualdad de condiciones. Esto lo resume en forma admirable la frase contenida en la Sentencia de 13 de octubre de 1997, al decirse: "ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias puede ofrecerse desigualdad de trato". (Repertorio Jurídico, página 144).

En términos parecidos se pronuncia la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Demanda de inconstitucionalidad, de 20 de mayo de 1999, bajo la ponencia del Magistrado Rogelio Fábrega. En parte de esta Sentencia se dice:

"Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un

134

principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva."

Ante la situación planteada, se aprecia que lo establecido en la norma acusada de inconstitucional no hace referencia a algún tipo de discriminación en contra de las fincas cuyos reavalúos fueron publicados a través de Edicto en el año 2011, ya que no existe en la redacción de la norma elementos que contengan aspectos discriminatorios o desigualdad jurídica injustificada frente a las propiedades en cuestión, por lo que no se viola el artículo 19 de la Constitución.

En referencia al artículo 17 de la Constitución Política, señaló la Activadora Constitucional, que ha sido vulnerado porque las autoridades instituidas para proteger los bienes de nacionales y extranjeros no cumplieron con dicho deber toda vez que se profirió una norma legal que desconoció los derechos a bienes inmuebles que tenían igualdad de condiciones que otros si gozaron de dichos privilegios al lograr que se le revocaran valores exagerados de impuesto de manera oficiosa. Adicionalmente, sobre el artículo 18 de la Constitución Política expresó el Accionante que la norma constitucional prohíbe a los funcionarios públicos extralimitarse en sus funciones y al omitirse en el texto del artículo 89 de la Ley 66 de 2015 las propiedades cuyas revalorizaciones fueron publicadas en Edicto Emplazatorio en el año 2011, constituye una violación a la norma constitucional.

De lo anteriormente expuesto, esta Corporación de Justicia considera que los cargos aducidos en contra de los artículos 17 y 18 de la Constitución Política se encuentran enfocados en el análisis y punto

137
de vista de la Accionante sin lograr la confrontación entre la norma acusada de inconstitucional y los posibles cargos de infracción, por lo que no puede inferirse que el artículo 89 de la Ley 66 de 2015 viola los artículos 17 y 18 de la Constitución.

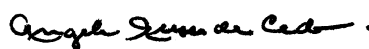
Por otro lado, debe tomarse en cuenta que lo dicho en relación con la no violación del artículo 19 de la Constitución en el presente caso, nos lleva de la mano a concluir que el artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, no discrimina a los propietarios de las fincas cuyos reavalúos fueron publicados mediante Edicto del año 2011, pues como hemos indicado anteriormente la licitación que realizó los reavalúos de estas fincas se encuentra mencionada en el artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, por lo que el contenido del artículo debe ser leído atentamente e interpretado para su correcta aplicación por parte de los funcionarios encargados en la materia.

Así las cosas, con fundamento en las consideraciones antes expuestas, se concluye que no se ha producido la transgresión constitucional endilgada.

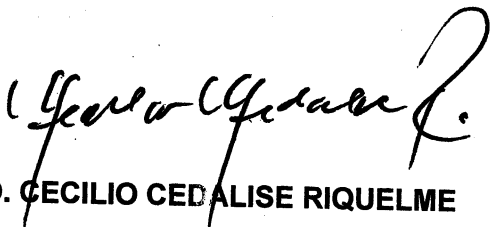
En consecuencia, el **Pleno** de la Corte Suprema de Justicia administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones.

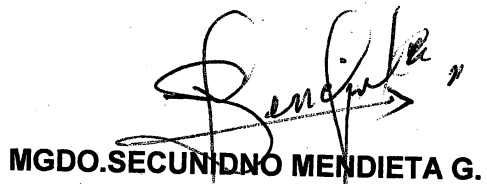
Notifíquese,

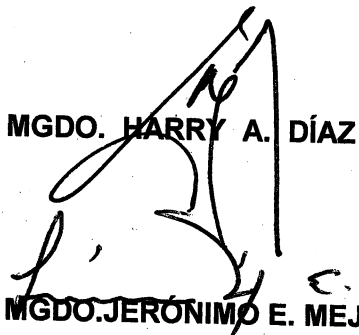

MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN


MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS


MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME


MGDO. SECUNDINO MENDIETA G.


MGDO. HARRY A. DÍAZ


MGDO. LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
CON SALVAMENTO DE VOTO

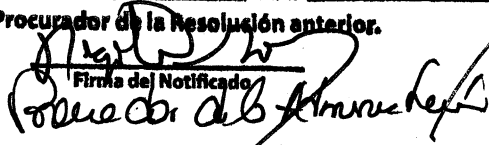

MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.


MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO
SALVAMENTO
DE VOTO


LIC. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

/dmj.-

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 28 días del mes de Mayo
de 20 19 a las 8:30 de la mañana.
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.


Firma del Notificado

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE
LEGAL ADVICE PANAMÁ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE
NESTEO S.A., CLAUDIA MARGARET CHELEW Y OTROS, EN CONTRA DEL
ARTÍCULO 89 DE LA LEY 66 DE 29 DE OCTUBRE DE 2016.**

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

Con todo respecto debo manifestar que no estoy de acuerdo con la decisión adoptada en el proyecto pasado en lectura, en el que se está declarando que no es inconstitucional el artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones.

En ese sentido, debo manifestar que la norma acusada de inconstitucional dispone lo siguiente:

“Artículo 89: Se derogan y quedan sin efecto todas las resoluciones que decretaron reavalúos catastrales sobre bien inmuebles, llevados a cabo por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, con fundamento en las licitaciones abreviadas por mejor valor No.2010-0-16-0-08-AV-001134; No.2010-016-0-08-AV-000384 y 2010-0-16-08-AV-001130, en los años 2012 y 2013 y publicados por edictos, así como las que son objeto de recurso de reconsideración y de apelación y las que se encuentran bajo la consideración de la Corte Suprema de Justicia o en alguna etapa procesal no ejecutoriada”.

Luego de revisar la norma demandada de inconstitucional, tenemos que manifestar que no compartimos el argumento del ponente, quien establece que, si bien, la norma acusada hace mención en una parte del párrafo a los años 2012 y 2013, no limita ni establece que solamente sean los reavalúos catastrales sobre bienes inmuebles publicados en estos años, ya que la norma no especifica individualmente que sean solamente los edictos de dichos años; no obstante, dicho argumento no lo compartimos,


toda vez que, la norma demandada claramente se refiere a las resoluciones que decretaron reavalúos en los años 2012 y 2013 y específicamente dispone que hayan sido publicados por edictos, refiriéndose en todo caso a los edictos que fueron publicados respecto a los reavalúos de los años 2012 y 2013, lo que a todas luces excluyen los del año 2011.

Diferimos de lo expuesto por el ponente cuando señala que, el alcance de la norma es aplicable a las propiedades publicadas mediante edictos en el año 2011, porque la norma es extensiva al indicar que se derogan y quedan sin efectos todas las resoluciones que decretaron reavalúos catastrales sobre bienes inmuebles con fundamento en las licitaciones descritas; sobre lo dicho no estamos de acuerdo, ya que la misma norma establece claramente y específica, cuáles son las resoluciones que se están derogando y dejando sin efecto, aunado al hecho que también dispone como condición que hayan sido publicadas por edictos, por lo que mal podría entenderse que esto también aplicaría para aquellas que se publicaron por edictos en el año 2011, ya que la misma se refiere a los años 2012 y 2013.

No obstante, como quiera que esa no fue la decisión a la que llegó la mayoría de los colegas magistrados, dejo consignado respetuosamente que, **SALVO EL VOTO.**

Fecha ut supra.


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.


YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General

140

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA FORENSE LEGAL ADVICE PANAMÁ, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE NESTO S.A., CLAUDIA MARGARET CHELEW CAMUS, MARTHA ARIAS BROSTELLA, PAN AMERICAN INVESTMENTSERVICES INC., ENOCH DELGADO MENDIZABAL, GRETHEL MARÍA HERNÁNDEZ ALTAFULLA, SHIRI DE PANAMÁ, S.A.; FLAMINGO COMMERCIAL DRUP, S.A., CLOTILDE FELISA RODRÍGUEZ DE LUNA, CHAMBESY PROPIETIES INC., SARITA HANONO DE TARAZI, LOVALLA S.A., SONIA CASTRO, PRINCESA ROYAL S.A., Y, FUNDACIÓN ELVIS, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 89 DE LA LEY 66 DE 29 DE OCTUBRE DE 2015, CONOCIDA COMO LEY DE DESCENTRALIZACIÓN.

**SALVAMENTO DE VOTO
MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

Con mi acostumbrado respeto, deseo expresar mi disentir con la decisión proferida por la mayoría, de DECLARAR QUE NO ES INCONSTITUCIONAL, el Artículo 89 de la ley 66 de 29 de octubre de 2015, que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones, pues considero que la frase **"en los años 2012 y 2013"**, es inconstitucional, al violentar el artículo 19 de la Constitución Nacional, tal como lo denuncian los actores, tal como lo exponemos a continuación:

Los activadores constitucionales señalan que la norma es discriminatoria, pues a pesar de que fueron revalorizados los valores catastrales de sus propiedades por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, con fundamento en las tercerizaciones que se realizaron a través de la licitación No.2010-0-16-0-08-AV-000384, es decir, con fundamento en los mismos actos públicos cuya revalorizaciones se dejan sin efecto por la norma demandada, dichos valores catastrales quedan excluidos de la norma, sin razonamiento alguno, al especificar que sólo se dejan sin efecto los avalúos realizados y publicados por edicto en los años 2012 y 2013, a pesar que las notificaciones por edicto de los reavalúos de sus propiedades fueron realizados en el año 2011.

Al respecto, del contenido de la resolución que disentimos, se extrae que se fundamenta la constitucionalidad de la norma, en que la misma *"no hace referencia a algún tipo de discriminación en contra de las fincas cuyos reavalúos*

fueron publicados a través de Edicto en el año 2011, ya que no existe en la redacción de la norma elementos que contengan aspectos discriminatorios o desigualdad jurídica injustificada frente a las propiedades en cuestión, por lo que no se viola el artículo 19 de la Constitución.” Y adicionalmente señala que si bien en la redacción de la norma se hace mención en una parte del párrafo a los años 2012 y 2013, esto no limita ni establece que solamente sean los reavalúos catastrales sobre los bienes inmuebles publicados en esos años, pues consideran que textualmente se derogan y quedan sin efecto todas las resoluciones que decretaron los reavalúos catastrales sobre los bienes inmuebles llevados a cabo con fundamentó en las licitaciones abreviadas de mejor valor N° 2010-0-16-0-08-AV-001134; N° 2010-16-0-08-AV-000384 y N° 2010-16-0-08-AV-001130, en los años 2012 y 2013, pues estima que la norma no especifica que sean solamente los edictos del 2012 y 2013.

Y es que de la lectura atenta de la norma, es que precisamente se debe concluir de su contenido, que su alcance solo se limita a los reavalúos llevados en los años 2012 y 2013, a raíz de estos actos públicos de tercerización, entre los cuales se encuentra el acto público N° 2010-16-0-08-AV-000384, mismo que sirvió como base para la contratación del servicio de avalúo y reavalúo, a través de los cuales se fijan nuevos valores catastrales en el 2011 a través de la Resolución 212 de 13 de julio de 2011 y cuya notificación de realiza el mismo año; redacción que, evidentemente excluye cualquier otro avalúo y reavalúo que se haya realizado en otro año distinto, en el caso que nos ocupa, los realizados y notificados por edicto en el año 2011.

Por lo tanto, **no puede considerarse que se encuentran incluidos los avalúos realizados y notificados en el año 2011**, puesto que la señalización de los años 2012 y 2013, limita y excluye a los demás reavalúos realizados productos de estos actos públicos.

Precisamente, la sola redacción de la norma, presupone una discriminación al no especificar la razón de la exclusión de los reavalúos

realizados y notificados en el 2011, y la diferenciación de estos con aquellos realizados en los años 2012 y 2013, que son los únicos a los que alcanza y se refiere la norma, estos últimos cuya tramitación también fue suspendida a través de la Resolución No.807-04-164-13 de 20 de noviembre de 2013, por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas, y que también es alcanzado por la derogatoria, tal como se expone en párrafo segundo de la norma demandada. Es decir, no se especifica que hay una situación diferenciada entre las revalorizaciones catastrales del 2011 con respecto a las del 2012 y 2013, ni porque merecen un tratamiento diferenciado, lo que supone una situación de discriminación.

La regulación que la ley disponga debe garantizar las condiciones de igualdad en las mismas circunstancias, razón por lo cual no puede aceptarse que en las regulaciones se hagan distinciones que no respondan a las distintas condiciones, lo que constituyan una discriminación. Las normas deben contemplar esquemas que actúen en condiciones de igualdad, que debe ser también garantizado atendiendo a lo dispuesto en el artículo 19 de nuestra Constitución Política, en concordancia con el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que contiene el principio de igualdad ante la ley y la no discriminación, cuando señala que *"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley"*. Un principio, que implica una complejidad conceptual, tal como se expone a continuación:

"La formulación de este principio resulta sencilla y simple en apariencia, en la medida en que recoge un mandato que algunos consideran muy claro, a saber, que se debe tratar a los iguales de la misma manera, y a los distintos de manera distinta. Sin embargo, cuando se profundiza en la comprensión de su sentido y alcance, la simplicidad conceptual se desvanece y el tema se vuelve particularmente resbaloso, lo cual explica la amplitud de las discusiones filosóficas sobre este derecho.

De un lado, existen distintas concepciones de igualdad, que pueden ser incluso incompatibles entre sí. Por ejemplo, no sólo no es lo mismo hablar de igualdad de trato, igualdad

de oportunidades o igualdad de resultados, sino que a veces el respeto de uno de estos tipos puede traducirse en la vulneración de otro, como lo muestran los casos de acción afirmativa, en los que resulta necesario desconocer la igualdad de trato para combatir desigualdades de resultados y oportunidades.

De otro lado, dotar de contenido concreto el mandato de tratar igual a los iguales y distinto a los desiguales es una tarea sumamente difícil en la medida en que es preciso determinar, dentro de la infinidad de semejanzas y diferencias que existen entre las situaciones o las personas, a cuáles se les debe dar mayor relevancia para determinar cuándo se puede decir que o a quién se debe tratar igual." (UPRIMNY YEPES, Rodrigo y SÁNCHEZ DUQUE, Luz María. Artículo 24. Igualdad Ante la Ley. **Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario.** Konrad-Adenauer-Stiftung. Fundación Konrad Adenauer. Editores Christian Steiner y Patricia Uribe, Impresiones Carpal, Panamá, mayo 2015. Pág.581)

Bajo este concepto, debe entenderse que está prohibida la distinción arbitraria, carente de objetividad y razonabilidad, que es la que constituye una discriminación, pues no toda distinción constituye una vulneración del derecho a la igualdad, ya que dicho concepto entre las personas y situaciones no es absoluto, al presentarse condiciones particulares entre ciertas personas, grupos y circunstancias, según de lo que se trate.

Con fundamento en lo anterior, frente a la ausencia de fundamento legal que sustente la diferenciación realizada en la norma, consideramos que lo **único que hace discriminativa la norma es la especificación de los años 2012 y 2013, siendo este el único aspecto de la norma que debió ser declarado inconstitucional**, puesto que la derogatoria de todas las resoluciones que decretaron reavalúos catastrales que se originaron en estos actos públicos, obedeció, como es un hecho conocido, a la disconformidad de los propietarios de los bienes inmuebles avaluados y gremios, respecto de los procesos de actualización catastral realizado en virtud de esta tercerización del servicio de avalúos realizada a través de estos actos públicos, y el impacto de los nuevos valores que fueron surgiendo, sin especificar un año determinado.

Por los motivos expuestos, en virtud de que no comparto la decisión adoptada por la mayoría, y estimo que debió declararse la inconstitucionalidad de la frase "en los años 2012 y 2013" del artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, para que efectivamente pueda considerarse que la norma se extiende a los avalúos realizados en el 2011; y ya que esta no fue la decisión adoptada, es que dejo consignado el presente SALVAMENTO DE VOTO.

Fecha ut supra,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


LICDA. YANIXSA YUEN
SECRETARIA GENERAL