

Entrada No. 416-16.

PONENTE: MG. JERÓNIMO MEJÍA E.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR JOSÉ CÉSAR SÁNCHEZ, CONTRA LA ÚLTIMA FRASE DEL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 106 DE 8 DE OCTUBRE DE 1973.



REPUBLICA DE PANAMA
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO

Panamá, veintisiete (27) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

En conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la demanda de inconstitucionalidad promovida por el licenciado José O. César Sánchez, en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional la última frase del artículo 86 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973.

Una vez admitida la demanda, se corrió traslado al Procurador de la Administración, y luego de surtido dicho trámite, se procedió a conceder el término legal para la presentación de alegatos.

I. LA NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL:

Mediante memorial visible a foja 1 a 9, el licenciado José César Sánchez, demanda que se declare inconstitucional la última frase del artículo 86 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 86. Es obligación de todo contribuyente que cese en sus operaciones notificarlo por escrito al Tesorero Municipal, por lo menos (15) días antes de ser retirado de la actividad. El que omitiere cumplir con la obligación que le impone este artículo, pagará el impuesto por todo el tiempo de la omisión, salvo causa de fuerza mayor.

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA:

El demandante señala por medio de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, se estableció el Régimen Municipal y en dicha ley se dispuso en su artículo 86 la obligación a los administrados de realizar una diligencia de notificación al Municipio respectivo, con relación al cese de negocios y se estableció que en caso de omitirse dicho requerimiento deberá pagar el impuesto municipal correspondiente hasta la fecha en que se realice la notificación al Municipio.

III. DISPOSICIONES Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES ALEGADAS:

Quien demanda alega la violación directa por comisión del artículo 19 de la Constitución. En este sentido, considera que el legislador al imponer a los contribuyentes un impuesto,

obligatorio incluso después de haber suspendido su actividad comercial y/o industrial generadora de ingresos, les aplica un trato desigual con respecto a aquellos contribuyentes que se encuentran gravados con el mismo impuesto, pero que mantienen operaciones y por tanto generan riqueza, que es no es el caso de quienes han concluido operaciones y por consiguiente tienen una realidad económica distinta.

En segundo lugar, aduce la violación del artículo 264 de la Constitución. Al respecto, sostiene que la disposición constitucional contempla una limitante ante el ejercicio de la potestad tributaria que posee el Estado para crear tributos o modificarlos. Sin embargo, señala que el parlamento no puede crear tributos sin tomar en consideración la condición del sujeto pasivo frente a dicho tributo con relación a la capacidad contributiva.

En otras palabras, considera que el artículo 86 del Régimen Municipal establece que el administrado se encuentra obligado a pagar un impuesto municipal, inclusive luego del cese de operaciones y suspensión de su fuente generadora de impuestos, sobre un ingreso o una actividad que no se realizó o se generó, por lo cual solicita su declaratoria de inconstitucionalidad.

IV. OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración a través de la Vista No. 877 de 22 de agosto de 2016 emitió su opinión con respecto a la presente demanda de inconstitucionalidad (fs. 15-23), en la cual rechaza los cargos de violación de la demanda y solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que no es inconstitucional el artículo 86 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973.

A juicio del representante del Ministerio Público, la norma acusada no crea un trato desigual con respecto al resto de contribuyentes que no cumplieron con dicha reglamentación, pues estos contribuyentes tendrán que hacer frente a un pago que, por su omisión se genera en su contra.

Por otro lado, el Procurador descarta que la disposición sea contraria al artículo 264 de la Constitución, pues estima que no es aplicable al asunto en cuestión, ya que no estamos frente a la imposición de un impuesto de carácter nacional en el cual se pudiera alegar una supuesta violación a la capacidad contributiva.

En esa dirección, también descarta que se vulnere el principio de reserva legal tributaria, dado que artículo 242 numeral 5 de la Constitución permite que la Ley 106 de 1973 establezca

la competencia exclusiva al Consejo Municipal de aprobar o eliminar impuestos, contribuciones, derechos y tasas por medio de Acuerdos.

V. CONSIDERACIONES DEL PLENO:

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a este tipo de negocios, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo.

El demandante plantea que el artículo 86 de la Ley 106 de 1973 vulnera los artículos 19 y 264 de la Constitución. A su entender estas disposiciones son violentadas dado que el artículo 86 establece un trato diferenciado entre quienes han concluido operaciones económicas y los que continúan, toda vez que la norma exige que quienes hayan terminado operación también tengan que pagar tributos municipales, si no notifican al Tesorero Municipal el cese de operaciones.

En contraposición, el Procurador de la Administración es de la opinión que la norma impugnada no es contraria a la Constitución, pues considera que la misma sólo establece una obligación a ser cumplida en el caso de que el particular no comunique a la autoridad municipal sobre el cese de operaciones.

Como se ha indicado, la norma atacada como inconstitucional prevé que todo contribuyente que cese en sus operaciones y omita notificar por escrito al Tesorero Municipal, de dicho cese, por lo menos (15) días antes de retirarse de la actividad "...pagará el impuesto por todo el tiempo de la omisión, salvo causa de fuerza mayor".

A juicio de la Corte, la precitada disposición entra en conflicto con el artículo 264 de la Constitución, que a letra expresa:

Artículo 264. "La Ley procurará, hasta donde sea posible, dentro de la necesidad de arbitrar fondos públicos y de proteger la producción nacional, que todo impuesto grave al contribuyente **en proporción directa a su capacidad económica**".

Atendiendo a lo dispuesto en la norma constitucional antes transcrita, no encuentra el Pleno cómo puede obligarse a un contribuyente a pagar un impuesto, cuando la actividad económica que desarrolla ha cesado, ya que esto puede influir en su capacidad económica.

En este sentido, debe tenerse presente el principio de legalidad tributaria que establece el artículo 52 de la Norma Fundamental. La referida norma dispone 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".

Conforme al principio de legalidad tributaria, para que exista la obligación de pagar un impuesto, debe haber un hecho generador que permita establecer el monto de la obligación tributaria. La Corte no

encuentra cómo puede fijarse el monto de un impuesto, luego de cesada la actividad que genera los ingresos que sirven de base imponible para el cálculo del impuesto.

El incumplimiento del contribuyente en notificar el cese de operaciones al Tesorero Municipal, pudiese ocasionar alguna sanción administrativa (v.g. multa, recargo). No obstante, al no haber actividad económica resulta contrario a la Constitución, imponerle el pago de un impuesto municipal por el tiempo que dure su omisión notificar el cese de sus operaciones al municipio, pues ello quebranta -por las razón indicada- el artículo 264 constitucional.

IV. PARTE RESOLUTIVA:

Por todo lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la última frase del artículo 86 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973.

Notifíquese, comuníquese y publíquese,-

MGDO. JERONIMO MEJIA E.

MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

MGDO. OYDÉN ORTEGA DURÁN

MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

MGDO. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

MGDO. HARRY A. DÍAZ

MGDO. EFRÉN C. TELLO C.

**LCDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**