



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, VEINTISÉIS  
(26) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019).**

**VISTOS:**

El Doctor Edgardo Molino Mola, actuando en calidad de apoderado legal de la Empresa Intermedios Publicidad, S.A., ha presentado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia Demanda de Inconstitucionalidad contra los artículos 81 y 73; 80 y 36 numeral 2, tipo b, literales a), e), f) y g); y primer párrafo del artículo 82, del Acuerdo Municipal N°138 de 22 de septiembre de 2015, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, el cual Regula las Distintas Modalidades de Publicidad Exterior dentro del Distrito de Panamá.

**I- DISPOSICIONES ACUSADAS DE INCONSTITUCIONAL**

La Acción procesal que nos ocupa plantea ante este Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad del artículo 81 en su relación con el artículo 73, el artículo 80 en relación con el artículo 36 numeral 2,

tipo B literales a), e), f) y g) y el primer párrafo del artículo 82, del Acuerdo N°138 de 22 de septiembre de 2015, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, "Por el cual se Regula las Distintas Modalidades de Publicidad Exterior dentro del Distrito de Panamá."

## **II- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS**

El Accionante Constitucional indica que los artículos del Acuerdo Municipal N°138 de 22 de septiembre de 2015, cuya inconstitucionalidad se demanda, infringen el concepto de violación directa los artículos 32, 46 y 47 de la Constitución Política.

## **III- HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA**

El Activador Constitucional fundamenta su demanda en los siguientes hechos:

**PRIMERO:** El Consejo Municipal del Distrito de Panamá expidió el Acuerdo N° 138 de 22 de septiembre de 2015, por el cual se regulan las distintas modalidades de publicidad exterior dentro del Distrito de Panamá.

**SEGUNDO:** El Acuerdo Municipal del Distrito de Panamá No 138 de 22 de septiembre de 2015, fue publicado en la Gaceta Oficial No 27911, de 19 de noviembre de 2015. Este acuerdo empezó a regir transcurrido un mes desde la publicación en la Gaceta Oficial, es decir, el 19 de diciembre de 2015.

**TERCERO:** Este Acuerdo del Distrito de Panamá No 138 de 22 de septiembre de 2015, no contiene ninguna norma que exprese que es de orden público o interés social. Tampoco dispone que el mencionado Acuerdo tiene efecto retroactivo.

**CUARTO:** El Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015, deroga el Acuerdo Municipal del Distrito de Panamá No 72 de 26 de junio del año 2000.

**QUINTO:** El Acuerdo Municipal deroga a que se refiere el hecho anterior, establecía que todas las estructuras publicitarias que estén amparadas por un permiso municipal vigente a la fecha del presente Acuerdo y los derechos y obligaciones que se deriven de los mismos se mantendrán vigentes. Igualmente este Acuerdo decía que se

fundamentaba, entre otras cosas, en la seguridad jurídica para las empresas especializadas en la materia.

**SEXTO:** El Nuevo Acuerdo Municipal, 138 de 22 de septiembre de 2015, deja sin efecto alguno de los permisos de publicidad exterior que hayan sido otorgados por el Municipio de Panamá y que amparen estructuras y anuncios instalados en las vías o áreas restringidas por el nuevo Acuerdo 138.

**SEPTIMO:** El Acuerdo N° 138 de 22 de septiembre de 2015, también afecta los derechos derivados de los permisos municipales de publicidad exterior concedidos por la regulación derogada, que contenga más caras de las permitidas por el nuevo Acuerdo y considera cada cara como un anuncio independiente.

**OCTAVO:** Este Acuerdo Municipal 138 de 22 de septiembre de 2015, sanciona inmediatamente, sin procedimiento administrativo alguno, por disposición preceptiva, a las personas naturales o jurídicas con permisos municipales adquiridos legalmente, que no remuevan o adecuen sus estructuras publicitarias en los plazos establecidos por dicho Acuerdo.

#### **IV- OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Procurador de la Administración, licenciado Rigoberto González Montenegro, al emitir concepto en relación con la presente Demanda de Inconstitucionalidad recomendó en su Vista N° 1205 de siete (7) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), resolver la presente demanda, declarando NO VIABLE la Acción de Inconstitucionalidad presentada.

El señor Procurador de la Administración fundamento su solicitud en lo siguiente:

“Dada la naturaleza de acto acusado, este Despacho es del criterio que en el presente proceso resulta aplicable el principio de especialidad o preferencia de la vía Contencioso Administrativo sobre la Constitución, desarrollada por el Doctor Arturo Hoyos al explicar los diferentes criterios interpretativos constitucionales, quien indica que aunque nuestro sistema de justicia constitucional se pueden impugnar actos administrativos, tanto generales como particulares, los mismos están sujetos al control de legalidad que ejerce la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conforme lo ha señalado el Pleno al expresar que para impugnar tales actos se debe acudir ante todo a un proceso contencioso administrativo (cfr. HOYOS,

Arturo. La Interpretación Constitucional. Reimpreso. Santa Fe Bogotá, Colombia. Editorial Temis, S.A., 1998. Páginas 28 y 29". (fs. 76-83)

#### **V- FASE DE ALEGATOS.**

Cumpliendo con las ritualidades procesales de este tipo de Acciones de naturaleza constitucional, con base al artículo 2564 del Código Judicial, se fijó en lista este negocio constitucional, a fin de que toda persona interesada hiciera uso del derecho de argumentación, oportunidad que sólo fue utilizada por el demandante.

En el alegato que aparece visible a fojas 92 a 96 del expediente, el Activador Constitucional refuta la posición del representante del Ministerio Público y reitera su posición de que se declaren inconstitucionales los artículos del Acuerdo Municipal demandados como inconstitucionales.

#### **CONSIDERACIONES DEL PLENO**

Cumplidos los trámites inherentes a este tipo de acción constitucional, corresponde al Pleno dictar su fallo, no sin antes adelantar las siguientes consideraciones.

Tal como se expuso en los párrafos precedentes, el Accionante busca a través de la presente Acción Constitucional, que se declaren inconstitucionales los artículos 81 y 73; 80 y 36 numeral 2, Tipo B, literales a), e), f) y g); y el primer párrafo del artículo 82 del Acuerdo N°138 de 22 de séptiembre de 2015, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, por medio del cual se Regula las Distintas Modalidades de Publicidad Exterior Dentro del Distrito de Panamá.

A juicio del Activadora Constitucional se produjo una infracción a las garantías fundamentales contenidas en los artículos 32, 46 y 47 de la Constitución Política, por cuanto con la emisión del acto, se afecta los derechos adquiridos, obtenidos con los permisos municipales de publicidad exterior con la vigencia del Acuerdo 72 de 2000, creando un efecto retroactivo que es inconstitucional; limita el derecho de propiedad al impedir colocar al propietario anuncios publicitarios, si no cumple con la distancia mínima de doscientos metros lineales entre dos propiedades, que tengan anuncios publicitarios en el sentido del tráfico vehicular; además sanciona inmediatamente, sin procedimiento administrativo alguno, a las personas naturales o jurídicas con permisos municipales adquiridos legalmente, que no remuevan o adecuen sus estructuras publicitarias en los plazos establecidos por dicho Acuerdo.

Indicado lo anterior y a efecto de resolver la presente Acción de Inconstitucionalidad, el Pleno conviene en aclarar que, no obstante, haber sido admitida la demanda en cuestión, por cumplir con los requisitos de tipo general establecidos en el artículo 2560 del Código Judicial, no es sino mediante un pronunciamiento de fondo que se posibilita abordar el tema referente a la viabilidad de la presente acción de inconstitucionalidad planteada por el Procurador de la Administración.

Como cuestión previa, cabe señalar que la jurisprudencia sentada por el Pleno ha establecido que la Acción de Inconstitucionalidad no puede ser utilizada como una instancia para revisar un Acto administrativo, sin haber agotado la vía jurisdiccional establecida por la Constitución y la Ley para ese propósito (el

Contencioso Administrativo); ya que la Acción de Inconstitucionalidad lo que pretende es revisar si el Acto objeto de impugnación, ha violado de manera objetiva la Carta Magna, lo que riñe con el propósito de esta acción.

Las señaladas consideraciones, en consecuencia, ponen de manifiesto que el demandante lo que pretende, en el fondo, es que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por vía del Proceso extraordinario de Inconstitucionalidad instaurado contra artículos que forman parte de un Acto administrativo, decida sobre una materia que corresponde a la esfera de la jurisdicción contenciosa administrativa; en lo cual resulta incuestionable que la ley procesal tiene previsto los medios y trámites para la impugnación de las normas legales demandadas de inconstitucionales y que forman parte de Acto administrativo dictado por el Consejo Municipal del Distrito Panamá.

Al respecto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 30 de septiembre del 2015, al resolver demanda de inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional la Resolución N°32 de 11 de febrero de 2009, proferida por el Ministerio de Educación, bajo la ponencia del Magistrado Abel Zamorano expreso:

"...

Este principio de especialidad se fundamenta en que la acción de inconstitucionalidad se ha instituido como una acción autónoma y no como otro medio impugnativo, lo que significa que el proceso que se origina con la promoción de dicha acción se surte con total independencia y viabilidad, pero sólo frente a actos definitivos que como tales no resulten susceptibles de otras formas de impugnación.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de las controversias que surjan respecto de los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad (artículo 97 del Código Judicial).

Congruente con este análisis, la Resolución No. 32 de 11 de febrero de 2009 proferida por el Ministerio de Educación, por ser un acto administrativo de recursos humanos de tipo individual, puede ser impugnado a través de los causes ordinarios que la legislación prevé (jurisdicción contencioso administrativa), antes de acudir a la esfera constitucional; por lo que somos de la opinión que no es viable la acción constitucional intentada”.

En igual sentido se pronunció el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante resolución del 13 de marzo de 2015, dentro de la Acción de Inconstitucionalidad presentada contra la Resolución D.N. 159-06 de 9 de junio de 2006, dictada por la Dirección Nacional de Reforma Agraria, en la que se indicó lo siguiente:

“A nuestro juicio, este y otros procesos judiciales conllevan a señalar que esta exigencia del agotamiento de los recursos administrativos contra actos administrativos que se atacan en la vía constitucional, viene a constituir un elemento trascendental para salvaguardar no un requisito, sino un presupuesto esencial ligado a la esencia y naturaleza de esta acción, es decir, su carácter extraordinario. En este caso, también entra en juego y cobra singular importancia el principio de especialidad.”

Además, esta Corporación de Justicia no puede desconocer que el control constitucional objetivo, previsto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política, no está diseñado para reparar agravios individuales o intereses personales; por el contrario, lo que busca es revisar la integridad de la norma constitucional con relación a otras normas o actos generales que afecten a los intereses de la colectividad, o intereses generales.

En otro orden de ideas, resulta de mucha importancia destacar que a nivel constitucional el Concejo Municipal es competente en virtud del artículo 242 para regular, a través de Acuerdos Municipales, la vida jurídica de los Municipios.

Siendo así, le corresponde al Municipio regir la vida en sociedad y en función de eso, tiene que ordenar la vida en el Distrito.

Luego de haber expuesto y analizado los argumentos del demandante, en sede constitucional, esta Superioridad considera que pese a que la presente demanda inicialmente fue admitida, la misma debe ser declarada no viable, ya que los cargos que se endilgan contra los artículos impugnados implican más bien contravenciones al orden legal que a la normativa Constitucional.

El análisis efectuado cobra mayor relevancia cuando este Máximo Tribunal Constitucional al revisar fallos emitidos por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, advierte que esa Sala ha emitido varios pronunciamientos con relación al Acuerdo N°138 de 22 de septiembre de 2015, proferido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, por medio del cual se Regula las Distintas Modalidades de Publicidad Exterior dentro del Distrito de Panamá, a través de las siguientes Resoluciones:

- Resolución del 2 de mayo de 2017, dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Doctor José Antonio Carrasco, actuando en representación de la Sociedad Proyección Dual, S. A. (PRODUPA) para que se declaren, nulos, por ilegales, los artículos 12 (numeral 7), 16, 36, 54 y 80 del Acuerdo N°138 de 22 de septiembre de 2015, emitido por el Consejo Municipal de Panamá, a través de la cual resolvió lo siguiente:

“DECLARAN, QUE ES NULO PARCIALMENTE POR ILEGAL, el Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015, el artículo 16, solamente en su párrafo segundo en la parte que contiene: "irrecorrible"; y que NO SON NULOS POR ILEGALES, los artículos 12 (numeral 7) 36, 54 y 80 de dicho acuerdo, dentro de la demanda de nulidad presentada por el doctor José Antonio Carrasco actuando en representación de la sociedad PROYECCIÓN DUAL PANAMÁ, S.A., (PRODUPA)”.



- Resolución del 31 de agosto de 2017, dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado Edgardo Molino Mola, actuando en representación de la sociedad Marvel Advertising, S. A., para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 79 numeral 3, y 36 numeral 5, tipo e literales a), c) y e), numeral 3 tipo c literales d) y e); del mismo artículo 36 en relación con el artículo 76; y de manera individual el artículo 14 numeral 2, literal f) primer párrafo y el artículo 12 numeral 7, todos del Acuerdo No. 138 de 22 de septiembre de 2015 del Consejo Municipal de Panamá, mediante la cual se resolvió lo siguiente:

"DECLARAN, QUE NO SON NULOS POR ILEGALES, los artículos 79 numeral 3, y 36 numeral 5, Tipo E literales a), c) y e), numeral 3 Tipo C literales d) y e); del mismo artículo 36 en relación con el artículo 76, todos del Acuerdo No. 138 de 22 de septiembre de 2015 del Consejo Municipal de Panamá; ...; y de manera individual el artículo 14 numeral 2, literal f) primer párrafo y el artículo 12 numeral 7 de dicho acuerdo, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Edgardo Molino Mola, en representación de la sociedad MARVEL ADVERTISING S.A."

- Resolución de 27 de octubre de 2017, dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la Firma Rosas y Rosas, en representación de la sociedad Mega Media, S.A., para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 73, 78, 81 y 82 del Acuerdo No 138 de 22 de septiembre de 2015, emitido por el Consejo Municipal de Panamá, en la cual se decidió lo siguiente:

"DECLARAR QUE NO SON NULOS POR ILEGALES, los artículos 73, 78 ,81 y 82 del Acuerdo No. 138 de 22 de septiembre de 2015."

- Resolución de 8 de junio de 2018, dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el licenciado Ariosto F. Ramos, actuando en representación de la sociedad Vallas y Gigantofías de Panamá, S. A., para que se

declare nulo, por ilegal, el Acuerdo No. 138 de 2000, emitido por el Consejo Municipal de Panamá, que dispuso lo siguiente:

**1.** QUE ES NULO POR ILEGAL, solamente en la palabra "irrecurable" contenida en el segundo párrafo del artículo 16 del Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015.

**2.** QUE NO SON ILEGALES los artículos 36 y 54 del Acuerdo No. 138 de 22 de septiembre de 2015."

Observa esta Superioridad que contra los artículos demandados de inconstitucionalidad la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ya se ha pronunciado sobre la legalidad de los mismos, por consiguiente cabe indicar que el artículo 207 de la Constitución Nacional, establece que no se admitirán Recursos de Inconstitucionalidad contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o sus Salas; por ello al emitirse sendos fallos que analizan la legalidad de los artículos demandados que son parte del Acuerdo 138 de 22 de septiembre de 2015; se le atribuye a la Corte el haber resuelto el conflicto planteado, por ser el último Tribunal en conocer del caso.

Sobre este tema, en fallo de 9 de febrero de 2007, el Pleno de la Corte señaló:

"En una sentencia similar, la Corte indicó en sentencia de 3 de abril de 1990, en que el demandante era el Dr. CLEMENTE PATRICK GARNES, lo siguiente:

El Pleno de la Corte considera que esta sentencia del Tribunal Superior, que NO FUE CASADA por la Sala Tercera de la Corte, no puede ser objeto del control de la constitucionalidad por disponerlo así el artículo 204 de la Constitución, que establece que no se admitirán recursos de inconstitucionalidad contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o de sus Salas, pues, al prohijar la Sala Tercera de la Corte la sentencia del Tribunal Superior de Trabajo, el valor de dicho fallo se le atribuye a la Corte por ser el último Tribunal en conocer del caso. Además, esto se demuestra examinando la situación contraria: si la Corte hubiera CASADO la sentencia, no se hubiere podido tampoco recurrir contra esa decisión, y menos se hubiere podido pensar en interponer demanda de inconstitucionalidad contra la sentencia del Tribunal Superior de Trabajo revocada. El hecho de NO CASAR la sentencia equivale a confirmar la decisión del

Tribunal de Trabajo. Igual sería si se presentara una demanda inconstitucionalidad contra una sentencia de un Tribunal Superior, Penal o Civil, a pesar de que la Corte, como Tribunal de Apelaciones hubiere confirmado la decisión recurrida lo que a todas luces sería inadmisibile. Si bien la casación no es una nueva instancia, como lo es la apelación, para los efectos del caso en estudio sería lo mismo, ya que no procede una demanda de inconstitucionalidad contra una decisión de un Tribunal Superior de Trabajo que hubiere sido objeto de pronunciamiento en casación por la Sala Tercera, Laboral, de la Corte Suprema de Justicia.

El Procurador de la Administración dice acertadamente al respecto:

“ Pareciera, entonces, que habiendo prohiado la Sala Tercera la sentencia del Tribunal Superior de Trabajo que se acusa en este proceso, esta sentencia no es susceptible de ser atacada en vía constitucional con arreglo a lo establecido en el artículo 204 de la Carta Política, que dispone que no se admitirán recursos de inconstitucionalidad contra los fallos de la Corte Suprema de Justicia o de sus Salas.

Y más adelante agrega:

Por otro lado, en el evento de que la demanda de inconstitucionalidad prosperase y, en consecuencia, se declarase inconstitucional la sentencia del Tribunal Superior de Trabajo, ello plantearía la existencia de sentencias contradictorias, puesto que quedaría en pie la de la Sala Tercera, que mantuvo en vigencia la del Tribunal Superior de Trabajo y la del Pleno, que declararías inconstitucional (y sin existencia jurídica) a esta última.

Por tanto, este aspecto debe ser previamente deslindado por esa Alta Corporación de Justicia, antes de continuar con la tramitación del proceso.”

Las consideraciones anteriores hacen imposible que la Corte pueda entrar a fallar el fondo de este negocio”

Por las consideraciones antes indicadas, lo procedente es declarar no viable la presente demanda de inconstitucionalidad.


#### **PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo expuesto, el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por Aautoridad de la Ley, **DECLARA NO VIABLE** la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el Doctor Edgardo Molino Mola, actuando en representación de la empresa Intermedios Publicidad,

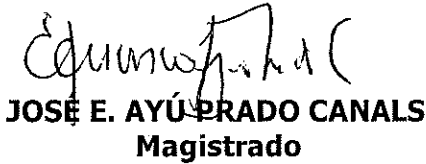
11

S.A., en contra de los artículos 81 y 73; 80 y 36 numeral 2, Tipo B, literales a), e), f) y g); y el primer párrafo del artículo 82 del Acuerdo N°138 de 22 de septiembre de 2015, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, "Por el cual se Regula las Distintas Modalidades de Publicidad Exterior dentro del Distrito de Panamá."

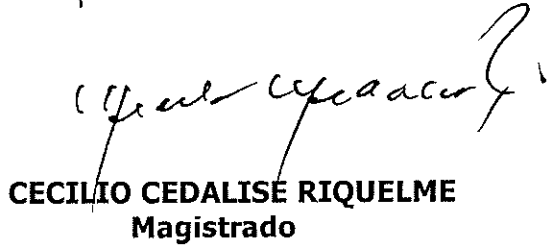
**Notifíquese,**



**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
Magistrado




**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS**  
Magistrado



**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
Magistrado



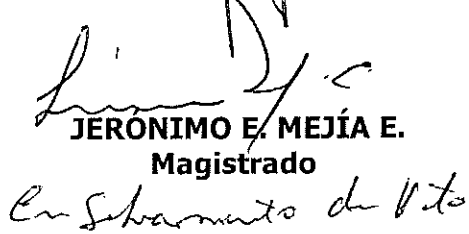
**HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA**  
Magistrado



**HARRY A. DÍAZ**  
Magistrado



**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**  
Magistrado

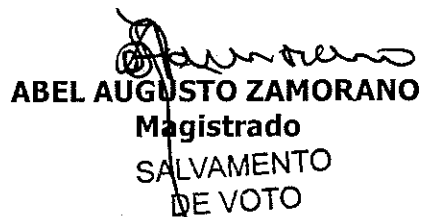


**JERÓNIMO E. MEJÍA E.**  
Magistrado

*En Substituto de Voto*



**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
Magistrada  
COM SALVAMENTO DE VOTO



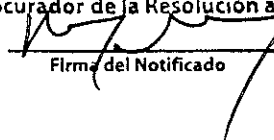
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
Magistrado  
SALVAMENTO  
DE VOTO



**YANIXSA Y. YUEN**  
Secretaria General

/dalis.-  
Exp. 901-16.

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
En Panamá a los 15 días del mes de octubre  
de 20 19 a las 8:16 a.m. de la Manana  
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.



Firma del Notificado

Entrada No. 901-16. Magistrado Ponente Oydén Ortega Durán.

### SALVAMENTO DE VOTO

Con todo respeto, disiento de la decisión de mayoría, por medio de la cual se declara no viable la acción de inconstitucionalidad presentada por el doctor Edgardo Molino Mola, en nombre y representación de Intermedios Publicidad, S.A., contra los artículos 81, 73; 80 y 36 numeral 2, tipo b, literales a), e), f) y g); y el primer párrafo del artículo 82 del Acuerdo Municipal No. 138 de 22 de septiembre de 2015 del Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

En el fallo se dice que actos administrativos como el demandado deben encaminarse, preferentemente, a través de la vía jurisdiccional de lo contencioso administrativo antes de la vía constitucional. Se señala, también, que en virtud de que el Acuerdo Municipal No. 138 de 2015 ha sido sometido en varias a ocasiones a control de legalidad ante la Sala Tercera de esta Corporación, resulta inviable conocer en sede constitucional del mismo.

Contrario a estos planteamientos y el resto de consideraciones que se hacen en torno a estos puntos, debo recordar que este Pleno en jurisprudencia reiterada y consolidada ha dicho que actos administrativos como el demandado en este caso, pueden ser sometidos al control constitucional que ejerce esta Corporación, sin que sea un requisito el agotamiento de los medios impugnativos.

El Pleno no debe pasar de vista que conforme al numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política el tipo de control que ejerce este Tribunal en la guarda de la integridad constitucional, es un control amplio que permite someter al escrutinio constitucional "...las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona".

Como vemos, la Constitución no establece ningún tipo de condición al conocimiento de las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra actos o resoluciones administrativas, por lo que no cabe imponer como requisito que sea necesario el agotamiento de la vía gubernativa.

Por otro lado, debo señalar que si bien el Acuerdo Municipal No. 138 de 2015, conforme a los fallos que se enuncian en la sentencia de mayoría, ha sido sometido a control de legalidad ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, lo cierto es que los artículos sobre los que se ha pronunciado dicha Sala, son distintos a los demandados ahora por inconstitucionales.

Más todavía, la Sala Tercera a través de los fallos que se mencionan en la sentencia, sólo declaró nulo por ilegal el artículo 16 (una expresión del segundo párrafo) del referido Acuerdo Municipal.

Por tal motivo, no puede considerarse inviable la revisión constitucional de los artículos 81, 73; 80 y 36 numeral 2, tipo b, literales a), e), f) y g); y el primer párrafo del artículo 82 del Acuerdo Municipal No. 138 de 22 de septiembre de 2015 del Consejo Municipal del Distrito de Panamá, ahora demandados ante el Pleno, ya que si bien algunos de estos fueron demandados ante la Sala Tercera (como son los artículos 36, 73 y 81), sobre estos no recayó una declaratoria que los expulsara del mundo jurídico por ilegales, de manera que mantienen su vigencia y pueden ser revisados en sede constitucional a fin de que el Pleno determine su conformidad o no con la Constitución.

Por lo expuesto, a mi juicio lo procedente ha debido ser que el Pleno se pronuncie en el fondo sobre la inconstitucionalidad planteada y no declarar no viable la acción.

Respetuosamente,



JERÓNIMO MEJÍA E.

Magistrado



YANIXSA YUEN

Secretaria General

**MAGISTRADO PONENTE: OLMEDO ARROCHA OSORIO**

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO EDGARDO MOLINO MOLA EN REPRESENTACIÓN DE INTERMEDIOS PUBLICIDAD S.A. PARA QUE SE DECLARE LA CONSTITUCIONALIDAD O NO DE LOS ARTÍCULOS 81 Y 73; 80 Y 36 No. 2, TIPO B, LITERALES A), E), F) Y G); Y EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 82, DEL ACUERDO MUNICIPAL NO. 138 DE 22 DE SEPTIEMBRE DE 2015, EMITIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ.

**SALVAMENTO DE VOTO**

**MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

Con el mayor respeto, hago uso de la facultad conferida por el artículo 115 en concordancia con el artículo 147K ambos del Código Judicial, presentando mi **salvamento de voto**, donde expreso mi criterio respecto de lo decidido por los integrantes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de **DECLARAR NO VIABLE** la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por el Doctor Edgardo Molino Mola, actuando en representación de la empresa **INTERMEDIOS PUBLICIDAD S.A.**, en contra de los artículos 81 y 73; 80 y 36 numeral 2, Tipo B, literales a), e), f) y g); y el primer párrafo del artículo 82 del Acuerdo No. 138 de 22 de septiembre de 2015, emitido por el consejo Municipal del Distrito de Panamá, "Por el cual se Regula las Distintas Modalidades de Publicidad Exterior dentro del Distrito de Panamá"

La decisión del Pleno se fundamenta en el principio de Preferencia de la Vía Contencioso Administrativo; por pretenderse que a través del proceso constitucional, se decida una materia que corresponde a la esfera de la jurisdicción contenciosa administrativa, en donde la ley procesal tiene los medios y trámites para la impugnación de las normas legales o actos administrativos que se demanda de ilegales.

En cambio contra la acción de inconstitucionalidad, lo que se busca es que el Tribunal confronte la norma o acto demandado con la Constitución Política,

concluyendo un juicio de constitucionalidad o inconstitucionalidad de esa norma o resolución sometida al enjuiciamiento

El artículo **206 de la Constitución Política de Panamá** contiene la protección de la integridad de todo el cuerpo constitucional, sobre las normas, acciones o actos de carácter regulatorio; siendo ésta una atribución constitucional de la Corte Suprema de justicia. Dicha norma en su **numeral 1** indica que la guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador de la Nación o del Procurador de la Administración, en materia de inconstitucionalidad es sobre las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Como se puede advertir, la norma constitucional ut supra, no ha previsto la promoción de la Acción de Inconstitucionalidad contra los actos administrativos el requisito del agotamiento de la vía gubernativa.

Ahora bien, respecto a la exigencia de los medios de impugnación ante la jurisdicción Contenciosos Administrativa es una elaboración, que no cuenta con respaldo legal para invocarla como obstáculo para no admitir, ni mucho menos para decidir en el fondo una acción de inconstitucionalidad.

El aserto indicado, es más claro de la simple lectura del **artículo 2559 del Código Judicial**, el cual establece que “Cualquier persona, por medio de su apoderado legal, puede impugnar ante la Corte Suprema de Justicia las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que considere inconstitucionales, y pedir la correspondiente declaración de inconstitucionalidad.” Y que del contenido de los **artículos 2560 y 2561** de dicha excerta legal, claramente se establecen los requisitos de admisibilidad de una demanda de inconstitucionalidad y entre los cuales no se encuentra el agotamiento de la Vía Contencioso Administrativo.



Por tanto, ni la Carta Magna ni la normativa jurídica exige que para promover una Acción de Inconstitucionalidad, contra actos de la Administración sea necesario agotar previamente el Contencioso Administrativo.

Por ello, al darse la posibilidad que normas, actos y omisiones emitidas por autoridades judiciales o administrativas, tengan como consecuencia la vulneración o el incumplimiento de los preceptos constitucionales, la acción de inconstitucionalidad debe ser admitida y analizada en el fondo para procurar la defensa y exigir el cumplimiento de la Constitución Política de Panamá.

En cuanto al control de legalidad ante la Sala Tercera de la Contenciosos Administrativo del Acuerdo Municipal No. 138 de 2015, es importante indica que los artículos analizados por dicha Sala son distintos a los hoy demandados por inconstitucionales; y en donde solo se declaró nulo por ilegal una expresión del segundo párrafo

En atención a lo explicado ut supra estimo, que debió ser admitida y analizada en el fondo la presente Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Doctor Edgardo Molino Mola en contra de los artículos 81 y 73; 80 y 36 numeral 2, Tipo B, literales a), e), f) y g); y el primer párrafo del artículo 82 del Acuerdo No. 138 de 22 de septiembre de 2015, emitido por el consejo Municipal del Distrito de Panamá, "Por el cual se Regula las Distintas Modalidades de Publicidad Exterior dentro del Distrito de Panamá; y como quiera que este no fue el criterio de la mayoría del Pleno de la Corte Suprema de Justicia en el fallo emitido, es por lo que **SALVO EL VOTO.**

Fecha ut supra,

LICDA. YANIXSA YUEN  
SECRETARIA GENERAL

  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL DOCTOR EDGARDO MOLINO MOLA APODERADO JUDICIAL DE EMPRESA INTERMEDIOS PUBLICIDAD, S.A., PARA QUE SE DECLAREN INCONSTITUCIONALES LOS ARTÍCULOS 81, 73, 80, 36 NUMERAL 2, TIPO B, LITERALES A), E), F) Y G); PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 82 DEL ACUERDO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ, QUE REGULA LAS DISTINTAS MODALIDADES DE PUBLICIDAD EXTERIOR DENTRO DEL DISTRITO DE PANAMÁ.

**SALVAMENTO DE VOTO  
DE LA MAGISTRADA ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

Respetuosamente, debo manifestar que disiento de la decisión adoptada por la mayoría de los Magistrados que integran esta Corporación de Justicia, que DECLARA NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad, propuesta para que se declarara la inconstitucionalidad de los artículos 81, 73, 80, 36 numeral 2, tipo b, literales a), e), f) y g); primer párrafo del artículo 82 del Acuerdo Municipal del distrito de Panamá, que regula las distintas modalidades de publicidad exterior dentro del distrito de Panamá.

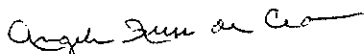
Al respecto estimo, que si bien es cierto las normas acusadas fueron demandadas ante la Sala Tercera, la que se pronunció respecto a su legalidad, este análisis no excluye que los mismos preceptos legales sean objeto de control constitucional.

Por otro lado, considero que no puede entenderse que se está demandando un fallo de la Sala Tercera, cuando lo acusado son normas sobre las cuales dicha Sala emitió un pronunciamiento sobre su legalidad, de allí que esta situación jurídica no se enmarca en lo que dispone el artículo 207 de la Constitución Política.

En virtud de lo esbozado soy del criterio que lo procedente era emitir un pronunciamiento de fondo, habiendo sido superada la fase de admisibilidad en la que se determinó que la demanda cumplió con todos los requisitos y presupuestos determinados en la ley y conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional.

Por los motivos explicados, SALVO MI VOTO.

Fecha ut supra.



**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO  
MAGISTRADA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

  
**YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL**