

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 850

Panamá, 14 de agosto de 2009

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

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

Acción de inconstitucionalidad presentada por la licenciada Elisabeth Yaneth Marciaga, en representación de **Ingeniería y Remodelaciones Civiles, S.A.**, contra la **resolución de alcance 01 de 17 de octubre de 2008**, emitida por la Tesorería Municipal del distrito de Guararé.

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte Suprema de
Justicia.**

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 a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

I. Acto acusado de inconstitucional.

La accionante solicita que se declare inconstitucional la resolución de alcance 01 de 17 de octubre de 2008, emitida por la Tesorería Municipal del distrito de Guararé, mediante la cual se le ordenó el pago del impuesto de edificación y reedificación por la construcción de las vías contempladas dentro del proyecto 35646, correspondiente al contrato para la rehabilitación y mantenimiento de las calles en los distritos de Guararé-Las Tablas-Guararé-El Camino Guararé La Enea El Puerto.

II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y el correspondiente concepto de las supuestas infracciones.

La accionante aduce la violación del artículo 52 de la Constitución Política de la República que dispone que nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes, indicando en este sentido que la infracción se produce de manera directa, según se explica en las fojas 6 y 7 del expediente judicial.

Igualmente se señala la infracción del 234 del Texto Constitucional, que dispone que las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa. De acuerdo con el criterio de la accionante la norma invocada fue infringida de manera directa, en la forma como lo expone en la foja 7 del expediente judicial.

Por último, plantea la infracción del artículo 245 constitucional, el cual establece que son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia, según se explica a foja 7 del expediente judicial.

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una lectura de la resolución de alcance 01 de 17 de octubre de 2008, la cual se acusa de contrariar los textos constitucionales invocados en la demanda, permite advertir que dicha resolución constituye un acto típicamente administrativo, con efectos particulares, mediante el cual se exige a la sociedad Ingeniería y Remodelaciones Civiles, S.A., el pago de un impuesto, específicamente el impuesto de edificación y reedificación.

Para efectos de este concepto, debe advertirse que el Pleno de esa Corporación de Justicia ha sido constante al señalar que la vía preferente para la impugnación de actos administrativos en los que presuntamente se infringen derechos subjetivos, lo es la jurisdicción contencioso administrativa.

En estos términos, es importante anotar que el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República le atribuye a la Corte Suprema de Justicia, concretamente a la Sala Tercera, la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual conocerá de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

Por ello, estimamos que debido a esa atribución constitucional otorgada a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la misma está investida de competencia para anular los actos acusados de ilegalidad, restablecer el derecho particular violado, y estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas, además de otras atribuciones que le tiene asignada la Ley.

Así lo ha interpretado el Pleno de esa Alta Corporación de Justicia al emitir la sentencia de 30 de abril de 2003, en la que se expresó lo siguiente:

“...
Advierte el Pleno que se trata de un acto administrativo. Constituye una Resolución en la que se impone una sanción de carácter pecuniaria por la tala de árboles sin el debido permiso correspondiente.

Es doctrina constitucional consolidada el principio de la preferencia de la vía contencioso administrativa sobre la vía constitucional.

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 de la Constitución Política, que es del tenor literal siguiente:

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

1...

2.-La jurisdicción contencioso- administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercérselas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, domiciliada en el país.

Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.’

El principio de la preferencia de la vía contencioso-administrativo es uno de los principios que han sido analizados por el Magistrado Sustanciador, en la monografía sobre Interpretación Constitucional (Edición de 1993, pág. 28).

El Pleno de la Corte, por su parte, se ha referido sobre este principio en innumerables ocasiones, como por ejemplo en la Sentencia de 11 de noviembre de 1999, 15 de febrero de 2000, 14 de mayo de 2000, 16 de marzo de 2001, 14 de septiembre de 2001, 11 de marzo de 2002, entre otras.

La Sentencia de 11 de marzo de 2002, se pronunció sobre el mencionado principio en la siguiente forma:

‘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 otra parte, esta Procuraduría también observa que la resolución acusada de inconstitucional no constituye un acto ejecutoriado, ya que la accionante no aportó junto con su libelo de demanda evidencia alguna que permita establecer que se hayan interpuesto los recursos gubernativos previstos en la ley 38 de 31 de julio de 2000 ni que, posteriormente, haya acudido a la jurisdicción contencioso administrativa para la impugnación del acto.

Según lo ha determinado ese Tribunal en varios de sus fallos expedidos en ejercicio de su atribución de guardiana de la integridad de la Constitución Política de la República, sólo en el evento en que sean agotados sin éxito los recursos ordinarios que procedan en la jurisdicción contencioso administrativa, podría el accionante acudir a la vía constitucional, a objeto de demandar el acto administrativo, por una posible transgresión del Texto Constitucional, condición que no ha sido demostrada en este caso.

Frente a este escenario jurídico, resulta evidente que la accionante equivocó la vía al interponer la acción de inconstitucionalidad bajo examen, toda vez que en virtud del “*principio de preferencia de la vía contencioso administrativa sobre la vía constitucional en la impugnación de actos administrativos*”, el

agotamiento de todos los medios de impugnación consagrados en el ordenamiento jurídico para enervar actos de carácter administrativo, es presupuesto fundamental para la presentación de acciones de inconstitucionalidad.

Sobre este tema se pronunció el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 6 de septiembre de 2006, cuya parte pertinente es del tenor siguiente:

“... ”

En este momento conviene recordar, que en materia de acciones de Inconstitucionalidad también se debe cumplir con el "principio jurisprudencial del necesario agotamiento de los recursos o las vías procesales disponibles", hecho este que ha sido objeto de reiterados pronunciamientos jurisprudenciales por parte de esta Corporación de Justicia, como el que a continuación citamos:

‘Mediante sentencia de 25 de febrero de 2000 (demanda de inconstitucionalidad presentada por ORLANDO RODRIGUEZ contra sentencia de 3 de agosto de 1998 dictada por el Segundo Tribunal Superior) el Pleno de la Corte se refirió a la aludida exigencia respecto al agotamiento de la vía considerada en procesos de amparo que fueron citados como ejemplo (Cfr.sentencias de 18 de enero de 1999 y 27 de febrero de 1997), para finalmente expresar:

Por otra parte, el fallo del Pleno de 24 de mayo de 1993, que resuelve la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por Jorge Chen Fernández contra la Resolución No.2445-90-DG de 19 de marzo de 1990, dictada por la Caja de Seguro Social, dice que:

La necesidad del agotamiento de la vía o utilización previa de recursos procedentes contra el acto atacado de inconstitucional, si bien la ley no lo preceptúa, la jurisprudencia que ha sentado este requerimiento ha sido constante uniforme. El carácter extraordinario de esta acción constitucional determina el que proceda cuando se hayan agotado todos los medios por los que se pueda anular el acto cuya inconstitucionalidad se pretende.’

Esta resolución confirma la jurisprudencia que ya había establecido la Corte, de que para que una demanda de inconstitucionalidad sea viable, es necesario que el agotamiento de los recursos legales disponibles para impugnar el acto o resolución denunciado como inconstitucional." Fallo de 24 de octubre de 2000. Mag Eligio Salas.
..."

En virtud de lo anteriormente expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad presentada por la licenciada Elisabeth Yaneth Marciaga, en representación de Ingeniería y Remodelaciones Civiles, S.A., contra la resolución de alcance 01 de 17 de octubre de 2008, emitida por la Tesorería Municipal del distrito de Guararé.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General