Tipo de Norma: **FALLO**

Número: **468** ***Referencia:***

Año: **2008** ***Fecha(dd-mm-aaaa):*** **16-04-2008**

Titulo: **POR EL CUAL EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DECLARA INCONSTITUCIONAL LA LEY 29 DE 1 DE AGOSTO DE 1997, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL No. 23350 DE 7 DE AGOSTO DE 1997.**

Dictada por: **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO**

Gaceta Oficial: **26235** ***Publicada el:*** **06-03-2009**

Rama del Derecho: **DER. CONSTITUCIONAL, DER. FINANCIERO, DER. ADMINISTRATIVO**

Palabras Claves: **Impuestos, Código Fiscal, Tasa y tarifas, Régimen fiscal, Puerco, Cerdos, Alimentos de origen animal**

Páginas: **3** ***Tamaño en Mb:*** **0.281**

Rollo: **564** ***Posición:*** **161**

Digitalizado por la Asamblea Nacional

Comisionada, a.i.

REPÚBLICA DE PANAMÁ

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- PANAMÁ, DIECISÉIS (16) DE ABRIL DE DOS MIL OCHO (2008).-

VISTOS:

El licenciado Gabriel Carrera Pitti, actuando en nombre propio, ha solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare la inconstitucionalidad de la Ley No.29 de 1° de agosto de 1997, publicada en la Gaceta Oficial No.23,350 de 7 de agosto de 1997.

Por admitida la presente demanda de inconstitucionalidad se procede a conocer los hechos en los que se fundamenta esta solicitud.

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

Relata el demandante que la Ley No.29 de 1997, autoriza el cobro de una "cuota porcina" obligatoria a favor de la Asociación Nacional de Porcinocultores de Panamá, de cincuenta centésimos de balboa (B/.0.50) por cada cerdo que se sacrifique en territorio nacional, según lo contempla el artículo 1 de dicha Ley.

Agrega el activador constitucional que la mencionada cuota porcina la debe pagar el porcinocultor a la Tesorería Municipal del distrito donde se obtiene la respectiva guía de embarque para la planta de sacrificio. Aclara el actor, que esa cuota porcina, no constituye el impuesto de degüello que debe pagársele como tributo a los Municipios.

Afirma también el accionante que el artículo 3 de la Ley 29 de 1997, autoriza a la tesorería municipal respectiva a retener a favor del municipio el 10% de la suma recaudada para cubrir los costos del servicio y el excedente debe ser enviado a la Contraloría General de la República, en tanto que el artículo 4 refiere que con el producto de la cuota porcina, se constituye un fondo especial que se entrega mensualmente a la Asociación Nacional de Porcinocultores, siendo la Asamblea General y la Junta Directiva de dicha Asociación la que decide el destino y uso que se da a esos dineros, pese a que es una persona jurídica de naturaleza privada.

También cuestiona el activador constitucional que con la Ley demandada de inconstitucional se "crea **un impuesto o contribución obligatoria a favor de una institución privada**, utilizando el poder impositivo del Estado, sin que el fin de dicho cobro sea la utilización de un servicio público; además, se grava el oficio de **PORCINOCULTOR** cuando la propia Constitución Política determina que tal actividad sólo podrá ser gravada a través del impuesto de degüello a favor de los municipios" (fs.1-4).

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE INFRACCIÓN

De acuerdo al demandante la Ley No.29 de 1997, infringe los numerales 10 y 13 del artículo 159 de la Constitución Política. Eso es así, relata, porque la Ley demandada crea un impuesto a favor de una institución privada que por su naturaleza no presta servicios públicos, tal como consta en los propios Estatutos de la Asociación, además que ese impuesto creado no es administrado por el Estado y está destinado a la satisfacción de políticas gremiales de la Asamblea General y la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Porcinocultores, lo cual excede la facultad impositiva contenida en la norma cuya infracción se alega.

Otra disposición constitucional que se advierte fue infringida es el artículo 52 del Estatuto Fundamental. Según el actor, la Ley No.29 de 1997, crea un tributo denominado cuota porcina que no tiene como finalidad la prestación de un servicio público por parte del Estado o los Municipios, "sino que tiene como fin la creación de una forma de impuesto o contribución que es finalmente percibido por una persona jurídica denominada Asociación Nacional de Porcinocultores, (ANAPOR), la cual administra los fondos percibidos conforme a las directrices emanadas de su Asamblea General, en consonancia con la Junta Directiva".

De la cuota porcina, los Municipios no reciben ningún beneficio, sostiene el actor, así como tampoco realizan gestión pública alguna derivada de ese cobro.

El artículo 122 de la Constitución Política, también se cita como violado. Estima el activador constitucional que es deber del Estado velar por el desarrollo del sector agropecuario, pero el acto demandado de inconstitucional traslada esa atribución constitucional a una Asociación privada para que cubra sus gastos privados.

Digitalizado por la Asamblea Nacional

El demandante también cita la vulneración del numeral 10 del artículo 184 de nuestra Carta Magna, pues se señala que la Ley No.29 de 1997, también "traslada hacia esta persona jurídica privada los deberes constitucionales que debe desarrollar el Órgano Ejecutivo en esta materia, conforme lo determina el numeral 10 del artículo 184 antes descrito, lo que implica la infracción de dicha norma".

El activador constitucional señala como infringido el numeral 9 del artículo 246 de la Constitución Política, tras considerar que el único impuesto autorizado en materia porcina autorizado constitucionalmente, lo es el impuesto de degüello que corresponde a los Municipios y no puede volver a gravarse dicha actividad y, sobre todo, en favor de una Asociación privada.

Finalmente, el actor manifiesta como violado el artículo 40 del Estatuto Fundamental, porque la actividad del porcinocultor es un oficio que como tal "puede ser gravada con impuestos o contribuciones distintas a las autorizadas por el propio texto constitucional" (fs.5-9).

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Vista No.14 de 2 de agosto de 2007, la Procuradora General de la Nación, Ana Matilde Gómes Ruiloba, solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia que declare que es inconstitucional la Ley No.29 de 1° de agosto de 1997, por vulnerar los artículos 159, 52, 122, 184, 246 y 40 de la Constitución Política.

Explica su postura la Procuraduría General de la Nación, en el hecho que la cuota porcina creada constituye una carga impositiva, pues el propio legislador la impuso a través de una ley formal "que es la única forma para obligar a las personas naturales o jurídicas dedicadas a esta actividad a honrarla, atendiendo al principio de legalidad tributaria!, cuando ya existe el impuesto de degüello.

A juicio de la representante del Ministerio Público no puede volverse a gravar una actividad con una nueva contribución, utilizando para ello un nuevo nombre ya que infringiría los artículos 40 y 246 numeral 6 de la Constitución Política, pues esas disposiciones excluye la posibilidad de gravar esa actividad con otro tributo, para la cual, como indicó anteriormente, existe el de degüello.

También considera la Procuradora que se vulneran los numerales 10 y 13 del artículo 159, así como los artículos 122 y 184 numeral 10 del Estatuto Fundamental, por cuanto que se establece la imposición de una cuota porcina a favor de una asociación "que no tiene la obligación de prestar un servicio público o atender de forma directa como manda la Constitución Política, el desarrollo del sector agropecuario, que incluye la actividad del porcinocultor".

Concluye la Procuraduría General de la Nación que el acto demandado de inconstitucional, también infringe el artículo 52 constitucional, toda vez que un impuesto además de ser expedido conforme una ley, debe respetar el contenido constitucional, lo cual no ocurre a juicio de la Procuradora en el presente caso, al derivar ingresos a una Asociación de naturaleza privada (fs.54-63).

FASE DE ALEGATOS

De conformidad con el procedimiento que gobiernan para este tipo de acciones de naturaleza constitucional, se fijó en lista este negocio con la finalidad que toda persona interesada, así como el propio demandante pudiese presentar argumentos por escrito, oportunidad que no fue utilizada por el activador constitucional, ni por ninguna otra persona.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Procede de inmediato el Pleno de esta Corporación de Justicia a resolver la presente demanda de inconstitucionalidad, según lo que en derecho corresponda.

Se ha podido conocer que el licenciado Gabriel Carrera Pitti, está demandando la inconstitucionalidad de la Ley No.29 de 1° de agosto de 1997, porque crea una cuota porcina que debe ser pagada por todos los porcinocultores al municipio donde se obtenga la guía de embarque para la planta de sacrificio y que dicha cuota se estableció a favor de la Asociación Nacional de Porcinocultores que constituye una Asociación de naturaleza privada.

Es decir, que de acuerdo al demandante se está infringiendo los artículos 40, 52, 122, los numerales 10 y 13 del artículo 159, el numeral 10 del artículo 184 y el artículo 246 de la Constitución Política, toda vez que se está creando un nuevo impuesto o tributo en beneficio de una entidad privada, pero sobre una actividad que ya está gravada con el impuesto de degüello y que, además, el referido beneficio que se está obligando a pagar no se utiliza para obras de interés público o que no tiene como finalidad la prestación de un servicio público por parte del Estado o de los Municipios, sino que, por el contrario, su uso está destinado a la satisfacción de políticas gremiales de la Asamblea General y la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Porcinocultores, excediendo de esta manera la facultad impositiva contenida en la norma cuya infracción se alega, cuando es facultad del Estado velar por el desarrollo del sector agropecuario.

Digitalizado por la Asamblea Nacional

Siendo ese el tema central del debate constitucional planteado es necesario examinar esa pretensión con las normas constitucionales que se alegan infringidas, así como con el resto de las disposiciones contenidas en nuestro Estatuto Fundamental.

El numeral 9 del artículo 246 del Estatuto Fundamental establece que la actividad porcina ya está gravada con el impuesto de degüello que debe pagarse en el Municipio donde procede la res. La referida disposición constitucional establece que:

"Artículo 246: Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:

1. ...

9. El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino que se pagará en el Municipio de donde proceda la res".

La simple lectura de la norma transcrita permite apreciar sin mayores apreciaciones o comentarios de fondo, que le asiste la razón al activador constitucional como a la Procuradora General de la Nación que la Ley No.29 de 1997, deviene en un acto inconstitucional. Y es que se puede constatar que la actividad porcina, como se manifestó, ya está gravada constitucionalmente con el impuesto de degüello y no puede establecerse un nuevo impuesto o tributo sobre una actividad gravada.

El asunto se empeora cuando lo recaudado por la denominada cuota porcina no es destinado al Estado o a los Municipios para el desarrollo de la actividad agropecuaria que, en este caso en particular, sería el desarrollo de la actividad porcina. Es así, que lo cobrado de manera obligatoria e inconstitucionalmente es destinado a una entidad denominada Asociación Nacional de Porcinocultores con fines privados o de naturaleza privada, cuyo uso depende tanto de la Asamblea General como de la Junta Directiva de la Asociación, con lo cual no se cumple una función social o pública a lo recaudado y en donde el Estado tampoco juega su rol que, constitucionalmente le ha sido asignado para el sector agropecuario.

Si bien la llamada cuota porcina ha sido impuesta mediante una ley formal, expedida por el Órgano competente para ello como lo es la Asamblea Nacional, constituye una verdadera carga impositiva en detrimento de quienes se dediquen a esa actividad en particular. Además, téngase en cuenta que lo que se cuestiona no es que puedan crearse impuestos nuevos o que el listado de impuestos municipales que contiene el artículo 246 constitucional sea de numerus clausus.

Lo importante que se puede apreciar en este caso, reiteramos, es que pese a que la creación de la cuota porcina fue mediante una ley formal, ya esa actividad estaba gravada

por el impuesto de degüello, lo que lógicamente también atenta contra el principio de legalidad tributaria, porque a parte que los impuestos deben crearse mediante ley formal, debe igualmente respetarse el contenido de nuestro ordenamiento constitucional y, además, que a los porcinocultores como arte o profesión, no les es dable aplicarles impuestos o contribución para poder que ejerzan esa función. Cosa distinta sería, por ejemplo, que mediante una ley se aumente o disminuya el importe de la contribución o impuesto de degüello ya existente.

Como quiera que no quedan dudas que la Ley No.29 de 1997, infringe los artículos 40, 52, 122, los numerales 10 y 13 del artículo 159, el numeral 10 del artículo 184 y el artículo 246 de la Constitución Política, lo que corresponde en derecho es que esta Corporación de Justicia proceda a declarar su inconstitucionalidad.

En virtud de lo anteriormente expuesto, **EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la Ley No.29 de 1° de agosto de 1997, publicada en la Gaceta Oficial No.23,350 de 7 de agosto de 1997.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

(FDO) WINSTON SPADAFORA F.,

(FDO) ADÁN ARNULFO ARJONA L.,

(FDO) ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO,

(FDO) VICTOR L. BENAVIDES P.,

(FDO) ALBERTO CIGARRUISTA C., (FDO) JERONIMO MEJÍA E.,

(FDO) HARLEY J. MITCHELL D.,

(FDO) OYDÉN ORTEGA DURÁN,

(FDO) ANÍBAL SALAS CÉSPEDES,

Digitalizado por la Asamblea Nacional

(FDO) YANIXSA YUEN, SECRETARIA GENERAL.

ACUERDO MUNICIPAL N° 23

Del 28 de Octubre de 2008

"Se aprueba la adjudicación de los lotes de terrenos ubicados en Corregimiento de Santo Domingo, del Distrito de Las Tablas, Provincia de Los Santos y se faculta al Alcalde del Distrito de Las Tablas para firmar la Resoluciones de Adjudicación a favor de sus ocupantes"

EL CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE LAS TABLAS,

EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES,

CONSIDERANDO:

Que este Concejo Municipal del Distrito de Las Tablas en, por mandato legal debe velar por el cumplimiento específico de los fines señalados el Artículo 230 de la Constitución Nacional, referente al desarrollo social y económico de su población.

Que la Nación, representada por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales, traspasó a título gratuito, a favor del Municipio de Las Tablas, un (1) globo de terreno baldío nacional ubicado en el Corregimiento Santo Domingo, Distrito de Las Tablas, Provincia de Los Santos, mediante la Escritura Pública número Siete mil Cuatrocientos cincuenta y cinco (7455) del siete (7) de septiembre de mil Novecientos setenta y ocho (1978)

Que el Municipio de Las Tablas, en beneficio del desarrollo social y económico de la Comunidad de Santo Domingo, y en cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Capítulo Primero del Acuerdo Municipal N° 16 de 21 de Octubre de 2008, y el Convenio de Cooperación y Ejecución suscrito entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Municipio de Las Tablas a fin de llevar a cabo el proceso de catastro y titulación masiva en todo el Distrito de Las Tablas considera necesario aprobar la adjudicación de los lotes de terreno solicitados al Municipio de Las Tablas a favor de cada uno de los ocupantes, según consta en las fichas catastrales urbanas de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas.

Que igualmente en el Capítulo Tercero del Acuerdo Municipal N° 16 de 21 de octubre de 2008, se estableció el precio de los lotes de terreno identificados conforme al proceso de notificación, medición y catastro realizados en el Distrito de Las Tablas.

ACUERDA:

ARTÍCULO PRIMERO: APROBAR, la adjudicación de lotes de terreno, a favor de las siguientes personas:

1er nombre	1er apellido	2do apellido	Apellido casada	Cedula	N° Predio	Superficie	Precio Total
JUSTO	SOLIS	GALLARDO		7-64-674	125-11	118,05	B/. 29,51
MARQUELDA	BARRIOS	HERRERA		7-118-563	127-11	106,65	B/. 26,66
NEYRO	HERRERA	MUÑOZ		7-701-1615	131-45	130,90	B/. 32,73
CARLOS	GONZALEZ	ZAMBRANO		7-42-690	131-46	851,68	B/. 212,92
ROSA	PEREZ	ORTEGA		7-92-2375	157-07	190,42	B/. 36,53
ASTEVIA	COMBE	GONZALEZ		7-89-26-74	160-02	279,05	B/. 69,76
CARMEN	HERRERA		DE EPIFANIO	7-70-705	162-09	227,16	B/. 56,79
BIENVENIDO	VARGAS	CEDEÑO		7-69-602	164-15	518,42	B/. 129,61
MARGARITA	HERRERA	CEDEÑO		7-68-1011	167-25	210,96	B/. 52,62
MANUEL	CORDOBA	CORDOBA		7-89-2041	169-12	167,54	B/. 41,89
YARIS	CORDOBA	LOPEZ		7-702-2215	170-14	297,68	B/. 74,42
DOROTEA	HERRERA		BARRIOS	7-28-650	173-28	146,13	B/. 47,61
ELISABETH	GUTIERRES		DE CEDEÑO	4-737-2278	141-07	65.962	16.25