

28 de octubre de 2003

Proceso de
Inconstitucionalidad.

Concepto.

Licenciada Alma Lorena Cortés
A., en representación de
Mario Martinelli, contra la
**Ley N°58 de 1° de septiembre
de 1978**, "por la cual se
autoriza el cobro de la cuota
ganadera."

**Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de
Justicia. Pleno.**

Con el respeto que nos distingue, concurrimos respetuosos ante el despacho a su cargo, con la finalidad de emitir nuestro concepto en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por la Licenciada Alma Lorena Cortés A., en representación de Mario Martinelli, contra la Ley N°58 de 1° de septiembre de 1978, "por la cual se autoriza el cobro de la cuota ganadera."

I. Acto acusado de inconstitucional.

El acto acusado como violatorio de la Constitución Política es la Ley N°58 de 1° de septiembre de 1978 "por la cual se autoriza el cobro de la cuota ganadera" que fue publicada en la Gaceta Oficial número 18,675 de 2 de octubre de 1978.

II. Las normas constitucionales que se estiman infringidas y el concepto de la infracción.

a. Artículo 19 de la Constitución Política.

"Artículo 19. No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación

por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”

Concepto de la infracción.

“El precitado artículo de la Constitución Política vigente, contiene una ficción jurídica que tiene como origen, un acto representativo según el cual el legislador previno que en todo momento y circunstancia fuese transmitida la voluntad del pueblo del cual proviene su representación.

Es importante destacar que la Corte Suprema de Justicia ha venido examinando la garantía contenida en el artículo 19 de la Constitución Política y ampliando la interpretación del referido precepto constitucional, para entender que dicho texto no sólo prohíbe los fueros o privilegios personales por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Así, en pronunciamientos recientes, la Corte ha señalado que pueden existir otras situaciones injustificadas de excepción, a favor de personas naturales o jurídicas, que similarmente resulten violatorias del mencionado precepto constitucional.”

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

La Procuraduría de la Administración coincide con la abogada del demandante, siendo evidente la infracción del artículo 19 de la Constitución Política, porque el artículo 4 de la Ley N°58 de 1° de septiembre de 1978 crea un fondo especial del cual el 75% debe destinarse a subsidiar los programas que lleva a cabo la Asociación Nacional de Ganaderos, en detrimento de alguna otra asociación que se haya creado con la misma finalidad o de los ganaderos que no formen parte de la ANAGAN.

Tomemos en cuenta que el artículo 19 de la Constitución Política busca, precisamente, erradicar los fueros o

privilegios **personales** por ser, justamente, aquellas situaciones odiosas e injustificadas de ventajas exclusivas para un grupo de personas o personas determinadas, las cuales no tienen por qué fundarse en la raza, el sexo, la religión o las ideas políticas. Este criterio, expuesto por la Procuraduría de la Administración, fue prohiado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia calendada 17 de abril de 1985.

En cuanto a la igualdad entre personas naturales y jurídicas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado lo siguiente:

“Debe entenderse como ‘fueros o privilegios personales’ aquellos que se otorguen tanto a personas naturales como a las jurídicas; es decir, esta norma se aplica en los casos en que un acto de la autoridad desmejora la condición de una persona natural, grupo de personas, o de una agrupación con personalidad jurídica, frente a otras que se encuentran en las mismas condiciones objetivas. Por ello se considera fundado el cargo que se endilga al artículo 7 de la Ley 74 de 1978 de infringir el artículo 19 de la Constitución.

La igualdad ante la Ley está reconocida en el ordenamiento jurídico panameño como un derecho con carácter fundamental, por consiguiente de valor superior frente a otros, **y su eficacia no puede limitarse únicamente a las personas naturales, por cuanto con ello se promovería la actuación arbitraria de las autoridades que conocen de conflictos surgidos entre personas jurídicas, en detrimento de un principio reconocido internacionalmente y que es consustancial** a todo Estado de Derecho.” (Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por el Licdo. Sergio Zúñiga, en representación de la Asociación de Tecnólogos Médicos

(ATEMEP), contra los artículos 4, 7, 11, 14, 14-A, 15-B, de la Ley 74 de 19 de septiembre de 1978, modificados los dos últimos por la Ley 8 de 25 de abril de 1983, y el artículo 7, numeral 5, del Decreto N°259 de 9 de octubre de 1978. Sentencia de 26 de febrero de 1998) (Énfasis suplido por la Procuraduría de la Administración).

Por lo expuesto, consideramos que la Ley N°58 de 1978 vulnera el artículo 19 de la Constitución Política.

b. Artículo 20 de la Constitución Política.

“Artículo 20. Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales.”

Concepto de la infracción.

“La doctrina y nuestra jurisprudencia constitucional han mantenido y reiterado su criterio que está prohibido discriminar o ubicar en desventaja jurídica los derechos de personas jurídicas o naturales que se encuentren en la misma situación de otras u otra, que sea privilegiada con la concesión o reconocimientos de fueros o privilegios a todas luces inconstitucionales, independientemente, que tal concesión no le sea otorgada por razones sociales, religiosas o raciales, etc.

Es importante aclarar el tema en análisis que la Ley N°58 de 1 de septiembre de 1978 objeto de este recurso extraordinario, establece que la denominada “Cuota Ganadera” que consiste en el pago de B/.1.00 adicional sobre el

impuesto municipal reconocido constitucionalmente en el artículo 243, numeral 9, que expresa que el impuesto de degüello de ganado vacuno al igual que el porcino es Municipal y no estatal...

De lo anteriormente transcrito se desprende con meridiana claridad, que nuestras fuentes de derecho antes enunciadas, de forma reiterada han sostenido el rechazo de creación de fueros o privilegios, por cuanto violentan de forma ostensible el principio de igualdad ante la ley de personas que estatuye el artículo 20 de la Carta Magna.

Entonces resulta claro que la Ley demandada por inconstitucional que crea un nuevo impuesto estatal sobre una imposición tributaria municipal, además, de incurrir en la doble tributación que es también causal de inconstitucional de la referida ley, incurre en otra violación constitucional al crear un fondo especial nutrido con los ingresos provenientes de la citada cuota ganadera, al disponer en el artículo 4, literal b) que el 75% de este producto será destinado a subsidiar los programas que realiza la Asociación Nacional de Ganaderos (ANAGAN), subsidio que se entregará mensualmente a la citada asociación, de acuerdo al monto recaudado por los Municipios durante el mes anterior en concepto de esta Ley.

Honorables Magistrados, como se observa fehacientemente esta normativa **crea un fuero o privilegio** a favor de esta asociación y en detrimento de otras asociaciones, pues no existen condiciones especiales para otorgar a esta persona jurídica un fuero o privilegio como lo es el caso de marras a esta persona jurídica, ya que esta concesión infringe de forma directa el principio de igualdad jurídica estatuido en el precitado artículo 20 del Texto Fundamental."

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

En cuanto al artículo 20 constitucional, esta Procuraduría ha interpretado que dicha norma contiene una premisa que consagra el principio de igualdad, al indicar que

"los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley", pero ubicando dicha igualdad del nacional panameño, frente al extranjero, lo que supone que --por regla general-- ambos gocen de los mismos derechos y carguen con iguales deberes.

Aunado a lo anterior, esa norma constitucional contempla excepciones al Principio de Igualdad, toda vez que delega en la Ley la posibilidad de subordinar a los extranjeros, por razones de trabajo, salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional; incluso puede negarles el ejercicio de determinadas actividades.

Así lo ha manifestado nuestro máximo Tribunal de Justicia, al externar lo siguiente:

"Ciertamente los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley, no obstante, de la disposición transcrita [artículo 20 de la Constitución Política] se infiere que la Constitución deja en manos de la Ley la regulación en lo referente a la subordinación de los extranjeros a condiciones especiales, por razones de trabajo, salubridad, moralidad y otros. Siendo ello así, el legislador sólo puede establecer diferencias, limitándose a lo señalado en la excerta constitucional, por lo que no prospera el cargo..." (Sentencia de 12 de septiembre de 1990. Pleno de la Corte Suprema de Justicia. La sociedad DISTRIBUIDORA BURROUGHS, por medio de apoderada especial, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la sentencia de 16 de noviembre de 1987, dictada por el Tribunal Superior de Trabajo, en el proceso laboral propuesto por Luz Marina Tovar contra DISTRIBUIDORA BURROUGHS PANAMA, S.A.)

Sin embargo, el artículo 20 de la Constitución Política también se ha empleado como fundamento para aquellas situaciones jurídicas de igualdad ante la Ley.

Al igual que en el análisis anterior, se debe partir de la premisa que todos los ganaderos son iguales ante la Ley y, por esa razón, deberían tener derecho a recibir igual subsidio que el otorgado a la ANAGAN.

Así se pronunció el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia fechada 1º de junio de 2000, que en lo medular dice:

“En el caso que ocupa a este Pleno, resulta evidente que la regulación de una sola actividad, esto es, la obligación de establecer condiciones, limitaciones y requisitos a las fianzas que emitan sólo las compañías de seguros, ha de operar en el mismo plano para otras entidades financieras que emiten fianzas como son los bancos. Si a una misma causa objetiva, el emitir fianzas a favor del Estado, para garantizar obligaciones asumidas por sus contratistas, se le ofrece una reglamentación especial sólo a las compañías aseguradoras, siendo así que otras entidades financieras pueden emitir fianzas a favor del Estado, es evidente que se está vulnerando el principio de igualdad ante la ley, desde el momento en que se dicta una reglamentación objetiva sobre las fianzas emitidas por las aseguradoras, en desmedro de otras entidades, ocasionando por lo tanto una erosión del principio de igualdad ante la ley, como este principio ha sido entendido por este Pleno, sin que aparezcan elementos que permitan la diferenciación sobre la base de los criterios que señala el propio artículo 20 de Constitución Política.

No obstante, lo señalado anteriormente, es evidente para el Pleno que resulta inconstitucional únicamente la frase "Cuando son otorgadas por compañías aseguradoras" y no el resto del artículo 1º del Decreto N° 194-Leg de 17 de septiembre de 1999 denunciado y así debe decidirse por esta Corporación de Justicia.

Por todo lo anterior, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la frase "cuando son otorgadas por compañías aseguradoras" contenida en el artículo 1° del Decreto N° 194-Leg de 17 de septiembre de 1999, emitido por la Contraloría General de la República, por ser violatorio del artículo 20 de la Constitución Nacional."

c. Artículos 243 y 245 de la Constitución Política.

"Artículo 243. Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:

1. El producto de sus áreas o ejidos lo mismo que de sus bienes propios.

2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.

3. Los derechos sobre espectáculos públicos.

4. Los impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas.

5. Los derechos, determinados por la Ley, sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza.

6. Las multas que impongan las autoridades municipales.

7. Las subvenciones estatales y donaciones.

8. Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de bosques.

9. **El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino que se pagará en el Municipio de donde proceda la res."**

Concepto de la infracción.

"...Ello es así, ya que el citado artículo constitucional que consideramos infringido dispone de forma expresa y dispositiva como fuente de ingresos municipales además de las allí establecidas, el impuesto de degüello de ganado vacuno como un tributo municipal, por lo que es ostensiblemente inconstitucional que el Gobierno Central pretenda disponer de un ingreso municipal como es el caso que nos ocupa, y más grave

aún, que se **aplique una doble imposición tributaria** sobre una actividad que ya se encuentra gravada a nivel municipal, incluso, con jerarquía constitucional, pues al establecerse un nuevo impuesto estatal sobre una actividad gravada constitucionalmente a favor de los municipios, como es el caso en examen..."

Artículo 245 de la Constitución Política.

"Artículo 245. El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal."

Concepto de la infracción.

"Concordante con la infracción anterior pues que el estado al no tener la potestad de conceder exoneraciones de derechos, tasas o impuestos municipales, que es una facultad exclusiva de los municipios mediante la expedición de Acuerdo Municipales, entonces mal puede el Estado entrometerse o violentar la autonomía tributaria municipal..."

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

La Procuraduría de la Administración considera que es flagrante la infracción del artículo 243 de la Constitución Política, porque el mismo señala de manera clara que **"el impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino"** será fuente **de ingreso municipal**; por consiguiente, los dineros que de él emanen deben ser utilizados para inversiones municipales.

Siendo ello así, el artículo 4 de la Ley 58 de 1978 infringe el artículo 243 Constitucional cuando dispone que los dineros provenientes de esa actividad deben depositarse en el Banco Nacional de Panamá, que el 25% se destinará a la ejecución de programas de investigación agropecuaria y de sanidad animal que lleva a cabo el MIDA y que el 75% se

utilizará para subsidiar los programas que lleva a cabo la ANAGAN (Asociación Nacional de Ganaderos).

También se infringe el artículo 245 de la Constitución Política, porque esa norma de manera prístina **prohíbe al Estado conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales**, lo que significa que el impuesto de degüello al ser municipal no puede ser administrado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario para los programas de investigación agropecuaria y mucho menos por la ANAGAN.

A juicio de esta Procuraduría la Ley 58 de 1998 también vulnera el artículo 242 constitucional que señala cuándo un impuesto debe considerarse municipal y, con fundamento en ello, la ley debe separar las rentas y gastos nacionales de los municipales; veamos:

"Artículo 242. Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito... Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales."

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se declare INCONSTITUCIONAL la Ley 58 de 1978, por vulnerar los artículos 19, 20 y 242, 243 y 245 de la Constitución Política.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

