

SECCION SEGUNDA
DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA
P L E N O

Magistrado Ponente: Demetrio A. Porras.

ROGELIO AROSEMENA, Presidente y Representante Legal de la Asociación de Propietarios de Panamá, demanda la inconstitucionalidad de los artículos 1316 y 1317 del Código Administrativo referentes a construcción de aceras e impuestos sobre ellas.

-
El Pleno declara que son CONSTITUCIONALES los artículos 1316 y 1317 del Código Administrativo.

-
En total acuerdo con el Procurador Auxiliar la Corte estima que las obras de ornato en beneficio de la ciudad y de la seguridad del tránsito público, no interfieren la situación de "bien de uso público" que tienen las aceras.

-
(Salvo su Voto el Magistrado Demetrio A. Porras).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, once de octubre de mil novecientos sesenta y tres.-

V I S T O S:

La Asociación de Propietarios de Panamá, por medio de apoderado especial, ha demandado la inconstitucionalidad de los artículos 1316 y 1317 del Código Administrativo por ser incompatibles -dice la demanda- con la norma que consagra el ordinal 5º del artículo 209 de la Constitución Nacional y los cuales artículos, dice el demandante, quedaron derogados en virtud de lo previsto en el artículo 253 de la Carta.

Los hechos básicos de esta demanda, son los siguientes:

"1º) La Asociación de Propietarios de Panamá es una entidad con personalidad jurídica reconocida por el Órgano Ejecutivo mediante Resolución Nº 175 el 1º de Septiembre de 1932 y que figura inscrita en el Folio 326 del Tomo 57, Asiento 5033 de la Sección de Personas Común en el Registro Público.

"2º) El señor Rogelio Arosemena, es Presi

dente y Representante Legal de la Asociación de Propietarios de Panamá, según consta en el Asiento 12.342 del Folio 55 del Tomo 382 de la Sección de Personas Común en el Registro Público.

"3º) El artículo 1316 del Código Administrativo obliga a los dueños a construir las aceras que acceden a los edificios de su propiedad de acuerdo con la anchura que determinen las Municipalidades.

"4º) El artículo 1317 del citado código, faculta a los Consejos Municipales para establecer sobre la propiedad inmueble urbana un gravamen denominado 'impuesto sobre aceras' destinado a la construcción o reparación de las aceras en los casos que los propietarios se nieguen a construirlas o a repararlas.

"5º) El Código Administrativo de cuyo articulado forman parte las disposiciones denunciadas como inconstitucionales entró en vigencia, de conformidad con lo ordenado por el artículo 1º de la Ley 1ª de 1916, el 1º de Julio de 1917.

"6º) El artículo 333 del Código Civil prescribe que las aceras hacen parte de las calles y que en los Municipios éstas son bienes de uso público.

"7º) El Código Civil entró a regir el 1º de Octubre de 1917 y, por ende, su vigencia es posterior a la del Código Administrativo.

"8º) La Constitución Nacional en el ordinal 5º del artículo 209, declara que pertenecen al Estado y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada los bienes que la Ley defina como de uso público.

"9º) Al tenor de lo dispuesto por el precepto constitucional citado en el hecho anterior, las aceras, declaradas bienes de uso público por el artículo 333 del Código Civil, como integrantes del patrimonio del Estado no pueden ser objeto de propiedad particular.

"10º) Existe así evidente incongruencia entre el principio que acogen los artículos del Código Administrativo cuya inconstitucionalidad se pide, en los que se considera a las aceras como bienes privados y la norma constitucional que se estima violada, en cuanto las reputa como bienes estatales no sujetos a apropiación particular.

"11º) La incompatibilidad entre los artícu

los 1316 y 1317 del Código Administrativo y el ordinal 5º del artículo 209 de la Constitución Nacional, conlleva la derogatoria de aquellos de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 253 de la Carta Magna, según el cual quedan derogadas todas las disposiciones vigentes al promulgarse la Constitución que le fueran contrarias".

"El Procurador Auxiliar de la Nación al evacuar el traslado de ley, en su extensa Vista Nº 70 de 21 de septiembre de 1962, objetó los argumentos de la demanda de la siguiente manera:

"Ahora bien. Entremos a deslindar los conceptos expuestos por el recurrente a tono con los principios que rigen la materia.

"De acuerdo con el contenido del artículo 209 de la Constitución Nacional 'pertenecen al Estado y son de uso público', los que allí se enumeran, y en el ordinal 5º extiende su virtualidad para 'los demás bienes que la Ley defina como de uso público'. Aquí no debe perderse de vista que claramente se especifican los 'pertenecientes al Estado' que el artículo 333 del Código Civil coloca las aceras como parte de las calles, en los Municipios. Esto nos indica que además del criterio amplio que encierra la norma constitucional por su jerarquía, en el orden jurídico no puede menospreciarse la forma como se encuentran definidos y clasificados esos bienes, en este caso, el referente a las aceras entre los 'bienes de uso público, en los Municipios'. Como se ve, no se presta a discusión el hecho de que son de uso público. De suerte, que no es errada la tesis que así sostiene de acuerdo como se encuentran configuradas, para los efectos de determinarlas, ya que son bienes de uso público, 'hacen parte de las calles' en los Municipios; esto es, que no se mira con la amplitud del orden nacional sino restringido -dentro de la esfera municipal- así como todos 'los demás bienes que los municipios posean serán patrimoniales'.

"Justamente el artículo 333 del Código Civil, disposición de orden sustantiva, se encarga de ubicar las aceras dentro de determinado sector de su organización política -atendiendo a división territorial- y le niega el atributo de 'bienes territoriales privados' en armonía con el principio general que proclama el artículo 209 -ordinal 5º- de la Constitución Nacional.

"Resta ahora averiguar si, como lo sostiene el demandante, los artículos 1316 y 1317 del

Código Administrativo impugnados, por razón de que establecen un procedimiento para la construcción de aceras optativo para los propietarios de las casas a que accedan, con lleva el vicio que se les atribuye.

"De la simple lectura del contexto de los artículos impugnados al usár en el 1316, la inflexión verbal 'serán' y en el 1317 'podrán', hay que admitir que no le da a estas disposiciones un carácter de obligatoriedad en cuanto a la aplicación de éstas, sino la hace optativa; valga decir, que el municipio no deja de reconocer la obligación en que está de construir las aceras con sus propios fondos, pero bien pueden hacerlas los propietarios de las casas para no estar obligados a pagar 'un gravamen que se denominará impuesto sobre aceras'; sin que por el hecho de que las construya el Municipio con su propio tesoro o el propietario del inmueble con su peculio, pierda el carácter de bien de uso público.

"Este concepto recoge el pensamiento del profesor Francisco Carnelutti, cuando expresa que 'las leyes están hechas con palabras pero estas palabras generan efectos maravillosos: de un sí o de un no depende el destino de innumerable hombres' y, de ahí, que si el legislador hubiera pensado que era obligación de los propietarios de casas construir las aceras que acceden a ellas hubiera aplicado en el primer caso la inflexión verbal 'deberán' y en el segundo 'establecerán', en vez de la expresión 'podrán establecer sobre la propiedad inmueble urbana un gravamen que se denominará impuesto sobre aceras', confrontándose de inmediato al factor de la previsibilidad, al disponer en el inciso segundo del artículo 1317:

'.....aplicable cuando la carencia o mal estado de éstas y la negligencia u oposición del propietario para construir las o repararlas, obligue a las autoridades municipales a ejecutar la obra en beneficio del ornato de la ciudad y de la seguridad del tránsito público'.

"La obligación clara en que está el municipio de construir las aceras -que hacen parte de las calles- en caso de que las autoridades municipales no lleguen a un acuerdo con el propietario del inmueble para que este las construya, demuestra que aunque éste último las construyera por cuenta propia, con la anuencia municipal, esa condición no implica que los bienes -aceras- pierdan su carácter de bienes del Estado, particularizada como patrimonio de los municipios y tener la fi-

nalidad de uso público.

"El recurrente en el planteamiento de sus razonamientos quiere encuadrar las disposiciones de los artículos del Código Administrativo impugnados, atribuyéndoles en su virtud a las aceras 'la calidad de bienes patrimoniales privados', partiendo de una falsa motivación, esto es, como si la construcción de las aceras fuese obligación de los dueños de inmuebles. La realidad no es, sin embargo, esta.

"De allí que se justifique el impuesto sobre aceras que establecen legalmente los municipios y que de ninguna manera, le quita la calidad que les otorga la norma constitucional coordinada con las especificaciones del Código Civil, porque el arbitrio sobre éstas es la consecuencia de aprovechamientos especiales de que sean susceptibles las propiedades destinadas al uso público; en otras palabras, que tiene por fin un beneficio particular (mayor comodidad y valorización de la finca) aun que no produce perturbación ni limitación al uso público. Finalmente, hay que convenir en que el gravamen no tiene un fin exclusivamente fiscal, sino también va dirigido a fomentar la construcción de aceras en caso de que no las construya el propietario del inmueble.

"En consecuencia, demostrado que los artículos 1316 y 1317 tiene justa razón de ser, acerca del procedimiento para la construcción de las aceras, y que obedecen a la organización de nuestro gobierno local, considero que no adolecen del vicio de inconstitucionalidad que se le imputa en esta demanda, al señalar las en conflicto con el ordinal 5º del artículo 209 de la Constitución Nacional".

La Corte está de acuerdo con la Vista del Procurador Auxiliar de la Nación que se ha transcrito, por cuanto las obras de ornato en beneficio de la ciudad y de la seguridad del tránsito público, no interfieren la situación de "bien de uso público" que tienen las aceras.

Además, debe tenerse presente que el Código Civil comenzó a regir el 1º de Octubre de 1917, lo mismo que el de Comercio, Penal, Judicial, Fiscal y de Minas. El Código Administrativo, de conformidad con el artículo 2º del Decreto 95 de 1917, dictado de conformidad con la Ley 44 de 1917 comenzó a regir el 1º de Enero de 1919, con excepción del Título V, y siendo las disposiciones del Código Administrativo, posteriores y de Derecho Público, sus disposiciones en cuanto no han contrariado la Constitución actual, están vigentes y ya se ha establecido que los artículos 1316 y 1317 del Código Adminis-

(238)

trativo, no interfieren con la disposición constitucional que se alega.

En consecuencia, la Corte Suprema, Pleno, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, DECLARA que son Constitucionales los artículos 1316 y 1317 del Código Administrativo.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta Oficial y archívese.

(Fdo) Demetrio A. Porras.-	(fdo) Gil Tapia E.-
(fdo) Germán López.-	(fdo) V. A. de León S.-
(fdo) M. A. Díaz E.-	(fdo) Andrés Guevara T.-
(fdo) Angel L. Casís.-	(fdo) Ricardo A. Morales.-
(fdo) Luis Morales Herrera.-	

(fdo) Roberto E. Díaz S.,
Secretario General ad-int.

////////

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DEMETRIO A. PORRAS.

No estoy de acuerdo con el fallo anterior y para ello me baso en las siguientes razones:

Los artículos 1316 y 1317 del Código Administrativo pugnan con lo dispuesto en el ordinal 5º del artículo 209 de la Constitución Nacional, interpretado a la luz del artículo 333 del Código Civil.

El artículo 209 de la Constitución Nacional dice:

"Art. 209.- Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada:

".....
.....

"5º. Los demás bienes que la Ley defina como de uso público".

El artículo 333 del Código Civil determina cuáles son los bienes de uso público como las calles, plazas, etc. y como las aceras son parte de las calles, las aceras son también de hecho y de derecho bienes de uso público.

Es indiscutible, pues, que si las aceras son bienes de uso público y lo son no solo de derecho sino de hecho, los artículos recurridos con inconstitucionales. Las aceras no pueden ser objeto de apropiación privada y lo serían de cumplirse lo establecido en los mencionados artículos, ya que al construir las les da derechos de propiedad

rios. Es al Municipio o al Estado a quien corresponde construir o reparar las aceras de las calles de las ciudades.

Ciertamente que la evolución del derecho de propiedad, "la dialéctica" de los filósofos griegos, ha establecido la limitación social de la propiedad privada, pero esta evolución no ha llegado aún hasta el desconocimiento o la abolición de todo derecho que arranca de la relación entre producción y apropiación, elementos fundamentales de equilibrio económico. Es legítimo, justo y lógico que quien produce se apropie de lo que produce y en esto es terminante nuestra Constitución de 1946.

Por lo anterior, salvo mi voto.

Panamá, 11 de octubre de 1963.

(Fdo) Demetrio A. Porras.

(fdo) Roberto E. Díaz S.,
Secretario General ad-int.