



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 22 de junio de 2007

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Mario E. Esquivel Vásquez, actuando en nombre y representación de **LA ASOCIACIÓN UNIÓN DE PRODUCTORES DE PUBLICIDAD EXTERIOR (UPPEX)**, contra el artículo 4 de la ley 11 de 27 de abril de 2006 que reforma la ley 35 de 1978, la cual, a su vez, dicta medidas para la reorganización del Ministerio de Obras Públicas y modifica, asimismo disposiciones de la ley 94 de 1973 sobre contribución por valoración.

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

**Honorable Magistrada Presidenta del Pleno de la Corte
Suprema de Justicia.**

Acudimos 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 a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Disposición legal acusada de inconstitucional.

La parte actora solicita que se declare inconstitucional el artículo 4 de la ley 11 de 27 de abril de 2006 que reforma la ley 35 de 1978 la cual, a su vez, dicta medidas para la reorganización del Ministerio de Obras Públicas y modifica asimismo disposiciones de la ley 94 de 1973 sobre contribución por valoración, el cual se transcribe a renglón seguido:

“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 publicitarios 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.”

II. Disposiciones constitucionales que se estiman infringidas y concepto de las infracciones alegadas.

El apoderado judicial de la asociación accionante estima que el artículo 4 de la ley 11 de 27 de abril de 2006 infringe:

A. El numeral 1 del artículo 246 de la Constitución Política, que incluye entre las fuentes de ingreso municipal, el producto de sus áreas y ejidos lo mismo que de sus bienes propios.

Señala que al prohibir la instalación de estructuras y anuncios publicitarios o cualquier otra edificación en las

servidumbres viales y pluviales a nivel nacional se impide a los municipios obtener los ingresos que antes obtenían al otorgar permisos para instalar estos anuncios en los lugares donde antes era permitido y que la norma acusada prohíbe, lo cual es, a su criterio, una violación directa de la Constitución Política de la República.

En apoyo a su argumento agrega que la ley 106 de 1973 en sus artículos 75, 76 y 77, incluye entre las actividades gravables por parte del municipio, la instalación de anuncios fijos, carteleras u otros, en la vía pública o en terrenos municipales e instalación de vallas, puntuales (sic), o andamios en vías públicas.

B. El artículo 233 de la Constitución Política de la República, que al establecer principios generales acerca del régimen municipal, señala algunas de las funciones atribuidas a los municipios.

El apoderado judicial de la accionante señala que la norma acusada de inconstitucional asigna funciones al Ministerio de Obras Públicas que ya son propias de los municipios, atentando de esta forma contra la descentralización que pretenden establecer las reformas constitucionales introducidas en el año 2004.

Finalmente puntualiza que las disposiciones impugnadas obstaculizan el mejoramiento social para los ciudadanos al impedirle a los municipios generar ingresos.

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Contrario a lo señalado por la accionante en cuanto a la infracción de las normas constitucionales a las que se ha

hecho referencia, este despacho observa que el artículo 4 de la ley 11 de 27 de abril de 2006, demandado como inconstitucional, contiene una prohibición aplicable a nivel nacional, por lo que de conformidad con el artículo 857 del Código Administrativo viene a formar parte de las disposiciones sobre **Policía General**, y más concretamente sobre **Policía Material**, que según el segundo párrafo del artículo 859 en relación con el artículo 1335 del mismo cuerpo normativo tiene por objeto la seguridad del tránsito en las vías públicas.

En efecto, estas nuevas disposiciones sobre **Policía Material** dictadas por la Asamblea Nacional, según lo permiten los artículos 858 y 859 del Código Administrativo, establecen lo siguiente:

- Que 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.
- Que los anuncios y las estructuras publicitarios podrán ser instalados en los lugares permitidos por la ley, y deberán cumplir con la obtención de los permisos municipales correspondientes.
- Que las estructuras y los anuncios publicitarios que, a la fecha de entrada en vigencia de la ley 11 de 2006, 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.

- Que cumplido el plazo antes señalado sin obtener la aprobación mencionada, se ordenará su inmediata remoción.

Visto lo anterior, la Procuraduría de la Administración es del criterio que la disposición acusada no menoscaba la facultad de los municipios para expedir permisos para la instalación de anuncios y estructuras publicitarias y, en consecuencia, percibir el cobro de los impuestos y demás contribuciones correspondientes. Tampoco establecen el cobro de ninguna contribución de carácter nacional en detrimento de los ingresos que deben percibir los gobiernos locales como producto de sus áreas, ejidos y demás bienes propios.

En realidad, todas las regulaciones sobre Policía Moral antes descritas se establecen, según se expresa en la norma demandada, **a efecto de garantizar la seguridad vial y de tránsito;** materias que a nuestro entender son competencia del Ministerio de Obras Públicas, tal como se desprende de lo dispuesto en 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, las cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 1. El Organo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Obras Públicas tendrá la misión de llevar a

cabo los programas e implantar la política de construcción y mantenimiento de las obras públicas de la Nación."

"Artículo 2. El concepto de Obras Públicas tal como se utiliza en esta Ley, aplicado con exclusividad al Ministerio de Obras Públicas, comprende los bienes nacionales, tales como fuentes de materiales de construcciones, **carreteras, calles, puentes, edificios o construcciones de cualquier clase que por Ley o por disposición del Organo Ejecutivo le sean adscritos para el cumplimiento de sus objetivos."**

"Artículo 3. El Ministerio de Obras Públicas, para la atención de los asuntos de su competencia, tendrá las siguientes funciones:

a) Ejercer la **administración, supervisión e inspección y control de las obras públicas, para su debida construcción o mantenimiento,** según el caso;

b) Ejecutar los programas que le encomiende el Organo Ejecutivo **sobre investigaciones y análisis de las obras públicas en relación a su uso y necesidades futuras, así como proyectar la política y programas de acción ajustados a los planes globales del Estado;**

c) **Dictar las normas técnicas y diseño y construcción de calles, carreteras y puentes y revisar para aprobar o improbar los planos y especificaciones para la construcción o reconstrucción de tales obras;**
..." (lo destacado es nuestro)

Sin perjuicio de lo anterior, debemos acotar que no escapa al conocimiento de este Despacho que la competencia que tiene el alcalde municipal para otorgar permisos de instalación de anuncios y estructuras publicitarias, así como la facultad de los municipios para gravar dicha actividad, ha

sido objeto de pronunciamientos de la Sala Tercera, de lo contencioso administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, quien ha confirmado su **legalidad** de manera reiterada en sus fallos de 21 de noviembre de 1997, 10 de enero de 2003 y 13 de julio de 2004, sobre la base de que conforme a la Ley el alcalde es jefe de Policía en el distrito y a él le corresponde expedir dichos permisos por ser ésta una materia de Policía. Estas decisiones también destacan el hecho que el municipio, según lo dispone la ley 106 de 1973, es el ente autorizado para gravar la actividad en referencia. Tales criterios los compartimos plenamente, pero a juicio de esta Procuraduría no resultan aplicables directamente en el presente proceso extraordinario, en el que el debate está centrado en la supuesta violación de normas y principios de la Constitución Política de la República.

Al respecto consideramos, que la norma legal acusada de inconstitucional, lejos de desconocer este principio, sólo busca garantizar la seguridad vial y de tránsito a nivel nacional, sin dejar de reconocer de manera alguna la competencia que tienen los municipios para el otorgamiento de los permisos requeridos para la instalación de estructuras y anuncios publicitarios, lo cual se evidencia cuando ésta señala expresamente que los mismos deberán ser instalados en los lugares permitidos por la Ley, **previa obtención de los permisos municipales correspondientes**, lo que garantiza que los gobiernos locales sigan percibiendo ingresos en este concepto, sin menoscabo a sus economías.

Por lo anterior, este Despacho estima que el artículo 4 de la ley 11 de 2006 no viola lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 246 del Texto Constitucional.

Con relación al cargo formulado por el apoderado judicial de la asociación accionante respecto a la supuesta violación del artículo 233 de la Constitución Política de la República, debemos reiterar que mediante la norma legal que se demanda como inconstitucional, la Asamblea Nacional se ha limitado a dictar una disposición de Policía, aplicable a nivel nacional, dirigida a regular la instalación de estructuras, anuncios publicitarios y cualquier otra edificación en las servidumbres viales y pluviales que no constituyan infraestructura para los servicios públicos, facultando al Ministerio de Obras Públicas, como rama del Órgano Ejecutivo, para que participe activamente en la aprobación y autorización de dichas instalaciones, a efecto de garantizar, como ha quedado dicho, la seguridad vial y del tránsito, sin perjuicio del papel que cumplen los municipios, quienes continúan siendo los competentes, a través del alcalde, como jefe de Policía del distrito, para expedir los permisos correspondientes, lo que conlleva desde nuestro punto de vista el respeto al derecho que tienen dichas entidades públicas locales.

En tal sentido, este Despacho no observa que el artículo 4 de la ley 11 de 2006 haya menoscabado ninguno de los principios y normas generales sobre régimen municipal a los que se refiere el artículo 233 de la Carta Magna Nacional,

así como tampoco evidenciamos lesión al resto del ordenamiento constitucional.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 4 de la ley 11 de 27 de abril de 2006 que reforma la ley 35 de 1978 la cual, a su vez, dicta medidas para la reorganización del Ministerio de Obras Públicas y modifica, asimismo disposiciones de la ley 94 de 1973, sobre contribución por valoración.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/10/mcs