

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 NO ES INCONSTITUCIONAL** el Acuerdo de Reglamentación Interinstitucional de Los Proyectos de Desarrollo Social, celebrado entre el Presidente de la Asamblea Legislativa y el Contralor General de la República, el 16 de marzo de 2001 y publicado en la Gaceta Oficial No.24,288 de 25 de abril de 2001.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

**CESAR PEREIRA BURGOS**

**WINSTON SPADAFORA FRANCO**

**JOSE A. TROYANO**

**ADAN ARNULFO ARJONA L.**

**ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ**

**GRACIELA J. DIXON**

**ROGELIO A. FABREGA Z.**

**JOSE MANUEL FAUNDES**

**ARTURO HOYOS**

**CARLOS H. CUESTAS**  
Secretario General

**ENTRADA N° 590-00**  
(De 5 de abril de 2002)

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA LICDA. LIZBETH BERNAL CONTRA EL LITERAL C DEL ARTÍCULO 1 DE LA RESOLUCIÓN N°028 DE 31 DE ÉNERO DE 1994, DICTADA POR EL MINISTRO DE SALUD.**

**MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L.**

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**P L E N O**

**Panamá, cinco (5) de abril de dos mil dos (2002).-**

**VISTOS:**

La licenciada **LIZBETH BERNAL**, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad contra el **Artículo 1º literal c) de la Resolución No. 028 de 31 de enero de 1994**, dictada por el Ministerio de Salud.

**I. EL ACTO IMPUGNADO**

La Resolución No. 028 de 31 de enero de 1994 *“establece las normas básicas para el uso racional del agua en los acueductos rurales para la protección, conservación de sus fuentes de abasto y de su área de influencia, y algunas disposiciones específicas para la administración, operación, y mantenimiento de estas obras sanitarias.”*

El artículo 1º de esta resolución, en su aspecto impugnado, ha previsto lo siguiente:

*“Artículo 1º. El uso del agua que provean los acueductos rurales, se clasificará de la siguiente forma:*

*a)*

*b)*

*c) Usos permitidos condicionalmente:*

*En aquellos casos en que se cuente con un acueducto por gravedad, con caudal suficiente y diseño adecuado para servir un nueva parcelación, el propietario de ésta donará a la Junta Administradora del acueducto el 10% del valor de venta de cada lote, suma que será aprovechada para aumentar los fondos de futuras ampliaciones y mejoras.”*

Según se explica en el acto impugnado, estas medidas obedecen a la

necesidad de racionalizar el uso del agua de los acueductos rurales, establecer niveles de supervisión sobre dichos acueductos, y ampliar las regulaciones existentes sobre la organización de las Juntas Administradoras de los Acueductos Rurales.

## II. TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS

A juicio de la parte actora, el auto impugnado infringe de manera directa, los artículos 48 y 153 numeral 10 de la Constitución Política, normas que recogen, respectivamente lo siguiente:

- *que nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuviese legalmente establecido, y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita en las leyes (Art. 48); y*
- *que le corresponde a la Asamblea Legislativa, en cumplimiento de los fines y funciones del Estado, establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos. (Art. 153 numeral 10)*

Al motivar los cargos de ilegalidad, la demandante ha señalado que la resolución impugnada **ha fijado un impuesto a la transferencia de bienes inmuebles, o a la venta de lotes o parcelaciones, pese a que se trata de una materia ya regulada en normas legales.** En este sentido subraya, que la llamada “donación” a la Junta Administradora del Acueducto es en realidad una carga o contribución no prevista en la Ley, y por ende, infringe el artículo 48 del Texto Fundamental.

Asimismo destaca, que la creación de esta obligación emana del Ministerio de Salud, y no de la Asamblea Legislativa, Organismo constitucionalmente designado para la expedición de Leyes en materia de impuestos y contribuciones nacionales, por lo que vulnera de manera ostensible, el artículo 153 numeral 10 de la Constitución Política.

## **II. OPINION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**

El señor Procurador General de la Nación, funcionario encargado de emitir concepto en relación a este negocio constitucional, suscribe la Vista No.24 de 18 de septiembre de 2000, visible a folios 10-20 del expediente, solicitando al Tribunal que acceda a la pretensión del impugnante.

En este contexto, el colaborador de la instancia coincide con el activador procesal, en que la contribución que se exige a los propietarios de terrenos donde exista un acueducto rural por gravedad, *para que donen el 10% del valor de la venta de sus lotes*, se ha establecido a través de un instrumento jurídico inadecuado, pues se trata de una resolución administrativa proveniente de una entidad ministerial, mientras que, conforme a lo previsto en los artículos 48 y 153 de la Constitución Política, todo impuesto o contribución nacional debe ser establecida a través de una ley, en sentido formal, que provenga de la Asamblea Legislativa.

## **III. EXAMEN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Cumplidos los trámites pertinentes, la Corte procede al examen de la cuestión constitucional.

Como viene expuesto, se ha sostenido ante esta Sala Plena, que la llamada **donación** que se exige a los propietarios de acueductos rurales por gravedad, para que al proceder a la venta de sus lotes de terreno, **entreguen el 10% del valor de la enajenación a la Junta Administradora del Acueducto**, es en realidad un gravamen que no ha sido fijado por Ley, razón por la cual, afronta el principio de **legalidad tributaria** consagrado en nuestra Carta Magna, **concerniente a la no obligatoriedad del pago de tributos que no hubiesen sido establecidos legalmente.**

De igual manera se ha insistido, en que esta obligación debió ser establecida a través de una Ley Formal, expedida por la Asamblea Legislativa, a tenor de lo previsto en el artículo 153 numeral 10 de la Constitución Política. Estas razones, a decir del postulante, hacen procedente la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada.

Examinemos detenidamente los argumentos de la demandante:

#### 1. Las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales

La novedad de algunas de las circunstancias que rodean el negocio, hace necesario referirnos, de manera muy puntual, a la naturaleza de la exigencia contenida en el texto demandado, y las características de la "persona jurídica" en cuyo favor se realiza dicha imposición.

En este contexto se advierte, que las llamadas Juntas Administradoras de Acueductos Rurales, reguladas mediante Decreto Ejecutivo No. 40 de 18 de abril de 1994 (G.O. 22.543 de 25 de mayo de 1994), son personas morales, integradas por miembros de la comunidad, a

quienes el Ministerio de Salud les extiende personería jurídica; gozan de la capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones, y tienen entre otras funciones, la administración, operación, y mantenimiento de los sistemas rurales de abastecimiento de agua potable.

El Ministerio de Salud promueve y supervisa la constitución y funcionamiento de estos organismos, a la vez que fiscaliza su gestión, estableciendo las pautas para sus actividades. Es de destacar, que aunque el Estado no hace parte de la Junta, los recursos que ésta maneja si son fiscalizados por el Estado, por varias razones:

En primer lugar, porque los acueductos rurales son obras sanitarias financiadas por el Estado, para brindar el servicio público de abastecimiento de agua a las comunidades rurales. De esta forma, el Gobierno Central se asegura que el servicio sea prestado, pero deja en manos de la comunidad, la administración y operación de la obra.

El Estado también permite a la Junta, la aplicación de tarifas a cada vivienda por el uso del agua, haciendo auto-sostenible la operación y mantenimiento del acueducto. Para este fin, también se ha exigido el pago del 10% del valor de la venta de los globos de terrenos con acueductos rurales por gravedad, suma que a tenor del texto de la resolución censurada, *"puede aumentar los fondos para las mejoras y ampliaciones del acueducto."*

## **2. La exigencia de una carga o gravamen, en beneficio de la Junta Administradora del Acueducto**

La "tributación", en su sentido más amplio, son las cargas que se imponen sobre las rentas, propiedades, mercancías, servicios etc., **para el sostenimiento del gobierno y la prestación de los servicios públicos.** De acuerdo al Dr. Guillermo Cabanellas De Torres, en su Diccionario Jurídico Elemental, pág. 154, el impuesto no es más que **"la contribución, gravamen, carga, o tributo que se ha de pagar, casi siempre en dinero, por las tierras, frutos, mercancías, industrias, actividades mercantiles y profesiones liberales, para sostener los gastos del Estado y las restantes corporaciones públicas."**

En este contexto, la opinión del Pleno se orienta hacia la conclusión, de que la carga impuesta en la Resolución No. 028 de 31 de enero de 1994, efectivamente constituye una forma de tributación (sobre la enajenación de cierta categoría de bienes inmuebles). Así, pese al **hibridismo jurídico** de la creación y funcionamiento de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales, está claro que sus actividades se originan en la delegación efectuada por el Ministerio de Salud, para administrar la prestación de un servicio público.

De ello se sigue, que le asiste razón a la impugnante, cuando sostiene que se trata de una carga que no fue establecida a través de una Ley en sentido formal, proveniente de la Asamblea Legislativa, que afrenta el principio de legalidad tributaria, y el artículo 153 numeral 10 de la Constitución Nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, y dado que en materia de justicia

constitucional objetiva rige el principio dispositivo atenuado (interpretación sistemática de la Constitución), que permite a la Corte confrontar los actos impugnados con la totalidad de los preceptos del Estatuto Fundamental, hemos de señalar que el literal c) del artículo 1º de la Resolución No. 028 de 31 de enero de 1994, también infringe de manera directa, el artículo 44 de la Carta Magna, por cuanto afecta el derecho del propietario de la parcela o globo de terreno de disponer de su bien inmueble, y de obtener un lucro a partir de su venta, conminándolo a ceder parte de ese valor de enajenación, en beneficio de la Junta del Acueducto.

Hemos indicado, que la razón de ser de la carga pecuniaria, parece ubicarse en varios motivos. Primero, está el hecho de que los acueductos rurales son obras sanitarias construidas con la activa participación de la comunidad, y en un sentido amplio, "pertenece a la comunidad". En ese orden de ideas, es claro que el propietario de un inmueble beneficiado con la obra del acueducto por gravedad, ve incrementado el valor de esas tierras, de lo que parece desprenderse su "obligación" de contribuir con un porcentaje importante del valor de la venta del inmueble. No obstante, no deja de constituir una carga que afecta la disposición de su derecho de propiedad.

Por otra parte, es evidente que la exigencia del pago del 10% del valor de la venta no es un acto de "donación", toda vez que una de las características esenciales -sino la más importante-, de la donación, *es que*

*se trata de un acto de liberalidad, materializada en el desprendimiento patrimonial o económico de un sujeto, que ve disminuido su pecunio, a voluntad, en favor de otro.* (Ver sentencia del Pleno de la Corte de 7 de diciembre de 1990) Salta a la vista, que el elemento volitivo de liberalidad no está presente en la previsión ministerial examinada, lo que constituye una razón adicional para estimar que se ha producido el vicio constitucional comentado.

Por estas razones, el Tribunal debe acceder a la pretensión constitucional contenida en la demanda.

En mérito de lo expuesto, la CORTE SUPREMA PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el literal c) del artículo 1° de la Resolución No. 028 de 31 de enero de 1994, dictada por el Ministerio de Salud.

**NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL.**

**ADAN ARNULFO ARJONA L.**

**ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ**

**GRACIELA J. DIXON L.**

**ROGELIO A. FABREGA Z.**

**JOSE MANUEL FAUNDES**

**ARTURO HOYOS**

**CESAR PEREIRA BURGOS**

**WINSTON SPADAFORA F.**

**JOSE A. TROYANO**

**CARLOS H. CUESTAS**  
Secretario General