

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 432

Panamá, 24 de abril de 2017

Proceso de  
Inconstitucionalidad.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

El Licenciado Omar Elías Solano, actuando en nombre y representación de **Javier Antonio Castellero Anzola**, demanda la inconstitucionalidad de la frase "... **un área aproximada de 20 hectáreas en el Corregimiento de Pacora...**" contenida en el **Acuerdo 158 de 16 de noviembre de 2010**, emitido por el Municipio de Panamá.

**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 con respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Artículo acusado de inconstitucional.**

Según lo indicado en la demanda que ocupa nuestra atención, el activador constitucional, solicita que se declare inconstitucional la frase "...**un área aproximada de 20 hectáreas en el Corregimiento de Pacora...**" contenida en el artículo segundo del Acuerdo 158 de 16 de noviembre de 2010, emitido por el Consejo Municipal de Panamá, el cual es del siguiente tenor:

"CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMÁ  
Panamá. R. P  
ACUERDO N° 158  
De 16 de noviembre de 2010

Por el cual se autoriza al señor Alcalde del Distrito de Panamá, a negociar y suscribir a nombre del Municipio

de Panamá, un Contrato o Convenio con el Gobierno Nacional, a través de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, por el cual se concesione el Uso y la Administración de las Fincas N° 30623, 133, 4861, 2497, 2633, 2664, 809, 5181, 2028, 1253 y 1255, todas propiedad del Municipio de Panamá y se dictan otras autorizaciones.

EL CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMÁ

En uso de sus facultades y,

CONSIDERANDO

...

ACUERDA:

...

**ARTICULO SEGUNDO: AUTORIZAR** al señor Alcalde del Distrito de Panamá, para que en nombre y representación del Municipio de Panamá, negocie y realice los trámites legales, correspondientes, para que el Municipio de Panamá, adquiera a través de traspaso, de parte del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, **un área aproximada de veinte (20) hectáreas en el Corregimiento de Pacoras y un área aproximada de veinte (20) hectáreas en el Corregimiento de Pacora** y un área aproximada de veinte (20) hectáreas en el Corregimiento de Ancón para desarrollar áreas de esparcimiento y parques.

...” (Cfr. fojas 11 - 12 del expediente judicial y Gaceta Oficial 26702-B de 17 de enero de 2011).

## **II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los respectivos cargos de infracción.**

El actor manifiesta que la norma impugnada infringe los siguientes artículos de la Carta Fundamental:

**1. El artículo 47**, según el cual se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales (Cfr. fojas 5 - 6 del expediente judicial);

**2. El artículo 48**, que establece entre la propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

3. **El artículo 50**, que dispone que cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resulten en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social (Cfr. fojas 8 - 10 del expediente judicial).

4. **El artículo 64**, que establece el trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa (Cfr. fojas 7 - 8 del expediente judicial).

5. **El artículo 232**, el cual indica que el Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Según se depende del **Acuerdo Municipal 158 de 16 de noviembre de 2010**, el Gobierno Central, a través de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, se abocó al desarrollo de un nuevo sistema de transporte masivo de pasajeros en la ciudades de Panamá y San Miguelito, el cual se formalizó a través del Contrato de Concesión número 21 de 2010, suscrito con el consorcio Transporte Masivo de Panamá, S.A. (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

En este contexto, según se observa en el acuerdo en referencia, el Municipio de Panamá era propietario de las fincas 30623, 133, 4861, 2497, 2633, 2664, 809, 5181, 2028, 1253 y 1255, inscritas en la Sección de la Propiedad del Registro Público, todas ubicadas en la avenida de Los Poetas, corregimiento de El Chorillo; en tal sentido, se explica que las mencionadas fincas presentaban características

lo que dispone el Artículo 4 de la ley 1106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, negocie y suscriba a nombre del Municipio de Panamá, un Contrato o Convenio con el Gobierno Nacional, a través de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, por el cual se Concesione el Uso y la Administración de las Fincas N° 30623, 133, 4861, 2497, 2633, 2664, 809, 5181, 2028, 1253 y 1255, todas inscritas en la Sección de Propiedad del Registro Público, a nombre del Municipio de Panamá, por un período máximo de quince (15) años prorrogables, para el desarrollo de las actividades básicas, para la operatividad de los buses y comodidad de los usuarios, así como la instalación de estructuras para estacionamientos, lavado y mantenimiento de la flota y oficinas de administración del proyecto METRO BUS.”

“**ARTICULO SEGUNDO:** AUTORIZAR al señor Alcalde del Distrito de Panamá, para que en nombre y representación del Municipio de Panamá, negocie y realice los trámites legales, correspondientes, para que el Municipio de Panamá, adquiera a través de traspaso, de parte del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, **un área aproximada de veinte (20) hectáreas en el Corregimiento de Pacora** y un área aproximada de veinte (20) hectáreas en el Corregimiento de Ancón, para desarrollar áreas de esparcimiento y parques. ...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 11 - 12 del expediente judicial y Gaceta Oficial 26702-B de 17 de enero de 2011).

Visto lo anterior, debemos recordar que en la situación en estudio el activador constitucional ha impugnado la frase “**un área aproximada de veinte (20) hectáreas en el Corregimiento de Pacora**” contenida en el **artículo 2 del Acuerdo 158 de 16 de noviembre de 2010**, emitido por el Concejo Municipal de Panamá, cuyo contenido ya ha sido transcrito con anterioridad, aduciendo la violación de los artículos 47, 48, 50, 64 y 232 de la Constitución Política, sobre la base que a través de la frase cuya legalidad se cuestiona, se desconoce el derecho a la propiedad privada, habida cuenta que si bien las tierras a las que hace alusión el Acuerdo 158 de 16 de noviembre de 2010, en algún momento fueron baldía, al momento de la celebración de dicho acto ya no tenían esa condición (Cfr. fojas 5 - 10 del expediente judicial).



Por otro lado, indica el actor que la disposición atacada atenta contra el derecho social al trabajo, puesto que, a su concepto, el Municipio de Panamá no puede disponer de fincas pertenecientes al Estado cuya tenencia material esté en manos de particulares que se encuentren desarrollando labores de agricultura éstas (Cfr. fojas 5 - 10 del expediente judicial).

Conocidos los antecedentes del caso, así como los argumentos del accionante, consideramos oportuno indicar que en ese Despacho reposa el proceso constitucional identificado con el número de expediente 678-16-I, el cual tiene por finalidad que se determine la constitucionalidad o no, **de la totalidad del artículo segundo de la parte resolutive del Acuerdo 158 de 16 de noviembre de 2010, proceso en el cual también nos correspondió emitir opinión.**

En este sentido, y en lo que respecta al concepto de esta Procuraduría en relación al caso que ocupa nuestra atención, **nos hacemos eco en esta oportunidad de los argumentos que en su momento externamos** luego de haber realizado el examen de constitucionalidad del artículo segundo de la parte resolutive del Acuerdo 158 de 16 de noviembre de 2010, el cual hicimos a la luz no solo de las normas constitucionales que se adujeron como infringidas en aquella primera demanda, sino en el contexto de la integridad de la Carta Fundamental

Tal y como indicamos en aquella oportunidad, esta Procuraduría rechaza los cargos de infracción constitucional formulados por la actora; puesto que los mismos parten **de una premisa errónea.**

Lo arriba indicado encuentra su fundamento en que el artículo 159 de la Carta Política establece que la función legislativa es ejercida por la Asamblea Nacional, la cual consiste en **expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en la Constitución,** entre éstas, la descrita en el numeral 9 consistente en **“Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos.”**

En este sentido, debemos indicar que en nuestro país el Poder Legislativo ya ha legislado sobre la materia antes descrita; así, pues, a través de la Ley 8 de 27 de enero de 1956, a través de la cual se aprueba el Código Fiscal de la República, con sus diversas modificaciones, se ha normado lo relacionado con la Hacienda Nacional, dentro de la cual se encuentran los bienes nacionales, estableciendo una regulación en torno a la disposición de los mismos.

De igual manera, resulta oportuno precisar que en materia municipal, el numeral 7 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, con sus respectivas modificaciones, establece entre las facultades de los Concejos Municipales la de: *“Disponer de los bienes y derechos del municipio y **adquirir los que sean necesarios para la eficiente presentación de los servicios públicos municipales, con las limitaciones que establezca la ley.**”* (La negrita es nuestra).

**Como consecuencia de lo anterior**, no observamos una relación entre los cargos de infracción constitucional de la frase **“un área aproximada de 20 hectáreas en el Corregimiento de Pacora”** contenida en el artículo 2 del Acuerdo 158 de 16 de noviembre de 2016; puesto que, a través de este último acuerdo, no se **está disponiendo de ningún bien nacional, materia que, como hemos indicado ya ha sido objeto de legislación**, sino que, como un acto preparatorio para un posterior traspaso, se está autorizando al Alcalde para que, en nombre y representación del Municipio de Panamá, negocie y **realice los trámites legales** correspondientes, para que el Municipio de Panamá, adquiera de parte del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, determinadas áreas ubicadas en el corregimiento de Pacora y el corregimiento de Ancón, para ser utilizadas con fines de esparcimiento y de parques.

En orden de ideas, de la propia lectura del artículo impugnado se observa que en el mismo se ha establecido una reserva legal, habida cuenta que la autorización dada al Alcalde del Distrito de Panamá para adquirir a favor de dicho

Municipio ciertas áreas de su interés, implica que éste debe realizar las negociaciones y cumplir con los “**trámites legales**” inherentes para poder efectuar el traspaso requerido, traspaso, de manera tal que no se observa cómo el numeral 2 del artículo 158 del Acuerdo Municipal 158 de 16 de noviembre de 2010, puede infringir las normas constitucionales aducidas por la actora.

En consecuencia, estimamos que los **cargos de inconstitucionalidad planteados por el accionante, Javier Antonio Castellero Anzola**, por versar sobre la **exigencia de un supuesto fáctico que no resulta aplicable al contenido dispositivo del Acuerdo 158 de 16 de noviembre de 2010**, resultan contrarios al **Principio de Evidencia en materia constitucional**, el cual en nuestro medio ha sido planteado de la siguiente manera:

“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, de los señalamientos hechos por la activadora en sustento de su pretensión no se **evidencia una violación clara y, sin lugar a dudas, de ninguna naturaleza en cuanto a la frase “un área aproximada de 20 hectáreas en el Corregimiento de Pacora”** contenida en el artículo 2 del Acuerdo 158 de 16 de noviembre de 2016, **quebrante las disposiciones constitucionales que ha aducido como infringidas, tal como lo exige el principio de evidencia antes indicado.**

Por las consideraciones previamente expuestas, solicitamos a los miembros de esa Alta Corporación de Justicia se sirvan declarar que **NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase **“un área aproximada de 20 hectáreas en el Corregimiento de Pacora”** contenida en el artículo 2 del Acuerdo 158 de 16 de noviembre de 2010; ya que no infringe los artículos 47, 48, 50, 64 y 232, 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  
**Secretaria General**