

---

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA LICENCIADA ALMA CORTÉS, CONTRA EL ARTÍCULO 10 Y EL NUMERAL 12 DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY NO.23 DE 15 DE JULIO DE 1997, POR LA CUAL SE APRUEBA EL ACUERDO DE MARRAKECH. PONENTE: WINSTON SPADAFORA F. PANAMÁ, NUEVE (09) DE JULIO DE DOS MIL TRES (2003)

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Pleno  
PONENTE: Winston Spadafora Franco  
Fecha: 9 de Julio de 2003  
Materia: Inconstitucionalidad  
Expediente: Acción de inconstitucionalidad  
785-02

VISTOS:

La licenciada Alma Cortés ha presentado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia acción de inconstitucionalidad contra el artículo 10 y el numeral 12 del artículo 51 de la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, por la cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, el Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho acuerdo junto con sus anexos y lista de compromisos, se adecua la Legislación Interna a la Normativa Internacional y se dictan otras disposiciones.

HECHOS EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA

Básicamente la activadora constitucional manifiesta que “el cobro de tarifas por los servicios técnicos o sanitarios establecidos en el artículo 10 ibidem y la atribución por parte de la Dirección de Cuarentena Agropecuaria de recomendar al ministerio (sic) de Desarrollo Agropecuario las tarifas a cobrar por los servicios que preste la Dirección planteados en el numeral 12 del Artículo 51 ambos de la ley 23 de 1997, por parte del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, es un acto Inconstitucional. Incluso, se incurre en Desviación de Poder por parte de este Ente de Gobierno, ya que como señala expresamente la norma Constitucional citada, el Organo Ejecutivo, ya sea por Decreto de Gabinete o por Decreto Ejecutivo dictado por conducto del Ministro del Ramo no tiene Facultades Constitucionales para establecer o fijar cobros o tarifas en concepto de tributos, por cuanto reiteramos, es una atribución privativa del Órgano Legislativo, ejercida a través de sus funciones, que es precisamente, la dictación de Leyes de la República. En este sentido los artículos antes mencionados violan de forma directa disposiciones Constitucionales en materia fiscal, por la imposición de rentas o derechos por parte del Estado mediante reglamentación de leyes, cuando a quedado (sic) expresamente acreditado que sólo pueden establecerse por Ley” (fs.2-6).

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

La activadora constitucional señala como primera norma infringida el artículo 48 de la Constitución Política. Toda vez que “nadie está obligado a pagar impuestos o contribuciones que no estén legalmente preestablecidos”, y el artículo 10 demandado autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario “a establecer y cobrar tarifas por los servicios técnicos o sanitarios que se presten en cumplimiento del Título I de la citada Ley, y que dichas tarifas sean ajustadas de acuerdo al costo de los servicios que se brinden” (fs.9-11).

El numeral 10 del artículo 153 constitucional es considerado vulnerado por la accionante, en vista de que la Asamblea Legislativa “es la única Institución del Estado que puede establecer impuestos mediante Leyes formales, y no el Organo (sic) Ejecutivo mediante reglamentaciones inferiores SO PRETEXTO de una delegación de ley, misma violatoria de la Constitución Nacional” (fs.13-14).

También se cita como violado el artículo 265 del Estatuto Fundamental, ya que las normas acusadas de inconstitucionales destinan “un uso y administración de los ingresos en concepto de tasas u otros cobros por la prestación de servicios públicos del Estado, apartadas al sistema y principios jurídico Presupuestario Constitucional, ya que dispone el uso y desviación de éstos ingresos en concepto de tributos a otros fondos distintos a la Caja Única del Estado, y además no ha sido autorizado el uso de éstos ingresos por la Ley de Presupuesto, o sea se incumple el Principio del Balance o equilibrio Presupuestario y el de Autorización del Gasto Público” (fs.15-16).

Finalmente la activadora constitucional considera conculado el artículo 274 de la Constitución Política, porque el Estado no está autorizado “a percibir entradas por impuestos que la Ley no haya establecido, tal y como lo establece la norma en comento, ya que en materia presupuestaria, el Estado por conducto de sus Instituciones de Gobierno, deben acatar las instrucciones constitucionales y legales pertinentes con relación a este tema tributario (fs.16-17).

OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Conforme a lo que establece nuestro ordenamiento procesal constitucional, la demanda de inconstitucionalidad se corrió en traslado al Procurador General de la Nación, para que emitiera su opinión.

Mediante vista No.45 de 29 de octubre de 2002, el Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación de Justicia que declare que no son inconstitucionales el artículo 10, ni el numeral 12 del artículo 51 de la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, pues no violan los artículos de la Constitución Política citados por la activadora constitucional.

Para sustentar su posición, el representante del Ministerio Público solamente manifiesta que las normas acusadas de violatorias de nuestro ordenamiento constitucional no son inconstitucionales “porque se trata de una simple recomendación de tarifas a cobrar, que una Dirección le recomienda al Ministro, como superior jerárquico, para su tramitación o implementación” (fs.25-26).

#### FASE DE ALEGATOS

Conforme las ritualidades de este tipo de acciones, se fijó en lista el presente negocio constitucional, a fin de que toda persona interesada pudiese hacer uso de su derecho de argumentación.

La activadora constitucional, licenciada Alma Cortés, conjuntamente con los licenciados Iván Gantes, Jaime Padilla y Mario Molino, presentaron escrito de alegatos en donde básicamente reiteran la posición formulada en la demanda, es decir, que el Pleno de la Corte declare la inconstitucionalidad del artículo 10 y el numeral 12 del artículo 51 de la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, constitutiva del Acuerdo de Marrakech (fs.34-40).

#### CONSIDERACIONES DEL PLENO

Conocidos todos los detalles que originaron la presente demanda de inconstitucionalidad, procede el Pleno de la Corte a resolver la iniciativa constitucional interpuesta. En ese sentido, la censura realizada por la activadora constitucional descansa en el hecho de que el artículo 10 y el numeral 12 del artículo 51 de la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, establecen, a juicio de la accionante, un régimen de imposición de impuestos lo cual vulnera nuestro ordenamiento constitucional y legal, toda vez que esa es una atribución que corresponde a otro ente estatal.

La Ley No.23 de 15 de julio de 1997, es la que aprueba el Acuerdo de Marrakech, por medio del cual se establece la Organización Mundial del Comercio, que funcionará como un marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus países miembros.

Las disposiciones legales acusadas de inconstitucional establecen lo siguiente:

Artículo 10: Se autoriza el Ministerio de Desarrollo Agropecuario a establecer y cobrar tarifas por los servicios técnicos o sanitarios que se presten en el cumplimiento del presente título.

Las tarifas serán ajustadas de acuerdo con el costo del servicio que se brinde y no en función del valor de la mercancía. Dichas tarifas serán publicadas en la Gaceta Oficial.

Numeral 12, Artículo 51: La Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria tendrá las siguientes funciones:

....

12. Recomendar al Ministerio de Desarrollo Agropecuario las tarifas a cobrar por los servicios que preste la Dirección.

De las normas transcritas se establece que a través de la Ley No.23 se está autorizando al Ministerio de Desarrollo Agropecuario establecer y cobrar ciertas tarifas, por razón de los servicios técnicos o sanitarios que preste, así como también se le da a la Dirección Ejecutiva de Cuarentena Agropecuaria la función de recomendar al Ministerio de Desarrollo Agropecuario el monto o cuantía de las tarifas que pueda cobrar.

Y es que, al parecer, dichas tarifas se dan a fin de establecer los controles, medidas y facultades en materia zoosanitaria y de cuarentena agropecuaria con el objetivo de promover, normar y aplicar controles de prevención, diagnóstico, investigación y erradicación de las enfermedades y/o de plagas de los animales, para proteger el patrimonio animal y coadyuvar en materia de salud pública y protección ambiental, de acuerdo con el artículo 1 de esa Ley. Ello, con la finalidad de obtener un auto financiamiento para la prestación de los servicios que, como ente estatal, deba brindar.

Bajo esta perspectiva, esta Corporación de Justicia debe indicar que dichas tarifas no constituyen un impuesto, puesto que “Como es sobradamente conocido, el impuesto constituye una obligación de dar, impuesta coactivamente por el Estado en virtud de imperio, cuyo establecimiento le corresponde al Órgano Legislativo (art.153, numeral 101 de la Constitución Política)...” (Sentencia de 26 de marzo de 1999).

En el negocio constitucional bajo examen no se está imponiendo coercitivamente una obligación de pagar tributos, porque se trata de una simple recomendación de tarifas a cobrar que una Dirección le sugiere al Ministro, como su superior jerárquico, para su tramitación o implementación.

De acuerdo a las explicaciones antes anotadas, no se produce una violación del artículo 48 constitucional, ni del numeral 10 del artículo 153 de la Constitución Política, por cuanto que las tarifas que se fijan en la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, no constituyen un impuesto tributario.

Con relación a los artículos 265 y 274 del Estatuto Fundamental, tampoco resultan infringidas por cuanto que estas disposiciones constitucionales se refieren específicamente a la elaboración del presupuesto, que debe contener todas las inversiones, ingresos y egresos, así como todas las entradas y salidas en materia presupuestaria, y en nada se relacionan con la censura realizada por la activadora constitucional en relación a que si las tarifas que se le autorizan al Ministerio de Desarrollo Agropecuario en materia de salud animal y protección ambiental constituyen un impuesto o no.

Vale la pena destacar que, aún cuando la posición de la demandante sea acertada en el sentido de que el acto censurado constituye una tasa, el Pleno de esta Corporación de Justicia ha manifestado que basta la autorización legislativa para que la entidad pública pueda fijar tasas por los servicios que prestan. En el presente caso, la propia accionante ha manifestado que existe una ley que autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario a cobrar ciertas tarifas por los servicios que se prestan. En esa labor, se ha indicado que:

“Así como se ha dicho que no hay delito sin ley, también se ha dicho Nullum Tributum Sine Lege, no hay tributo sin ley previa que lo establezca. Las tasas por ser un tributo, están sujetas al principio de que sólo pueden ser creadas por ley. Los municipios pueden reglamentar tasas por acuerdos municipales, autorizados por ley orgánica de los Municipios y también facultados por la Constitución, de acuerdo con el artículo 243, N1 2 de la Carta Magna, que los faculta para cobrar tasas por el uso de sus bienes y servicios. Igualmente ciertas Instituciones Autónomas cobran tasas por los servicios que prestan debidamente autorizados por sus respectivas leyes orgánicas”. (Registro Judicial, Agosto de 1994, pág.128).

Con vista de que el artículo 10 y el numeral 12 del artículo 51 de la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, no vulneran los artículos 48, numeral 10 del artículo 153 y los artículos 265 y 274 de la Constitución Política, esta Corporación de Justicia considera necesario declarar su constitucionalidad.

En virtud de lo anteriormente expuesto, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 10 y el numeral 12 del artículo 51 de la Ley No.23 de 15 de julio de 1997, constitutiva del Acuerdo de Marrakech, por medio del cual se establece la Organización Mundial del Comercio.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

WINSTON SPADAFORA FRANCO

EMETERIO MILLER -- ADÁN ARNULFO ARJONA L. -- ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ -- GRACIELA J. DIXON C. -- ROGELIO A. FÁBREGA ZARAK -- ARTURO HOYOS -- CÉSAR PEREIRA BURGOS -- ANÍBAL SALAS CÉSPEDES  
CARLOS H. CUESTAS G. (Secretario General)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA ALEMÁN, CORDERO, GALINDO & LEE, EN REPRESENTACIÓN DEL SINDICATO DE INDUSTRIALES DE PANAMÁ, CONTRA UNA PARTE DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTICULO 1º Y EL SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO PÁRRAFO DEL ARTICULO 2º DE LA LEY Nº 26 DEL 4 DE JUNIO DE 2001. PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, DIECISIETE (17) DE JULIO DE DOS MIL TRES (2003).

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
 Sala: Pleno  
 Ponente: Adán Arnulfo Arjona L.  
 Fecha: 17 de Julio de 2003  
 Materia: Inconstitucionalidad  
 Expediente: Acción de inconstitucionalidad  
 963-01

VISTOS:

La firma de abogados Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación del Sindicato de Industriales de Panamá, ha interpuesto acción de inconstitucionalidad contra parte del segundo párrafo del artículo 1 y el segundo, tercero y cuarto párrafo del artículo 2 de la Ley 26, de 4 de junio de 2001 (G.O. No. 24,317, de 6 de junio de 2001), que modifica los artículos 23 y 25 de la Ley 28 de 1995 sobre universalización de incentivos a la producción.

#### I. Hechos fundamentales de la pretensión de inconstitucionalidad

Los fundamentos fácticos mezclados con argumentos jurídicos que esboza el demandante están centrados en que antes de ser aprobada la Ley 26 de 2001 como Ley de la República, el Proyecto No.95 destinado a introducir modificaciones a los artículos 23 y 25 de la Ley 28 de 1995, fue objetado por el Órgano Ejecutivo debido a razones de inexistencia e inconveniencia, y para ello alude a la Nota No. DP-MM-021, de 9 de febrero de 2001, que contenía las mencionadas objeciones, basadas, según el demandante, en que el Legislativo se inmiscuía en materia de competencia del Ejecutivo, de conformidad con los artículos 195, numeral 7, y 153, numerales 11 y 12 de la Constitución.