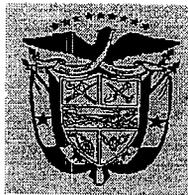


REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
-PLENO-

PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE MARZO DE DOS MIL OCHO (2008).

VISTOS:

Ante el Pleno de esta Corporación de Justicia el Licenciado **Mario Edgardo Esquivel Vásquez**, en representación de **La Asociación Unión de Productores de Publicidad Exterior (UPPEX)**, ha presentado demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006, que reforma la Ley 35 de 1998, por la cual se reorganiza el Ministerio de Obras Públicas.

I- LA PRETENSIÓN CONSTITUCIONAL Y SU FUNDAMENTO.

El activador constitucional tiene como pretensión que se declare la inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006, que reforma la Ley 35 de 1998, por la cual se reorganiza el Ministerio de Obras Públicas, por considerar que el mismo es contrario a los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 246 numeral 1 y 233 del Estatuto Fundamental.

Asimismo, la fundamentación fáctica en que se apoya la pretensión del peticionario, es del tenor siguiente:

“PRIMERO: La Asamblea Nacional en ejercicio de la función atribuida por el artículo 164 de la Constitución Nacional aprobó la Ley 11 de 27 de abril de 2006 “que reforma la Ley 35 de 1978, que reorganiza el Ministerio de Obras Públicas y la ley 94 de 1973 sobre contribución por valoración y dicta otra disposición.

SEGUNDO: A pesar que la citada Ley tiene como objeto la reorganización del Ministerio de Obras Públicas se incluyó dentro de la misma un artículo que faculta a dicha entidad a prohibir la instalación de nuevas estructuras y anuncios publicitarios o de cualquier otra edificación en las servidumbres viales y pluviales.

TERCERO: En el párrafo del Artículo 4 se otorga además un plazo de seis meses a los usuarios que poseen anuncios en la actualidad para obtener un permiso ante el Ministerio de Obras Públicas y la Alcaldía respectiva.

QUINTO (sic): El artículo 4 de la Ley 11 de 11 (sic) de 27 de abril de 2006 como la Resolución No.069 de 5 de julio de 2006 es contrario a la Constitución nacional porque impide a los municipios la posibilidad de obtener nuevos ingresos en base al producto de sus áreas”.

II. CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El accionante constitucional expone como normas constitucionales infringidas, los artículos 246 numeral 1 y 233 de la Carta Magna, por lo cual es pertinente pasar a citar el contenido de dichas disposiciones, así como el concepto de la infracción respectivo.

“Artículo 246. Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:

1. el producto de las áreas o ejidos lo mismo que de sus bienes propios

...” (Las negritas son del proponente constitucional)

“Artículo 233. Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determinen la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración pública y el traslado de la competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma”.

Una vez citados las disposiciones constitucionales que a juicio del censor son infringidas por la disposición legal, pasamos a consignar el concepto de la infracción, dando inicio con lo dispuesto acerca de la infracción al numeral 1 del artículo 246 ibidem.

El demandante afirma que la norma objetada infringe el numeral 1 del artículo 246 de la Constitución, puesto que al prohibir la norma demandada la instalación de

vallas publicitarias o cualquier otra edificación en los terrenos pertenecientes a la municipalidad, se entiende como una restricción a los municipios para que generen sus propios recursos por el aprovechamiento de sus bienes; además, expresa que la propia Ley 106 de 1973, le otorga facultades a las autoridades municipales, para explotar las áreas municipales (artículos 75, 76 y 77).

Aunado a lo anterior, afirma que existe un precedente inmerso en un pronunciamiento de la Procuraduría de la Administración, que fue acogido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, dentro de la Sentencia de fecha 13 de junio de 2004; señalando lo siguiente: "son los municipios los que constitucionalmente y legalmente están facultados para gravar los anuncios publicitarios en la vía pública. De modo que al conceder el Derecho Ejecutivo demandando al Ministerio de Obras Públicas, en efecto no sólo sería legislar en detrimento de las comunidades municipales que no percibirán las sumas que dichas actividades generen, sino que incluirá en forma negativa al fortalecimiento de aquellos municipios que perciban escasos ingresos de otras actividades que se generen dentro de su circunscripción".

Por otro lado, con relación al concepto de la infracción al artículo 233 de la Constitución, el accionante constitucional cuestiona la frase "*aprobación, o en la forma que determine el Ministerio de Obras Públicas, Obtener Aprobación del Ministerio de Obras Públicas*", las cuales se encuentran inmersas en el artículo 4 de la Ley 11 de 2006. Igualmente, trae a colación otra jurisprudencia, pero en esta ocasión es el fallo de 10 de enero de 2003, también de la Sala Tercera, donde se declara parcialmente nulos por ilegales los artículos 3, 8, 9, 10 11 literal A, 12, 14 y 16 inciso tercero del Acuerdo No.127 de 1996, las cuales tenían relación con ciertas facultades dadas al Departamento Técnico Legal de Obras.

Sigue expresando, que producto de la sentencia anterior se dispuso que las municipalidades, a través del Alcalde, autoricen e impongan las sanciones concernientes a las vallas y anuncios publicitarios; del mismo modo opina que la norma objetada le asigna ciertas funciones al Ministerio de Obras Públicas que le corresponden a los municipios, de manera que esto va en detrimento de la descentralización que pretende establecer las reformas Constitucionales, además termina diciendo que la norma demandada se aleja de un "mejoramiento social", por tanto con esta medida los municipios pierden fuentes de ingresos, lo que va en contra de un beneficio de los ciudadanos.

Todas estas consideraciones llevan al proponente constitucional a colegir, que la norma demandada debe ser declarada inconstitucional.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Al cumplirse el trámite de admisión de la demanda, se corrió en traslado a la Procuraduría de la Administración, a fin de que emitiera su opinión, de conformidad con el artículo 2563 del Código Judicial, lo cual llevó a cabo mediante Vista N° 425 de 22 de junio de 2007 (Ver fs.13 - 21), donde de manera condensada establece lo siguiente.

El jefe de la Procuraduría de la Administración, no comparte el criterio vertido por el demandante, porque considera que la disposición legal demandada no contraría ninguno de los dos preceptos constitucionales aducidos por el actor; básicamente sustenta su posición, al manifestar que la disposición legal acusada se fundamenta en los artículos 857 y 859 del Código Administrativo. Esto es así, porque la primera disposición legal forma parte de las facultades referentes a la Policía Material y la segunda guarda relación al contenido del artículo 1335 del mismo ordenamiento legal, que se refiere a la seguridad del tránsito en las vías públicas.

De igual forma, opina que la disposición bajo examen no menoscaba las facultad municipal de autorizar el uso de los bienes municipales (servidumbres), además no se establece un cobro en detrimento del establecido a favor de los Municipios, más bien dicho cobro se mantiene a favor de los mismos. Conjuntamente, reconoce que el tema referente a la facultad de las autoridades municipales de autorizar el cobro por los permisos de instalación de anuncios y estructuras publicitarias, ya ha sido debatido ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, quien ha confirmado su legalidad (Sentencia 21 de noviembre de 1997, de 10 de enero de 2003 y 13 de julio de 2004).

Respecto a la infracción al artículo 233 de la Constitución Nacional, el Procurador también manifiesta, que tal violación no se da, ya que opina que la Asamblea Legislativa lo que ha creado es una norma de carácter policivo, que rige a nivel nacional, con la finalidad de mantener la seguridad vial y del tránsito. Por tanto, según el Procurador lo pretendido por la Asamblea al expedir la norma demandada es, que el Ministerio de Obras Públicas como rama del Órgano Ejecutivo tenga una participación activa en lo concerniente a la utilización de las servidumbres

municipales, todo esto sin dejar a un lado el papel que juegan las autoridades municipales, quienes mantienen la competencia respectiva, por ser los Jefes de Policía del Distrito.

De allí, que el jefe de la Procuraduría de la Administración expresa que la norma legal demandada es constitucional, y así le recomienda al Pleno que la declare.

IV. FASES DE ALEGACIONES

Dentro del término previsto en el artículo 2564 del Código Judicial, compareció al proceso el proponente constitucional para presentar argumentos escritos con relación a la demanda de inconstitucionalidad bajo estudio (Ver fs. 28 a 31), donde reitera el planteamiento difundido en su libelo de demanda, a su vez exterioriza su discrepancia con la opinión del Procurador de la Administración, puesto que a raíz de la expedición de la norma objetada se ha causado un perjuicio económico a los municipios, porque actualmente no están expidiendo ningún tipo de permisos respecto al tema debatido en el presente proceso. Además, opina que del examen del artículo 2 de la Ley 35 de 30 de junio de 1978, se refiere a los bienes nacionales (carreteras, puentes, edificios o construcciones, etc.), no a los bienes municipales.

V. DECISIÓN DE LA CORTE

Una vez expuestos los argumentos del demandante, tanto los vertidos en la demanda, como en la fase de alegaciones, y el concepto difundido por el Procurador de la Administración, entra el Pleno a considerar la pretensión que se formula en la demanda, pero no sin antes encaminarnos a decidir la presente controversia, instaurando una confrontación de la norma acusada con cualquier precepto constitucional que pueda verse infringido, atendiendo a lo que establece el principio dispositivo atenuado recogido en el artículo 2566 del Código Judicial, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva.

A este tenor, es importante previo al pronunciamiento de fondo, citar el contenido de la norma acusada, la cual es del tenor siguiente:

“Artículo 4. A efecto de garantizar la seguridad vial y del tránsito, se prohíbe la instalación de estructuras y anuncios publicitarios o de cualquier otra edificación, en las servidumbres viales y pluviales a nivel

nacional, que no constituyan infraestructura para los servicios públicos, la cual podrá realizarse mediante aprobación escrita en la forma que determine el Ministerio de Obras Públicas.

Los anuncios y las estructuras publicitarias podrán ser instalados en los lugares permitidos por la ley, y deberán cumplir con la obtención de los permisos municipales correspondientes.

Parágrafo. Las estructuras y los anuncios publicitarios que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentren instalados y cuenten con el respectivo permiso alcaldicio de instalación, tendrán un plazo de hasta seis meses para obtener del Ministerio de Obras Públicas y de la alcaldía respectiva la aprobación de la viabilidad para mantenerse instalados.

Cumplido el plazo antes señalado sin obtener la aprobación a que se refiere el presente parágrafo, se ordenará su inmediata remoción”.

Luego de citar el contenido de la norma denunciada, esta Sala Plena opina que no comparte el criterio vertido por el recurrente constitucional, pues a través de la presente acción constitucional, que tiene como punto medular la facultad dada por Ley al Ministerio de Obras Públicas, para garantizar la seguridad vial y de tránsito en todo el territorio nacional, lo cual a juicio del recurrente restringe la facultad de los municipios de otorgar el uso de terrenos municipales, con el fin de instalar en ellos vallas publicitarias, y que a su vez constituye una fuente de ingresos para los gobiernos locales; sin embargo, desde su punto de vista al expedirse el artículo 4 de la Ley 11 de 27 de abril de 2006, se atentó contra la descentralización de los municipios, que recientemente se introdujo a la Constitución, en el acto reformativo de 2004.

La primera razón por la cual el Pleno no coincide con el recurrente, se da en el hecho de que el contenido de la norma demandada, como bien señala el Procurador de la Administración no le quita la potestad a los gobiernos locales de autorizar el uso de las servidumbres municipales, más bien lo que pretende es mantener la seguridad vial y del tránsito en todo el país, puesto que la disposición acusada tiene su aplicación en el ámbito nacional y no en determinado distrito. Por tanto, la norma es consecuencia del ejercicio de una función del Estado, creada a través del órgano productor de la norma jurídica y ejecutada por una entidad administrativa (Ministerio de Obras Públicas), que forma parte del Órgano Ejecutivo.

Aunado a lo anterior, de todos es conocido la división del poder público (órgano ejecutivo, legislativo y judicial), los cuales ejercen distintas funciones, pero para el caso en particular nos interesa la función dada al ejecutivo, porque vemos que la Ley bajo examen reorganiza un ente administrativo (parte del Órgano Ejecutivo), que a partir de la expedición de la disposición legal demandada tiene a su cargo garantizar la seguridad vial y del tránsito en todo el territorio nacional. A la par, esta

Corte considera que al dar la norma tal facultad al Ministerio de Obras Públicas, no va en contra de la autonomía dada por la Constitución a los gobiernos locales, como señala el activador constitucional.

Veamos lo que el reconocido autor Rafael Bielsa, nos dice sobre las funciones del Estado.

“Del concepto de Estado en sentido formal (organización jurídica de la sociedad) se sigue que para poder realizar él sus funciones esenciales debe constituirse, es decir, establecer un sistema de órganos mediante, los cuales manifieste su voluntad y ejerza sus funciones, sean necesarias o contingentes. Esta actuación de voluntad dirigida a la consecución de esos fines, genera la actividad del Estado. Según manifestaciones inmediatas de la actividad dirigida a esos fines se presenta una diferenciación específica fundamenta, que se resume en la clásica trinidad; **legislación, jurisdicción y administración**”. (Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I, págs. 179-180) **(Las negritas son de la Corte)**

Sobre el particular nuestra Constitución en el Título I, denominado “El Estado Panameño”, específicamente el artículo 2, cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de lo **Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial**, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”. **(Las Negritas son de la Corte)**

De allí, que esta Corte coincide con el planteamiento esbozado por el Procurador de la Administración, al señalar que al crear la norma en cuestión la Asamblea Nacional emite una normativa legal que viene a formar parte de las disposiciones sobre Policía General (Policía Material), las cuales pueden ser creadas por este Órgano del Estado, en función de las atribuciones dadas por la Constitución, en búsqueda, como es el presente caso, de garantizar la seguridad vial y del tránsito en todo el territorio nacional, en función a lo que establece los artículos 1, 2 y 3 literales a, b y c, de la Ley 35 de 30 de junio de 1978 (Por la cual se reorganiza el Ministerio de Obras Públicas).

Observemos lo que la Sentencia de fecha 28 de julio de 2006, emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, sobre la facultad de la Asamblea Nacional, para dictar este tipo de disposición legal.

“Aunado a lo anterior, respaldamos la opinión de la Procuraduría de la Administración, cuando dice que el artículo 858 del Código Administrativo establece que pueden dictar disposiciones de Policía

General **la Asamblea** y el Presidente de la República, sobre Policía Especial, cuyas bases están en la Ley...” **(Las negritas son de la Corte)**

Justamente, no es cierto que la norma demandada le asigne funciones dadas a los municipios al Ministerio de Obras Públicas, pues del contenido de la misma, se puede reparar que se mantiene las atribuciones a los municipios, ya que la misma norma a pesar de *“prohibir la instalación de estructuras y anuncios publicitarios o de cualquier edificación, en las servidumbres viales y publicitaria a nivel nacional”*; no es menos cierto que también expresa que: *“los anuncios y las estructuras publicitarias podrán ser instalados en los lugares permitidos por la ley, y deberán cumplir con la obtención de los permisos municipales correspondientes”*.

Así que, no se puede desconocer que la norma bajo examen mantiene la facultad dada a los municipios de autorizar los permisos para la instalación de las referidas estructuras; además, el párrafo del tal mencionado artículo hace referencia a aquellas estructuras que estén instaladas a la fecha de entrada en vigencia de la precitada Ley, y cuenten con los permisos necesarios, tendrán un plazo de seis (6) meses para gestionar la aprobación de la viabilidad para mantenerse instalados, lo cual debe tramitarse ante el Ministerio de Obras Pública y la Alcaldía respectiva. Al mismo tiempo, es claro que lo establecido en el contenido del párrafo del artículo demandado, es garantizar la seguridad vial y del tránsito, al requerir luego de la vigencia de la Ley, la obtención del trámite antes mencionado, lo que a criterio de esta Corte no va en contra del contenido de los artículos 246 numeral 1 y 243 de la Constitución (el primero se refiere a los ingresos de los municipios y el segundo respecto a la descentralización de los gobiernos locales).

Otro aspecto que lleva a este Tribunal Constitucional, a colegir que no existe violación a los preceptos constitucionales señalados por el demandante, es el hecho que dentro del contenido de la norma demanda no se contempla ningún cobro a favor del Ministerio de Obras Públicas por la expedición de la aprobación de la viabilidad que deberán tramitar los propietarios de las edificaciones que se encuentren instaladas a partir de la vigencia de la renombrada Ley, o de aquellas que se pretendan instalar a partir de la vigencia de la misma ante el renombrado Ministerio. Pues bien, esta debidamente definido que el cobro es potestad y a favor de los municipios, lo cual indica que no puede alegarse que la norma va en contra de los ingresos municipales, como afirma el demandante.

Sobre la base de los planteamientos antes expuestos, y dado que el contenido del artículo de la Ley impugnada no violenta los preceptos constitucionales

HI

invocados, ni ninguna otra disposición constitucional, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia estima que la misma debe ser declarada constitucional y así procede a decidirlo.

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 4 de la Ley No. 11 de 27 de abril de 2006, publicada en Gaceta Oficial No.25,535 de 2 de mayo de 2006, que reforma la Ley 35 de 1978, por la cual se reorganiza el Ministerio de Obras Públicas, y la Ley 94 de 1973, sobre contribución por valorización, y dicta otra disposición.

Notifíquese y Publíquese.

MGDO. ANIBAL SALAS CÉSPEDES

MGDO. WINSTON SPADAFORA F.

MGDO. ADÁN ARNULFO ARJONA L.

MGDA. ESMERALDA AROSEMENA

MGDO. VÍCTOR L. BENAVIDES P.

DE TROITIÑO

MGDO. ALBERTO CIGARRUISTA C.

MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.

MGDO. HARLEY J. MITCHELL D.

MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN

DR. CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los, 30 días del mes de mayo de
año 2008 a las 9:00 de la tarde
Notifico a las 15:30 de la mañana

Firma del Notificador