

2 de octubre de 2002

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

La Firma Watson y Asociados,
en representación de **Mencuto
Internacional, S.A.**, contra
la Resolución N°179/2001 de 8
de junio de 2001, dictada por
la **Dirección de Ornato y
Medio Ambiente del Municipio
de Panamá.**

Concepto.

**Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de
Justicia.**

En cumplimiento de la providencia de 17 de septiembre de 2002, visible a fojas 24 del expediente, nos corresponde emitir concepto en relación con la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por la Firma Forense Watson y Asociados, en representación de la sociedad Mencuto Internacional, S.A., contra la Resolución N°179/2001, dictada por la Dirección de Ornato y Medio Ambiente del Municipio de Panamá.

Nuestra intervención, la fundamentamos en el artículo 2563 del Código Judicial vigente, en concordancia con el literal b, del artículo 5 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. El acto acusado de Inconstitucional.

Conforme llevamos expresado, la pretensión de Inconstitucionalidad se circunscribe a los puntos Primero, Segundo y Tercero de la parte Resolutiva de la Resolución N°179/2001 de 8 de junio de 2001, dictada por la Dirección de

Ornato y Medio Ambiente del Municipio de Panamá, que son del tenor literal siguiente:

"PRIMERO: Sancionar a la Compañía MENCUTO INTERNACIONAL S.A., cuyo Representante Legal es el señor VÍCTOR SHAHANI RODRÍGUEZ, con Quinientos Balboas de Multa por cada árbol (B/.500.00), lo que asciende a la cantidad de Ciento Diecisiete Mil Balboas (B/.117.000.00, por la Tala de [234] doscientos treinta y cuatro árboles SIN PERMISO.

SEGUNDO: MANIFESTAR que el pago se hará efectivo o en cheque certificado a nombre del TESORO MUNICIPAL.

TERCERO: CONCEDER el término de (30) treinta días a fin de hacer efectivo el pago de la presente Resolución. De lo contrario entrará en DESACATO."

- o - o -

II. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas y los conceptos de violación.

A juicio del demandante, las normas Constitucionales que se consideran vulneradas son las siguientes:

1. El artículo 31 de la Carta Fundamental, que reza así:

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

- o - o -

Al explicar, el concepto de la violación, el demandante en lo medular destaca lo siguiente:

"Este (sic) norma constitucional ha sido violada de forma directa, por comisión, toda vez que el precitado artículo establece claramente que, tanto los delitos como sus sanciones, tienen que ser establecidos por medio de una Ley." (Cf. f. 8)

- o - o -

2. El artículo 48 de la Constitución Política Nacional, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 48: Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes."

- o - o -

Al referirse a la presunta infracción del artículo transcrito, el demandante en lo medular señala que se pretende que su representada pague una contribución (tasa), a favor del Tesoro Municipal que no está señalada en la ley.

Examen de constitucionalidad.

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio u opinión, respecto a la controversia jurídica constitucional en estudio, previa exposición del acto acusado de inconstitucional y de las disposiciones supuestamente infringidas y sus conceptos.

En nuestro país la guarda e integridad de la Constitución se le ha confiado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo establece el artículo 203 del citado cuerpo de normas constitucionales, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 203. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se le advirtiere alguna de las partes que por disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión

al conocimiento del Pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.

..."

- o - o -

Esta Procuraduría es del criterio que los puntos Primero, Segundo y Tercero de la parte Resolutiva de la Resolución N°19/2001 de 8 de junio de 2001, dictada por la Dirección de Ornato y Medio Ambiente del Municipio de Panamá no son violatorios de los artículos 31 y 48 de la Constitución Política Nacional por las siguientes razones:

La Autoridad Nacional del Ambiente es la entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, encargada de asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, reglamentos y la política nacional del ambiente; y, por ende, es la llamada a velar por el cumplimiento de su Ley Orgánica y de los reglamentos que originen su aplicación, tal como lo establece el artículo 2 de la Ley N°1 de 3 de febrero de 1994 "por la cual se dicta la Ley General de Ambiente de la República de Panamá y se crea la Autoridad Nacional del Ambiente", publicada en la Gaceta Oficial número 23,578 de 3 de julio de 1998.

En ese sentido, el artículo 46 de la Ley 1 de 3 de febrero de 1994 también contiene otra de las atribuciones legales del antiguo INRENARE, actual ANAM; veamos:

"Artículo 46: El INRENARE, salvo lo contemplado en el artículo 42 de esta Ley, reglamentará y fiscalizará el manejo, aprovechamiento, transporte, transformación, tenencia y comercialización de los productos forestales, procedentes de los bosques

naturales, procurando la
racionalización de estas actividades.”

- o - o -

Aunado a lo anterior, a la Autoridad Nacional del Ambiente le compete recibir los Estudios de Impacto Ambiental que guarden relación con las actividades, obras o proyectos públicos o privados que por su naturaleza, características, efectos, ubicación, recursos puedan generar riesgos ambientales; los cuales serán sometidos a un proceso de evaluación de impacto ambiental, al tenor de los artículos 23 a 31 y del 40 al 44 de la Ley N°41 de 1° de julio de 1998.

Y, su competencia se extiende al ámbito nacional (incluyendo la imposición de sanciones), como el internacional, según se dispone en los numerales 7 y 18, del artículo 7 de la Ley 41 de 1° de julio de 1998, que textualmente indican:

“Artículo 7. La Autoridad Nacional del Ambiente tendrá las siguientes atribuciones:

1. ...

7. Representar a la República de Panamá, ante los organismos nacionales o internacionales, en lo relativo a su competencia, y asumir todas las representaciones y funciones que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, estén asignadas al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE).

...

18. Imponer sanciones y multas, de conformidad con la presente Ley, los reglamentos y las disposiciones complementarias.

19 ...”

- o - o -

No obstante, **ello no excluye la competencia que tiene el Municipio de Panamá** para participar en las actividades que comprometan los recursos naturales de su circunscripción.

Afirmamos esto, porque el artículo 7 de la Ley N°41 de 1° de julio de 1998, es clara al indicar en su numeral 12, que es atribución de la Autoridad Nacional del Ambiente: **"Promover la transferencia a las autoridades locales de las funciones relativas a los recursos naturales y el ambiente dentro de sus territorios y apoyar técnicamente a las municipalidades en la gestión ambiental local."** (Las negrillas y lo subrayado es nuestro)

Por otro lado, **no existe ninguna norma en la Ley N°41 de 1° de julio de 1998 que le dé competencia a la ANAM para conocer la materia de tala de árboles mientras que las autoridades locales si tienen competencia legal y especial en materia de tala de árboles.**

La Ley N°55 de 10 de julio de 1973 "por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales", modificada por la Ley N°32 de 9 de febrero de 1996 (publicada en la Gaceta Oficial 22,975 de 14 de febrero de 1996), en su **Capítulo Tercero** contiene normas de **Derechos sobre extracción de madera, explotación de bosques y tala de árboles.**

Concretamente, el artículo 41 de la Ley 55 de 1973 es específico al establecer el derecho del Municipio de cobrar por la extracción de madera, explotación **y tala de árboles de bosques naturales, entendiéndolo como tal, los formados sin la intervención del hombre,** cuando señala lo siguiente:

"Artículo 41: Los derechos sobre extracción de madera, exportación y tala de árboles de bosques naturales con fines comerciales e industriales, tanto en tierras estatales como privadas, serán fuente de ingresos municipales. Se entiende por bosques naturales aquellos formados sin la intervención del hombre."

Es evidente **el carácter comercial de la tala**, cuya finalidad es el Proyecto denominado "Lotificación Valle San Francisco" que pretende desarrollar un proyecto residencial.

Incluso, el artículo 42 de la Ley 55 de 1973 establece el monto de los derechos que deben percibir los Municipios como consecuencia de la tala de árboles.

La Ley N°55 de 1973, contemplaba una excepción que remitía al artículo 46 del Decreto Ley N°39 de 1966, para concesiones y permisos especiales otorgados por el Servicio Forestal Nacional; sin embargo, la misma ha dejado de tener aplicabilidad, porque ese Decreto Ley fue **derogado expresamente** por el artículo 116 de la Ley N°1 de 1994, que dice así:

"Artículo 116: Derógase el Decreto Ley N°39 de 29 de septiembre de 1966; el Decreto Ejecutivo N°44 de 16 de febrero de 1967 y cualquier otra disposición que sea contraria a la presente Ley."
(Las negrillas son de esta Procuraduría)

- o - o -

El literal c) de la Ley 55 de 1973 señala: **"los Municipios destinarán para los programas de reforestación, un porcentaje de los derechos percibidos por la tala de árboles."**

El artículo 43 de la Ley 55 de 1973 dispone: "Los derechos a que se refieren en los artículos anteriores se pagarán a la Tesorería Municipal de cada Distrito, previa presentación por parte del interesado, del respectivo permiso o concesión". En esa línea, el artículo 44 de la Ley N°55 de 1973, modificada por la Ley N°32 de 1996 dispone que los servidores públicos municipales están obligados a velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias

relativas a la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales en tierras públicas y privadas.

Por consiguiente, el artículo **132 de la Ley N°41 de 1° de julio de 1998** no deroga lo establecido en la **Ley N°55 de 1973**, modificada por la Ley N°32 de 1996; **más bien, la complementa.**

Por su parte, **la Ley N°1 de 3 de febrero de 1994** publicada en la Gaceta Oficial N°22,470 de 7 de febrero de 1994, "por la cual se establece la Legislación Forestal de la República de Panamá y se dictan otras disposiciones", establece en su artículo 80, "para limpiar, socolar; rozar o **talar un bosque natural primario o secundario** en terrenos bajo derecho de posesión o propiedad privada, **se requiere necesariamente, permiso de la autoridad competente**, que podrá ser extendida previa inspección obligatoria.", **lo que no excluye de ninguna manera la competencia de los Municipios.**

Siendo así, tampoco es cierto que la Ley N°1 de 1994 derogue lo establecido en la **Ley N°55 de 1973**, modificada por la Ley N°32 de 1996.

Nótese que la Ley N°1 de 1994 se refiere a un permiso previo de INRENARE, hoy ANAM, para tala, anillamiento y envenenamiento de árboles, **pero este permiso es exclusivamente para los efectos de la inspección y las estadísticas**, tal y como lo establecen el numeral 3, del artículo 94 y el artículo 42 de dicha excerta legal, cuyas sanciones están contempladas en el artículo 95.

De allí que la empresa Mencuto Internacional cumpliera con lo establecido en el artículo 26 de la Ley N°1 de 3 de febrero de 1994, en cuyo texto preceptúa:

"Artículo 26: Para realizar
aprovechamientos forestales

sostenibles, en bosques naturales en tierras de propiedad privada, es necesario obtener la correspondiente autorización mediante contrato con el INRENARE, el que exigirá la presentación del inventario forestal de la finca, el plan de manejo y el marcado previo de los árboles a cortar. Este marcado se hará por personal técnico del INRENARE, con la participación del propietario o su representante autorizado.

El aprovechamiento forestal será suspendido por las causales contempladas en el artículo 36 de la presente Ley.”

Ello se corrobora en la factura visible en la foja 19 del expediente judicial que radica en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la que se observa claramente **que los 25,000.00 balboas pagados por Mencuto Internacional, S.A. obedecen al pago de una tasa** por razón de una Inspección Forestal y no como consecuencia de la tala.

También se pagó otra tasa, tal como se observa en la foja 18 del expediente judicial que radica en la Sala Tercera, ésta como consecuencia de la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental.

Es importante destacar que la sociedad Mencuto Internacional, S.A. no disponía de la autorización y aprobación por parte de la AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE, **para la TALA de 234 árboles”,** pues esta entidad únicamente se limitó a aprobar el Estudio de Impacto Ambiental; a ordenar la obtención de permisos de guía de transporte, la presentación de un Plan de Rescate, la presentación de un Plan de Arborización; el cumplimiento de todas las leyes que regulan el uso y protección de los recursos naturales y el ambiente, así como también con todos los trámites exigidos por entidades estatales relacionadas con ese proyecto.

Del expediente administrativo surtido ante la Alcaldía de Panamá se colige que la sociedad recurrente **no cumplió con lo indicado en el artículo tercero de la Resolución N°IA-125-2000 de 13 de marzo de 2000**, que dice:

"TERCERO: La empresa **MENCUTO INTERNACIONAL, S.A.** deberá cumplir con todas las leyes y normas que regulan el uso y protección de los recursos naturales y el ambiente, así como también con todos los trámites exigidos por entidades estatales relacionadas con este proyecto. Además se le advierte a la Empresa que la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), está facultada para supervisar y/o verificar, cuando así lo estime conveniente, todo lo relacionado con las medidas de mitigación establecidos en el Estudio de Impacto Ambiental y en la presente Resolución, y suspenderá el proyecto o actividad por su incumplimiento, independientemente de las responsabilidades legales correspondientes." (Confróntese la foja 9 del expediente judicial)

- o - o -

La prueba está en que la Alcaldía de Panamá, de oficio, tuvo que expedir la Resolución N°179/2001 de 8 de junio de 2001 y la boleta N°1785 para citar al Representante Legal de la **Compañía Mencuto Internacional, S.A.** (señor **Víctor Shahani Rodríguez**, varón, panameño, con cédula de identidad personal número 8-156-1348), por **la tala indiscriminada de árboles de diferentes especies** en el Proyecto de Lotificación Valle de San Francisco, localizado en el Corregimiento de Ancón, Distrito de Panamá, Provincia de Panamá.

La citación fue recibida por la señora **Maritzela Wendehake**, Jefa de Personal de la empresa, quien proporcionó los datos del Ing. Kumar Padilla, encargado de la obra.

La empresa Mencuto Internacional, S.A. fue citada el día 30 de mayo de 2001, a las 10:00 a.m. para que efectuara sus

descargos con respecto a la supuesta tala sin permiso, **citación a la que su Representante Legal no asistió.**

Nuevamente, la Alcaldía de Panamá procedió de oficio a la obtención de pruebas fotográficas que demuestran la tala y los desechos de la misma que aún reposaban en el terreno, tal como se visualiza de foja 3 a 6 del expediente administrativo.

Con fundamento en lo anterior, se expidió una nueva boleta de citación el día 5 de junio de 2001, para que el Representante Legal de la empresa compareciera el día 8 de junio a las 10:00 a.m.

El día y en la hora señalada compareció la Licenciada Janette Escobar de Archibold, mujer, panameña, mayor de edad, casada, con cédula de identidad personal número 8-235-1399, abogada en ejercicio, quien presentó poder debidamente autenticado por el Ingeniero Kumar Padilla, para que lo representara en el proceso.

Una vez explicado el motivo de su presencia, la Licenciada Escobar manifestó:

“Presento pruebas relacionadas al permiso para autorizar la tala necesaria, adjuntamos copia del pago, también de la Resolución de ANAM, donde se aprueba el Estudio de Impacto Ambiental.” (Cf. foja 1 del expediente judicial)

- o - o -

Una vez recibidas las copias simples aportadas como pruebas se pudo comprobar la cantidad de especies. Se trataba de doscientos treinta y cuatro (234) árboles diferentes, por lo que se procedió a solicitarle permiso expedido por la Dirección de Ornato y Medio Ambiente del Municipio de Panamá; al respecto, la Licenciada Escobar manifestó:

"No teníamos conocimiento de que necesitáramos un permiso de dichas oficinas; creíamos que con el permiso de ANAM era suficiente." (Cf. foja 1 del expediente judicial)

- o - o -

Por consiguiente, la omisión de la recurrente surgió como consecuencia de su desconocimiento evidente de la existencia de la Ley N°55 de 10 de julio de 1973, modificada por la Ley N°32 de 9 de febrero de 1996, tal como se indica en la Resolución N°179/2001 de 8 de junio de 2001.

La sociedad MENCUTO INTERNACIONAL, S.A. no puede argumentar desconocimiento de esa situación, porque la Resolución de la ANAM le indicó claramente su obligación de cumplir con las demás normas ambientales competencia de las demás entidades públicas; Resolución ésta que le fue debidamente notificada, tal como lo ordenó el punto quinto de la Resolución en referencia que indica:

"QUINTO: Esta Resolución se hará efectiva una vez sea notificado el Representante Legal de la empresa **MENCUTO INTERNACIONAL, S.A.**" (Ver foja 9 del expediente judicial)

- o - o -

Además, el artículo primero del Código Civil, es claro al disponer: "La Ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República; y una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa."

De acuerdo con esa norma de aplicación general a todos los procesos, la sociedad MENCUTO INTERNACIONAL, S.A. debió asesorarse con un abogado desde el principio y que éste le indicara en qué instituciones debía solicitar los permisos previa la tala de los árboles. Si es que no lo hizo.

Tómese en cuenta que se trata de dos procedimientos administrativos distintos; cada uno consistente en un conjunto de reglas necesarias para la preparación, formación, control e impugnación de la voluntad administrativa, pero ello requiere, sin lugar a dudas, la participación de los administrados para garantizar sus derechos subjetivos y sus libertades individuales. De allí que *la tutela sustantiva de los derechos subjetivos públicos del Estado y de los Administrados se arbitra formalmente a través de técnicas procesales administrativas y judiciales.* (DROMI, Roberto. El procedimiento administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, páginas 21 y 22)

Como consecuencia de su omisión, la sociedad Mencuto Internacional, S.A. tampoco cumplió con lo exigido en los artículos 41 a 46 de la Ley N°55 de 10 de julio de 1973, relativos a los derechos que se deben pagar al erario municipal por razón de la tala de árboles; lo cual se corrobora con las propias palabras del abogado de la demandante cuando dice: **"no puede el funcionario demandado sancionar con multa el hecho de que nuestra representada no lo haya solicitado en su despacho, ni haya pagado la tasa correspondiente."** (Véase foja 34 del expediente judicial que radica en la Sala Tercera)

Resultado de esa omisión y, por ende, del incumplimiento de las normas relativas a la tala que competen al Municipio, contenidas en la Ley N°55 de 1973, el Director de Ornato de Medio Ambiente del Municipio de Panamá resolvió sancionar a la Compañía **Mencuto Internacional, S.A.**, cuyo Representante Legal es el señor **Víctor Shahani Rodríguez**, con quinientos balboas (B/.500.00) de multa por cada árbol, lo que asciende a la

cantidad de ciento diecisiete mil balboas (B/.117,000.00), **por la tala de doscientos treinta y cuatro árboles sin permiso.**

En el proceso contencioso administrativo que radica en la Sala Tercera de la Corte Suprema, el abogado de la demandante dice fundamentarse en el Decreto Ley 39 de 29 de septiembre de 1966, **para justificar el pago de una supuesta tasa en concepto de tala;** sin embargo, ello no es factible, porque el artículo 116 de la Ley N°1 de 3 de febrero de 1994 **"por la cual se establece la legislación forestal en la República de Panamá", publicada en la Gaceta Oficial N°22,470 de 7 de febrero de 1994,** deroga expresamente el Decreto Ley N°39 de 29 de septiembre de 1966.

A manera de conclusión, podemos afirmar que la Alcaldía de Panamá sí tiene un fundamento legal para el cobro de derechos por la tala de árboles en su circunscripción; concretamente en la Ley N°55 de 10 de julio de 1973, modificada por la Ley 32 de 9 de febrero de 1996.

Tampoco se podría considerar que existe doble tributación en cuanto a las atribuciones de la Alcaldía de Panamá y de la Autoridad Nacional del Ambiente, porque a la primera le compete el cobro de derechos por la tala de árboles; mientras que a la segunda le corresponde el cobro de una tasa por la inspección forestal previa a la tala y por la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, si el proyecto lo amerita. (Se pueden constatar las facturas aportadas por la parte actora en el proceso contencioso administrativo)

En ese sentido se ha pronunciado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia fechada 26 de mayo de 1994, que dice:

"DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD
INTERPUESTA POR NORBERTO REY CASTILLO

CONTRA LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 24, NUMERAL 3 DE LA LEY 11 DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1986 POR CONTRAVENIR LO PRECEPTUADO EN EL ARTÍCULO 220, NUMERAL 8 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: CARLOS LUCAS LÓPEZ T. PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE MAYO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO (1994). CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado NORBERTO REY CASTILLO PEREA, en su propio nombre, presentó demanda de inconstitucionalidad contra lo dispuesto en el artículo 24, numeral 3, de la Ley 21 del 16 de diciembre de 1986, toda vez que a su juicio ésta disposición infringe lo preceptuado en el numeral 8 del artículo 220 de la Constitución.

La norma cuya constitucionalidad se cuestiona es el artículo 24, numeral 3 de la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, el cual es del siguiente tenor:

'Constituye el patrimonio del Instituto los siguientes bienes, recursos y derechos:

...

3. Los ingresos provenientes de todos los impuestos, tasas o gravámenes que se cobren a los concesionarios por la utilización y aprovechamiento de los bosques que formen parte del patrimonio forestal de la Nación."

La disposición constitucional que se menciona infringida es el numeral 8 del artículo 220, más se advierte que el demandante erró al precisar la numeración, ya que la norma respectiva la desarrolla el numeral 8 del artículo 243 de nuestra Carta Magna, que expresa:

"Artículo 243. Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:

...

8. ... Los derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques".

El razonamiento primordial que motiva la disconformidad del postulante de la acción, se basa en que a su parecer la norma constitucional transcrita resulta infringida, dado que la disposición acusada "trata de sacar de la esfera municipal, un renglón de ingreso que nuestra Carta Magna ha estipulado como tal" (foja 2).

Toda vez que la demanda de inconstitucionalidad en referencia fue admitida, se le corrió traslado del negocio al Señor Procurador de la Administración, quien por medio de Vista N° 134 del 21 de agosto de 1987, estimó que si procede declarar que la norma legal acusada es inconstitucional.

Entre los aspectos destacados por el Señor Procurador, se expresa que tanto la Constitución de 1904 como la de 1941, regularon la materia referente a los Municipios de forma sencilla.

Sin embargo, la Constitución de 1946 le dedicó el Título IX al Régimen Municipal, el cual estaba integrado por 22 artículos, por lo que señala el citado funcionario que se 'establecieron disposiciones nuevas que contribuyeron al desarrollo de los Municipios pequeños' (foja 7).

Se agrega además, que la Constitución de 1972, en el Título VIII, contiene lo relativo a los 'Regímenes Municipal y Provincial', y el Capítulo 2 sobre 'Régimen Municipal', el cual en el artículo 243 establece algunas de las fuentes de ingreso municipal, entre las que se menciona el producto de los derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques.

Por lo anterior, concluye el Señor Procurador que el artículo 243 de la Constitución de 1972 constituye una innovación dentro de nuestro ordenamiento jurídico y que resulta innegable 'que el interés del Constituyente de 1972 fue fortalecer la economía de los Municipios y lograr así su desarrollo político, económico y social' (foja 7).

Por otro lado, señala el citado funcionario que antes de 1972, los derechos sobre extracción de maderas,

explotación y tala de bosques no constituían una fuente de ingreso municipal sino de índole nacional, debido a que existían leyes que así lo establecían.

Sobre el particular, puntualiza el Señor Procurador de la Administración que el Código Fiscal, en el Título VI denominado 'De las Riquezas Naturales del Estado', en el Capítulo IV regulaba lo atinente a los 'Bosques Nacionales' y entre la materia desarrollada en el capítulo, se menciona lo referente a las solicitudes formuladas por las personas naturales y jurídicas ante el Ministerio de Hacienda y Tesoro, para la obtención de las concesiones para la explotación de los bosques.

Pero se anota que este capítulo fue derogado por el artículo 520 del Código Agrario, y este último instrumento jurídico a su vez reguló la materia relativa a las concesiones.

También se destaca el hecho de que, por el Decreto Ley 39 del 29 de septiembre de 1966, por el cual se expide la Legislación Forestal de la República, en el Título III contiene el 'Régimen de los aprovechamientos' y entre los puntos normados por el referido decreto, se menciona:

a. Los permisos de aprovechamiento de bosques particulares por parte del Servicio Forestal.

b. El pago de un aforo por el mencionado aprovechamiento (artículo 50); y

c. El control de las explotaciones y aprovechamiento forestales de parte del Servicio Forestal (foja 11).

Con respecto a la Ley 39 de 1966, en la Vista Fiscal en cuestión se explica que por medio del artículo 58 de ese instrumento jurídico, se creó el fondo forestal y, en el artículo 59, se especifican los ingresos del fondo, el cual por cierto a la letra dice:

'Artículo 59. Con el fin de proveer recursos para las actividades forestales establecidas en este Decreto Ley, el Estado establecerá las

correspondientes partidas en los presupuestos de la Nación, así como los siguientes renglones de ingresos que con destino a la Caja Común, servirán para atender las necesidades públicas en materia forestal, incluyendo lo siguiente:

1. Los derechos, tasas y aforos creados por este Decreto Ley y que se fijen para el aprovechamiento de los bosques fiscales, multas, comisos, indemnizaciones, peritajes, estudios y servicios técnicos prestados en bosques privados cuyos montos fijarán los reglamentos.

2. El producto de los derechos de inspección en los aprovechamientos de bosques fiscales y en la extracción de maderas en bosques privados y extensión de guías para su transporte, cuyas tasas fijarán los reglamentos' (fojas 11 y 12).

Otra ley mencionada por el Señor Procurador es la Ley 8 de 1954, que regulaba el Régimen Municipal, sobre la cual comenta que no desarrollaba disposición alguna que dispusiera como ingresos municipales el producto de la extracción de madera y tala de bosques, debido a que los derechos inherentes a tales actividades pasaban al Tesoro Nacional.

Pese a lo anotado por medio del artículo 41 de la Ley 55 de 1973, la situación planteada cambió, como quiera que la referida norma establece la fiscalización y cobro de ciertos tributos municipales, y entre estos se consagra el previsto en el Capítulo Tercero, el cual atañe a los 'Derechos sobre extracción de madera, explotación de bosques y tala de árboles.'

El artículo 41 de la ley, es del siguiente tenor:

'Artículo 41. Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de árboles de bosques naturales con fines comerciales e industriales, tanto en tierras estatales como privadas, serán fuentes de ingresos municipales. Se entiende por bosques naturales

aquellos formados sin la intervención del hombre.'

Para resolver, se debe puntualizar que en efecto el numeral 8 del artículo 243 de la Constitución señala con claridad que una de las fuentes del ingreso municipal lo constituyen los derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques, por ende cualquier impuesto, tasa o gravamen que genere tal actividad, no debe formar parte de un patrimonio distinto al de los ingresos municipales.

Así las cosas, es evidente que existe contradicción entre lo desarrollado en la norma de rango constitucional cuya jerarquía es superior, con lo previsto en el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 21 del 16 de diciembre de 1986.

Del razonamiento que precede, es forzoso concluir que al suscitarse la diferencia en la regulación de la materia en alusión, es porque el legislador obvió lo señalado en nuestra Carta Magna, siendo así, el cargo de inconstitucionalidad que el demandante le endilga a la norma impugnada es válido.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA INCONSTITUCIONAL el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 21 de 16 de diciembre de 1986, por violar lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 243 de la Constitución."

- o - o -

Por las anteriores consideraciones, somos de opinión que los presupuestos de los artículos 31 y 48 de nuestra Carta Magna, que se dicen vulnerados, quedan salvaguardados.

Por otro lado, existen precedentes del Pleno de nuestra máxima Corporación de Justicia, que han concluido en que tratándose de la impugnación de actos administrativos, la VIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA TIENE PREFERENCIA EN RELACIÓN CON LA CONSTITUCIONAL, entre los que nos permitimos mencionar los siguientes:

"ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA GALINDO, ARIAS & LÓPEZ, EN REPRESENTACIÓN DE CLÍNICA SAN FERNANDO, S.A., CONTRA EL ARTÍCULO 1 DE LA RESOLUCIÓN No.185 DEL 5 DE SEPTIEMBRE DE 2001, DICTADA POR EL DIRECTOR GENERAL DE SALUD PÚBLICA, EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA RESOLUCIÓN No.11 DE 9 DE AGOSTO DE 2001, EXPEDIDA POR EL CONSEJO TÉCNICO DE SALUD, Y, LAS DOS PRIMERAS ORACIONES DEL ARTÍCULO 199 DEL CÓDIGO SANITARIO. MAGISTRADO PONENTE: ROGELIO A. FABREGA. PANAMÁ, OCHO (8) DE ABRIL DE DOS MIL DOS (2002).

...
El principio de la preferencia de la vía contencioso-administrativa es uno de los principios que ha analizado el Dr. ARTURO HOYOS, en su conocida monografía sobre Interpretación Constitucional (ed. de 1993, pág. 28), y sobre la cual este Pleno se ha pronunciado en multitud de ocasiones.

En efecto, el Pleno se ha referido en un número crecido e importante de casos, sobre este principio, como por ejemplo la sentencia de 11 de noviembre de 1999, que cita un número plural de sentencias sobre dicho principio, la de 15 de enero de 1999, de 15 de febrero de 2000, de 16 de marzo de 2001, de 12 de septiembre de 1997, de 13 de mayo de 2000, de 14 de septiembre de 2001, entre muchas. El magistrado ponente, en la citada sentencia de 12 de septiembre de 1997, señaló:

'En reiteradas ocasiones, este Pleno ha señalado que los procesos constitucionales no son mecanismos procesales que, alternativamente con respecto a los procedimientos administrativos ordinarios, quedan a disposición de los afectados por algún acto de autoridad pública. Por el contrario, ha señalado en múltiples fallos que, existiendo algún proceso jurisdiccional en vía ordinaria, debe acudirse con preferencia a dichos procesos, en atención a la naturaleza extraordinaria de los procesos constitucionales.

En los hechos expuestos en la demanda, surge nítidamente configurado que el afectado tenía a su disposición el medio

ordinario de impugnación de los actos acusados en sede contencioso administrativo, sea mediante la acción de nulidad, de plena jurisdicción o incluso mediante el contencioso de los derechos humanos, instituido por el artículo 98 del Libro I del Código Judicial, por lo que, en coincidencia con los planteamientos contenidos en la Vista del Procurador General de la Nación, se hace necesario declarar no viable la acción constitucional intentada'.

La sentencia de 11 de noviembre de 1999 se pronunció sobre el aludido principio en la siguiente forma:

'Se aprecia que la demanda pretende la inconstitucionalidad de un acto administrativo, un acto de autorización que faculta la celebración de un contrato de transacción, materias éstas que le corresponden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que este Pleno ha señalado en número plural de ocasiones, que tiene preferencia sobre la sede constitucional, razón por la cual no se puede admitir esta demanda de inconstitucionalidad. Véase, por ejemplo, sentencias de 11 de julio de 1997, de 2 de septiembre de 1996, de 22 de septiembre de 1994, de 12 de mayo de 1993, de 10 de diciembre de 1993, de 16 de diciembre de 1994 y de 17 de octubre de 1994, entre muchas otras'.

Finalmente, resulta conveniente citar los fallos de 14 de diciembre de 2001 y de 28 de febrero de 2002, en las demandas de inconstitucionalidad presentadas por el Licenciado OLMEDO SANJUR G., en representación de CLÍNICAS Y HOSPITALES, S.A., contra la resolución No.185 de 5 de septiembre de 2001, bajo la ponencia de la Magistrada GRACIELA DIXON, y en donde se señaló en el último de ellos lo siguiente:

'Ahora bien, ésta demanda incurre en el mismo desacierto cometido en la acción promovida el pasado 26 de octubre de 2001, pues el accionante impugna el contenido de

la resolución No.185 de 5 de septiembre de 2001, emitida por el Director General de Salud Pública del Ministerio de Salud en la vía constitucional, cuando puede recurrir de manera preferente a la contencioso-administrativa. **Sólo es posible acceder a ésta esfera cuando el acto jurídico es definitivo y se encuentra ejecutoriado, dado el carácter autónomo de éste tipo de demandas...**

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado OLMEDO SANJUR ataca la resolución administrativa No.185 de 5 de septiembre de 2001, emitida por el Ministerio de Salud que prohíbe el cobro de recargo a los anesthesiólogos en clínicas y hospitales privados, por razón del ejercicio de su profesión. Este acto jurídico, que tiene el carácter de administrativo ha lesionado, presuntamente el interés subjetivo o particular de los anesthesiólogos que prestan sus servicios en centros hospitalarios privados, por lo que procede preferentemente recurrir a la jurisdicción contencioso administrativa y sólo si no se dan todos los elementos que configuran la cosa juzgada de una sentencia de esa naturaleza, cabría acudir a la vía constitucional.

En consecuencia, al constatar el Tribunal Constitucional que el accionante no acreditó el agotamiento de aquella vía preferente, no procede admitir éste libelo.'

Con independencia del aludido principio, este Pleno ha dicho que razones de orden procesal, singularmente el derecho de defensa, hacen que sea aconsejable propiciar la preferencia de la vía contencioso-administrativa sobre la vía constitucional. La vía contencioso-administrativa constituye un mecanismo procesal, en el cual el derecho constitucional a la prueba y otros derechos procesales pueden ser debatidos con la debida amplitud, lo que no ocurre en la vía constitucional,

que es un proceso al acto, en que se discute la conformidad de un acto (individual o normativo), en que no hay técnicamente partes procesales y, por ende, principios medulares del derecho procesal, como la bilateralidad y la contradicción no se encuentran debidamente tutelados.

Por las consideraciones que quedan dichas, este Pleno ha de abstenerse de entrar a analizar el fondo del acto administrativo cuestionado y debe declarar no viable la pretensión de inconstitucionalidad propuesta.

Naturalmente, esta decisión no impide que los advirtientes o cualquier persona pretendan la declaratoria de inconstitucionalidad en un proceso principal de inconstitucionalidad y no a las consultas (realizadas por los administradores de justicia motu proprio o por una de las partes: advertencia), que es la vía procesal que este Pleno encuentra no viable.

En consecuencia, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA NO VIABLE, la acción de inconstitucionalidad presentada por la firma GALINDO, ARIAS & LOPEZ, en representación de CLINICA SAN FERNANDO, S.A., contra el artículo 1º de la Resolución No.185 del 5 de septiembre de 2001, dictada por el DIRECTOR GENERAL DE SALUD PUBLICA, el párrafo segundo de la Resolución N°11 de 9 de agosto de 2001, expedida por el CONSEJO TECNICO DE SALUD, y, las dos primeras oraciones del artículo 199 del CODIGO SANITARIO.

- o - o -

Por lo anterior, solicitamos respetuosamente a los Señores Magistrados que integran el Pleno de nuestra Honorable Corte Suprema de Justicia, que declaren "NO VIABLE" la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por la Firma Forense Watson & Asociados, en representación de la sociedad MENCUTO INTERNACIONAL, S.A., contra la Resolución N°179/2001 de 8 de junio de 2001, dictada por la Dirección de Ornato y Medio Ambiente del Municipio de Panamá. En el evento que se

decida conocer el fondo del negocio solicitamos se deniegue la petición contenida en la demanda interpuesta, por no vulnerar los artículos 31 y 48, ni ninguno otro de la Constitución Política Nacional.

Del Señor Magistrado Presidente,

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

AMdeF/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia:
Multa