

Para una adecuada solución de esta controversia constitucional es preciso reproducir, para su análisis, el artículo 76 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, que trata sobre el "Régimen Municipal".

La norma citada es del tenor siguiente:

ARTICULO 76. Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

... Estarán exentos de derechos y tasas, la Nación, la Asociación Intermunicipal de la que forma parte el Municipio que la impone y los pobres de solemnidad. (Subraya la Corte).

Luego de un detenido examen del cuaderno que contiene esta iniciativa procesal, la Corte llega a la conclusión de que no existe contradicción alguna entre el acto impugnado y el artículo 245 de la Carta Fundamental.

Lo que establece el párrafo final del artículo 76 de la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973 es una limitación legal a la potestad tributaria de los Municipios. El Estado, mediante ley formal, puede perfectamente limitar dicha potestad; lo que no puede es reconocer la exoneración de un impuesto municipal -establecido en base a la potestad tributaria que la Constitución instituye- con posterioridad a la expedición del acuerdo municipal que establece el tributo o contribución.

Es esta una interpretación con clara fundamentación en la jurisprudencia constitucional. En fallo reciente la Corte sentenció que:

"El Estado puede limitar, mediante ley, la potestad tributaria de los Municipios, es decir que el legislador puede señalar las actividades que no pueden ser gravadas por éstos. Pero lo que no puede hacer el Estado es conceder exoneraciones de impuestos, tasas o contribuciones, debidamente establecidas por un Acuerdo Municipal. Este es el sentir del artículo 243 de la Constitución Nacional." (Sentencia de 15 de junio de 1993, acción presentada por Alcibiades González para que se declare inconstitucional el párrafo I del artículo 3 de la ley 9 de 1958).

Procede entonces reiterar en esta oportunidad el pronunciamiento ya emitido en el sentido de que el Estado no puede exonerar del pago de tributos establecidos de conformidad con un acuerdo municipal, circunstancia que no es a la que se refiere la norma que motiva la pretensión constitucional que se examina.

Por las consideraciones anteriores la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el inciso final del artículo 76 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973.

Notifíquese.

(fdo.) HUMBERTO COLLADO (fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS  
(fdo.) AURA G. DE VILLALAZ (fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ (fdo.) ARTURO HOYOS  
(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA (fdo.) RODRIGO MOLINA A.  
(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General.

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA LICDA. MARIBLANCA STAFF W., EN CONTRA DEL PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY 1 DE 17 DE MARZO DE 1986. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, DIEZ (10) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

La licenciada **MARIBLANCA STAFF WILSON** presentó demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 8 de ley 1 de 17 de marzo de 1986, por considerarlo violatorio de los artículos 17, 19 y 32 de la Constitución Nacional.

Admitida la demanda se le dio traslado al Procurador de la Administración quien se opuso a las pretensiones de inconstitucionalidad de la parte actora.

La licenciada **STAFF** considera que el artículo 17 de la Constitución es infringido por el Parágrafo del artículo 8 de la Ley 1 de 1986, que establece que las sentencias dictadas en segunda instancia, por el Tribunal Superior de Trabajo en los casos de cuantía que excedan de Dos Mil Balboas, de conocimiento en primera instancia de las Junta de Conciliación y Decisión, tienen carácter definitivo, no admiten ulterior recurso y producen el efecto de cosa juzgada. Aduce la demandante las siguientes razones para explicar la violación constitucional que estima se produce:

"Del principio constitucional transscrito se desprende claramente que una de las funciones de las autoridades de la República, entre otras, está la de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales; siendo violado en forma directa esta garantía constitucional por el

Parágrafo del artículo 8 de la Ley 1 de 17 de marzo de 1986, al negar expresamente el derecho al recurso de casación laboral en los casos previsto en el artículo 8 de la mencionada ley".

El Procurador de la Administración al contestar este cargo se opone en los siguientes términos:

"Discrepamos del criterio externado por la demandante, toda vez que el artículo 17 de la Constitución, que ha sido citado no es susceptible de ser acusado de inconstitucionalidad; ya que se trata de una norma programática; es decir, meramente enunciativa que declara los fines para los cuales se instituyeron los funcionarios públicos y que no crea derecho subjetivo en beneficio de la colectividad.

La Corte Suprema de Justicia (Pleno) en reiteradas ocasiones ha señalado este criterio, veamos:

27 de abril de 1983:

"Se sostiene que esa sentencia es violatoria del artículo 17 de la Constitución Nacional. La Corte entiende, sin embargo, que el citado artículo se encarga de consagrarse en términos muy generales, la función de las autoridades públicas, como una forma de declarar constitucionalmente el principio de la limitación jurídicas de la voluntad del Estado, -expresada a través del ejercicio del poder público- frente al conjunto de derechos y deberes de los particulares, creando un equilibrio jurídico entre gobernantes y gobernados.

El artículo 17 formula genéricamente la declaración, y los artículos subsiguientes, señalan las limitaciones de la voluntad Estatal mediante el establecimiento de garantías precisas ...

El artículo 18 de la Constitución participa de la misma característica, de declaración genérica, que distingue al artículo 17, cuyo motivo no admite, tampoco, su violación directa, en un caso concreto".

26 de julio de 1989.

'La Corte ha sostenido en forma reiterada que el artículo 17 de la Constitución Nacional no es una norma susceptible de ser violada en forma directa ya que se trata de una disposición de carácter programática que se limita a establecer los fines para los cuales han sido establecidas las autoridades de la República y que tiene como principal propósito 'asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir la Constitución y la Ley'.

15 de enero de 1987.

'Siendo la norma bajo estudio de índole programática, esto es, que sólo declara o enuncia los fines para los cuales han sido instituidos los funcionarios públicos, pero que no consagra derechos ni garantías individuales ni sociales, se estima que la misma no puede ser objeto de violación en forma directa como se arguye, sino únicamente en relación con otra norma creadora de según derecho. Procede, entonces, explorar en el ámbito fáctico y jurídico a objeto de determinar si en este proceso emerge esa especial situación'.

Conviene señalar y resaltar la confusión que existe en la exposición del concepto de la violación, por cuanto que no se hace diferencia entre la norma que contiene la disposición o señala el derecho alegado y la autoridad que debe hacerla efectiva. Al invocar el Artículo 17 de la Constitución que se refiere a la existencia y finalidad de las autoridades, no puede atribuirse a las mismas la negación de un derecho, que no emana de dichas autoridades, sino de disposición legal. Se arguye erróneamente que las autoridades niegan expresamente el derecho al recurso, cuando en realidad la exclusión del recurso de casación para los juicios que se ventilan ante las Juntas de Conciliación proviene de una norma legal y no del capricho de la autoridad, que no podría concederlo sin incurrir precisamente en violación de la Ley, pues al no estar contemplado no procede concederlo. Insistimos en que se refleja una inusitada confusión entre la finalidad que deben cumplir las autoridades en el cumplimiento del derecho, y la existencia del derecho que es cosa diferente y que en cuanto no exista no puede crearlo la autoridad en forma antojadiza.

En consecuencia, no se ha dado la infracción de la norma invocada".

Igualmente considera la demandante que el Parágrafo del artículo 8 de la Ley 1 de 1986 viola el artículo 19 de la Constitución, lo cual explica de la siguiente manera:

"La violación consiste en que el Parágrafo del artículo 8 de la Ley 1 de 17 de marzo de 1986 establece un fuero o privilegio para los casos que conocen las Juntas de Conciliación y Decisión contemplados en la disposición impugnada; privilegio que está expresamente prohibido por el artículo 19 de la Carta Magna".

El Procurador de la Administración al contestar el cargo anterior se manifiesta de la siguiente manera:

"Yerra el actor en sus apreciaciones, toda vez que la norma acusada de inconstitucional no establece fuero o privilegio alguno; ya que se limita a determinar los casos en los que procede el Recurso de Apelación en contra de las decisiones de las Juntas de Conciliación y Decisión, sin que ello implique beneficio para alguna de las partes en un proceso determinado en detrimento de la otra.

El artículo 19 de nuestra Carta Magna, en el que se fundamenta la presente demanda, contempla los privilegios o discriminaciones personales, por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión e idea políticas, elementos éstos que no fueron considerados para establecer el principio del Recurso de Apelación en contra de las decisiones de las Juntas de Conciliación y Decisión, su carácter definitivo y de cosa juzgada detallada en el artículo 8 de la Ley 1 de 17 de marzo de 1986, acusada de inconstitucional; toda vez que no se creó con fundamento a la raza a que pertenezcan las partes, por el lugar geográfico en el que hayan nacido, las clases sociales como ligadas a grupos de abolengo, el sexo, porque no ha sido la calidad humana de hombre o mujer lo que determina la obtención de esa facultad, así como tampoco el grupo religioso al que pertenecen, ni los ideales políticos que abrigan.

En consecuencia, al no darse aquellas situaciones odiosas e injustificadas de ventajas exclusivas (en la norma acusada de inconstitucional) para un grupo de persona o personas determinadas, las cuales necesariamente no tienen por qué fundarse en la raza, el nacimiento, clase social, el sexo, la religión o las ideas políticas, somos de la opinión que No se ha dado la violación de la norma conculcada".

Por último considera la demandante que el Parágrafo del artículo 8 de la Ley 1 de 1986 viola el artículo 32 de la Constitución Nacional, lo cual explica de la siguiente manera:

"Si conforme a la disposición constitucional transcrita se instituye el derecho de toda persona a ser juzgado por autoridad competente y conforme a los trámites legales, el Parágrafo del artículo 8 de la Ley 1 de 1986 le pone cortapisca a esa garantía constitucional, por cuanto se estaría admitiendo el recurso de casación laboral para los casos provenientes de los Juzgados Seccionales de Trabajo y negándole para los casos provenientes de las Juntas de Conciliación y Decisión, lo cual a nuestro juicio, constituye una violación al debido proceso".

El Procurador de la Administración considera que no hay incongruencia entre los preceptos constitucionales y la disposición tachada de inconstitucional, y explica su posición, sintetizada por el ponente, de la siguiente manera:

"Este Despacho considera que no hay incongruencia entre los preceptos constitucionales y la disposición tachada de inconstitucional, porque no existe indefensión en el artículo 8 de la Ley 1 de 1986, que pueda causar perjuicios a los litigantes y nada impide que pueda seguir vigente el precepto que se pretende declarar inconstitucional, porque no se trata de que se esté juzgando por autoridad incompetente o que el proceso no se ajustó a los trámites de ley o que se haya juzgado por la misma causa más de una vez.

El hecho que el artículo 8 de la Ley 1 de 1986 disponga el Recurso de Apelación para las sentencias dictadas por las Juntas de Conciliación y Decisión, cuya cuantía excede de Dos Mil Balboas (B/.2,000.00) tienen carácter definitivo y producen el efecto de cosa juzgada, no significa que se haya faltado al principio del Debe Proceso.

Ello es así, porque existen dos procesos perfectamente definidos y que son distintos, a saber:

1- Los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de las Juntas de Conciliación y Decisión, las que tienen competencia sobre las demandas por razón de despido injustificados, las demandas mediante las causas se reclamen cualesquiera prestaciones con una cuantía hasta Mil Quinientos Balboas (B/.1,500.00) y las demandas de cualquier naturaleza o cuantía de los trabajadores domésticos. (ver artículo 2 de la Ley 7 de 25 de febrero de 1975).

2- Los procesos que se ventilan ante la jurisdicción de los tribunales ordinarios de trabajo, que se entienden los demás casos contemplados en el artículo 956 del Código de Trabajo".

Y más adelante agrega:

"Con esa limitación, el legislador quiso que únicamente el Recurso de Casación proceda contra las Sentencias de Segunda Instancia provenientes de los procesos ventilables ante los Tribunales Ordinarios Laborales, no así de las Juntas de Conciliación y Decisión, según se colige del artículo 977 del Código de Trabajo.

Siendo ello así, se establece la diferencia entre el procedimiento ordinario y el procedimiento de las Juntas de Conciliación y Decisión y que son, además de distintos, completamente independiente uno del otro. De allí que sí se ha dado cabal cumplimiento a las garantías que ofrece esta institución de carácter instrumental para asegurar a las partes de todo proceso laboral legalmente establecido, ser escuchado por Tribunal competente, predeterminado por la Ley en el trámite o proceso establecido para cada caso en particular para defender efectivamente los derechos de los particulares; por tanto, se da cabal cumplimiento al Debido Proceso".

El primer cargo de inconstitucionalidad que le hace la demandante al parágrafo del artículo 8 de la Ley 1 de 17 de marzo de 1986, es que viola el artículo 17 de la Constitución Nacional, que hemos tenido oportunidad de conocer.

Como se puede apreciar, el principal reparo de inconstitucionalidad que se le hace a la norma acusada, es que no permite el Recurso de Casación en los negocios de conocimiento de las Juntas de Conciliación y Decisión, cuya cuantía excede de dos mil balboas (B/.2,000.00) y que son apelables en segunda instancia ante el Tribunal Superior de Trabajo.

La Corte ha dicho en innumerables ocasiones que el artículo 17 de la Constitución, es una norma programática, no susceptible de violación en estos casos.

En cuanto al artículo 32 de la Constitución, sostiene la impugnante, que se admite el Recurso de Casación Laboral para los casos provenientes de los Juzgados Seccionales de Trabajo y se niega para los casos que se originan en las Juntas de Conciliación y Decisión, lo cual a juicio de la que demanda, constituye una violación del debido proceso.

En primer lugar debemos apreciar, que el requisito constitucional del debido proceso está formado, de acuerdo con el artículo 32 de la Constitución, por: autoridad competente, por los trámites legales y por el juzgamiento por una sola vez, en causas penales, policivas o disciplinarias. La jurisprudencia ha explicado a fondo la interpretación de este artículo. El debido proceso consiste en su mayor parte, **en los trámites que fije la ley**. La Constitución exige, repetimos, el requisito de la competencia, el trámite de la ley y el juzgamiento por una sola vez. Por tanto, si la ley señala para los procesos que se originan en las Juntas de Conciliación y Decisión que sólo cabe el recurso de apelación, cumpliendo con el principio de la doble instancia, que no lo señala de manera expresa nuestra Constitución, pero que lo reconoce la jurisprudencia, dicho procedimiento es el legal, es el que cumple el debido proceso en ese caso, por expresa determinación de la ley y por tanto, no puede violar el debido proceso de ley cuando se cumple con lo que dicho procedimiento señala.

Nuestra Constitución Nacional no regula el Recurso de Casación ni ningún otro del proceso ordinario. En materia procesal, nuestra Constitución sólo regula el control de la constitucionalidad mediante la Acción de Inconstitucionalidad, el Amparo de Garantías Constitucionales, el Habeas Corpus, la Objeción de Inexequibilidad, la Consulta y la Advertencia de Inconstitucionalidad. Regula así mismo en materia procesal, el control de la legalidad, a través de las acciones de nulidad, de plena jurisdicción, de interpretación y el de Apreciación de validez.

Lo expresado anteriormente demuestra que el Recurso de Casación, en nuestro país, es de creación legal, y sólo a la ley compete señalar en qué casos procede, mientras no adquiera rango constitucional, que determine su ámbito de aplicación. Por lo expuesto, no prospera el cargo contra los artículos 17 y 32 de la Constitución Nacional.

En cuanto a la violación del artículo 19 de la Constitución Nacional, que alega la demandante, la Corte considera, que no se configura ningún privilegio, ya que las partes en los procesos ante las Juntas de Conciliación y Decisión, gozan por igual de los mismos derechos procesales que se le confieren a ambos, en las mismas circunstancias legales, sin que se le de a uno lo que se le niegue a otro. Ambos están en un plano de igualdad procesal.

Por lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el parágrafo del artículo 8 de la Ley 1 de 17 de marzo de 1986.

Notifíquese y Publíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) HUMBERTO COLLADO

(fdo.) AURA GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE PITTY Y ASOCIADOS EN REPRESENTACIÓN DEL SEÑOR VIRGILIO QUIÑONES MORALES Y EN CONTRA DE LA SENTENCIA NO.62 DE 30 DE JUNIO DE 1993, PROFERIDA POR EL JUZGADO QUINTO DEL CIRCUITO DE LO CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE PANAMÁ. MAGISTRADO PONENTE: EDGARDO MOLINO MOLA. PANAMÁ, DIEZ (10) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.