# DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE MORENO Y FÁBREGA CONTRA EL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO Nº 7 DEL 11 DE FEBRERO DE 1992, EXPEDIDO POR EL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE ALANJE, CHIRIQUÍ. MAGISTRADO PONENTE: FABIÁN A. ECHEVERS. PANAMÁ, CUATRO (4) DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO (1995).

# CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

La firma forense MORENO & FÁBREGA, actuando en su propio nombre y representación, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad instituida en el artículo 203 de la Constitución Nacional, ha solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare la inconstitucionalidad del artículo 3 del Acuerdo Nº 7 de 11 de febrero de 1992, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Alanje, Provincia de Chiriquí, en la parte que grava las actividades denominadas "Actividades Lucrativas Agroindustrial" y "Explotación Agroindustrial Bananera", por considerar que contraviene lo dispuesto en los artículos 48, 231, 242 y 243 de la Constitución Política de la República de Panamá.

HECHOS EN QUE SE FUNDA LA DEMANDA

La demandante señala que las fincas SANTA ROSALÍA, S. A., SANTA LIBRADA, S. A., SANTA TERESA, S. A., PUNSA, INC., S. A., PATRIVIR, S. A. y CUEVAS BETO, S. A., se dedican a la siembra y cultivo de banano y cumplen sus obligaciones tributarias; que la producción agrícola de estas empresas se encuentra gravada dos veces doble imposición tributaria, simultáneamente por la Nación (artículo 585 del Código Fiscal) y por el Municipio de Alanje (artículo 3 del Acuerdo Nº 7 de 11 de febrero de 1992).

NORMAS INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

La actora considera infringidos los artículos 48, 231, 242 y 243 de la Carta Política vigente.

La primera de estas normas preceptúa lo siguiente:

"Artículo 48: 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".

La firma forense demandante, al exponer el concepto de la infracción de esta norma, sostiene que "La ley contiene aquellos casos en que es admisible gravar impuestos municipales. En este caso, no existe la posibilidad de incluir ninguno aplicable a las fincas antes referidas". Más adelante añade que "la propia Ley prevé la forma en que la actividad debe ser gravada por la Nación para el pago correspondiente de cajas de banano a ser exportadas".

Sobre el artículo 243 del Estatuto Fundamental, afirma que esta norma ha sido infringida en forma directa, toda vez que el artículo 3 del acuerdo "está creando un impuesto que no está instituido como fuente de ingreso municipal en la norma constitucional citada" (f. 30). Sostiene además que el espíritu de este artículo indica que los Municipios no pueden crear, mediante acuerdos municipales, tributos distintos de los previstos en la ley Nº 106 de 1973 u otra ley que al efecto se dicte.

En cuanto al artículo 242, se señala que la norma es inconstitucional por cuanto la actividad denominada "explotación agroindustrial bananera" ya ha sido gravada por la Nación, según lo establecido en el numeral 2 del artículo 585 del Código Fiscal.

En lo referente a lo normado por el artículo 231, la demandante sostiene que los Municipios deben velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales, por lo que están impedidos de incurrir en decisiones que contradigan la Carta Magna.

Afirman que "el Municipio no solamente no cumple con las disposiciones constitucionales como lo es lo concerniente al artículo 242, que ordena la debida separación de los impuestos sino que es quien, por encima de ellas, trata de incluir nuevos preceptos que van en abierta contravención de las mismas" (f. 34, subraya la demandante).

OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con lo que establece el ordenamiento procesal constitucional, la demanda fue corrida en traslado al Ministerio Público, formalidad evacuada por el Procurador General de la Nación mediante Vista Nº 52, de 21 de noviembre de 1994 (f. 38-50).

En cuanto a la violación del artículo 48 de la Carta Fundamental, el alto funcionario del Ministerio Público sostiene que no comprende la afirmación de que el acuerdo tachado de inconstitucional viola el citado precepto, pues la demandante no expresa con claridad el concepto de la infracción que alega.

Sobre la violación del artículo 243 de la Constitución, opina que no procede la inconstitucionalidad, toda vez que esta norma establece "las fuentes mínimas y no exclusivas de los ingresos municipales" (f. 47). Para apoyar su argumentación, el Procurador cita jurisprudencia constitucional reciente, cuya parte pertinente se transcribe a continuación:

"El artículo 243 de la Constitución Nacional, como bien lo indica el Procurador, establece o señala las fuentes mínimas y no exclusivas de ingresos municipales" (Sentencia de 8 de febrero de 1994, Registro Judicial, febrero 1994, p. 49).

Señala además el Procurador que lo alegado por la demandante, en el sentido de que la norma impugnada va contra el espíritu del artículo 243 de la Constitución, según el cual "los Municipios no pueden crear mediante acuerdos municipales otros tributos distintos de los previstos en la Ley 106 de 1973 u otra Ley que al efecto se dicte" (f. 31), escapa de la esfera de la jurisdicción constitucional. A su entender, "el hecho de que el Acuerdo Municipal cuestionado sea contrario a la ley vigente sobre régimen municipal, no lo convierte en inconstitucional, sino en ilegal, y correspondería a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, por la vía de las acciones y recursos de ilegalidad que sean del caso, el conocimiento del negocio" (f. 48).

Opina el Procurador que no son congruentes los argumentos esgrimidos por la accionante en cuanto a la supuesta violación del artículo 242, y estima errada la afirmación de la petente cuando sostiene que el acto atacado es violatorio de la ley y que, por consiguiente, deviene inconstitucional.

De igual manera, tampoco acepta la afirmación de que se ha violado del artículo 231 constitucional. El Procurador apoya su oposición a esta pretensión de la demandante citando sentencia del Pleno de esta Corporación de Justicia, calendada 14 de junio de 1961, en lo referente al artículo 188 de la Constitución de 1946, que corresponde al artículo 231 de la Carta vigente:

"El artículo 188 de la Constitución enuncia en relación con las autoridades municipales respecto de la Constitución y las leyes municipales, el deber de cumplirlas y hacerlas cumplir. Pero ello no significa, a juicio de la Corte, que cada vez que por cualquier concepto, se produzca un acto u omisión de parte de las autoridades nacionales o municipales, que entrañen incumplimiento de mandato legal, haya motivo para considerarlas violatorias de la Constitución". (Jurisprudencia Constitucional, Tomo I, Sección de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, 1967, pág. 364.).

El Procurador concluye su opinión sosteniendo que el acto bajo examen "no es violatorio de precepto constitucional alguno, y así solicitamos sea declarado" (f. 50).

FASE DE ALEGATOS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2555 del Código Judicial, se fijó en lista el negocio de manera que toda persona interesada pudiere hacer uso del derecho de argumentación, oportunidad que sólo fue utilizada por la demandante.

En su alegato, consultable a folios 54-60, la demandante reitera su posición refutando lo argumentado por el Procurador, e insiste en su solicitud de que se declare inconstitucional el artículo 3 del Acuerdo Nº 7 de 11 de febrero de 1992.

DECISIÓN DE LA CORTE

Por cumplidos los trámites de rigor, la Corte pasa a desatar esta controversia constitucional, con vista en lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 203 de nuestra Carta Política.

El artículo 3 del Acuerdo Nº 7 de 11 de febrero de 1992, dictado por el Consejo Municipal de Alanje, en las secciones denominadas "Actividades Lucrativas Agroindustrial" y "Explotación Agroindustrial Bananera", específicamente preceptúa:

"Artículo 3º: 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 llamar 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.

La demandante sostiene que se ha violado esta norma constitucional en forma directa, por omisión, pues no se ha respetado la exigencia que el precepto establece. A su juicio, para que las personas dedicadas a la explotación agroindustrial bananera puedan ser obligadas a tributar en el Municipio por esa actividad, el impuesto debe estar autorizado por las normas constitucionales y regulado por una ley formal (f. 55).

El Pleno de la Corte considera que no le asiste razón a la 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, 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 ley dispone que es gravable "cualquier otra actividad lucrativa". Es relevante destacar que tanto el artículo 74 como el 75 de la ley 106 de 1973 fueron declarados constitucionales por la Corte Suprema, mediante sentencia de 26 de febrero de 1993, por lo que el Pleno de la Corte considera que el artículo tercero del Acuerdo cumple con los requerimientos constitucionales, toda vez que fue establecido con apego a lo normado en la ley 106 de 1973 y al principio de legalidad tributaria que consagra el artículo 48 constitucional.

Otro precepto que se dice infringido es el artículo 243 de la Constitución, el que, en nueve numerales, establece cuáles son las fuentes de ingreso municipal. La demandante sostiene la violación de este precepto, porque con el acuerdo atacado se "está creando un impuesto que no está instituido como fuente de ingreso municipal en la norma constitucional, ni en las disposiciones respectivas de la Ley aplicable que no autorizan esa medida tributaria".

Tras analizar el cargo de inconstitucionalidad endilgado contra el artículo tercero del acuerdo municipal, la Corte Suprema considera que a la demandante no le asiste razón en la pretensión que formula. El Pleno concuerda con la opinión vertida por el representante del Ministerio Público, en el sentido de que el artículo 243 del Estatuto Fundamental establece fuentes mínimas pero no exclusivas de ingresos municipales, toda vez que el listado que trae la norma constitucional no está confeccionado según el criterio de numerus clausus. Admitir lo contrario sería a todas luces inconveniente, porque haría necesaria la reforma constante del texto constitucional para incorporar en ese listado actividades que durante el transcurso del tiempo fueran consideradas susceptibles de gravamen. A este respecto es preciso tener presente el principio constitucional de fundamentalidad, según el cual la Constitución Política, como "Ley de Leyes", debe ocuparse de instituir las reglas maestras de la organización del Estado, e impone al operador constitucional la tarea de interpretar la Constitución tomando en cuenta valores tales como el realismo y la utilidad. Según este criterio, toda cuestión complementaria para el desenvolvimiento, desarrollo y funcionamiento del Estado, ha de ser regulada por instrumentos legales, e incluso reglamentarios.

De conformidad con el principio de interpretación coherente o sistemática de la Constitución, no sería acertado considerar lo que establece el artículo 243, en comento, sin relacionarlo con lo que preceptúa el artículo 230, ibídem. Una interpretación restrictiva, es decir no evolutiva, o sistemática del Estatuto Supremo obstaculizaría la promoción y el desarrollo de la actividad comunitaria, así como la realización de los fines de bienestar social que están llamados a cumplir los Municipios, según lo dispuesto en el artículo 230 de la Carta fundamental.

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 esa incidencia. Partiendo de esa base la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y municipales" (Las cursivas son de la Corte).

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 extra distrital, siempre que la ley formal establezca tal excepción.

En esta causa constitucional la norma atacada, es decir, el artículo 3 del Acuerdo Nº 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, es fundamental examinar si el Acuerdo Nº 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 8º, de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la 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 se 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 3º del acuerdo municipal impugnado. Así las cosas, el acto atacado mediante esta demanda vulnera el artículo 242 de la Constitución, que establece una nítida cláusula de reserva legal.

Por último, en la demanda también se invoca como infringido el artículo 231 de nuestra Constitución, que es del tenor siguiente:

"Artículo 231: Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las Leyes de la República, los decretos y órdenes el Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa".

Por su tenor literal, resulta obvia la naturaleza programática de esta norma, muy similar a la redacción que en la parte final contiene el artículo 17 del texto fundamental. Esta norma establece el deber de autoridades municipales de acatar el ordenamiento jurídico, así como las decisiones jurisdiccionales. El demandante no ofrece las razones que justifiquen este aspecto de su pretensión y el tribunal no advierte la forma como puede resultar la violación directa que aquí se alega.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, EL PLENO de la CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el artículo 3 del Acuerdo Nº 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.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) JOSÉ M. FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) RAFAEL GONZÁLEZ

(fdo.) AURA G. DE VILLALAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) RODRIGO MOLINA A.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General