

TEMA:IMPUESTOS  
DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD  
DEROGATORIA DE LA LEY DIFERENCIAS  
AGOSTO DE 1995(PLENO) Panamá, 12 de junio de 1998.

FALLO 4 DE

Señor  
Juan Humberto Quintero  
Alcalde Municipal del  
Distrito de Alanje  
Alanje, Provincia de Chiriquí

Señor Alcalde:

En atención a nuestras atribuciones Constitucionales y Legales y en especial como consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos; acusamos recibo de su Oficio s/n, calendado 24 de abril de 1998, ingresado en este Despacho el día 1 de mayo del presente año, en la cual solicita nuestra opinión sobre "Contra quién, el Municipio de Alanje, debe proceder a cobrar impuesto ya que Bananera Fátima S. A. fue vendida a Frutera Fátima S. A."

#### ANTECEDENTES

1. Mediante Acuerdo N°7 de 11 de febrero de 1992 el Municipio de Alanje gravó la actividad agroindustrial bananera en los términos y cantidades que se establecen en el referido Acuerdo.

2. Con posterioridad, mediante Fallo de 4 de agosto de 1995 la Honorable Corte Suprema de Justicia (Pleno) declaró inconstitucional el Artículo 3, del Acuerdo N°. 7, de 11 de febrero de 1992. El Municipio de Alanje viene realizando ingentes esfuerzos para cobrar los impuestos en comentario, los cuales luego del pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia sólo procederían durante el período comprendido entre 1992 y 1995.( lo Subrayado es opinión personal de la Empresa Frutera Fátima S. A.)

3. En concordancia con lo anterior, el citado Municipio ha emitido Oficio N°. 7 de 30 de enero de 1997 conforme el cual FINCA BANANERA FÁTIMA adeuda por el concepto antes anotado la suma de B/. 25,540.00.

4. Aun cuando el Oficio en referencia apunta correctamente que el deudor de los impuestos y sus correspondientes recargos es BANANERA FATIMA,S.A., no deja de causarnos ciertas aprensiones el hecho de que el destinatario o a quien se le vienen entregando los avisos de cobro es a FRUTERA FÁTIMA S.A., cual es una sociedad, que compró mediante Escritura inscrita el 6 de marzo de 1996 las Fincas N°. 8995, 8997 y 9001 de JULIO JAVIER SANTAMARÍA, ERNESTINA RUBIO SANTAMARÍA, BANANERA FATIMA, S.A., INMOBILIARIA FÁTIMA, S.A., Y EMPACADORA FÁTIMA, S.A.,.

## CRITERIO LEGAL DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Antes de ofrecer respuesta a su interrogante, debemos referirnos en primer término, al Fallo de 4 de Agosto de 1995, proferido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que declaró inconstitucional el Régimen Impositivo contenido en el artículo 3 del Acuerdo N° 7. de 11 de febrero de 1992.

"El Artículo 3°: El Régimen Impositivo del Municipio de Alanje es el siguiente:  
ACTIVIDADES LUCRATIVAS AGROINDUSTRIAL.

Se entiende como actividad lucrativa agroindustrial toda aquella producción agrícola que tiene un proceso de transformación con fines de comercialización y que produzca utilidades a su propietario sea éste una persona natural o jurídica.

### EXPLOTACIÓN AGROINDUSTRIAL BANANERA

La explotación agroindustrial bananera pagará por mes o fracción de mes un Impuesto Municipal, conforme a la siguiente escala según su volumen de explotación anual.

1.0 A 150.00 Cajas B/.100.00 A 200.00  
2.150.00 A 250.00 Cajas B/.200.00 A 350.00  
3.250.00 A 400.00 Cajas B/.350.00 A 450.00  
4.400.00 A 600.00 Cajas B/.450.00 A 600.00  
5.600.00 A ----- B/.600.00 A 1000.00".

Es importante la atención sobre el hecho de que el artículo 48 de la Carta Fundamental establece el principio constitucional de la legalidad tributaria, concerniente a la no obligatoriedad del pago de tributos que no hubieren sido establecidos por Ley.

El Pleno de la Corte considera que no le asiste la razón al demandante sobre el particular, toda vez que la disposición acusada de inconstitucional fue precisamente aprobada de conformidad con lo que preceptúa el artículo 48 de la Constitución Política, según el cual no se pagarán tributos "que no estuvieren legalmente establecidos"(Subraya la Corte). La Ley Formal de la referencia establece en su artículo 74 que son gravables todas las actividades lucrativas de cualquier clase realizadas en el Distrito. En adición, el numeral 48 del artículo 75 de la misma, la cual dispone que es gravable cualquier otra actividad lucrativa".

Seguidamente la actora estima vulnerado el artículo 242 de la Constitución. esta norma precisa la naturaleza de los impuestos municipales, estableciendo que son aquellos que tienen incidencia dentro del distrito y facultando al legislador para establecer las excepciones necesarias a los efectos de que ciertos impuestos se consideren municipales, pese a que tengan una incidencia fuera del distrito. Este precepto constitucional es del tenor siguiente:

"Artículo 242: Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener incidencia. Partiendo de esa base la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y municipales."

De la lectura de la citada norma fundamental queda aclarado que la regla general en materia impositiva municipal es que los municipios sólo pueden gravar con impuestos aquellas actividades lucrativas que repercuten exclusivamente dentro de los confines del Distrito. Sin embargo, la Constitución autoriza clasificar como municipales impuestos que tengan incidencia extradistrital, siempre que la ley formal establezca tal excepción.

En esta causa constitucional la norma atacada, es decir, el artículo 3 del Acuerdo N°.7 de 11 de febrero de 1992, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Alanje, Provincia de Chiriquí, se refiere a una actividad agroindustrial bananera de grandes proporciones, destinada al mercado nacional e internacional de la fruta. Por tanto, para determinar si dicho impuesto no desconoce el artículo 242 de la Constitución Política, es fundamental examinar si el Acuerdo N°. 7 de 11 de febrero de 1992, que contiene la disposición acusada, se fundamenta en una norma legal de naturaleza formal que específicamente permita el cobro de ese impuesto, que sin duda incide fuera del ámbito territorial del Distrito de Alanje.

Si se examinan las consideraciones del citado acuerdo, se notará que su fundamento jurídico es el artículo 17, ordinal 8° de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, que a la letra dice: "Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas de conformidad con las leyes, para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales." Como observa, tal norma es de contenido general, lo que no autoriza a reconocer como consagrada legalmente excepción alguna, en particular la que establece el artículo 3 del acuerdo impugnado. Así las cosas, el acto atacado mediante esta demanda vulnera el artículo 242 de la Constitución Política, que establece una nítida cláusula de reserva legal.

Por las consideraciones anteriormente impuestas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA INCONSTITUCIONAL el artículo 3 del Acuerdo N°7 de 11 de febrero de 1992, en lo referente a las "actividades lucrativas agroindustrial" y la "explotación agroindustrial bananera", emitido por el Consejo Municipal de Alanje, Provincia de Chiriquí, por cuanto viola el artículo 242 de la Constitución vigente."

Por todo lo analizado por la Corte, podemos concluir que el Régimen Impositivo que creó los impuestos de las actividades lucrativas agroindustriales y la explotación agroindustrial bananera, desaparecen del mundo jurídico al darse la declaratoria de inconstitucionalidad, por lo tanto, el Municipio no podrá cobrar los impuestos que dejó de percibir desde los años de 1992 a 1995 a la Empresa Bananera Fátima S. A., ya que el régimen jurídico que facultaba al Municipio de Alanje para cobrar los mismos, desapareció desde el momento de su nacimiento. En nuestro país, la jurisprudencia ha reiterado sus pronunciamientos sobre este tópico y así lo ha dado a conocer el Presidente la Corte Suprema de Justicia Dr. Arturo Hoyos. Veamos:

"La Sala Tercera de la Corte ha trazado nítidamente la distinción entre reglamentos inconstitucionales y reglamentos derogados (sentencia de 8 de junio de 1992) y no le ha dado aplicación a los primeros en procesos concretos por considerar que están afectados de una nulidad constitucional. En cambio le ha reconocido fuerza normativa a los reglamentos derogados para regular situaciones consolidadas durante su vigencia.

En la citada sentencia de 8 de junio de 1992 la Sala señaló que en nuestro sistema jurídico la inconstitucionalidad y la derogación de un reglamento o de una Ley tienen en común el producir la cesación de la vigencia del reglamento o de la Ley con efectos hacia futuro. Sin embargo, el fenómeno de la derogación de un reglamento o de una Ley es distinto al de la inconstitucionalidad de los mismos. En el segundo caso cesa la vigencia de la ley o reglamento por ser incompatible con una norma de jerarquía constitucional y la declaratoria de inconstitucionalidad produce la nulidad (ex-nunc en Panamá) de la norma legal o reglamentaria. (Arturo Hoyos, Justicia, Democracia y Estado de Derecho, p.47)

En atención a lo antes expuesto, es importante tener claro que en la derogación la norma legal o reglamentaria pierde su vigencia, en la concepción tradicional, por un mero cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, respectivamente, o, en concepciones más modernas, en razón de la inagotabilidad de la potestad legislativa. La derogación procede, pues, de un juicio de oportunidad política y no de un juicio de validez normativa como lo es la declaratoria de inconstitucionalidad. Sin embargo, la declaratoria de inconstitucionalidad de una Ley o una norma reglamentaria corresponde en forma exclusiva a la Corte Suprema de Justicia mientras que la derogación de una Ley es realizada por otra Ley y, por tanto, puede ser aplicada por el Juez. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, agregó que de esas diferencias se desprende que al ser derogada una ley o un reglamento pueden ser aplicados, en razón de su ultraactividad (eficacia residual de la norma que perdió vigencia para regular ciertos efectos de eventos que se produjeron cuando estaba vigente la norma derogada) según lo previsto en los artículos 30, 31 y 32 del Código Civil. No ocurre así con una norma o reglamento declarado inconstitucional, por la Corte Suprema de Justicia pues la norma inconstitucional "es nula y no puede ser aplicada por ningún juez, aunque estuviese vigente (es decir, aunque estuviera produciendo efectos desde su nacimiento) al momento en que se produjo el hecho cuyos efectos ahora determinan." (HOYOS, Arturo, Justicia, Democracia y Estado de Derecho, 1a. de. Edit. Serie Ensayos y Monografías Judiciales, Panamá, 1996, págs.47-48)

En nuestro sistema jurídico la norma inconstitucional, bien sea una norma legal o reglamentaria, carece de ultraactividad por ser nula con efectos generales.

Finalmente, este Despacho es del criterio que al desaparecer o ser declarado inconstitucional el régimen impositivo del Municipio de Alanje, éste no puede cobrar a FRUTERA FÁTIMA S.A., lo que dejó de pagar la EMPRESA BANANERA FÁTIMA S.A., primero por que en esta materia no existe sustitución ni solidaridad en los pagos tributarios, cada empresa es responsable de la generación de sus tributos; segundo, la norma que creó el Régimen Impositivo, para el cobro de las actividades lucrativas agroindustrial y Explotación Agroindustrial Bananera fue declarado inconstitucional, es decir nula, por la Corte Suprema de Justicia y por tanto, el hecho creador del impuesto desaparece del mundo jurídico y por tanto, no puede ser factible su cobro. No obstante, de existir un nuevo Régimen Impositivo en el Municipio de Alanje sobre esta materia podrá el Tesorero cobrar a las empresas el impuesto que a partir de la fecha se esté generando en dicho Distrito.

En estos términos esperamos haber atendido debidamente su solicitud, de usted, con respeto y consideración.

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.