

Q533

12965  
G.O



52

**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ORGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA–PLENO**

**PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE MAYO DE DOS MIL CATORCE (2014).**

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Mario Antonio De Diego Gambotti para que se declare inconstitucional el numeral 1 del artículo 960 del Código Fiscal de la República.

Cumplidos los trámites de reparto, el Magistrado Sustanciador dictó resolución de 4 de octubre de 2011, mediante la cual se admitió la presente demanda y ordenó correr traslado al Procurador de la Administración, quien emitió su opinión en la Vista Fiscal N°765 de 20 de octubre de 2011.

Cumplidos con los trámites correspondientes el Pleno procede a pronunciarse en torno a la constitucionalidad o no de la norma acusada.

**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y CONCEPTO  
DE LA INFRACCIÓN**

El demandante consideró conculado el artículo 41 de nuestra Carta Magna, que a la letra expresa:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

53

La Ley señalará las sanciones que correspondan a la violación de esta norma".

El activador constitucional estima que numeral 1 del artículo 960 del Código Fiscal que seguidamente citamos, vulnera este precepto constitucional de manera directa, "Se extenderán en papel simple habilitado, en los términos señalados en el artículo 962-A del Código Fiscal: 1. Los memoriales, escritos o peticiones que se dirijan o presenten a cualquier funcionario, autoridad o corporación pública. Se exceptúan los que se presentan ante las autoridades fiscales."

Como referencia debe igualmente transcribirse el artículo 962-A del Código Fiscal, que dice: "Se elimina la impresión de papel sellado y notarial. En los casos en que, según el Código Fiscal, sea necesaria la satisfacción del impuesto de timbre por medio del papel sellado y notarial, se usará papel simple, tamaño legal, 8 ½" x 13, de calibre no menor de veinte (20) libras, habilitando cada hoja de dos caras mediante estampillas por la suma de cuatro balboas (B/. 4.00), estampado por máquina franqueadora o por declaración jurada de impuesto, de conformidad con lo establecido en el artículo 946 de dicho Código. En el papel así habilitado, el espacio vertical utilizable será de treinta líneas, y doble espacio horizontal de escritura será de 6.69", dejando dos márgenes iguales en ambos lados."

En tal sentido el accionante, señala que el artículo 960 referido impone la aplicación y cobro de un impuesto de timbre, cada vez que una persona dirija por escrito una petición, queja, consulta o memorial a un servidor público o una entidad pública, no obstante lo anterior, indica que la norma constitucional infringida no fija otras condiciones, ni tampoco contempla la posibilidad que el derecho de petición pueda ser condicionado por la ley, toda vez que lo único que la norma señala son las sanciones que corresponde frente a la violación de dicho precepto constitucional.

Aunado a lo esbozado, manifestó que el artículo acusado además exige requisitos y especificaciones de carácter técnico en cuanto al tipo de papel

(tamaño y peso) en que deben presentarse las peticiones, consultas, quejas y memoriales, así como la forma de presentación (número de líneas, espacio entre líneas y márgenes).

### **OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN**

El Licenciado Oscar Ceville, Procurador de la Administración, mediante Vista N° 765 de 20 de octubre de 2011, esgrimió que el precepto legal acusado no es constitucional, porque el artículo 41 constitucional no previó incluir la gratuidad para todos los escritos que se presenten ante las autoridades administrativas y que están sustentados en el derecho de petición, lo que facultó al Órgano Legislativo para crear a favor del Tesoro Nacional, un gravamen establecido conforme al principio de legalidad tributaria al que se refiere al artículo 52 del Estatuto Fundamental.

De otro modo puntualizó, que el artículo 960 del Código Fiscal no puede analizarse de forma aislada, debido a que el legislador sí consideró incluir en el artículo 961 de ese cuerpo normativo, modificado por los artículos 51, 52 y 53 de la Ley 8 de 15 de marzo de 2010, una serie de situaciones relativas a solicitudes, memoriales, escritos o peticiones que se presenten ante los servidores públicos en ejercicio del derecho petición, los cuales no requieren del uso de papel simple habilitado.

Por último indicó, que este Tribunal Constitucional ya se pronunció en sentencia de 6 de diciembre de 1983 respecto a la constitucionalidad del texto que en ese momento tenía el artículo 960 del Código Fiscal.

### **FASE DE ALEGATOS**

De conformidad con lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó el negocio en lista y se publicó el edicto por el término de tres días con la

55

finalidad que el demandante y toda persona interesada presentaran sus argumentos por escrito.

Así las cosas, ejercieron el derecho el Licenciado Mario De Diego, quien reiteró su solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 960 del Código Fiscal por infringir el artículo 41 constitucional y la Licenciada Marissa Pittí y el Licenciado Omar Pinilla Marciaga indicaron que el precepto legal acusado no vulnera el Estatuto Fundamental, por consiguiente, debe declararse que no es inconstitucional.

### **DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Corresponde a esta Corporación de Justicia exponer algunas consideraciones previas al análisis del fondo del negocio constitucional.

Debemos acotar, que tal como lo indicó el Procurador de la Administración en su vista fiscal, este Tribunal Constitucional ciertamente conoció y se pronunció mediante sentencia de 6 de diciembre de 1983, respecto a la constitucionalidad del artículo 960 del Código Fiscal, en la que se decidió lo que a la letra expresa:

*"La Corte Suprema de Justicia guardiana e intérprete de la Constitución Nacional considera que el artículo 960 del Código Fiscal demandado de inconstitucional debe ser ajustado a la norma constitucional ya que el vicio queda purgado si se elimina la expresión "judicial" quedando el contenido de la norma fiscal con sentido gramatical."*

*...la Corte Suprema de Justicia , PLENO, en ejercicio de la facultad constitucional expresamente atribuida y de acuerdo con la opinión del señor Procurador General de la Nación, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la frase "judicial u" contenida en el ordinal 2º del artículo 960 del Código Fiscal y de igual modo el ordinal 15 del artículo 961 del mismo Código."*

Sin embargo, somos del criterio que en esta oportunidad no es dable declarar cosa juzgada constitucional, porque se nos ha planteado una posible

56

vulneración al derecho fundamental de petición contenido en el artículo 41 del Estatuto Fundamental por parte del numeral 1, del artículo 960 del Código Fiscal.

Lo precisado se justifica porque en el plano de los derechos fundamentales, nos encontramos en un proceso evolutivo de forma continua y permanente, en el cual el Estado como suscriptor de los tratados internacionales de derechos humanos debe mantenerse vigilante de su ordenamiento jurídico, en aras de actuar siempre en interés de velar por ellos y salvaguardarlos, teniendo la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para adecuar la legislación interna de manera tal, que se supriman todas aquellas normas que afecten, menoscaben, vulnieren, lesionen o disminuyan los derechos y garantías fundamentales.

Es por tal razón, que el contexto actual impone la obligatoriedad de realizar otro análisis con una perspectiva diferente a la efectuada en el fallo de 6 de diciembre de 1983.

Previas consideraciones, procedemos con el examen de fondo. En primer lugar, observamos que el derecho de petición está contemplado en el Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XXIV), que dice “*Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta solución.*”

En la doctrina es concebido en el siguiente sentido, para el jurista colombiano Jaime Santofimio es “*un derecho fundamental de origen constitucional, que posibilita el acceso de las personas a las autoridades públicas*

57

y privadas y obliga a éstas a responder pronto a lo requerido por los solicitantes.”<sup>1</sup>

Por su parte, el Doctor José Dolores Moscote al comentar el artículo 46 de la Constitución Política de 1941, manifestó sobre el derecho de petición, que es “*El derecho de quejarse, de pedir algo a la suprema autoridad gubernamental, es una de las más antiguas libertades conquistadas por el hombre en sus luchas contra la tiranía. En tanto que la queja o petición se dirige a obtener alguna decisión justa en materia de carácter privado que únicamente importa al individuo que ha sufrido algún daño o perjuicio en sus intereses, el derecho de petición es francamente un derecho individual del cual pueden hacer uso todos los hombres sin distinción de nacionalidad o de ciudadanía. Si la queja o petición se dirige a obtener el estudio de un negocio de carácter público, entonces ya se transforme en un derecho político, que las constituciones y las leyes han contemplado de diversos modos, dándole mayor o menor extensión. Es claro que la letra del artículo se conforma con la teoría general del derecho que le asigna un carácter mixto.*”<sup>2</sup>

Ambas definiciones coinciden, en que se trata de un derecho que le asiste a la persona para formular peticiones y quejas a las autoridades públicas, es decir, que se constituye en un cauce o mecanismo para dirigirse a las autoridades u órganos representativos de los poderes públicos mediante una petición, que puede ser de diversos tipos, ya sea de interés público o privado, cuyo propósito es el de obtener una respuesta en un término razonable.

Vale decir, que en un Estado de Derecho la obligación de las autoridades públicas de atender las peticiones o requerimientos de los gobernados, guarda

---

<sup>1</sup> Citado por GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto. ESQUIVEL MORALES; Ramiro. El Derecho de Acceso a la Información y la Acción de Habeas Data: Un estudio Legislativo. Panamá. Impreso D' Vinni, 2004. p.117-118.

<sup>2</sup> Ibid. p. 118

estrecha relación con el deber de servir en interés del bien común, así como con los principios de eficiencia y eficacia, que deben caracterizar sus actuaciones.

Ahora bien, el artículo 41 constitucional establece que toda persona puede presentar peticiones o quejas respetuosas a los servidores públicos, ya sea por motivos de interés social o particular, así como el de obtener una pronta respuesta, disponiendo como término para tal efecto, el de treinta (30) días. Por último señala, que la ley determinará las sanciones que deban imponerse por la violación a este precepto.

Para el jurista Rigoberto González Montenegro, “es un mecanismo o herramienta puesta por el Estado a disposición de todas las personas, para que ejerzan ante éste la facultad de pedir, solicitar, quejarse o presentar cualquier requerimiento”, seguidamente se fija, que implica la facultad de “pedir, a través de la presentación de solicitudes respetuosas, sin obstáculos legales o discretionales, la solución o respuesta a una determinada pretensión.”<sup>3</sup> (lo subrayado es nuestro)

De la lectura del precepto constitucional, advertimos que nuestra Constitución solamente exige como requisito para presentar peticiones, consultas y quejas a los servidores públicos, que las mismas se formulen en el marco del respeto.

No obstante, observamos que el artículo 960, numeral 1, del Código Fiscal acusado, grava con el impuesto de timbre a todos los memoriales, escritos o peticiones que se dirijan o presenten a cualquier funcionario, autoridad o corporación pública, con excepción de las que se presenten ante las autoridades fiscales, así como las enlistadas en el artículo 961 del Código Fiscal.

---

<sup>3</sup> Ibídem p. 121-122

Se evidencia que para efectos del pleno goce del derecho de petición, este impuesto de timbre se constituye con una limitación u obstáculo, porque para poder que una persona tenga acceso a los poderes públicos a través de solicitudes, peticiones, quejas o requerimientos, debe previamente pagar el tributo, para que su pretensión puedan ser atendida por parte de los servidores públicos.

Resulta de importancia destacar, que aún cuando el Estado tiene la facultad soberana de crear tributo y con observancia del principio de legalidad tributaria gravar las actividades que así disponga, siempre que sea través de una ley formal, debidamente expedida por el poder público establecido en la Constitución y habilitado para dictar esas leyes formales, como es en el suelo patrio, la Asamblea Nacional, no se debe soslayar que el ejercicio de esta potestad obliga el deber de respetar además otros preceptos constitucionales, es decir, que no se trata de una facultad absoluta, máxime cuando su imposición afecta o lesiona los derechos fundamentales.

Sobre esta consideración, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha aseverado, que:

"En cualquier materia, inclusive en la laboral y administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene **límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos.** Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados" (Sentencia de 2 de febrero de 2001, Caso Baena Ricardo y otros contra la República de Paraguay) (lo resaltado es nuestro)

Este Pleno estima oportuno referirnos a lo sostenido por esta Corte en sentencia de 6 de julio de 1983, en una situación análoga, cuando declaró inconstitucional el artículo 495 del Código Judicial que disponía "*las demandas, poderes, memoriales y escritos de toda clase que dirijan las partes a las autoridades judiciales y las copias que se soliciten a las mismas se presentarán y*

60

*expedirán en papel sellado, excepción hecha de los juicios en que la cuantía es menor de cincuenta balboas*", así en lo medular acotó:

"Para hacer efectiva, en la práctica esa garantía de justicia, las reformas constitucionales de 1983 han procurado reducir al mínimo los obstáculos de orden económico que limita la intervención de las personas que pueden o deben ser oídas en el proceso, en el ámbito civil..."

...la afirmación Constitucional de una justicia gratuita, se ve afectada sin dudas, por la institución de las costas judiciales y el uso del papel sellado y timbres en las actuaciones judiciales, que hacen oneroso el proceso civil y nugatorio – para quienes no tienen capacidad económica para sufragar los gastos procesales – la seguridad jurídica querida por la Constitución al consagrar el proceso – desenvuelto regular y legalmente – como un instrumento de justicia."

Del fallo citado se infiere de forma diáfana, que la decisión se adoptó en interés de salvaguardar el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, al eliminar toda imposición de orden económico para poder tener acceso a la jurisdicción, ahora bien, como sabemos este derecho no se circscribe a la jurisdicción civil o penal, sino que igualmente es aplicable a todos los ámbitos de cualquier otra naturaleza, entre otros, el administrativo, tributario, laboral, a los cuales toda persona puede acceder para hacer valer los derechos que le asisten, tal como lo contempla el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Se evidencia entonces, que existe una estrecha vinculación entre el derecho de petición y el derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que las solicitudes, peticiones, quejas o requerimientos que se formulen a los servidores públicos podrían generar en un proceso administrativo o jurisdiccional especial, según sea la respuesta que el Estado le suministre al particular y contra la cual se podrán promover las acciones o recursos, de conformidad con lo estatuido en el ordenamiento jurídico.

Conviene puntualizar, que en el ámbito del derecho administrativo, se ha asimilado el derecho a la tutela administrativa efectiva al contenido del derecho a

6

la tutela judicial efectiva, en el sentido, de garantizar el libre acceso a la jurisdicción con el propósito de defender los derechos e intereses frente al poder público, a través de los recursos legales y un procedimiento establecido, así como que la pretensión sea resuelta mediante una resolución debidamente motivada y fundada, dentro de un tiempo razonable.

En ocasión de lo que antecede, el Estado tiene la obligación de establecer un procedimiento libre de toda limitación o condición que dificulte u obstaculice a los administrados su acceso ante las diferentes instancias del poder público, ya sean administrativas o jurisdiccionales.

En consecuencia, en el negocio constitucional in examine se impone la eliminación del impuesto de timbre en todas las actuaciones a través de las cuales se accede a los servidores o autoridades públicas y de ese modo puedan ejercerse de forma efectiva, el derecho de petición y el derecho a la tutela judicial efectiva. Ello obedece a que el Estado en cumplimiento de su obligación de garantizar el goce de los derechos fundamentales, no puede tolerar condiciones que impidan a las personas su pleno disfrute.

Téngase presente que nos hemos referido al principio de gratuidad en el sentido, que no exista condición económica alguna para que las personas puedan hacer valer el derecho de petición y el derecho a la tutela judicial efectiva, por lo tanto, de ninguna manera debe confundirse este criterio, con los gastos o costos que debe asumir el administrado en ocasión de la respuesta que el servidor público debe brindarle o entregarle para así satisfacer lo requerido.

Un aspecto igualmente relevante, sobre el cual debemos pronunciarnos, es lo concerniente, a que el derecho de petición también es un mecanismo o instrumento para poder ejercer otros derechos, en tanto, al mantenerse gravados con el impuesto de timbre los memoriales, peticiones, solicitudes, quejas o requerimientos, se estaría limitando de igual modo, el ejercicio de otros derechos

fundamentales vía consecuencia, vgr. cuando se solicita el reconocimiento del derecho de vacaciones.

Por consiguiente, en aras de cumplir con la obligación adquirida por el Estado en el ámbito internacional de los derechos humanos, de adecuar el ordenamiento jurídico, de manera tal, que no existan preceptos legales que coarten, lesionen, afecten, ni menoscaben los derechos fundamentales, este Pleno arriba a la conclusión con sustento en los elementos de juicio explicados, que el numeral 1, del artículo 960 del Código Fiscal es inconstitucional por violentar el derecho de petición contenido en el artículo 41 constitucional y el derecho a la tutela judicial efectiva, que ha sido integrado a la garantía del debido proceso contemplado en el artículo 32 de la Carta Fundamental, decisión esta que se enmarca en la facultad que nos confiera el artículo 206, numeral 1 de la Constitución Política y el artículo 2566 del Código Judicial, que nos faculta a confrontar la norma acusada con todos los preceptos constitucionales.

## **PARTE RESOLUTIVA**

En mérito de lo expuesto la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 1, del artículo 960 del Código Fiscal.

Notifíquese y publíquese.

ALEJANDRO MONCADA LUNA

~~OYDÉN-ORTEGA DURÁN~~

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

*Victor L. Benavides P.*  
VICTOR L. BENAVIDES P.

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

LUIS R. FÁBREGA S.

WILFREDO SÁENZ FERNÁNDEZ

JERÓNIMO MEJÍA

YANIXSA Y. YUEN

SECRETARIA GENERAL

SECRETARIA GENERAL

En Panamá a los 20 del mes de Junio del año 2014 a las 4:00 horas a P. procurado de la 2da. Oficina

Firma del Notificador