

Concluye el Pleno que el artículo acusado es violatorio de los artículos 93 y 121, ordinal 1<sup>a</sup>, de la Constitución de la República.

==

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, veinticinco de junio de mil novecientos sesenta y dos.-

V I S T O S:

Por medio del Licenciado don Aníbal Illueca S., el Director General de la Caja de Seguro Social, don Jorge D. Porras, promovió demanda para que la Corte decretase la inconstitucionalidad del artículo 2<sup>a</sup> de la Ley 84, de 28 de diciembre de 1961. Como fundamentos de derecho del recurso el demandante alegó los siguientes:

"1.- El Artículo 64 de la Ley 19 de 29 de Enero de 1958, Orgánica de la Caja de Seguro Social, concede entre otros privilegios, a dicha Institución, la de estar exonerada del pago de impuestos nacionales.

"2.- El artículo 2<sup>a</sup> de la Ley N° 84 de 28 de Diciembre de 1961 expresa: 'Las entidades autónomas y semi-autónomas, así como sus contratistas, deberán pagar derechos de importación por los artículos o mercancías que introduzcan en el país'.

"3.- Que con la existencia del artículo 2<sup>a</sup> de la Ley 84 de 28 de Diciembre de 1961 a la Caja de Seguro Social se le priva de la exoneración del pago de impuestos nacionales.

"4.- Que la Institución de la seguridad social está consagrada en el artículo 93 de la Constitución Nacional que impone el deber del Estado de proveer el establecimiento de tales servicios, de crear instituciones de asistencia y previsión social, las cuales tienen por tareas fundamentales la rehabilitación económica y moral de los sectores indigentes y la atención de los mentalmente incapaces, los enfermos crónicos y los inválidos carentes de recursos económicos.

"5.- Que el artículo 121 de la Constitución prohíbe a la Asamblea Nacional, en su numeral 1, expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución".

El concepto de la infracción de las dos normas



constitucionales mencionadas en los parrafos precedentes fue expuesto por el demandante en los que enseguida se copian. Dicen así:

"Acusamos la inconstitucionalidad del artículo 2º de la Ley No. 84 de 28 de Diciembre de 1961, que priva a la Caja de Seguro Social de la exoneración del pago de impuestos nacionales, exoneración que el artículo 64 de la Ley N° 19 de 29 de Enero de 1958 le concedía a la Caja de Seguro Social, facilitándole así medios económicos con que la Caja podía cumplir con los asegurados.

"El artículo 93 de la Constitución Nacional instituye los servicios de seguridad social, establece el derecho de todo individuo a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido, lo cual es una de las obligaciones vitales y fundamentales del Estado.

"Si nuestra Carta Magna concede a los ciudadanos el derecho de la seguridad de sus medios económicos, obligando al Estado a crear instituciones de seguridad social, a medida que las necesidades de La Nación lo exijan, siendo obligación del Estado fomentar dichas instituciones, creándole y facilitándole sus medios económicos para operar y para cumplir con la subsistencia de los distintos individuos afiliados a esta Institución, y si además, la Constitución Nacional en su artículo 121, numeral 1, prohíbe expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución; no es propio, ni justo que sea el propio Estado a través de una Ley posterior quien reste a la Caja de Seguro Social de medios económicos con que atender sus distintos compromisos con los asegurados.

"Que la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 21 de Junio de 1950, en la demanda de inconstitucionalidad de la parte final del artículo 61 de la Ley 134 de 1943 y el párrafo 2º del artículo 2º del Decreto-Ley 28 de 1947, presentada por el Gerente de la Caja de Seguro Social de ese entonces declaró inexecutable el Artículo 61 de la Ley 134 de 1943 y el Ordinal 2º del Artículo 2º del Decreto-Ley 28 de 1947, en cuanto imponían a la Caja de Seguro Social la obligación de pagar sobre sus propiedades el impuesto de inmuebles.

"Que en la sentencia de 21 de junio de 1950 de la Corte Suprema de Justicia, en la demanda de Inconstitucionalidad a que venimos refirién



donos, la Honorable Corte Suprema expresó:

'Como es fácil comprender, estos recursos iniciales que constituyen el fondo de la Caja no son suficientes para que ésta preste los servicios de seguro social que de manera expresa le señala el artículo 93 de la Constitución, y por eso la misma Ley 134 autoriza que las reservas de la Caja puedan invertirse de manera que produzcan intereses destinados a aumentar sus fondos; (Artículo 32 y 34) y entre esas inversiones está la adquisición de bienes raíces de renta (Art. 32, ordinal b).

'Las prestaciones de Seguro Social, como ya se ha visto, están determinadas de manera concreta en el artículo 93 de la Constitución, por lo que no debe la Caja, sin salirse del mandato constitucional, destinar parte de sus fondos a otros fines; y como el impuesto de inmuebles está destinado a cubrir otras actividades del Estado, distintas a las determinadas en el citado Artículo 93, resulta contrario a este precepto constitucional que la Caja distraiga parte de sus fondos para el pago del impuesto de inmuebles sobre propiedades que adquiera con el objeto de aumentar el fondo necesario para las prestaciones de Seguro Social.

'En este sentido considera la Corte que el pago del impuesto de inmuebles sobre propiedades de la Caja de Seguro Social es contrario al precepto constitucional invocado; y no porque pueda afectar su condición de entidad autónoma como se alega en la demanda. La Caja es autónoma en lo que concierne a su administración. Los servicios que presta y el origen y destino de sus fondos están determinados por la Constitución y la Ley".

Al evacuar oportunamente el traslado que se le dió de la demanda, el señor Procurador General de la Nación expuso su parecer en la Vista N<sup>o</sup> 39 de 14 de mayo próximo pasado, de la cual se trasladan estos párrafos:

"A mi juicio resulta evidente la contradicción o pugna entre la norma legal cuya inconstitucionalidad ha sido denunciada y los artículos 93 y 121 de la Constitución Nacional. Tal conclusión deriva de los mismos razonamientos expuestos por la Honorable Corte Suprema de Justicia en su mencionada sentencia de 21 de junio de 1950, los



cuales considero totalmente aplicables al presente caso.

"Soy partidario, por tanto, de que se acceda a la petición formulada por el Director de la Caja de Seguro Social en el escrito constante a fs. 11-14 de este expediente, mediante una declaratoria de in constitucionalidad de la siguiente frase del artículo 2º de la Ley 84 de 1961: 'Las entidades autónomas o semiautónomas'. -

El día veintiocho del mes próximo pasado la demanda había ya seguido todas las etapas que ordena la Ley 46 de 1956 y como está pendiente sólo de sentencia, para dictarla se adelantan las siguientes consideraciones:

El incremento cada día mayor de los servicios que presta la administración pública ha producido un aumento parejo en la descentralización funcional. "Anteriormente --dice Bullrich, en su obra 'Principios Generales de Derecho Administrativo.'-- (pág. 169 y 170) los problemas diarios del Estado, fueran de gobierno o de administración, podían ser encarados y resueltos por los gobernantes con relativa facilidad, pero el desarrollo extraordinario de las facultades del Estado y su extensión a materias y campos no imaginados o sea la multiplicación también extraordinaria de los servicios, ha hecho que sea imposible para los gobernantes, --presidentes, jefes de gobierno, ministros,-- poder apreciarlos en debida forma; sólo pueden limitarse a dar directivas generales. Esos hechos han obligado a una división del trabajo que se obtiene por la descentralización". (Subraya la Sala). La descentralización es también conocida con el nombre de autarquía y ésta puede ser política o administrativa. Ejemplo de la primera, el Municipio; de la segunda, la Caja de Seguro Social, la Universidad Nacional, el Instituto de Fomento Económico, etc. La autarquía administrativa, llamada también institucional, que en nuestro ordenamiento jurídico se denomina autonomía, no es más que la descentralización de determinados servicios que el Estado tiene el deber de prestar y presta, en efecto, con miras a una mayor eficacia, por medio de los entes descentralizados. Entes que, no obstante la denominación de autónomos o semi-autónomos que erradamente se les dá en nuestro ordenamiento jurídico, forman necesariamente parte integrante del Estado, cuya unidad (art. 1º C. N.), no puede sufrir menoscabo por la existencia de tales entes, como no lo padece la soberanía porque ella se ejerce, según sea el caso, por cada uno de los tres órganos que integran la organización estatal. 7

Lo que queda dicho no es ocioso, pese a su carácter obvio. La Corte ha querido con ello recalcar que la Caja de Seguro Social, no obstante su autonomía, es parte integrante del Estado, sujeta a la ley fundamental y a la que le dió existencia. Y de esto se sigue que cuando una disposición legal grava a la Caja está decretando una auto-im



posición de cargas o impuestos. Concretándonos al caso que se estudia: al imponer el artículo 2º de la Ley 84 de 28 de diciembre de 1961 a la Caja la obligación de pagar al Estado "derechos de importación por los artículos o mercancías que introduzcan en el país", el propio Estado está auto-gravándose; y es apenas necesario decir que ello no sólo carece de sentido, sino que envuelve una evidente contradicción lógica, además de pugnar con elementales principios que guían la actividad estatal impositiva.

La Corte quiere reforzar las anteriores consideraciones con las que expresó el señor Procurador General de la Nación al emitir su concepto en la demanda de inconstitucionalidad que esta Corporación resolvió en la sentencia de fecha 21 de junio de mil novecientos cincuenta. Esas consideraciones son del siguiente tenor:

"Por otro lado, parece inexplicable racionalmente la obligación de la entidad mencionada de pagar impuestos sobre los bienes inmuebles que adquiriera o posea, en vista de que se trata, propiamente, de un organismo estatal, por cuya mediación realiza el Estado ciertos fines de su existencia que tienen vital importancia para la comunidad. La teoría del impuesto se basa, según concepto generalmente admitido, en la posición del Estado que le exige disponer de los arbitrios rentísticos requeridos para la realización de los fines de su existencia, y el deber de los habitantes del país de contribuir con aportes de su riqueza particular a la formación del haber indispensable para tal realización. No se justifica, entonces, que sea esa entidad obligada al pago de impuestos, ya que a ella, por Ministerio de la Constitución, le está encomendado cumplir misión que incumbe al Estado".

En resumen: la disposición impugnada desconoce y, por lo tanto, viola el artículo 93 de la Constitución de la República, que otorga a "todo individuo el derecho a la seguridad social de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido" y dispone "que los servicios de seguro social serán PRESTADOS Y ADMINISTRADOS POR ENTIDADES AUTONOMAS". (Mayúsculas de la Corte). El artículo 2º de la Ley 84 de 1961 da a las instituciones autónomas o semiautónomas un status que no tienen, ni pueden tener; ni aquellas ni éstas están fuera de la organización estatal. Y al gravarlas, la norma acusada evidentemente echó en olvido el espíritu que inspiró al Constituyente de 1946 al dictar el artículo 93. De todo ello se sigue que se violó también el numeral (1) del artículo 121 de la Carta.

Antes de cerrar las consideraciones que la Corte viene enhebrando es necesario señalar que todas ellas



van dirigidas a sustraer a las entidades autónomas y semi-autónomas de los efectos de una disposición legal violatoria de los artículos 93 y 121 (Ordinal 12), del Estatuto Fundamental. Pero tales consideraciones no quieren justificar el quebrantamiento de la Carta cuando el artículo 2º que se comenta alude a "quienes contraten" con las mencionadas entidades. Dicho en forma distinta: que la inconstitucionalidad del artículo 2º de la Ley 84 de 1961 debe circunscribirse a lo que atañe a "las entidades autónomas o semi-autónomas", como opinó el señor Procurador General en su Vista de fecha 14 de mayo próximo pasado, visible a fs. 17 y 18.

En mérito de las anteriores consideraciones, la Corte Suprema en PLENO, en uso de la potestad que le confiere el artículo 167 de la Constitución de la República, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el artículo 2º de la Ley 84 de 1961 en cuanto se refiere a las "entidades autónomas o semi-autónomas".

Cópiese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

(Fdo) Germán López.-

(fdo) Angel L. Casís.-

(fdo) Ricardo A. Morales.-

(fdo) Luis Morales Herrera.-

(fdo) V. A. de León S.-

(fdo) M. A. Díaz E.-

(fdo) Carlos Guevara.-

(fdo) Demetrio A. Porras.-

(fdo) Gil Tapia E.-

(fdo) Aurelio Jiménez Jr., Se

cretario General.-