

Proceso de Inconstitucionalidad La firma Guerra, Sierra, Villaláz y Atie en representación de **Agencias Continental, S.A.**, contra el **Artículo Vigésimo Sexto del Acuerdo Municipal N°72 de 26 de junio de 2000.**

Concepto

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

En virtud del traslado que nos ha conferido Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, mediante resolución fechada 26 de junio de 2002, de la Advertencia de Inconstitucionalidad incoada por la firma forense Guerra, Sierra, Villaláz y Atie en representación de **Agencias Continental, S.A.**, contra el Artículo Vigésimo Sexto del Acuerdo Municipal N°72 de 26 de junio de 2000, procedemos a emitir nuestro Concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, numeral 1, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, "que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales".

I. La norma acusada de inconstitucional.

La pretensión de inconstitucionalidad se circunscribe al artículo Vigésimo Sexto del Acuerdo Municipal N°72 de 2000, que a la letra expresa:

"Artículo Vigésimo Sexto: La persona natural o jurídica que coloque estructuras publicitarias sin autorización a que se refiere el presente Acuerdo, o viole las especificaciones de su compromiso con la Alcaldía, será sancionado con multa entre DOSCIENTOS BALBOAS Y DIEZ MIL BALBOAS (B/.200.00 y B/.10,000.00) la

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

cual será establecida atendiendo la gravedad y reincidencia en la falta, sin perjuicio de la obligación de retirar el anuncio, rótulo o estructura publicitaria en forma inmediata. En estos casos, el sancionado podrá interponer los recursos que establece la Ley.

Las sanciones a que se refiere el presente Artículo serán impuestas por el Alcalde del Distrito de Panamá, a favor del Tesoro Municipal."

II. Norma constitucional considerada como infringida:

De conformidad con lo expuesto por la apoderada judicial de la empresa Agencias Continental, S.A., el artículo Vigésimo Sexto, ya citado, infringe el artículo 31 de la Constitución Política Nacional, que consagra lo siguiente:

"Artículo 31: Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicables al acto imputado."

III. Como concepto de la violación, la representante judicial de la accionante explicó lo que a seguidas se copia:

"El artículo vigésimo sexto del Acuerdo Municipal No. 72 de 26 de junio de 2000, viola directamente por omisión la disposición constitucional antes citada, porque la misma desconoce, que el artículo 31 de la Constitución Política expresa taxativamente que solamente serán penados los hechos declarados como punibles por Ley. El Acuerdo Municipal objeto de esta Advertencia de Inconstitucionalidad sobrepasa las facultades que la Constitución de la República y las leyes le otorga a los Consejo (sic) Municipales, ya que estos funcionarios no están facultados para emitir ningún acto administrativo que tenga por objeto sancionar, multar a personas naturales o jurídicas que contravengan disposiciones que regulan la instalación y control de anuncios y rótulos publicitarios, en virtud de que las sanciones hacia personas naturales o jurídicas deben estar consagradas en una Ley de la República y no en acuerdos o Decreto (sic) Municipales.

Esto es, que una Ley aprobada en forma establecida por la Constitución de la República, por la Asamblea Legislativa es el único instrumento que puede ser utilizado para declarar punibles o sancionables las actividades de los ciudadanos." (Cf. f. 7 y 8)

Concepto de la Procuraduría de la Administración

Previo al examen del cargo de inconstitucionalidad que se le endilga al artículo vigésimo sexto del Acuerdo Municipal N°72 de 26 de junio de 2000, "por medio del cual se deroga el Acuerdo Municipal N°127 de 13 de agosto de 1996, y se adoptan otras disposiciones", consideramos oportuno efectuar un breve recuento del caso bajo análisis.

Observamos que la Alcaldía del Distrito de Panamá citó a la sociedad anónima denominada Agencias Continental, para que respondiera a los cargos por la instalación ilegal de una estructura publicitaria en el Corregimiento de Bella Vista; en virtud que, infringió lo dispuesto en el artículo vigésimo sexto del Acuerdo Municipal N°72 de 26 de junio de 2000.

La lectura del artículo vigésimo sexto del referido Acuerdo Municipal, nos demuestra que el mismo establece una multa que oscila entre los B/.200.00 y B/.10,000.00, sin perjuicio del retiro del anuncio, rótulo o estructura publicitaria, colocados en violación a las normas administrativas municipales que regulan el tema.

Al revisar la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973, "Sobre Régimen Municipal", apreciamos que ésta solamente regula en el artículo 80 lo atinente al establecimiento de sanciones, aplicables a los defraudadores morosos o remisos en el pago de sus rentas, impuestos, tasas y contribuciones.

Por consiguiente, este Despacho comparte la posición de la apoderada judicial de la empresa demandante, en cuanto

considera que el artículo vigésimo sexto del Acuerdo Municipal N°72 de 26 de junio de 2000, expedido por el Alcalde del Distrito de Capital, es violatorio del artículo 31 del Estatuto Fundamental, el cual claramente establece que sólo pueden ser penados los hechos declarados punibles por **Ley**.

Es el caso, que el Acuerdo Municipal N°72 de 26 de junio de 2000, no es una ley formal, de las dictadas por el Órgano del Estado señalado por la Constitución como titular de la potestad legislativa; y, por tanto, a través del mismo no puede crearse una falta administrativa con su respectiva pena, como en efecto se hace cuando se dispone sancionar con una multa, a las personas naturales o jurídicas que coloquen estructuras publicitarias sin autorización o que siendo autorizadas desconozcan o violen las especificaciones del compromiso pactado.

La norma constitucional conculcada tiene la finalidad de constituir una garantía para los ciudadanos, al establecer que ningún hecho puede ser considerado delito, y por extensión falta o contravención administrativa, ni haber sanción, si tal conducta y su punibilidad no han sido previamente contempladas en una ley expedida por el Órgano Legislativo.

En este sentido, el Pleno de Vuestro Honorable Tribunal de Justicia se pronunció en Sentencia fechada 25 de mayo de 1992, en los siguientes términos:

"En cuanto al artículo cuarto también tachado de inconstitucional establece sanciones a los representantes o dirigentes de las distintas iglesias, congregaciones y sectas religiosas que infrinjan lo dispuesto en el decreto, tales como amonestación, multa y prohibición de reunir su agrupación en

lugar público, en esencia lo que hace es crear una figura delictiva y la pena correspondiente, que la Constitución Nacional reserva a la Ley conforme a la garantía consagrada en el artículo 31, que dice:

'Artículo 31.- Solo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado.'

De lo cual resulta incuestionable el vicio de inconstitucionalidad de que se acusa al impugnado artículo del cuestionado decreto alcaldicio, al infringir sin la menor duda el transcrito artículo de la Constitución Nacional." (La subraya es nuestra)

Si confrontamos lo expresado anteriormente por el Honorable Pleno, con el caso sub júdice, es indudable que estamos frente a casos similares, ya que el Artículo Vigésimo Sexto del Acuerdo Municipal N°72 de 2000 establece una conducta punitiva, consistente en la colocación de estructuras publicitarias sin autorización o que siendo autorizadas se desconozcan o violen las especificaciones del compromiso suscrito; y, a su vez, está imponiendo una multa cuyo monto puede ser desde B/.200.00 hasta B/.10,000.00, según la gravedad del acto.

Es importante recordar que, si bien, los Consejos Municipales regulan la vida jurídica de los Municipios a través de Acuerdos, que tienen fuerza de Ley dentro del Distrito respectivo (Art. 14 Ley N°106 de 1973); no podemos obviar que, la vía para establecer conductas delictivas y sus penas a los particulares, sean personas naturales o jurídicas, es por medio de Leyes emitidas por el Órgano Legislativo, situación que no ha operado en el caso bajo estudio.

Por los anteriores señalamientos, consideramos debe declararse **INCONSTITUCIONAL** el artículo vigésimo sexto del Acuerdo Municipal N°72 de 26 de junio de 2000, y así lo solicitamos, respetuosamente, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia sea declarado en su debida oportunidad.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/11/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración