

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1122

Panamá, 19 de octubre de 2016

Proceso de Inconstitucionalidad.

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

La Magíster Marcela Gómez de Antinori, actuando en representación de **Nestee, S.A. Claudia Margaret Chelew Camus y otros**, demanda la inconstitucionalidad del artículo 89 de la Ley 66 de 29 octubre de 2015, conocida como Ley de Descentralización.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto de la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Norma acusada de inconstitucional.

La Magíster Marcela Gómez de Antinori, actuando en nombre y representación de **Nestee, S.A., Claudia Margaret Chelew Camus y otros** demanda la inconstitucionalidad 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”*; norma cuyo texto íntegro dispone lo siguiente:

“Artículo 89. 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.2010-0-16-0-08-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 encuentren bajo la consideración de la Corte Suprema de Justicia o en alguna etapa procesal no ejecutoriada.

También se derogan todas las resoluciones de avalúo suspendidas mediante la Resolución No.807-04-164-13 de 20 de noviembre de 2013, emitidas por la Dirección de Bienes Patrimoniales del Estado del Ministerio de Economía y Finanzas y

publicadas en Gaceta Oficial No.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 éstas, incluyendo aquellos incoados sobre bienes inmuebles que estén pagando un nuevo impuesto de inmuebles con fundamento en dichos reavalúos.”

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y el concepto de la violación.

La activadora constitucional señala que la norma impugnada infringe los siguientes artículos de la Carta Fundamental:

1. El artículo 17, según el cual las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera que 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 la Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial);

2. El artículo 18, que establece que 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 (Cfr. foja 6 del expediente judicial);

3. El artículo 19, que contiene la prohibición de fueros o privilegios personales ni discriminación (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

A juicio de la recurrente, la norma impugnada lesiona las disposiciones constitucionales antes indicadas; puesto que la norma legal impugnada desconoció los derechos a bienes inmuebles que se encontraban en igualdad de condiciones que otros que sí gozaron de dicho privilegio, consistente en la revocatoria de los valores exagerados en impuesto de manera oficiosa, por el gobierno anterior (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

En este orden de ideas, la accionante señala que al omitirse 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, las autoridades de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, no podían revocar los valores derivados de avalúos parciales, lo cual han hecho y esto vulnera la norma constitucional inherente la responsabilidad del servidor público por extralimitación de funciones o por omisión en su ejercicio (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Continúa indicando que, a pesar que la norma demandada de inconstitucional, discrimina directamente del derecho de revocatoria de las valorizaciones injustificables a bienes inmuebles que fueron publicadas en los Edictos Emplazatorios del 2011, a pesar que se tratan de 700 fincas que se encontraban en igualdad de condiciones que las publicadas en Edictos Emplazatorios de los años 2012 y 2013, constituyéndose esto en un acto discriminatorio (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

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 del 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 del 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 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 y 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 de 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. **2010-0-16-0-08-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 censorsa 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 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 suspendidas mediante la 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.

Sobre el principio constitucional que consagra el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, existe un criterio jurisprudencial emitido por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, fechado 27 de junio de 1996, que en lo medular indica:

"También indica el Dr. César Quintero que: ... La Corte ha sostenido de manera uniforme que **esta norma sólo puede ser atacada de inconstitucional si favorece a determinada persona, a título personal e individual**. La Corte en sentencia del 28 de diciembre de 1993, al analizar el artículo 19, se refiere a la obra del Doctor César Quintero, Derecho Constitucional, y en su parte medular expone lo siguiente:

Todo lo expuesto indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término.

El distingo entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable. El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, como el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar.

Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de **su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas**.

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la Ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en **que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias.**"

Más reciente, existe un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, de fecha 27 de marzo de 2014, que me permito citar para mayor ilustración del presente análisis, que debe tenerse en cuenta al momento de confrontar la norma impugnada frente al texto constitucional, y dice así:

"Lo primero que debemos tener presente, es que el contenido de esta norma constitucional fue objeto de cambios al momento de surtirse la modificación de la Carta Magna en el año 2004. Por ejemplo, se introdujo la palabra discapacidad, como una

de las razones por las que no pueden darse fueros, privilegios o discriminación. Otra modificación, y de mayor transcendencia para la causa que nos ocupa, es la eliminación del término 'personales'. En otras palabras, antes del año 2004 el artículo en mención indicaba que, 'No habrá fueros o privilegios personales...', mientras que actualmente se lee, 'No habrá fueros o privilegios...'.

Por ello, se concluye que los fueros personales no son los únicos que se impiden en la actualidad.

Pese a esto, **debe tenerse presente que subsisten elementos que deben verificarse al momento de determinar si se concretiza una vulneración a la Constitución Nacional. Entre ellos podemos mencionar, la existencia o no de una desigualdad jurídica injustificada, una discriminación en base a raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas, o tratos desfavorables e injustos entre personas y grupos que se encuentren en una situación similar.** (lo resaltado es nuestro)." (Cfr. Acción de Inconstitucionalidad del 27 de marzo de 2014 bajo la ponencia del Magistrado Hernán De León Batista).

De conformidad con el criterio jurisprudencial expuesto al efectuar un contraste entre la norma impugnada, es decir, el artículo 89 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 en su totalidad pues la censora no menciona una frase en particular, sino el hecho que esta norma no incluye a las fincas cuyos reavalúos fueron publicados mediante Edicto en el año 2011, no se aprecia de su lectura que la misma contenga elementos que denoten discriminación, desigualdad jurídica injustificada o trato desfavorable frente a un grupo que se encuentra en situación similar.

Otra norma que estima vulnerada la censora, es el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley les ordena, y en tal sentido considera la accionante que ha sido tal la confusión que la redacción del artículo 89 de la ley 66 de 2015 ha creado, que a la fecha se han revocado los valores a algunos y a otros no, incurriendo incluso en extralimitación de funciones al beneficiar a algunos propietarios de fincas que la ley no incluyó, al igual que el artículo 17 de la Carta Magna pues la norma desconoció un derecho que tenían los propietarios de las fincas no incluidas (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Estimamos que este **cargo de infracción aducido** por la accionante, la Magister Marcela Gómez de Antinori, no puede prosperar puesto que el mismo versa sobre la interpretación

administrativa que se ha hecho sobre la derogatoria de los reavalúos de propietarios de fincas que se efectuaron durante el anterior gobierno y el posible procedimiento que estén dándole los funcionarios encargados de su aplicación, y no sobre el contenido material del artículo 89 y su confrontación con la norma constitucional que se aduce como infringida, lo que es contrario al **Principio de Evidencia en materia constitucional**, que recoge la jurisprudencia nacional al señalar lo siguiente:

“El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tiene en Panamá, de acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, la misión de guardar la integridad de la Constitución. Ello significa que, **cuando por medio de cualquier vía del proceso constitucional, se impugne una norma o un acto como inconstitucional, la Corte deberá confrontar el texto de la norma o acto acusado con la disposición constitucional que se estima infringida y por los motivos que se alegan como causantes de la violación. Esa violación tiene que ser clara y sin lugar a dudas de ninguna naturaleza**, después de un análisis jurídico exhaustivo del problema de derecho planteado.

...
En un fallo de 5 de diciembre de 1994, en una demanda de inconstitucionalidad contra una sentencia del Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia dijo:

‘Cabe tener en cuenta que el recurso de inconstitucionalidad se rige por **el principio de evidencia**, en virtud del cual para que proceda una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad, impugnados por razones de forma o de fondo, es **necesario que se quebranten las normas constitucionales de una manera clara, notoria, precisa e indudable, que la violación emerja de manera evidente e incontestable, más allá de todo reparo o duda razonable.**’

...
Por tanto cuando **existan dudas sobre la constitucionalidad de la ley o no emerja de una manera clara la infracción alegada, el deber de la Corte es mantener la constitucionalidad de la ley.**” (Molino Mola, Edgardo. La Jurisdicción Constitucional en Panamá. En un Estudio de Derecho Comparado. Cuarta Edición Actualizada. 2011. Página 104 y 105). (La negrita es nuestra).

En opinión de esta Procuraduría, en este señalamiento vertido por la activadora en sustento de su pretensión no se **evidencia una violación clara y, sin lugar a dudas, de ninguna naturaleza** en el texto del artículo 89 de la Ley 66 de 2015 que **infrinja el artículo 18 constitucional**, tal como lo exige el principio de evidencia antes indicado, la misma suerte corre el cargo hecho sobre la vulneración del **artículo 17 de la norma fundamental**.

Por las consideraciones previamente expuestas, solicitamos a los Miembros de esta Alta Corporación de Justicia, en Pleno, se sirvan 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;** ya que no infringe los artículos 17, 18, 19 ni algún otro de la Constitución Política de la República.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General

Expediente 626-16-I