

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .-PLENO. Panamá, veintiuno (21) de mayo de mil novecientos ochenta y siete (1987).

JUAN MARIA VILLARREAL CALDERON, como Presidente del Consejo Municipal del Distrito de Chitré y representante del mismo Corregimiento, ha demandado, ante el Pleno de la Corte, la Inconstitucionalidad del Decreto Presidencial Nº 17 de 22 de mayo de 1986 proferida por el Excelentísimo Señor Presidente de la República de Panamá, mediante el cual afirma el demandante se reglamenta el último párrafo del artículo 37 de la Ley 55 de 1973, promulgado en la Gaceta Oficial Nº 20.560 de 26 de mayo de 1986.

Dicha pretensión de inconstitucionalidad se fundamenta en tres hechos, de los cuales se colige que el Excelentísimo señor Presidente de la República, en efecto expidió dicho Decreto Presidencial Nº 17 de 22 de mayo de 1986, en lo pertinente a qué personas naturales están exentas de pagar derecho al Municipio "por la extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza" (hecho 1º); que de conformidad con el numeral 5º del artículo 243 de la Constitución Política, no puede el Presidente de la República, a través de un Decreto Presidencial, "determinar qué derechos le corresponden a los Municipios respecto a la extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza. Por mandato constitucional es la Ley, expedida por la Asamblea Legislativa, quien reglamenta el ámbito de estos derechos" (hechos 2º); y que es a los Municipios, de conformidad con el artículo 245 de la Constitución, mediante Acuerdos Municipales, a quienes le corresponde conceder exenciones de derecho, tasas o impuestos municipales, y no así el Excelentísimo Señor Presidente de la República (hecho 3º).

Como disposiciones Constitucionales infringidas la demanda menciona los artículos 243, numeral 5º y 245 de la Constitución Política Nacional. Como concepto de infracción de ambas disposiciones constitucionales se explica que en cuanto al numeral 5º del artículo 243 de la Constitución, "es a la Asamblea Legislativa mediante una Ley, y no al señor Presidente de la República a quien compete determinar los derechos sobre la extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza".

Por lo que respecta a la violación del artículo 245 de la Constitución Política, se alega que el Decreto Presidencial Nº 17 de 22 de mayo de 1986 viola dicha

norma de manera directa, por omisión, en vista de que a pesar de que el artículo 245 establece que " el Estado no podrá considerar exenciones de derecho, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante Acuerdo Municipal", el Decreto Presidencial citado, "concede exenciones sobre derechos Municipales, que sólo compete otorgar a los Municipios por conducto de acuerdos municipales y no a través de Decretos Presidenciales".

Al respecto, el Decreto Nº 17 de 22 de mayo de 1986, por el cual se reglamenta el último párrafo del Artículo 37 de la Ley 55 de 1973, que lleva la firma del señor Presidente de la República, Licenciado ERIC ARTURO DELVALLE y el señor Ministro de Hacienda y Tesoro, Héctor Alexander, contiene 4 artículos. En el primero se decreta que las empresas constructoras de obras nacionales que requieren para su ejecución arena, cascajo, piedra de cantera, coral, piedra caliza, arcilla y tosca, podrá extraer dichos materiales cuando así se encuentra pactado en los contratos pertinentes del Ministerio de Obras Públicas o cualquier otro Ministerio o entidades con la obligación de dichas empresas de comunicar al Municipio respectivo las cantidades de material requeridas, previa aprobación del Ministerio o entidad respectiva. En el artículo 1º, citado, se señala además que la extracción de dichos materiales, conforme al último párrafo del artículo 37 de la Ley 55 de 1973, no causará el derecho establecido en el artículo 33 de la misma.

El artículo 2º establece que el Ministerio o entidad pública tendrá la obligación de hacer una inspección a la obra nacional construida para determinar el uso exclusivo del material extraído para los fines de obras nacionales por parte de la empresa contratista y sólo con la certificación de la misma, podrá la empresa respectiva liberarse del pago de los derechos sobre la extracción de los materiales. En el evento de que la empresa haya utilizado parcialmente el material extraído para la construcción de la obra nacional amparada por el contrato, el pago de los derechos de extracción a que se refiere el artículo 33 de la Ley 55 de 1973 recaerá sobre la porción no utilizada en la obra nacional contratada.

El artículo tercero (transitorio), señala que las empresas que, a la vigencia de este Decreto, tengan contratos de obras que hayan requerido la utilización de los materiales a que se refiere el presente Decreto, tampoco estarán obligadas al pago de los derechos municipales antes mencionados conforme lo determina el último párrafo del artículo 37 de la Ley 55 de 1973, para lo cual el Ministerio de Obras Públicas expedirá la correspondiente certificación acreditativa de la utilización exclusiva en la obra nacional del material sin el pago de los derechos.

El artículo cuarto, finalmente establece que, "este decreto comenzará a regir a partir de su expedición".

El señor Procurador de la Administración ha opinado que los artículos 1,2 y 3 del Decreto Nº 17 de 22 de mayo de 1986, reglamentario impugnado, tiene base constitucional en el artículo 179, numeral 10 y 14 de la Constitución Nacional; que por ello no viola ninguna norma constitucional; mientras que el artículo 4º de dicho Decreto Ejecutivo infringe el artículo 167 de la Constitución Política, porque autoriza la vigencia de la norma del mencionado Decreto Ejecutivo de 22 de mayo de 1986, antes de la promulgación del mismo en la gaceta Oficial, infringiendo, además con ello, el principio general contenido en el artículo 1º del Código Civil.-

Bueno es señalar que el demandante se limitó a solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad del Decreto Presidencial Nº 17 de 22 de mayo de 1986, proferido por el Excelentísimo señor Presidente de la República de Panamá, basándose en que el mismo conculca el numeral 5 del artículo 243 y 245 de la Constitución Política Nacional.

Ahora bien, transcribió textualmente todo el articulado del Decreto Ejecutivo Nº 17 de 22 de mayo de 1986, pero no entró concretamente en explicaciones referentes a la inconstitucionalidad de todos y cada uno de sus artículos. En efecto, utilizó una técnica que se refiere únicamente al cargo de inconstitucionalidad que hace al mencionado Decreto Ejecutivo y que consiste, en que de acuerdo al numeral 5 del artículo 243 de la Constitución Política Nacional, no le corresponde al Presidente de la República, a través de un Decreto Ejecutivo Presidencial, determina qué derechos le corresponden a los municipios respecto a la extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza.

Así pues dicha demanda de inconstitucionalidad impugna el Decreto Ejecutivo mencionado, expresando que el Excelentísimo señor Presidente de la República, al dictar el Decreto Ejecutivo Presidencial Nº 17 de 22 de mayo de 1986, infringió el artículo 243, numeral 5 de la Constitución Nacional y el artículo 245 de la Carta Política.

Por ello, se explican las incongruencias puestas de relieve por el señor Procurador de la Administración en la Vista mediante la cual recorrió traslado del presente recurso, como por ejemplo, los cargos de supuesta inconstitucionalidad atribuidos al Decreto Ejecutivo Nº 17 de 22 de mayo de 1986, por violación del numeral 5 del artículo 245 de la Constitución Nacional, los cuales, según el señor Procurador de la Administración, carecen de fundamento, porque la norma

constitucional que se dice violada no es pertinente a la situación jurídica que se plantea en este proceso.

Efectivamente, advierte que el artículo 243 de la Carta Política se limita a señalar en forma enunciativa la fuente de ingreso municipal, en adición a la que señala la Ley, y como se observa, la norma del Decreto Ejecutivo 17 de 22 de mayo de 1986, no dispone nada contrario a lo establecido en el citado numeral 5 del artículo 243 de la Carta Magna.

El examen consiguiente del señor Procurador de la Administración, de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Ejecutivo Nº 17 de 22 de mayo de 1986, desde luego, demuestra que ninguna de las normas viola lo previsto en el numeral 5 del artículo 243 de la Constitución Nacional, porque ni el artículo 1º, ni el 2º; ni el 3º, desvirtúan realmente el derecho que dicha norma constitucional concede a los Municipios para cobrar por la extracción de los materiales referidos.

En efecto, el artículo 179, numeral 14 de la Constitución Nacional, señala que "el Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo puede, reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

El mencionado Decreto, pues, responde a una iniciativa presidencial que se apoya en una autorización constitucional, ya que el Presidente de la República en este caso, con el Ministro respectivo de su Gabinete, se limitó a reglamentar un párrafo del artículo 37 de la Ley 55 de 1973, y ello es potestativo del Primer Mandatorio de la Nación.

La única diferencia surge en relación al artículo 4º del Decreto Ejecutivo Nº 17 de 22 de mayo de 1986, que se afirma, viola el artículo 167 de la Carta Política -como se expresó- porque dispone o autoriza la vigencia de las normas del Decreto Ejecutivo Nº 17 de 1986, antes de la promulgación del mismo en la Gaceta Oficial, lo que contraría de manera evidente lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Nacional.-

No obstante, la publicación de dicho Decreto Ejecutivo en la Gaceta Oficial Nº 20560 del lunes 26 de mayo de 1986 hace desaparecer, por darse al respecto el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia, dicho motivo de inconstitucionalidad.

Por lo anterior, la Corte Suprema, -PLENO- DECLARA que no son inconstitucionales los Artículos 1, 2 y 3 del Decreto Nº 17 de 22 de mayo de 1986; DECLARA que en cuanto al

artículo 49 del Decreto Presidencial Nº 17 de 22 de mayo de 1986 ha ocurrido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia.

Cópiese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial y archívese.

(FDO.) ENRIQUE BERNABE PEREZ (FDO.) MANUEL JOSE CALVO
(FDO.) MARISOL R. DE VASQUEZ (FDO.) ALVARO CEDEÑO BARAHONA
(FDO.) ISAAC CHANG VEGA (FDO.) RAFAEL A. DOMINGUEZ
(FDO.) GUSTAVO ESCOBAR P. (FDO.) RODRIGO MOLINA A.
(FDO.) CAMILO O. PEREZ (FDO.) JOSE GUILLERMO BROCE- Secretario.

#####

AMPARO DE GARANTIA CONSTITUCIONALES PROPUESTO POR EZRA HOSANY
ABADY CONTRA EL JUEZ QUINTO DEL CIRCUITO DE PANAMA, RAMO CIVIL.

= SE CONFIRMA LA RESOLUCION RECURRIDA =

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO- Panamá, veintiuno de mayo de
mil novecientos ochenta y siete.

V I S T O S:

Ante esta Corporación de Justicia, en grado de apelación, cursa el presente recurso extraordinario de Amparo de Garantía Constitucionales, resuelto por el Primer Tribunal Superior de Justicia mediante sentencia de fecha once (11) de diciembre de mil novecientos ochenta y seis (1986) en la que se declara que "NO CONCEDE el Amparo propuesto por EZRA HOMSANY ABADI contra la JUEZ QUINTA DEL CIRCUITO DE PANAMA, RAMO CIVIL".

Al sustentar la alza, el apoderado judicial de la parte actora, expone en lo fundamental lo siguiente:

"1. En efecto, la sentencia objeto de la alzada sostiene dentro de sus argumentos fundamentales que: (como se trata de una ejecución, la parte tiene medio de impugnación específico, que le permite contrade-