Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

Vista N°280

27 de junio de 2002

**Proceso de
Inconstitucionalidad.**

Promovida por los Licenciados
**Mario Van Kwartel, Ernesto
Ventura y Víctor Hugo Bonilla,**
contra el punto 13, del literal
E, del artículo N°6 del Decreto
Ejecutivo N°165 de 25 de agosto
de 1999.

Concepto.

**Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de
Justicia, Pleno:**

En virtud del traslado ordenado mediante providencia de 11 de junio de 2002, y con fundamento en lo previsto en el artículo 2563 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 5, numeral 1, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, comparecemos ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia con el propósito de emitir concepto en el proceso de inconstitucionalidad que se describe en el margen superior de este escrito.

1. El acto acusado de inconstitucional.

Los Licenciados VAN KWARTEL, VENTURA y BONILLA presentan como inconstitucional el punto 13 del literal C y el punto 13 del literal E del artículo sexto del Decreto Ejecutivo N°165 de 25 de agosto de 1999, "Por el cual se adopta el nuevo Sistema Tarifario para el Aseo Urbano Domiciliario de la Región Metropolitana de Aseo", que señalan lo siguiente:

"Artículo Sexto. Las tarifas comerciales se clasifican según la actividad que realizan, estableciéndose un promedio tarifario por grupo:

...

C. COMERCIOS CON MAS DE CINCO EMPLEADOS.

Actividades	Tarifas
. Actividades jurídicas	B/.20.00
...	

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

E. SERVICIOS HASTA DE CINCO EMPLEADOS.	
Actividades	Tarifas
...	
. Actividades jurídicas	B/.15.00
...".	

2. Las normas constitucionales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por la demandante:

a. A juicio de los demandantes, las normas reglamentarias transcritas conculcan el contenido del artículo 17 de la Constitución Política, que dice así:

"Artículo 40: Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes."

Los abogados sostienen que el precepto constitucional ha sido conculcado y desconocido por las disposiciones acusadas, pues fuera de que la actividad jurídica desplegada por los abogados no es de carácter comercial, cualquier impuesto o contribución que se le imponga por los servicios que prestan al Estado o los municipios, devienen contrarios a la norma superior de la Constitución.

Agregan que tal precepto obedece a la necesidad de impulsar el desarrollo del recurso humano capacitado, para que no se vea frenado y acosado por impuesto, tarifas y contribuciones que les hacen más oneroso y hasta prohibitivos su normal desenvolvimiento.

3. Examen de Constitucionalidad.

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

Como se ha visto, se solicita se declare la inconstitucionalidad del punto 13 del literal C y el punto 13 del literal E del artículo sexto del Decreto Ejecutivo N°165 de 25 de agosto de 1999, que establecen la tarifa o tasa a las que están sujetos los locales o establecimientos dedicados a actividades jurídicas, por la prestación del servicio de aseo urbano domiciliario o de recolección de desechos sólidos.

A juicio de los proponentes de la acción de inconstitucionalidad bajo examen, estas normas violan el artículo 40 del Estatuto Fundamental pues se establece contribución al ejercicio de una profesión liberal como lo es la abogacía.

Es la opinión de este Despacho que las normas tachadas de inconstitucionales no infringen el artículo 40 de la Constitución Política, ni de ninguna otra norma del ordenamiento constitucional, toda vez que los preceptos demandados no imponen un tributo al ejercicio de la abogacía, sino que establecen una tasa por el servicio de aseo urbano domiciliario o de recolección de desechos sólidos a los despachos jurídicos.

El tributo jurídicamente consiste en una prestación de dar a cargo de un sujeto, como consecuencia de la realización de una serie de hechos o actos que se presumen y tipifican legalmente como manifestaciones de la capacidad de contribuir. Estos hechos o actos legalmente tipificados pueden ser de muy distinta naturaleza y constituyen una vez definidos legalmente, los hechos imponibles.

Dentro de la clasificación tradicional de los tributos, aceptada por la doctrina dominante, se distinguen: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. La tasa es definida como el tributo cuya obligación tiene como hecho imponible o generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Sobre el concepto y elementos de las tasas como una especie de los tributos, el Pleno de la Honorable Corte Suprema ha dicho:

"En el caso específico de las tasas, ...éstas no son más que las remuneraciones que deben pagar los particulares por la prestación de un servicio por parte del Estado. Constituyen el precio pagado por el usuario de un servicio público no industrial en contraprestación de las prestaciones o ventajas que él recibe de ese servicio y generalmente no cubre el monto total del mismo. (RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 1992. págs. 122-123)

En el mismo sentido Bravo Arteaga sostiene, que las tasas son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero solo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. (BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael, Citado por GÓMEZ PIEDRAHITA, Hernán. Fundamentos de Derecho Administrativo Aduanero. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá. 1984. pág 47)

El Diccionario de la Lengua Española recoge, en términos generales, los elementos de las aludidas definiciones al expresar que las tasas constituyen 'un tributo que se exige por el uso ocasional de servicios generales.' (Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Edit. Calpe, S. A. Madrid. 1992. pág. 1380)

Nuestro ordenamiento jurídico, específicamente el artículo 299 del

Código Fiscal, está acorde con las definiciones anotadas, puesto que al referirse a los servicios nacionales (aquellos que presta directamente el Estado a los particulares), establece que la prestación de los mismos 'dan lugar a la percepción por parte de éste, de tasas o derechos, de ordinario inferiores al costo de tales servicios.' (Sentencia de 21 de octubre de 1995)

Como puede observarse de las definiciones doctrinales y jurisprudenciales mencionadas, las tasas son un tributo vinculado porque su hecho generador es una actuación estatal que genera en los beneficiarios de dicho servicio individualizable una correlativa obligación de pago.

Está claro, en nuestro concepto, que el acto impugnado no grava el ejercicio de la profesión de abogado, es decir no define como hecho imponible una actividad o profesión liberal, sino que establece una tasa a los locales o establecimientos que desarrollen actividades jurídicas, como los bufetes u oficinas de abogados, por el servicio de aseo urbano o de recolección de desechos sólidos del que son beneficiarios.

Cabe señalar que el artículo 48 de la Constitución Política estipula que nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes.

Esta norma constituye la positivización en nuestro sistema constitucional del principio de legalidad tributaria (Nullum Tributum Sine Lege), es decir, no hay tributo (impuesto, tasa o contribución especial) sino hay ley previa que lo establezca.

En el caso en estudio, el Decreto Ejecutivo N°165 de 25 de agosto de 1999, fue expedido con fundamento en el artículo 4 de la Ley N°41 de 1984, "Por la cual se crea la Dirección Metropolitana de Aseo como Entidad Autónoma del Estado", el cual claramente señalaba que para el cumplimiento de sus objetivos, la DIMA tenía facultad para estructurar, determinar, fijar, alterar, imponer y cobrar tasas y tarifas razonables por los servicios que prestaba, sujetas a la aprobación del Organismo Ejecutivo.

Esta tabla tarifaria ha mantenido su vigencia a pesar de la municipalización de los servicios de aseo urbano domiciliario o de recolección de desechos sólidos, por virtud de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N°41 de 27 de agosto de 1999, "Por la cual se transfieren los servicios relacionados con el aseo urbano y domiciliario en la región metropolitana, a los municipios de Panamá, San Miguelito y Colón", el cual señala que mientras los municipios respectivos fijan las tarifas iniciales de los servicios transferidos, regirá, para estos efectos, el régimen tarifario vigente al momento de la promulgación de la Ley N°41 de 1999.

Por los anteriores señalamientos, consideramos debe declararse que **NO ES INCONSTITUCIONAL** el punto 13 del literal C y el punto 13 del literal E del artículo sexto del Decreto Ejecutivo N°165 de 25 de agosto de 1999, y así le solicitamos al Pleno de la Corte Suprema de Justicia pronunciarse en el momento oportuno.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración
Ministerio Público/Procuraduría de la Administración

AMdeF/17/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Ministerio Público/Procuraduría de la Administración