

Vista N°416

7 de agosto de 2000

Proceso de Inconstitucionalidad.

Concepto.

Propuesto por la Licda. Alma L. Cortés en su propio nombre y representación, en contra de los Títulos I y X de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, por el cual se aprueba el Convenio de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, el Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto con sus Anexos y Listas de Compromisos, se adecua la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones.

Señora Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Con fundamento en el artículo 348, en concordancia con el artículo 2554 del Código Judicial, concurrimos respetuosos ante el Despacho que Usted preside con la intención de emitir formal concepto en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por la Licda. Alma L. Cortés contra los Títulos I y X de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, por el cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, el protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto con sus Anexos y Listas de Compromisos, se adecua la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones.

I. Las piezas legales que se acusan de inconstitucionales.

Las piezas que se acusan de ilegales son los Títulos I y X de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, por el cual se aprueba el Acuerdo de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, el protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto con sus Anexos y Listas de Compromisos, se adecua la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones, los cuales se pueden consultar en la Gaceta Oficial número 23,340 de 26 de julio de 1996.

II. Las normas constitucionales que se dicen infringidas y su concepto, son las que a seguidas se analizan:

A juicio de la demandante, las normas legales acusadas de inconstitucionalidad vulneran los artículos 17, 48, 105, 153 numeral 3, 179 numeral 9, 265 y 274 de la Constitución Política.

a. Las primeras normas que se consideran transgredidas son los artículos 17, 48 y 274 de la Constitución Política, cuyos textos indican:

¿Artículo 17: Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los Nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley¿.

- o - o -

¿Artículo 18: Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidas y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las Leyes¿.

- o - o -

¿Artículo 274: Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto respectivo. No se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previsto en el Presupuesto¿.

- o - o -

Concepto de la infracción.

En opinión de la recurrente, los Títulos I y X de la Ley 23 de 1997 vulneran de ¿forma directa el contenido de las transcritas disposiciones en las materias tributarias, de salud y comercial, lo que ¿según su criterio- violentan indefectiblemente claras disposiciones Constitucionales, que vician de ilegalidad las actuaciones de todos los funcionarios públicos que participaron en la aprobación de esa Ley.¿

En ese sentido, la demandante señala que todos los funcionarios públicos están obligados a cumplir con la Constitución y las Leyes de la República, tal y como lo dispone el artículo 17 de la Constitución Política; obligación o función superior ésta, que desde su perspectiva le impone una Ley marco a todas sus actuaciones públicas, para evitar precisamente que en el ejercicio de las mismas, incurran en extralimitación de funciones u omisión en el ejercicio de ellas, cosa que ¿según la Licda. Cortés- ¿queda expuesto en estos actos en estudio.¿

Acota la jurista que, al momento en que es propuesta la ratificación y aprobación de la Ley 23 de 1997 (instrumento de Derecho Internacional) ante la Asamblea Legislativa para el trámite de Ley, se desconocieron principios básicos constitucionales, cuya existencia es precisamente guardar la integridad del Estatuto Superior, para evitar o impedir que se expidan leyes o se acojan y aprueben Convenios Internacionales que violenten el orden jurídico interno, como es el caso planteado.

Para la Licda. Cortés, al momento en que la Ley 23 de 1997 es propuesta para la ratificación y aprobación ante la Asamblea Legislativa, se desconocieron principios básicos constitucionales, cuya existencia es precisamente guardar la integridad del Estatuto Fundamental patrio, para evitar o impedir que se expidan leyes o se acojan y aprueben Convenios Internacionales que violenten el orden jurídico interno, como es el caso planteado.

Con relación al artículo 48 de la Constitución Política, la letrada argumenta que el mismo ha sido vulnerado porque el artículo 10 de la Ley 23 de 1997 autoriza al Ministerio de Desarrollo Agropecuario ¿a establecer y cobrar tarifas por los servicios técnicos o sanitarios que se presten en el cumplimiento del presente Título¿, lo que implica ¿según su criterio- que se delega a una Entidad de Gobierno la facultad de crear y cobrar Tributos por la prestación de una función esencial del Estado.

Adicional a lo anterior, la Licda. Cortés argumenta que el texto del artículo 48 se dice violado, porque la Ley impugnada no establece los impuestos de forma determinada, o sea, no dispone literal y técnicamente la forma o modo de cobranza, sino que delega esta función legal por disposición constitucional a la discreción de un funcionario público de turno.

En esencia, la demandante sostiene que fijar tasas o tarifas por la prestación de servicios de salud o técnicos en materia zoonosanitaria y de cuarentena, sobre productos y subproductos animales destinados al consumo humano, es una política de Estado y que la Constitución Nacional establece claramente que es una función o responsabilidad del Ministerio de Salud y no del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Con relación al artículo 274, la demandante precisó lo siguiente:

¿Al dar lectura del Artículo 11 de la Ley objeto de esta acción, es ostensible (sic) la violación directa por comisión del Artículo 274 transcrito, se fundamenta esta postura jurídica, en el hecho fáctico de que la citada disposición contenida en el citado Artículo 11 establece una violación directa al precepto Constitucional que nos ocupa, al desviar ingresos percibidos por una actividad estatal de la caja única del Estado, principio presupuestario de rango Constitucional al cual están sometidos todos los ingresos directos o indirectos, ordinario o extraordinarios que

deba recibir el Estado producto de sus actividades gubernamentales que propician una imposición tributaria impuesta por Ley.¿ (Cf. f. 23)

- o - o -

Examen de Constitucionalidad.

Esta Procuraduría no coincide con los planteamientos externados por la demandante, por las siguientes razones:

La Corte Suprema de Justicia, al referirse a la potestad tributaria, su naturaleza, clases y limitaciones, ha señalado que no debe perderse de vista lo concerniente a la potestad tributaria del Estado, como un elemento dimanante de su soberanía, fundamentada en la Constitución y la Ley.

En este sentido, el reconocido jurista argentino Héctor Villegas, ha señalado que la potestad tributaria ¿es la capacidad potencial de obtener coactivamente prestaciones pecuniarias de los individuos y de requerir el cumplimiento de los deberes instrumentales necesarios para tal obtención¿. (Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Ed. Depalma, 4ª edición, Buenos Aires, 1990, Tomo I, pág. 184). Esa potestad es ilimitada en cuanto al número y clase de tributos que puede crear el Estado, es inderogable, no es transferible y es imprescriptible.

En nuestro ordenamiento constitucional la potestad tributaria tiene una serie de limitaciones dentro de las cuales debe ejercerse. Si bien la potestad tributaria es ilimitada en cuanto a las manifestaciones de riqueza que puede gravar con tributos (impuestos, tasas o contribuciones especiales), como lo ha destacado el tratadista italiano Luigui Rastello (Diritto Tributario, 3ª edición, Ed. Cedam, Padua, 1987, pág. 136), no es menos cierto que, esa potestad está limitada, ya que debe ejercerse de acuerdo con el principio de legalidad tributaria, consagrado en el artículo 48 de nuestra Constitución Política.

La potestad tributaria del Gobierno Central es originaria. Esto es así, porque es ilimitada en cuanto a los tributos que puede crear y emana de la soberanía del Estado; en consecuencia, emana principalmente y en forma inmediata de la ley. (Sentencia del Pleno de la Corte de 26 de febrero de 1993).

En el proceso bajo estudio, es evidente que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario está facultado mediante la Ley 23 de 1997 para establecer el tributo que en ella se establece, siendo ello así, no se vulneran los artículos 17, 48 y 274 del Estatuto Fundamental.

b. En segundo lugar, se dice que los Títulos I y X de la Ley N°23 de 15 julio de 1997 ¿POR LA CUAL SE APRUEBA EL ACUERDO DE MARRAKECH, CONSTITUTIVO DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO; EL PROTOCOLO DE ADHESION DE PANAMA A DICHO ACUERDO JUNTO CON SUS ANEXOS Y LISTA DE COMPROMISOS; SE ADECUA LA LEGISLACION INTERNA A LA NORMATIVA INTERNACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES¿, violan de manera directa el artículo 105 de la Constitución Política de la República, que dice:

¿Artículo 105: Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social¿.

- o - o -

Concepto de la infracción.

La demandante esgrime que nuestra Máxima Corporación de Justicia, en la Sentencia que se describe con la Entrada N°574-97 fechada el 5 de abril de 2000, bajo la ponencia de la Magistrada Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera, dentro de Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad contra el Decreto Ejecutivo N°223 de 5 de septiembre de 1996, declaró lo siguiente:

¿Observa esta superioridad que ni en el Código Fiscal y ni el Código Sanitario o ningún otro Código o Ley Especial, se establece el cobro de tasas o derechos por el servicio de Inspección Veterinaria a los mataderos o plantas de procesamiento de productos carmicos(sic). Siendo esto así, no puede el Estado establecer en un Decreto reglamentario el cobro del servicio, y ésta (sic) por tanto obligado a prestarlo gratuitamente, a menos que legalize (sic) su cobro.

Igualmente, el Estado no puede delegar la función de inspección veterinaria en los mataderos o plantas de procesamiento de productos carmicos(sic) en organismos particulares...

Por lo antes expuesto, esta superioridad declaro(sic) que la delegación de la prestación del servicio de inspección veterinaria a los mataderos o plantas de procesamiento de productos carmicos(sic), que ha hecho el Decreto Ejecutivo No.23 de 1996 en organismos nacionales particulares, es ilegal, porque dicha función es privativa del Estado...¿ (Cf. f. 13)

- o - o -

En ese mismo sentido, la recurrente plantea que el alcance, el sentido y el interés superior de la Constitución, expresa claramente la competencia privativa del Ministerio de Salud para atender y cumplir con la función única del Estado de Velar por la Salud Pública de la población.

Examen de Constitucionalidad.

Esta Procuraduría se opone a los planteamientos esgrimidos por la parte actora, porque el extracto de la Sentencia que cita no hace más que confirmar la necesidad de la existencia de una Ley Especial para que se establezca un tributo determinado.

Como ya señalamos en el aparte anterior, el tributo que impugna la Licda. Cortés está consignado en una Ley, concretamente la Ley 23 de 1997, por lo que se cumple la formalidad que exige el artículo 48 del Estatuto Fundamental.

Aunado a lo anterior, el artículo 5 del Decreto de Gabinete N°1 de 15 de enero de 1969 (con rango de Ley) respeta la autonomía que poseen cada una de las instituciones estatales y, en lo que respecta a la temática de la Salud, dispone la coordinación que debe existir entre el Ministerio de Salud y tales instituciones, para los efectos de la integración de las actividades, los programas y los planes nacionales.

De allí que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario como el responsable de la planificación agraria y agropecuaria, de acuerdo con la Ley N°12 de 1973 (Orgánica del MIDA) tiene facultad para ¿adoptar las medidas de control sanitario con relación a los productos agropecuarios, así como plantas y animales que sean necesarias para una sanidad agropecuaria y aplicar las sanciones a los infractores de las mismas.¿ (Ver artículo 12 en la foja 26 del expediente judicial).

Ello de ninguna manera excluye que ambos Ministerios: de Salud y de Desarrollo Agropecuario establezcan mecanismos de coordinación para garantizar la salud a la población que habita la República de Panamá.

Siendo ello así, no observamos que se vulnere el artículo 195 de la Carta Magna.

c. En tercer lugar, se dice que los Títulos I y X de la Ley N°23 de 15 de julio de 1997 ¿POR LA CUAL SE APRUEBA EL ACUERDO DE MARRAKECH, CONSTITUTIVO DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO; EL PROTOCOLO DE ADHESION DE PANAMA A DICHO ACUERDO JUNTO CON SUS ANEXOS Y LISTA DE COMPROMISOS; SE ADECUA LA LEGISLACION INTERNA A LA NORMATIVA INTERNACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES¿, viola de maneraOOoOOoOOOOOO

directa el artículos 153, numeral 3, de la Constitución Política de la República, que dispone:

¿Artículo 153: La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. ...

3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.

...¿

- o - o -

Concepto de la violación.

La Licda. Cortés señala que la norma citada ha sido violentada de forma directa, porque es función de la Asamblea Legislativa la expedición de leyes que requiera el Estado para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus funciones expresamente establecidos en la Constitución y no en Convenios Internacionales como es el caso que nos ocupa.

Examen de Constitucionalidad.

Este Despacho considera que no se ha vulnerado el artículo 153 de la Constitución Política, porque precisamente la forma como la Asamblea Legislativa ratifica y aprueba los Tratados y Convenios Internacionales es reproduciendo su texto a través de la Ley, tal como ha ocurrido en el caso sub júdice, en el que se aprobó el Acuerdo de Marrakech, mediante la expedición de la Ley número 23 de 1997.

d. En cuarto lugar se considera que los Títulos I y X de la Ley N°23 de 15 de julio de 1997 ¿POR LA CUAL SE APRUEBA EL ACUERDO DE MARRAKECH, CONSTITUTIVO DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DEL COMERCIO; EL PROTOCOLO DE ADHESION DE PANAMA A DICHO ACUERDO JUNTO CON SUS ANEXOS Y LISTA DE COMPROMISOS; SE ADECUA OTRAS DISPOSICIONES¿, viola de manera directa el artículo 179, numeral 9, de la Constitución Política de la República, que dice:

¿Artículo 179: Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

1. ...

2. ...

3. ...

4. ...

5. ...

6. ...

7. ...

8. ...

9. Dirigir las relaciones exteriores, celebrar tratados y convenios internaciones, los cuales serán sometidos a consideración del Órgano Legislativo y acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares.

...¿

- o - o -

Concepto de la infracción

La recurrente planteó lo siguiente:

¿Es casi que obligante entrar hacer un análisis exegético de la disposición Constitucional que consideramos vulnerada, confrontándola con la Ley objeto de la presente impugnación. Si relacionamos el Artículo 153, numeral 3, con relación al artículo 4 y al artículo objeto de este análisis, en cuanto la infracción Constitucional que nos ocupa, nos enfrentamos a una evidente aplicación hermeneútica (sic) de estas disposiciones, que regulan el reconocimiento por parte de nuestro Estado y por ende de su acatamiento de las normas de derecho internacional. Sin embargo, este reconocimiento y acatamiento en función de lo dispuesto en nuestra carta fundamental, obliga al Gobierno al sometimiento de una formalidad legislativas que apruebe o no la ratificación de Tratados y Convenios Internacionales que celebre el Organo Ejecutivo.

Esta función de someter a un examen que advierta la compatibilidad o no de normas Internacionales con nuestro Estado de derecho es función de la Asamblea Legislativa, la cual debe ser ejercida en estricto apego al marco Constitucional que declara los principios fundamentales del Estado, mediante normas programáticas y dispositivas, a las cuales debe someterse todo Tratado o Convenio Internacional, o sea, que no contraríen el Espíritu y Letra de nuestra Carta Magna.

En este sentido, el Organo Ejecutivo de acuerdo a lo que establece el Artículo 179 numeral 9 precitado, es función del Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, dirigir o dictar políticas sobre las relaciones exteriores, celebrar Tratados o Convenios Internacionales, los cuales serán sometidos a la consideración del Órgano Legislativo.

Indicado lo anterior, tenemos pues, que de acuerdo a nuestro texto de derecho Constitucional, todos los Tratados o Convenios celebrados con la participación de nuestro País, son ad-referendum, esto significa que si un Convenio Internacional dispone normas incongruentes con nuestro Estado de derecho, no quiere decir que nuestro País esta (sic) obligado a ratificarlo, tal y como lo hemos planteado y fundamentado anteriormente, y mucho menos cuando el referido instrumento Internacional fue suscrito por un Ministro y no por el Presidente de la República.¿ (Cf. f. 21 ¿ 22)

- o - o -

Examen de Constitucionalidad.

Desde nuestra óptica la demandante yerra al plantear el concepto de la supuesta infracción, porque el texto constitucional es claro al disponer que el Presidente de la República con el Ministro del ramo pueden suscribir convenios internacionales, tal como ha ocurrido en el proceso bajo análisis y que el mismo fue sometido a la ratificación y/o aprobación de la Asamblea Legislativa, la cual lo transformó en la Ley 23 de 1997.

Lo anterior demuestra que lejos de infringirse el texto del artículo 153, numeral 9, de la Constitución Política, el mismo fue acatado a cabalidad.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Señores Magistrados se sirvan declarar la constitucionalidad de los Títulos I y X de la Ley 23 de 15 de julio de 1997, por el cual se aprueba el Convenio de Marrakech, constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, el Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto con sus Anexos y Listas de Compromisos, se adecua la legislación interna a la normativa internacional y se dictan otras disposiciones, porque no vulneran las normas constitucionales invocadas por la demandante.

De la Señora Magistrada Presidenta,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General