

En mérito de lo cual, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el auto de 30 de marzo de 1993 dictado por el Juzgado Primero del Circuito de Colón, Ramo Penal.

Notifíquese y Publíquese esta resolución en la Gaceta Oficial.

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MARTÍN MOLINA R., CONTRA LOS ARTÍCULOS 20 Y 32 DE LA LEY 31 DE 30 DE DICIEMBRE DE 1991, QUE MODIFICA EL PARÁGRAFO 6 DEL ARTÍCULO 1057-V DEL CÓDIGO FISCAL. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 2550 del Código Judicial, el licenciado Martín Molina R. solicita a la Corte Suprema de Justicia que declare inconstitucionales los artículos 20 y 32 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991.

A la demanda se le dio el trámite señalado en los artículos 2554 y subsiguientes del Código Judicial y el negocio está listo para resolver, a lo que se procede, previas las siguientes consideraciones.

#### I. ARTÍCULOS ACUSADOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El texto de los artículos acusados de inconstitucionales, ambos de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991, es el siguiente:

**"Artículo 20.** El Parágrafo 6o. del Artículo 1057-v del Código Fiscal quedará así:

Parágrafo 6o. La tarifa de este impuesto es de cinco por ciento (5%), salvo las excepciones que se indican a continuación, respecto de los cuales la tarifa será de diez por ciento (10%).

La importación, venta al por mayor y menor de bebidas alcohólicas y cigarrillos.

La determinación de este impuesto resulta de aplicar el respectivo porcentaje a la base imponible que corresponda, según el hecho gravado de que se trate".

**"Artículo 32.** Se adiciona el Artículo 21-a al Decreto de Gabinete No. 109 de 7 de mayo de 1970, así:

Artículo 21-a. Se crea el Fondo de Gestión Tributaria, que será manejada mediante una cuenta bancaria administrada por el Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República, en la cual se acreditará, al final de cada ejercicio fiscal, el uno por ciento (1%) del excedente de los ingresos tributarios administrados por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro sobre el Presupuesto General del Estado del año respectivo, incluyendo en ese monto los pagos con documentos de crédito. La suma acreditada a dicha cuenta se distribuirá entre todo el personal de la Dirección General de Ingresos en atención a su rendimiento y eficiencia, de acuerdo con los procedimientos y principios que a tal efecto establezca el órgano Ejecutivo, los cuales deben garantizar su correcta administración y distribución.

Las sumas que corresponda a cada funcionario no podrán exceder del cincuenta por ciento (50%) del total de la remuneración salarial anual del mismo. El Ministerio de Hacienda y Tesoro deberá, anualmente, dar cuenta de la distribución de estos fondos a la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica de la Asamblea Legislativa.

Las cantidades acreditadas en la cuenta del Fondo de Gestión Tributaria que no sean distribuidas en un año según el procedimiento aquí ordenado, se incorporarán al fondo común del Tesoro Nacional.

Para los efectos de este artículo, el cálculo de los ingresos tributarios no podrá ser inferior a la recaudación efectivamente lograda en el período anterior".

#### II. LA DEMANDA

En uno de los hechos en que se fundamenta la demanda, se afirma que "el artículo 20 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 modifica el párrafo 6 del artículo 1057-v del Código Fiscal sobre la tarifa del Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales o Muebles, y establece un porcentaje diferenciador desigual o distinto en perjuicio de las empresas dedicadas a la importación, venta al por mayor y por menor de bebidas alcohólicas y cigarrillos ..." (fs. 2).

Asimismo, se afirma que el "artículo 32 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 adiciona el artículo 21-a al Decreto de Gabinete No. 109 de 7 de mayo de 1970, y consagra un privilegio remuneratorio a favor de todo el personal de la Dirección General de Ingresos en atención a su rendimiento y eficacia ..." (fs. 2).

Las disposiciones constitucionales que se estiman violadas por las normas acusadas de inconstitucionalidad son los artículo 19 y 48 de la Constitución Nacional.

Opina el demandante que "el artículo 19 de la Constitución Nacional vinculado con el artículo 48 de la misma han sido violados en forma directa, por comisión, a través del artículo 20 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991, al establecerse un porcentaje diferenciador desigual o distinto en perjuicio de la clase social empresarial dedicada a las actividades de importación, venta al por mayor y por menor de bebidas alcohólicas y cigarrillos" (fs. 3).

Agrega que "tal discriminación legal que impone una tarifa excepcional de 10% al grupo económico antes anotado para el pago del Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales o Muebles, vulnera la igualdad de trato como garantía fundamental habida cuenta de que no se mantiene un criterio de generalidad impositiva sino de excepción".

Por otro lado, considera el demandante que el artículo 19 de la Constitución nacional ha sido violado también en forma directa por comisión por el artículo 32 de la Ley 31 de 1991, "porque establece un privilegio o prerrogativa remuneratoria en ventaja de todo el personal de la Dirección General de Ingresos, atendiendo al rendimiento y eficacia de este grupo o sector determinado de empleados públicos, colocándolos en una situación jurídica preferente con relación a los demás funcionarios públicos o del Ministerio de Hacienda y Tesoro que se encuentren en iguales condiciones" (fs. 4).

### **III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Conforme a las normas de procedimiento, se le corrió traslado del negocio al Procurador General quien por medio de su Vista No. 16 de 10 de marzo de 1992, emitió opinión en relación al negocio sometido a su consideración.

El señor Procurador General expone en su Vista que "el artículo 20 de dicha ley sería contrario al artículo 19 de la Constitución si estableciera una carga impositiva cuyo aumento porcentual alcanzara a determinadas personas o grupos, obligándolos a pagar el impuesto incrementado por razones políticas, religiosas, de clase social, raza, sexo o lugar de nacimiento. El nuevo impuesto a los cigarrillos y bebidas alcohólicas lo pagarán todos los consumidores de esos productos y no cabe argumentar, como lo indica el recurrente, que con esto se discrimina a la "clase empresarial" porque esa no es la intención del legislador" (fs. 15).

Agrega el representante del Ministerio Público que "en lo que concierne al artículo 20 de las tantas veces señalada Ley 31 de 30 de diciembre de 1991, y al artículo 48 de la Constitución vigente; expresamos que la pretendida inconstitucionalidad no se observa, pues el precepto fundamental indica que las contribuciones e impuestos deben estar legalmente establecidos y la Ley 31 de 1991 que aumenta el Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles a las bebidas alcohólicas y cigarrillos es, en propiedad, una ley formal por ser expedida por la Asamblea Legislativa de conformidad con el procedimiento que indica la propia Constitución" (fs. 16).

En cuanto a la violación que se le endilga al artículo 32 de la Ley 31 de 1991, el Procurador General es del criterio que "el privilegio -si así quiere llamársele- a que se hacen acreedores los funcionarios de la Dirección General de Ingresos se fundamenta en su particular rendimiento y eficiencia en el trabajo desempeñado; como un estímulo a estos funcionarios para lograr una mayor captación de ingresos tributarios en cada período fiscal, y no en situaciones que se deriven del color, sexo, condición social, religión. Por ello, precisamente, la norma legal a que nos referimos no es inconstitucional, a nuestro entender" (fs. 16).

En apoyo a su criterio, el señor Procurador General, cita el fallo de 17 de abril de 1985 de la Corte Suprema de Justicia (fs. 13), y doctrina constitucional de Mariano GRONDONA (fs. 14).

Concluye el funcionario su vista arribando a la conclusión de que "las disposiciones 20 y 32 de la Ley 31 de 1991 no son contrarias a las prescripciones de los artículos constitucionales 19 y 48".

### **IV. ALEGATO DE PARTE INTERESADA**

El señor Subdirector General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro, presentó argumentos contra lo pretendido en la presente acción de inconstitucionalidad, mediante un escrito entregado en la Secretaría General de esta Corporación de Justicia el día 5 de mayo de 1992, cuando había vencido con exceso el término de 10 días otorgado con ese fin. El mencionado escrito fue recibido, por insistencia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 476 del Código Judicial y no puede ser tomado en consideración para fallar porque se ha determinado que efectivamente, su presentación fue extemporánea.

### **V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

El recurrente solicita se declare inconstitucional el artículo 20 de la Ley No. 31 de 30 de diciembre de 1991, el cual modifica el parágrafo 6 del Artículo 1057-V del Código Fiscal sobre la tarifa de Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales o muebles, debido a que viola el artículo 19 de la Constitución Nacional en relación con el artículo 48 ibidem.

Los artículos 19 y 48 de la Constitución Política, preceptúan textualmente:

"**Artículo 19.** No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión, o ideas políticas".

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

El artículo 19 consagra el derecho a no ser discriminado y el artículo 48 establece el principio Nullum Tributum Sine Lege, es decir, que no hay tributo sin ley previa que lo establezca.

Los fueros o privilegios personales que prohíbe el artículo 19 de la Carta Política, son aquellas ventajas injustificadas a favor de un grupo determinado de personas, que no tienen necesariamente que fundarse en la raza, la clase social, el sexo, la religión o ideas políticas.

El doctor César Quintero, en su obra Derecho Constitucional, al comentar el artículo 21 de la Constitución de 1946, que es ahora el artículo 19 de la Constitución vigente, expone:

"Decimos que esta prohibición está íntimamente enlazada con lo anterior, porque la Corte Suprema de Justicia en varios de sus numerosos fallos sobre el artículo 21 ha sostenido que los fueros o privilegios personales que dicho artículo prohíbe son aquellos que tuviesen como base la raza, el nacimiento, la clase social, el sexo, la religión o las ideas políticas.

De ser siempre admisible esta interpretación cabría deducirse que puede haber fueros y privilegios, incluso personales, siempre que no tengan como fundamento las condiciones personales enumeradas.

Estimamos que la aceptación invariable uniforme de esta interpretación restringiría notablemente el concepto de fuero o privilegios personales.

Así parece haberlo entendido también la Corte, pues en otros de sus tantos fallos sobre esta materia ha declarado inconstitucionales preceptos, tanto legales como reglamentarios, que **establecían situaciones injustificadas de excepción en favor de determinadas empresas e incluso de determinadas actividades económicas**.

... Todo lo expresado nos indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos. Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término. **El distingo entraña una limitación o restricción injustas; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable.** El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, con el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar. Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la República Argentina, 'en que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias'.

... Asimismo en fallo de 25 de enero de 1952 -por el cual se negó una demanda contra la Ley Orgánica de Educación- la Corte Suprema manifestó que: 'La igualdad que contempla el invocado artículo 21 no tiene como finalidad la de que todo sea reducido a un cartabón predeterminado o que las situaciones jurídicas distintas sean reguladas por una sola norma invariable' (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, t. I, Costa Rica, 1967, p. 140-142) (Acentúa la Corte).

En el caso sub judice la tarifa del Impuesto de Transferencia de Bienes corporales muebles, en los casos de importación, venta al por mayor y menor de bebidas alcohólicas y cigarrillos, ha sido fijada en un porcentaje mayor del impuesto que deben pagar otros productos por consideraciones atendibles ya que se trata de productos que no sólo no son necesarios, sino que además son dañinos para la salud y por tanto puede prescindirse de su uso e incluso es conveniente hacerlo.

Uno de los principios rectores de la tributación es el de la neutralidad, el cual busca "que, en lo posible, los impuestos no distorsionen las decisiones económicas de los individuos. O sea: que la asignación de recursos hacia determinadas actividades no se vea entorpecida por la tributación ... A veces, sin embargo, con la imposición de un impuesto se buscan objetivos contrarios a los de la neutralidad explícitamente. Tal sucede cuando se elevan los gravámenes arancelarios para restringir la presión por importación o cuando se gravan licores, o juegos con el ánimo de desestimularlos (RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia, 1a. ed., Bogotá, 1992, p. 134-135).

Tomando en cuenta además, que el impuesto debe ser pagado por todos los consumidores de los productos gravados sin excepción, el hecho de que sean gravados con un porcentaje más alto no crea cargas contra un determinado grupo de las cuales se exima a otro, en iguales circunstancias, y siendo esto así, la alegada violación al artículo 19 de la Constitución no se ha dado.

Además el impuesto comentado ha sido establecido mediante ley formal, la cual, según la definición del jurista Manuel Osorio es aquella que ha sido dictada por el Poder Legislativo conforme a los procedimientos específicamente preestablecidos (OSORIO, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Edit., Heliasta, S.R.L., 1989, p. 424). Por tanto, la alegada infracción del artículo 48 de la Constitución Nacional por el artículo 20 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991 no se ha producido.

La Asamblea Legislativa en cumplimiento de una de sus funciones, debe establecer mediante ley impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos, según lo establece el artículo 153, numeral 10 de la Constitución Política.

Las normas constitucionales citadas, preceptúan que nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuviere legalmente establecido, y le confieren a la Asamblea Legislativa la facultad de dictar leyes que establezcan los impuestos nacionales.

Por lo expuesto, considera la Corte que la norma impugnada no viola el artículo 48 de la Constitución Nacional, ya que el impuesto en cuestión fue establecido por medio de una ley dictada por la Asamblea Legislativa.

El demandante también estima que el artículo 32 de la Ley 31 de 1991, el cual adiciona el artículo 21-a del Decreto de Gabinete No. 109 de 7 de mayo de 1970, viola el artículo 19 de la Constitución Nacional. Mediante esta norma se crea el Fondo de Gestión Tributaria y se concede a todo el personal de la Dirección General de Ingresos, de acuerdo con su rendimiento y eficiencia, el derecho a participar en la distribución de la suma acreditada en ese Fondo de Gestión Tributaria, constituido por el 1% del excedente de los ingresos tributarios, -administrados por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro-, sobre el Presupuesto General del Estado del año respectivo, incluyendo en dicho monto los pagos con documentos de crédito.

Además de lo anteriormente expuesto sobre el artículo 19 de la Constitución, esta Corporación de Justicia ha manifestado en fallo de 11 de enero de 1991, mediante el cual resolvió la demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Rafael Murgas Torraza contra frases del ordinal 1o. del artículo 2508 del Código Judicial, que regula los casos en que no se concede la extradición, lo que a la letra dice:

"El transcritto artículo sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tienen".

El anterior razonamiento es aplicable al caso en estudio debido a que la ley 31 de 30 de diciembre de 1991, mediante el artículo 32 establece una remuneración extra a favor de todo el personal de la Dirección General de Ingresos en atención a su rendimiento y eficiencia. Pero dicho privilegio no es conferido a título personal, sino en virtud de la condición de servidores públicos del personal de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro, y como compensación su eficiencia y rendimiento en este trabajo que tiene un especial interés para el Estado ya que recabar los ingresos que recibe en calidad de impuestos constituye una de las funciones más importantes de la administración.

Por lo expuesto debe concluirse que las normas cuya declaratoria de constitucionalidad se demanda no violan los artículos 19 y 48 de la Constitución Política, ni ninguna otra norma de nuestra Carta Magna.

De consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** los artículos 20 y 32 de la Ley 31 de 30 de diciembre de 1991.

Notifíquese.

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

=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LEGISLADOR LICENCIADO MILTON HENRÍQUEZ SASSO EN REPRESENTACIÓN DE GABRIEL AROSEMENA JAÉN, JOSÉ D. TORRES, RAÚL JERÓNIMO OSSA Y GUILLERMO COCHÉZ EN CONTRA DEL DECRETO DE GABINETE No.1 DE 2 DE ENERO DE 1993, DEL CONSEJO DE GABINETE. MAGISTRADO PONENTE: RODRIGO MOLINA A. PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES (1993).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.