

P L E N O

Magistrado Ponente. Germán López.

Ramón E. Fábrega demanda la declaratoria de inconstitucionalidad del término "EXACCIONES", que aparece en el inciso 3º, artículo 2º de la Ley 56 de 1962, en lo que se refiere a educación pública.

La Corte, en Pleno, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el ord. 3º, art. 121 de la Ley 8 de 1954, modificado por el ord. 3º, art. 2º de la Ley 56 de 1962, al emplear la palabra "EXACCIONES" donde debió usar la palabra "RENTAS". Y, en consecuencia, el ordinal mencionado quedará así: "Los municipios tienen el deber de destinar para gastos de educación pública, educación física y salud pública los siguientes porcentajes de las rentas municipales".

NOTA DEL ASESOR.- En la sentencia anterior la Corte se mantiene en la ruta iniciada con la sentencia dictada el 16 de febrero de 1967, bajo la ponencia del Magistrado Quintero M., en la demanda promovida por Artemio Acevedo C. contra el art. 84-L del Decreto Ley No 14, de 27 de agosto de 1954, reformado por el Decreto Ley No 9 de 16 de agosto de 1962. Al enfrentarse a la necesidad de eliminar "palabras" o "frases" carentes por sí solas de sentido, pero que en el contexto más amplio de una disposición legal dan a ésta sentido y alcance constitucionales, y resignarse a la consecuencia necesaria, esto es, a la eliminación de la norma jurídica en que aparecen la palabra o frases aludidas, la Corte ha reflexionado sobre su actividad como guardiana de la Constitución y decidido que ese altísimo deber sólo se realiza de modo pleno ajustando la norma inconstitucional a la Carta fundamental, si al suprimirle una palabra o frase que le ingieren ingredientes inconstitucionales, la disposición legal de inferior jerarquía quedaría huérfana de sentido, sin jugar, por tanto, ningún papel en el ordenamiento jurídico, con grave daño de la seguridad jurídica.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, veinte de abril de mil novecientos sesenta y siete.

V I S T O S:-

Ramón E. Fábrega, ciudadano panameño, abogado, con oficinas en el local # 102, del Edificio del Banco de Colombia en la A

venida Cuba y Calle 34, de la ciudad de Panamá, se acoge al artículo 167 de la Constitución para demandar la declaratoria de inconstitucionalidad del término EXACCIONES, que aparece en el art. 2º, inciso 2º, de la Ley Nº 56 de 20 de Diciembre de 1962, en cuanto se refiere al 20% destinado para educación pública, disposición que considera "violatoria del artículo 190 de la Carta Magna". Indicó el demandante que la palabra "exacciones" usada en aquella disposición le gal restringe el alcance del artículo 190 del estatuto fundamental, donde se usa la palabra rentas para indicar la parte de ellas que los municipios deben asignar al sostenimiento de la educación pública. A este respecto el demandante estima que "el término rentas abarca todos, absolutamente todos, los ingresos que por cualquier concepto perciba el Municipio, y el término exacciones, lo limita". Y agrega que la voz exacciones "ha dado origen en la práctica a que muchos municipios den para educación menos del veinte por ciento de sus rentas, cuando el artículo 208 de la Ley Nº 47 de 1946, que desarrolla el artículo 84 de la Carta Magna, obliga a los Consejos Municipales a destinar el veinte por ciento (20%) de sus rentas al ramo de educación, y votar la partida correspondiente en el presupuesto respectivo".

Al emitir concepto sobre la demanda del ciudadano Fábrega el señor Procurador Auxiliar expresó en la parte esencial de su Vista Nº 72, de 22 de Noviembre de 1966, lo que sigue:

"Pasemos, pues, a confrontar la aludida disposición constitucional, tanto en su contenido y alcance, con las disposiciones constitucionales que se señalan como violadas, a efecto de emitir una opinión cónsona con la realidad de nuestro ordenamiento jurídico, objetivamente considerado.

"La parte pertinente del artículo 2º, inciso 3º, de la Ley Nº 56 de 20 de diciembre de 1962, expresa: 'Los Municipios tienen el deber de destinar para gastos de Educación Pública, Educación Física, Salud Pública y para las Instituciones de bomberos oficialmente reconocidas, los siguientes porcentajes de las exacciones que componen el Tesoro Municipal:...', y a continuación en forma taxativa se enuncian los porcentajes correspondientes. Y ello obedece a la traslación que le corresponde la norma constitucional contenida en el artículo 190, en su segunda parte que dice: 'La Ley señalará la parte de las rentas municipales que deba asignarse a estos fines, la cual deberá invertirse en el distrito respectivo'. Luego hay que enfrentar el sentido que engendra la disposición legal en su expresión, 'porcentajes de las exacciones' con el de la Constitución que reza, 'parte de las rentas municipales', porque de atendernos a la simple palabra 'exacciones' como inconstitucional, la disposición legal acusada quedaría trunca, sin sentido completo, porque habría que preguntarse: Cuáles serán entonces 'los siguientes porcentajes que componen el Tesoro Municipal? Que es como quedaría la disposición aludida. No podría entenderse tácitamente que se refiere a las rentas municipales. Por lo que debe colegirse, que el legislador al seguir el precepto cons

titucional, guardó el mismo sentido, es decir, ajustó la misma concepción, aunque con expresiones distintas, pero guardando armonía con la Constitución. En relación directa con nuestra exposición, tenemos que en la doctrina establecida en fallo de inexequibilidad de la Corte Suprema de Justicia de fecha 11 de noviembre de 1955, se afirmó el concepto del Dr. Ricardo A. Alfaro, en el que sostiene, que la inadecuada frase "exacciones que componen el tesoro municipal, no pueden entenderse en más sentido que en el de rentas municipales, porque la palabra exacción tiene la acepción corriente de cobro injusto y violento, según el diccionario de la Academia Española".

"Estimamos que en cuanto a la violación que se indica del artículo 84 de la Constitución, no se relaciona en forma directa con el vicio que se acusa, puesto que él remite a la ley orgánica del ramo, la que determinará la proporción de las rentas, así es establecido en forma precisa en el artículo 208 de la Ley N° 47 de 1946, y por consiguiente, no se encuentra vinculado de inmediato a la situación jurídica que examinamos en esta demanda.

"En razón de lo expuesto, conceptúo que no hay lugar a la declaración impetrada".

Se pasa a resolver:

Asiste toda razón al demandante cuando afirma que el inciso 2º, artículo 2º de la Ley 56 de 1962 al usar la voz EXACCIONES en lugar de la palabra RENTAS empleada en el artículo 190 de la Constitución restringe el sentido y alcance de esta norma. Porque es evidente que "el término rentas abarca todos, absolutamente todos, los ingresos que por cualquier concepto perciba el Municipio", como indica en su libelo el abogado Fábrega. Las rentas a que se alude en el artículo constitucional son las que en el presupuesto de los municipios se destinan a los servicios que prestan a los distritos y al pago de los gastos de la administración municipal. Por ello en el artículo 190 se expresa que "La Ley señalará la parte de las rentas municipales que deben asignarse a estos fines", es decir, que allí se parte del supuesto de la existencia de las rentas, contemplándolas en el momento de "asignarlas", el cual coincide con el acto de incluir las en el presupuesto municipal de "Rentas y Gastos".

Ahora bien: como la voz "exacciones" no tiene en el diccionario de la lengua acepción ninguna que la haga sinónima de "rentas", con significación idéntica a la de "entradas", "ingresos", es necesario concluir que aquélla debe sustituirse por ésta, con miras a mantener en el ordenamiento jurídico el imperio de la norma de más alta jerarquía. Y como la Corte entiende que su misión como guardiana de la Constitución que le confiere el art. 167 de la Carta, debe primordialmente dirigirse a mantener la vigencia del Estatuto fundamental y ello, en primer lugar, se realiza mediante la interpretación de la Carta para luego ajustar las normas de rango inferior a la norma constitucional, en el presente caso esa misión se cumple sustituyendo la palabra exacciones por la palabra rentas, con lo cual la

Ley 8ª de 1954, sobre régimen municipal, queda purgada del vicio de inconstitucionalidad de que está afectado el ord. 3ª de su artículo 121, modificado por el ord. 3ª, art. 2ª de la Ley 56 de 1962, que ha sido impugnado.

En mérito de las consideraciones anteriores, la Corte en Pleno, en uso de la facultad que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, DECLARA que el ord. 3ª, artículo 121 de la Ley 8ª de 1954, modificado por el ord. 3ª, art. 2ª de la Ley 56 de 1962, es INCONSTITUCIONAL al emplear la palabra "EXACCIONES", donde debió usar la palabra "RENTAS". En consecuencia, el ordinal mencionado quedará así: "Los municipios tienen el deber de destinar para gastos de educación, educación física y salud pública los siguientes porcentajes de las rentas municipales".

Cópiese, notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

(Fdo) Germán López.	(fdo) Luis Morales Herrera.
(fdo) Alfredo Chiari A.	(fdo) J. M. Anguizola.
(fdo) V. A. de León S.	(fdo) Ramón Palacios P.
(fdo) Aníbal Pereira D.	(fdo) Demetrio A. Porras.
(fdo) César A. Quintero M.	

(fdo) Francisco Vásquez G.,  
Secretario General.