

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN

Tipo de Norma: FALLO

Número: 1

Referencia:

Año: 1997

Fecha(dd-mm-aaaa): 08-01-1997

Título: "DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA FORENSE SUCRE, ARIAS, CASTRO Y REYES EN REPRESENTACION DEL SEÑOR JOAQUIN J. MENDEZ EN SU CARACTER DE PRESIDENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA ASOCIACION NACIONAL DE PROCESADORES DE LECHE (ANAPROLE)...

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 23262

Publicada el: 09-04-1997

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL

Palabras Claves: Sentencias, Fallos

Páginas: 10

Tamaño en Mb: 1.261

Rollo: 149

Posición: 1024

NOVENA: EL MUNICIPIO DE PANAMA, podrá declarar la Resolución Administrativa del presente Contrato, en caso de producirse violación de alguna de sus cláusulas o algunas de las causas previstas en el Artículo N°104 de la Ley 56 de 27 de diciembre de 1995 o bien por el incumplimiento en las especificaciones de la obra contratada.

DECIMA: Este Contrato requerirá para su validez el refrendo de la Contraloría General de la República.

DECIMA PRIMERA: El Contratista, se obliga a adherir los Timbres Fiscales requeridos por la Ley para esta Contratación por un valor B/.183.80.

Declaran las partes que han aceptado el presente contrato en todas sus parte y para constancia lo firman hoy cuatro de marzo de mil novecientos noventa y siete.

Por el Municipio de Panamá

MAYIN CORREA
Cédula No. 7-35-812
Alcaldesa del Distrito de Panamá

El contratista

CARLOS EUSTOLIO RAMOS
Céd. 7-49-810
Representante Legal de
Ventas Económicas, S.A.

REFRENDO:

ARISTIDES ROMERO JR.
Contraloría General de la República

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
FALLO DEL 8 DE ENERO DE 1997

ENTRADA No. 483-94.

MAGDO. PONENTE: RAFAEL A. GONZALEZ.

SALVAMENTO DE VOTO: MAGDO. ROGELIO A. FABREGA Z.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA FORENSE SUCRE, ARIAS, CASTRO Y REYES EN REPRESENTACION DEL SEÑOR JOAQUIN J. MENDEZ EN SU CARACTER DE PRESIDENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA ASOCIACION NACIONAL DE PROCESADORES DE LECHE (ANAPROLE) Y EN CONTRA DEL ARTICULO TERCERO DEL RESUELTO No. ALP-024-ADM DE 26 DE JUNIO DE 1991 EXPEDIDO POR EL MINISTRO DE DESARROLLO AGROPECUARIO.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.-PANAMA, ocho (8) de enero de mil novecientos noventa y siete (1997).

V I S T O S:

La firma forense SUCRE, ARIAS, CASTRO Y REYES, en nombre de la Asociación Nacional de Procesadores de Leche (ANAPROLE) presentó demanda de inconstitucionalidad con la

pretensión de que se declare inconstitucional el artículo tercero del Resuelto ALP-024-ADM, de 28 de junio de 1991 dictado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, cuya transcripción es la siguiente:

"**TERCERO:** El Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), continuará cobrando el cargo del gravamen proveniente de las importaciones de leche y productos lácteos los cuales serán destinados al fomento del sub-sector lechero nacional."

Los hechos de la demanda, en resumen, consisten en afirmar: que el 5 de julio de 1989 los productores de leche y las industrias procesadoras del país acordaron un fondo para incentivar la producción de leche grado B. Que los aportes a ese fondo serían cobrados y manejados por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Que el 26 de junio de 1991 el Ministerio expidió el Resuelto cuyo artículo 3o. se señala como inconstitucional.

El Resuelto suspende el pago del incentivo a la producción de leche grado B. Pero, el artículo 3o. mencionado dispone que el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) continuará cobrando el cargo, que la disposición califica de "gravamen proveniente de las importaciones de leche y productos lácteos los cuales serán destinados al fomento del subsector lechero nacional".

En los hechos de la demanda también se afirma que por virtud de este artículo 3o. se "sustituyó el aporte, voluntariamente acordado... por un gravamen impositivo en favor del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)", que grava a los importadores de leche.

Por último, el hecho noveno asevera que ni la Ley Orgánica del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), ni

ninguna otra Ley de la República, ha creado el impuesto, contribución o gravamen que se impugna.

Como disposiciones constitucionales violadas se alude al artículo 2o. de la Constitución, que trata de la separación de los Organos del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; al artículo 48 establece que nadie está obligado a pagar impuestos que no estuvieran legalmente establecidos; el artículo 153, numeral 10, que se refiere a la función legislativa, a la cual pertenece, de acuerdo con el numeral mencionado, el establecer impuestos.

En su oportunidad el Procurador de la Administración emitió concepto. Sostiene en su vista:

" En consecuencia, con el artículo tercero del Resuelto ALP-024-ADM del Ministerio de Desarrollo Agropecuario no se crea un gravamen a la importación de leche y productos lácteos, toda vez que el arancel de importación en el país, persigue el propósito de permitir al producto nacional competir en mejores condiciones sobre todo de precio, con los productos importados. De esta forma se protege la industria nacional de los mecanismos usuales de comercio internacional como son los subsidios, las devaluaciones monetarias abruptas, la subfacturación y muchos otros que ubicarían en desventaja nuestra industria local.

Importante es señalar que el recurrente ha interpretado en indebida forma el artículo tercero que impugna en este recurso. En efecto, esta disposición no establece ningún impuesto y tan solo asigna funciones al Instituto de Mercadeo Agropecuario, para que continúe cobrando el cargo del gravamen proveniente a las importaciones de leche y de productos lácteos, los cuales ya estaban establecidos y fundamentados en el artículo 534 del Código Fiscal y las Leyes arancelarias que fijan las tarifas correspondientes, tal como se establece en el Decreto No. 54 del 12 de junio de 1985 relativo a esa materia."

De acuerdo con los elementos de juicio expuestos anteriormente; o sean los hechos de la demanda de inconstitucionalidad y las disposiciones constitucionales que se dicen violadas, confrontados los hechos con la observación que hace el señor Procurador de la Administración, en el sentido de que la disposición demandada de inconstitucionalidad no establece ningún impuesto, se llega a la conclusión de que el conflicto consiste en determinar si efectivamente el artículo 3o. del Resuelto No ALP-024-ADM, de 26 de junio de 1991 establece un impuesto, o no lo establece.

Como es sabido se trata de un Resuelto dictado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Literalmente no se puede afirmar que se trate de un gravamen de importación; más bien tiene como supuesto que por otro acto anterior se había establecido tal gravamen. En ese sentido, si la disposición no establece un impuesto de importación y si la demanda le atribuye ese carácter, habría que negar la pretensión del demandante, en virtud de que en todo caso debía pedirse la inconstitucionalidad del acto impositivo mismo.

No obstante, por otra parte, el hecho sexto de la demanda afirma que desde el 1o. de julio de 1991 los importadores de leche se han visto obligados a pagar el gravamen impuesto por el artículo 3o. del Resuelto ALP-024-ADM del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, como requisito indispensable para poder realizar las importaciones de leche y otros productos lácteos.

Esta afirmación está comprobada con el Resuelto DMI-181, de 5 de junio de 1993, del Instituto de Mercadeo Agropecuario, Dirección de Mercadeo Internacional, mediante el cual se autoriza a la EMPRESA BONLAC, S.A. el permiso de

importación de 15,000 kilos netos de leche descremada en polvo grado A y 2,000 kilos de grasa de leche anhidra grado A y se establece la obligación de hacer el pago a que se refiere el artículo 3o. del Resuelto ALP-024-ADM, de 26 de junio de 1991, cuya inconstitucionalidad se demanda.

El documento que contiene el Resuelto del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Resuelto DMI-181, de 5 de junio de 1993) fue aportado por el demandante luego de cumplido los trámites del proceso de inconstitucionalidad. No obstante, el Pleno decide tenerlo como prueba, porque estima que es un elemento valioso para establecer la realidad sobre la cual se juzga.

Era menester en esas condiciones dejar claramente establecido si existía acto alguno, que no fuera el artículo 3o. del Resuelto ALP-024-ADM, por el cual se hubiera establecido tal gravamen. De lo contrario, habría que llegar a la conclusión de que, en efecto, el cobro del impuesto de importación tenía como pretendido sustento legal el artículo 3o. aludido.

En cuanto al aspecto probatorio, el Pleno considera que en una situación con este carácter el Estado debe producir la información necesaria para determinar con claridad la norma que autoriza el impuesto, por cuanto que es un derecho individual de acuerdo con el artículo 48 de la Constitución, no estar obligado a pagar contribución ni impuesto que no esté legalmente establecido.

Así por esa razón, se le solicitó al señor Ministro de Hacienda y Tesoro información acerca del comportamiento del arancel en lo concerniente a la importación de leche y productos lácteos, con indicación de la disposición cuestionada en este proceso constitucional. La respuesta del señor Ministro fue la siguiente:

"Al respecto tengo a bien informarle que todo lo relacionado con los derechos arancelarios referente a la importación al País de leche y productos lácteos, lo realiza el Ministerio de Hacienda y Tesoro a través de la Dirección General de Aduanas de conformidad con el Código Fiscal y el Decreto de Gabinete No. 21 de 13 de julio de 1994 por el cual se aprobó la nueva nomenclatura arancelaria armonizada. De ahí que, el cobro que realiza el Instituto de Mercadeo Agropecuario, es un derecho adicional no incorporado al arancel de importación, que según la Resolución No. ALP-024-ADM de 26 de junio de 1991 tiene su fundamento en la Ley No. 2 de 20 de marzo de 1986."

Por esta razón se solicitó la información al señor Ministro de la Presidencia y Ministro de Desarrollo Agropecuario. El primero contestó:

"Al respecto debo comunicarle que no consta en el Ministerio a mi cargo la información por usted solicitada, ya que la resolución a la que se refiere su nota es un Resuelto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, institución que consideramos puede absolver la interrogante que nos plantea."

A su vez el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario en su oportunidad informó:

"En atención a su solicitud, sobre el origen del "Gravamen proveniente de las Importaciones de Leche y Productos Lácteos" a que se refiere el Resuelto Ministerial No. ALP-024 ADM del 26 de junio de 1991, tenemos a bien informarle que el aporte se inició en 1983 mediante un acuerdo voluntario entre los integrantes de la Comisión Nacional Consultiva de la Leche, con la finalidad de incentivar la producción de Leche Grado "B" ya que en aquel entonces las Empresas procesadoras sólo compraban Leche Grado "A" y Grado "C" o Industrial.

El acuerdo fue plasmado en el Acta de Reunión de la Comisión y procedió su aplicación mediante notas entre el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Instituto de Mercadeo Agropecuario. A partir del año indicado hasta 1991 se utilizó el fondo para lo convenido.

Sin embargo, dados los nuevos retos de la globalización de la economía y la del Sub-sector Lechero, el Ministro Dr. Ezequiel Rodríguez P., promulgó el Resuelto Ministerial ALP-024-ADM, indicado en su ordinal 1o. la suspensión del Subsidio, en el 2do. que las Plantas asumirían la totalidad del pago de la Leche Grado "B" y en el 3ro. que el IMA continuaría cobrando (ordinal sobre el cual pesa la demanda) y en el 4to. que los fondos serían utilizados para el desarrollo del Subsector Lechero.

Es importante señalar que la demanda se origina por la "Congelación del Fondo" y su ingreso a las arcas del Estado provocándose la incertidumbre sobre su uso. Por otra parte en la nueva Administración se han logrado importantes acuerdos en la Comisión, lográndose nuevamente el consenso y la autorización para su uso el Desarrollo del Subsector.

Actualmente con los fondos recaudados de la Contraloría General de la República se han destinado para atender los aspectos de la producción mediante la ejecución del Proyecto para el Mejoramiento de la Producción Lechera Nacional por un Monto de B/.750,000, en 1995 y otra cantidad igual asignada a la Asociación Nacional de Procesadores de Leche (ANAPROLE) en 1996 para fomentar el consumo de la leche y productos lácteos, cumpliéndose así con los objetivos y/o el desarrollo del Subsector."

Como se aprecia el origen del pretendido gravamen de importación coincide en lo fundamental con lo aseverado en la demanda (hecho primero), en el sentido de que se trata de un acuerdo, refrendado por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, mediante el cual señalaron un diferencial para incentivar la producción de leche grado B. El señor Ministro, como se ha visto, expresa que se trata de un acuerdo voluntario entre los integrantes de la Comisión Nacional Consultivo de la Leche, con la finalidad de incentivar la producción de leche grado B. El Instituto de Mercadeo Agropecuario se ocupó del cobro de dicha contribución. Luego se dictó el Resuelto ALP-024-ADM de 26 de junio de 1991 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario

en que se le asigna el carácter de "gravamen", de importación.

Se trata entonces de una situación en que en la práctica se recaba un impuesto de importación basado en el artículo 3o. del Resuelto ALP-024-ADM, de 26 de junio de 1991 del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Virtualmente, de acuerdo con esto, esta disposición establece el impuesto de importación de que trata, aún cuando irregularmente es cobrado por el Instituto de Mercadeo Agropecuario, en vez de hacerlo el Ministerio de Hacienda y Tesoro a través de la Dirección General de Aduanas, de conformidad con el orden jurídico nacional.

Tal situación es violatoria del artículo 48 de la Constitución, que ya se ha mencionado, porque se trata de un impuesto que no está legalmente establecido.

No considera el Pleno que se ha violado el artículo 153 ordinal 10 que dispone que la Asamblea Legislativa tiene la función de establecer los impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.

El régimen de los impuestos de importación o aranceles se rigen por el artículo 153 ordinal 11, mediante el cual la Asamblea Legislativa dicta las normas generales a las cuales debe sujetarse el Organo Ejecutivo para fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduana.

A su vez el artículo 195 ordinal 7 establece que es función del Consejo de Gabinete, fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduana, con sujeción a las normas previstas en las Leyes a las que se refiere el numeral 11 del artículo 153. Añade la disposición constitucional que mientras el

Organo Legislativo no haya dictado la Ley o Leyes que contengan las normas generales correspondientes, el Organo Ejecutivo podrá ejercer estas atribuciones y enviará al Organo Legislativo copia de todos los decretos que dicte en ejercicio de esta facultad.

En el presente caso, en el contexto de lo que se viene exponiendo, resulta de especial importancia la información del señor Ministro de la Presidencia en el sentido de que no consta en ese Ministerio información sobre el pretendido gravamen que se cobra de conformidad con el artículo 3o. del Resuelto No. ALP-024-ADM de 26 de junio de 1991.

En cuanto a la violación del artículo 274 de la Constitución Nacional que también invoca el demandante, no se considera violado. La aludida disposición constitucional es del tenor siguiente:

"ARTICULO 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 previstos en el Presupuesto".

Como se puede apreciar consta de dos cuerpos, el primero expresa que en el Presupuesto deben ser incluidas y autorizadas todas las entradas y salidas de los tesoros públicos. En el segundo cuerpo se precisa que la no creación del impuesto es lo que impide su cobranza (no el hecho de que no aparezca en el Presupuesto). Agrega, en relación con los gastos, que éstos sí deben estar previstos en el Presupuesto para que sean autorizados.

La disposición resulta clara y evidente. No se estima violado el artículo 274 constitucional.

De acuerdo con lo expuesto el PLENO DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República

Y por autoridad de la Ley, DECLARA INCONSTITUCIONAL el artículo 3o. del Resuelto No. ALP-024-ADM, de 26 de junio de 1991, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Notifíquese y Cúmplase,

RAFAEL A. GONZALEZ

AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

ARTURO HOYOS

EDGARDO MOLINO MOLA

ELIGIO A. SALAS

FABIAN A. ECHEVERS

ROGELIO A. FABREGA Z.
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

HUMBERTO A. COLLADO T.

LUIS CERVANTES DIAZ

CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ROGELIO A. FABREGA Z.

Debo admitir que estoy de acuerdo con la decisión, no obstante que, en mi apreciación, el antepenúltimo párrafo del proyecto no se compece con nuestro ordenamiento jurídico, tal y como este ha sido interpretado por el Pleno de nuestra Corporación de Justicia.