

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- PANAMA, veintisiete de septiembre de mil novecientos ochenta y cuatro.-
VISITOS:

CHRYSLER INTERNATIONAL, S.A., mediante apoderado especial, presentó demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que, previo cumplimiento del trámite correspondiente, se declare que es nula, por ilegal, la Resolución 260-813 de 28 de marzo de 1978 y para que se hagan, además, otras declaraciones, específicamente señaladas.

Dentro de ese proceso, el Magistrado Sustanciador -por auto de 9 de agosto de 1982- revocó, la providencia de 29 de junio de 1981, mediante la cual se había admitido la demanda propuesta. Contra esta decisión interpuso recurso de apelación la demandante y al expresar agravios -en su alegato de sustentación- formuló advertencia de inconstitucionalidad para que -previo al pronunciamiento de mérito, de la instancia impugnativa- el Pleno de la Corte declare que es inconstitucional el artículo 49 de la Ley 135 de 1943, por ser violatorio de lo dispuesto por los artículos 19, 183 y del numeral 2 del artículo 188, de la Constitución Nacional.

Elevada al Pleno la consulta -generada con la advertencia de inconstitucionalidad aludida- y cumplido el trámite correspondiente, se procede a decidir, de acuerdo con las consideraciones que siguen.

I.- LA DISPOSICION LEGAL IMPUGNADA.-

El artículo 49 de la Ley 135 de 1943, que se impugna, dice:

"Si se trata de una demanda sobre impuestos que se exigen o de créditos definitivamente liquidados a favor del Tesoro Público deberá acompañarse el respectivo comprobante de haberse designado, en calidad de deposito, la suma correspondiente en la Oficina recaudadora. Terminado el juicio respectivo, la cantidad deducida en la sentencia a cargo del contribuyente o deudor, ingresará definitivamente a los fondos del Tesoro y se devolverá al interesado el saldo que resulte, si lo hubiere" (fa. 11).

II.- LA TESIS DE LA DEMANDANTE.-

Al sustentar el recurso de apelación, oportunamente interpuesto, la firma forense, apoderada judicial de CHRYSLER INTERNATIONAL, S.A., sostiene que la disposición legal transcrita, es violatoria de los artículos 19, 183 y del numeral 2 del artículo 188 -hoy 203- de la Constitución.

El Artículo 19

De acuerdo con el artículo 19 de la Constitución, "...no pueden haber fueros y privilegios personales" -dice la demandante- y, sin embargo -agrega- "El artículo 49 de la Ley 135 de 1943, subordina el ejercicio de la acción de plena jurisdicción, en materia de impuestos y contribuciones, a la capacidad económica del afectado para depositar los impuestos controvertidos al momento de ejercer la garantía constitucional. Luego, entonces, -concluye- se viola directamente el artículo 19 constitucional, por inaplicación.

Artículo 183.-

Sostiene la sociedad demandante que de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 135 de 1943, para poder recurrir a la jurisdicción Contencioso Administrativo -en los casos de impuestos y contribuciones- hay que depositar su importe, sin que se prevea, legalmente, su devolución con intereses. Tal circunstancia -se afirma- hace oneroso el ejercicio del derecho a quien intente reclamar la correspondiente protección jurisdiccional, lo cual desconoce el principio de gratuidad de la justicia, constitucionalmente garantizada, en el artículo 183 de la Constitución.

Artículo 188 numeral 2

Finalmente, sostiene la sociedad demandante que de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 135 de 1943, el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa queda subordinado a la consignación de una suma de dinero, con lo cual se restringe o se limita tal ejercicio.

cio a una condición no prevista, por el numeral 2 del artículo 188 de la Constitución, que, de ese modo, resulta violado, directamente, por inaplicación.

III.- LA TESIS DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.-

Frente al ataque que la sociedad advirtente, le hace al artículo 49 de la Ley 135 de 1943, el señor Procurador General de la Nación sostiene que dicha disposición legal, no es violatoria de la Constitución. Así lo expresa, en su Vista № 31 de 26 abril de 1984, cuya parte pertinente dice:

"El punto medular de la cuestión planteada radica en el hecho de que la Ley orgánica de la jurisdicción contencioso-administrativa exige que, para poder recurrir en contra del acto administrativo que ordena el pago de un impuesto, es necesario consignar previamente el monto del mismo.

El requisito aludido es enfrentado por el actor con algunas disposiciones constitucionales que propugnan básicamente por una justicia gratuita y sin privilegios.

Ahora bien, antes de entrar al análisis concreto de la consignación del crédito, como presupuesto procesal de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción, es fundamental precisar los conceptos de privilegios en la justicia y de justicia gratuita.

Sabido es que la Constitución Nacional prohíbe la existencia de fueros o privilegios en razón de las condiciones que el Artículo 19 detalla. A este principio constitucional se ha recurrido en múltiples ocasiones para esgrimir la desigualdad ante la norma legal, sin embargo, existe acuerdo cuando se sostiene que la igualdad no puede buscarse en aquellas situaciones que por su naturaleza presentan elementos distintos. A no dudarlo, cuando la Ley impone condiciones básicas para el ejercicio de un derecho, y dichas condiciones deben ser cumplidas sin excepción por todos aquellos que ostentan ese derecho, no puede hablarse de desigualdad ni de privilegio.

En el recurso Contencioso-Administrativo de plena jurisdicción existe una serie de presupuestos procesales de indispensable cumplimiento. Estos presupuestos deben cumplirse por todas las personas que pretenden ejercitar esa acción procesal, y la Ley no hace exclusión ni dispensa de su cumplimiento a unas personas determinadas. Así, todo el que pretenda atacar, a través del recurso de plena jurisdicción, un acto administrativo que exija el pago de un impuesto, definitivamente liquidado, debe consignar el crédito pre-

riamente.

Dado el hecho de que el presupuesto procesal a-
judido se aplica a todos los posibles actores de di-
cho recurso, no es dable hablar de privilegio ni de
desigualdad.

No obstante lo anterior, el recurrente sostiene
que el privilegio parte de la base de que sólo podrán
recurrir aquellas personas con capacidad para pagar.
Esto es cierto, sin embargo, la ley procesal no pue-
de, ni debe hacerlo, entrar a fijar condiciones espe-
ciales o privilegiadas cuando lo que está en contro-
versia son intereses contrapuestos. Decimos ésto pués
la posibilidad de causar perjuicio debe eliminarse,
y es aquí donde encontramos la fuente de todas aque-
llas medidas de afianzamiento o de cauciones conteni-
das en la ley procesal.

Aunque más adelante volveremos sobre este punto,
bástenos por el momento expresar que mientras la ley
de lo contencioso-administrativo exija a todo aquel
que desee recurrir, a través de la acción de plena
jurisdicción, contra un acto administrativo que cobre
un impuesto, el previo pago en consignación de la su-
ma controvertida, no se da una situación de privile-
gio, pues no existe una desigualdad entre los recurrentes
por razón de raza, religión, clase social, sexo,
nacimiento o ideas políticas.

El otro concepto que resulta indispensable pre-
cistar es el justicia gratuita, pués sobre el mismo
no existe la claridad deseada.

El Estado, a través del ejercicio jurisdiccional,
proporciona a los individuos la oportunidad de diri-
mir; sus conflictos frente a un ente especialmente
creado para tal fin.

Ahora bien, el hecho de que la intención del cons-
tituyente sea la de proporcionar a los individuos una
administración de justicia gratuita, no puede enten-
derse como la eliminación de todos aquellos gastos o
erogaciones que ineludiblemente hay que efectuar cuan-
do se está frente a un proceso judicial. Lo que se
postula con la Gratuidad es que las partes contendien-
tes no deban pagar o remunerar los servicios de los
Jueces y sus subalternos, pues son servidores públi-
cos cuyos emolumentos son sufragados por el Estado pa-
ra cumplir la función jurisdiccional de manera impar-
cial. Así vemos que la necesidad de ser representado
por un abogado, el afianzamiento de perjuicios, el pa-
go de costas, son medidas procesales que implican ero-
gaciones, y eso no le resta gratuidad a la administra-
ción de justicia.

Como vemos, un proceso judicial siempre implica
gastos, pero éstos no guardan relación alguna con lo
que en realidad propugna la norma constitucional, pués
esas erogaciones no son dirigidas al Estado como pago
por la prestación del servicio de administración de
justicia.

Distinto ocurría con figuras jurídicas, tales co-

mo el papel sellado que debía ser utilizado en la gestión judicial. Siendo éste un impuesto de timbre obligaba al individuo a pagar al Estado dicho impuesto como requisito indispensable para poder gestionar y ésto conlleva un pago por el servicio de administrar justicia.

Recapitulando diremos que la gratuidad a que atañe el texto constitucional se refiere a que el Estado no debe cobrar por administrar justicia.

Teniendo lo anterior como premisa, veamos entonces lo que ocurre con el presupuesto procesal contenido en el artículo 49 de la Ley 135 de 1943.

El Estado, entendido como la expresión organizativa de la Sociedad, tiene personalidad jurídica propia y en consecuencia, es sujeto de derechos y de obligaciones. Esto nos lleva entonces a encontrarnos que, por una parte el Estado administra justicia, pero por la otra puede ser sujeto titular de derechos y obligaciones controvertidas ante la administración de justicia, es decir, puede ser parte de un proceso judicial.

Al enfocar al Estado como parte procesal se comprende entonces que la Ley pueda protegerle en los perjuicios que le causa la interposición de una acción judicial en su contra. Es aquí donde surge la razón fundamental de dos instituciones que aparecen en la Ley de lo Contencioso-administrativo.

La primera de ellas consiste en la imposibilidad de que el Juez Contencioso-Administrativo pueda ordenar la suspensión provisional del acto administrativo que cobra un impuesto. Lógicamente que al ostentar dicho acto una presunción de legalidad las obligaciones que de él emanan son perfectamente exigibles hasta tanto el tribunal declare lo contrario. Esto nos lleva entonces al segundo aspecto, cuál es el de la obligación de consignar el monto del crédito controvertido.

Veamos un poco detenidamente estas situaciones:

Si la persona a la que el Estado le ordena pagar un impuesto no lo paga, éste tiene mecanismos legales para cobrar el mismo, con todos los intereses y recargos que se causen.

Como el acto administrativo ostenta una presunción de legalidad, los intereses y recargos seguirán acumulándose hasta que se pague. Ahora, si no existe la obligación de consignar el pago de esos intereses y recargos, y con ellos la posibilidad de que el Estado exija el cumplimiento de la obligación, continuaría hasta tanto el tribunal competente declarase nulo el acto administrativo.

El procedimiento contencioso-administrativo soluciona el problema a través de la obligación de consignar el pago como presupuesto procesal de la acción que el particular interpone contra el acto administrativo,

y lo soluciona así por dos razones: en primer lugar, la consignación tiene la virtud de detener el incremento de los intereses y la posibilidad de ejecución por parte de la administración; en segundo lugar, y atendiendo más que nada al bien común, protege al Estado y por ende a la sociedad de los perjuicios que le causaría la demora en el recibo de las acreencias.

Sobre este último aspecto apunta EDUARDO MORGAN que:

'Se aplica esta medida de la Ley debido a que el funcionamiento del Estado necesariamente está sujeto al desembolso de grandes sumas de dinero, y las entradas de los Tesoros Públicos no pueden sujetarse a la espera de un fallo del tribunal que decida sobre la legalidad de uno de sus actos' (MORGAN, Eduardo Jr. Los Recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño, pág. 190).

Ahora bien, esta consignación del crédito del Estado no es una cancelación del mismo, ni implica una aceptación de la obligación. Su naturaleza es la de un depósito que, de resultar el proceso favorable al demandante, será devuelto en su totalidad.

Al hablar de la devolución llegamos entonces al eje de la situación planteada por el actor, pues esa entrega no cubre el costo del dinero, es decir, los intereses que pudo haber percibido el demandante habiendo depositado los mismos en una cuenta para tal fin.

Coincidimos plenamente en este aspecto, pues todo objeto que se da en depósito deja de producir rentas e inclusive hay casos en los que se deprecia su valor, igual ocurre con el dinero; sin embargo, es este uno de los defectos que posee la estructura jurídica que, en el derecho procesal, poseen las fianzas que hay que depositar en determinadas diligencias judiciales. Siempre el dinero devuelto será nominalmente igual al depositado aunque por el transcurso del tiempo su valor sea inferior, y por la posibilidad de haberlo incrementado por razón del valor especulativo del mismo se ocasione un perjuicio a su propietario.

Ahora bien, cuando el legislador se enfrenta a la difícil situación de tener que crear mecanismos para conciliar intereses contrapuestos, debe recurrir a las soluciones que causen el menor perjuicio posible y, a nuestro juicio, el perjuicio que se causa al Estado sería mucho más grave que el causado al particular.

Finalmente, es menester referirnos a la supuesta infracción del ordinal 2 del Artículo 203 de la Constitución Nacional.

Como vimos, el advertidor sostiene que la norma

atacada infringe dicho ordinal, pues la Constitución no establece que para ocurrir a la jurisdicción contencioso-administrativa sea indispensable consignar suma alguna.

Sobre lo anterior, es menester hacer una aclaración. La disposición sienta las bases fundamentales sobre las que el legislador desarrollará la institución creada por el constituyente y, en estricta técnica legislativa, una Constitución no tiene por qué entrar a desarrollar principios y mecanismos tales como los presupuestos procesales de una acción.

Así vemos que el ordinal 2 del Artículo 203 de la Constitución tampoco dice que para accionar en lo Contencioso-Administrativo haya que aportar copia del acto atacado y ésto es así porque las materias propias del procedimiento son desarrolladas en la Ley.

Somos del criterio de que cuando el legislador incluyó el principio contenido en el Artículo 49 de la Ley 135 de 1943, lo hizo teniendo como fundamento el desarrollo doctrinal de la Institución que regulaba, y al hacerlo no rebasó los límites de la disposición constitucional, sino que se apegó a la naturaleza y esencia de la Institución controladora de la legalidad" (fas. 16-23).

IV.- POSICION DE LA CORTE.-

Tal como se sostiene en la Vista Fiscal, cuya parte pertinente se ha dejado transcrita, la inconstitucionalidad del artículo 49 de la Ley 135 de 1943, advertido por CHRYSLER INTERNACIONAL, S.A., se hace descansar en el hecho de que, la mencionada disposición legal, subordina el ejercicio de la acción Contencioso-administrativa, de plena jurisdicción -en materia de impuesto- al previo pago o consignación previa, del monto del impuesto controvertido. Esa circunstancia, en opinión de la empresa demandante, crea fueros y privilegios, una especie de discriminación en perjuicio de los económicamente débiles, al mismo tiempo que destruye el principio de gratuidad de la justicia y restringe el poder que tiene toda persona de requerir la tutela jurisdiccional de sus derechos e intereses.

Y, efectivamente, la previa consignación del impuesto es una obligación legal que pende sobre toda persona -en los términos del artículo 49 de la Ley 135 de 1943- para poder interponer la demanda Contencioso-administrativa. Opera, entonces, como un presupuesto para la válida iniciación del proceso Contencioso-ad-

ministrativo de Plena Jurisdicción, en materia de impuestos o de créditos definitivamente liquidados a favor del Tesoro Público.

Se afirma, primero, que esa exigencia legal, crea un privilegio que opera en perjuicio de los postulantes economicamente débiles, en violación directa del artículo 19 de la Constitución Nacional. Tal artículo dice:

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

De acuerdo con la norma constitucional transcrita, las discriminaciones que proscribe el orden jurídico constitucional, son aquellas que tienen como base, la raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Es evidente, entonces, que cuando la disposición legal cuestionada dispone la consignación previa del monto del impuesto, como requisito para la admisibilidad de la demanda, no está creando discriminación, en los términos del artículo 19 constitucional.

Del mismo modo, debe entenderse que el artículo 49 de la Ley 135 de 1943, no crea un odioso privilegio personal, por razones económicas. Está allí el mandato legal para ser aplicado, por igual, a todo el que se encuentre en la eventual situación de demandante. La exigencia, no instituye, entonces, privilegios personales.

Se afirma, por otra parte, que la exigencia de la consignación previa del monto del impuesto controvertido, hace que el derecho jurisdiccional de reclamar, resulte oneroso, circunstancia que, infringe el principio de gratuidad de la justicia garantizado por el artículo 183 de la Constitución.

Las reformas constitucionales de 1983 hacen realidad algunas de las aspiraciones de la comunidad y, particularmente, de los juristas, para lograr una equilibrada igualdad procesal entre las partes. Entre ellas se logra la eliminación del papel sellado, en

las actuaciones judiciales y se instituye la asistencia judicial gratuita, en materia penal, que representan elementos de nivelación de las partes y hacen menos oneroso los procesos.

Pero el principio de gratuidad de la justicia, a pesar de ser preocupación de los juristas, debatida desde hace ya tiempo, constituye aún hoy, una aspiración ideal. Las fianzas de excarcelación, de carácter pecuniario, en materia penal, la fianza de perjuicios, la asistencia judicial pagada etc. impiden, en la práctica, la vigencia absoluta del principio de gratuidad. El cumplimiento de la actividad jurisdiccional, por otra parte, siempre será onerosa. De allí, entonces, que sea cierta la afirmación de la Vista Fiscal -en este caso- cuando dice que "...la justicia gratuita no puede entenderse como la eliminación de todos aquellos gastos o erogaciones que ineludiblemente hay que efectuar cuando se está frente un proceso judicial" (fa. 18). Ha de limitarse, entonces -agrega ahora la corte- a garantizar que la actividad jurisdiccional, que cumplen los Jueces y demás organos públicos del proceso no deben ser pagadas o remuneradas por los litigantes; ni sujetas a tasas o gravámenes que signifiquen ingresos para el Estado, como condición para que éste, ejerza esa función pública, encomendada al Organo Judicial. La previa consignación, no constituye, entonces, un pago exigido como condición para que el Estado ejerza su función jurisdiccional. Cumplido los presupuestos legales, para la válida iniciación del proceso, esta se desenvuelve con vigencia del principio de gratuidad, en la forma que queda expresada.

Por otra parte, el acuerdo administrativo sujeto a una eventual impugnación, en los términos legales, se ha de presumir -al menos teóricamente- válido y legítimo por cuanto emana de uno de los organos de poder del Estado y, en tal sentido, debiera producir todos sus efectos jurídicos, hasta tanto no se declare lo contrario.

Sin embargo, aun cuando en la práctica funciona como un previo pago, el artículo 49 de la Ley 135 de 1943, lo considera como depósito provisional, tenido como un privilegio de la Administración, legitimado por la necesidad de evitar que la satisfacción de las necesidades públicas encuentre obstáculos impeditivos, en perjuicio de la comunidad.

La Ley orgánica de la llamada jurisdicción contencioso administrativa, ha señalado, entonces, -como presupuesto para la válida iniciación del proceso- en los casos de impuestos que se exigen, previo cumplimiento del trámite gubernativo -la consignación previa de la cantidad exigida. Ese requisito, no implica limitación al ejercicio de la acción correspondiente; sino, como se ha dicho, un presupuesto de iniciación, justificado por la necesidad de que la administración cumpla, sin obstáculo, la prestación de los servicios públicos y, sin perjuicio, de su devolución al administrado cuando el derecho le haya sido jurisdiccionalmente reconocido.

Finalmente, en el derecho comparado y en la doctrina, cuando se ha tratado el tema, se reseñan soluciones similares, algunas veces aconsejando la aplicación del principio de ejecutividad de los actos administrativos, sin que la interposición del recurso suspenda su efectividad. Otras veces, se establece como excepción la suspensión de su efectividad y otras, se señala como solución la consignación de una garantía para responder por los daños y perjuicios que la impugnación pueda generar.

Por ello, el Pleno comparte la opinión del señor Procurador General de la Nación, cuando dice:

"Somos del criterio de que cuando el legislador incluyó el principio en el artículo 49 de la Ley 135 de 1943, lo hizo teniendo como fundamento el desarrollo doctrinal de la Institución que regulaba, y al hacerlo no rebasó los límites de la disposición constitucional, sino que se apegó a la naturaleza y esencia de la Institución controladora de la legalidad" (fa. 23).

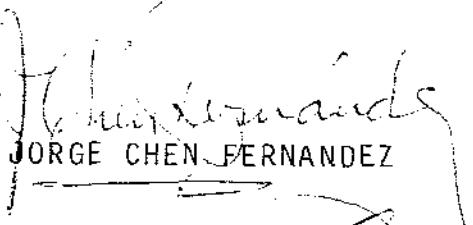
En mérito de ello, la Corte Suprema -PLENO- en ejercicio de la potestad que le acuerda el artículo 203 de la Constitución Nacional DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 49 de la Ley 135 de 1943.

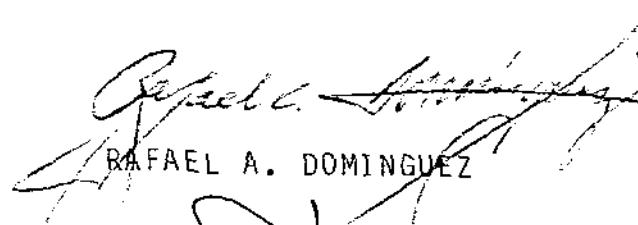
COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE,

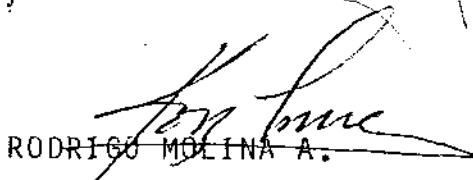

AMERICO RIVERA L.


MARISOL M. REYES DE VASQUEZ


SUAN S. ALVARADO

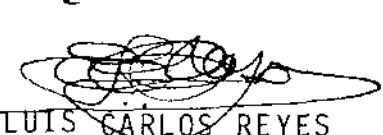

JORGE CHEN FERNANDEZ


RAFAEL A. DOMINGUEZ


RODRIGO MOLINA A.


CAMILO O. PEREZ


ENRIQUE BERNABE PEREZ


LUIS CARLOS REYES

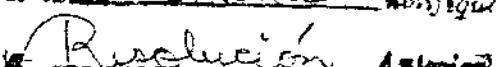

SANTANDER Casis S.

Secretario General.-

En Panamá a los 17 días del mes de octubre

de mil novecientos 84 a las 8:40

de la mañana notifiqué al Procurador


Resolución

