

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN  
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 2

*Referencia:* 2-1994

*Año:* 1994

*Fecha (dd-mm-aaaa):* 19-08-1994

*Título:* DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Gaceta Oficial:* 22684

*Publicada el:* 16-12-1994

*Rama del Derecho:* DER. CONSTITUCIONAL

*Palabras Claves:* Demanda de inconstitucionalidad, Corte Suprema de Justicia, Sentencias, Fallos

*Páginas:* 7

*Tamaño en Mb:* 1.060

*Rollo:* 102

*Posición:* 1108

instancia a fin de que la autoridad superior a la que resolvió el asunto revise las actuaciones del inferior.

El demandante afirma que la decisión de lanzamiento dictada por el Juez Municipal está afectando derechos laborales de los trabajadores que laboran en el Bar el Labrador. No obstante, este hecho no debe significar que por sí esa decisión sea inconstitucional como se manifiesta en la demanda.

Estas consideraciones conducen al Pleno a tomar una decisión contraria a las pretensiones del demandante.

En virtud de lo expuesto, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que la resolución de 22 de septiembre de 1989, dictada por el Juez Sexto Municipal del Distrito de Panamá, Ramo Civil, NO ES INCONSTITUCIONAL porque no viola el artículo 17 ni ningún otro artículo de la Constitución Nacional.

**NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL**

**AURA E. GUERRA DE VILLALAZ**

**ARTURO HOYOS  
ELOY ALFARO DE ALBA  
RAUL TRUJILLO MIRANDA  
JOSE MANUEL FAUNDES**

**CARLOS LUCAS LOPEZ  
EDGARDO MOLINO MOLA  
FABIAN A. ECHEVERS  
LUIS CERVANTES DIAZ**

**CARLOS H. CUESTAS G.**  
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original  
Panamá, 17 de noviembre de 1994

Secretario General  
Corte Suprema de Justicia

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
(Fallo del 19 de agosto de 1994)

**MAGISTRADA PONENTE: AURA E. GUERRA DE VILLALAZ**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICDO. MARIO ALEXANDER GONZÁLEZ EN REPRESENTACIÓN DE LUZMILA ANGULO PRESIDENTA Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS DE TRANSPORTE DE PANAMA, R.L. (FECOOTRANS), Y EN CONTRA DE LOS ARTICULOS 6 Y 11 DEL DECRETO EJECUTIVO Nº 273 DEL 25 DE AGOSTO DE 1993.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. - PLENO. - Panamá, diecinueve (19) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

**V I S T O S:**

*LUZMILA ANGULO, como Presidenta y Representante Legal de la  
FEDERACIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS DE TRANSPORTE DE PANAMA,*

R.L. (FECOOTRANS) confirió poder especial al licenciado Nario Alexander González para que demandara la inconstitucionalidad de los artículos seis (6) y once (11) del DECRETO EJECUTIVO Nº273 del 25 de agosto de 1993, publicado en la Gaceta Oficial Nº22.366 del 25 de agosto de 1993.

Al estimar que se cumplen los requisitos del artículo 2551 del Código Judicial, se admitió la demanda de inconstitucionalidad presentada y acto seguido se corrió traslado al Procurador General de La Nación para que emitiera concepto en un término que no excediera de diez días.

Mediante vista Nº24 del 16 de junio de 1994, el Procurador General de La Nación emitió concepto, el que aparece de folios 12 a 20 de este expediente y, por Secretaría se le dio continuidad al trámite de publicidad que establece la ley y con ese propósito, se publicó durante tres días consecutivos en un periódico de circulación nacional, el edicto 577, en virtud del cual se fija en lista este negocio por el término de 10 días para que el demandante y todas las personas interesadas presentaran por escrito sus argumentos sobre el caso.

Vencido el término de los diez días posteriores a la última publicación del edicto en virtud del cual se pone en conocimiento de los interesados el lapso legal para presentar argumentos por escrito, se ha pasado el expediente al despacho de la Magistrada Sustanciadora para presentar el proyecto de decisión, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 2556 del Código Judicial.

#### A. LO QUE SE DEMANDA

La acción de inconstitucionalidad va dirigida contra los artículos seis (seis) y once (11) once del DECRETO EJECUTIVO Nº273 del 25 de agosto de 1993, por medio del cual se desarrolla el actual Reglamento de Tránsito y que fuera publicado en la Gaceta Oficial Nº22.366 del 25 de agosto de 1993, su tenor es el siguiente:

"Artículo 6: Los Talleres o empresas concesionarias del revisado especial de transporte Terrestre Público de Pasajeros deberán cobrar a cada propietario de vehículo a motor y remolque la suma de \$10.00 (Diez Balboas) en concepto de inspección Vehicular, de los cuales \$10.00 corresponden al Tesoro nacional y \$10.00 a la empresa o taller concesionario."

Artículo 11: Los Talleres o empresas concesionarias del revisado especial de transporte Terrestre Público de Pasajeros deberán cobrar a cada propietario de vehículo a motor y remolque la suma de \$20.00 (veinte Balboas) en concepto de inspección vehicular, de los cuales \$10.00 corresponden al Tesoro Nacional y \$ 10.00 a la empresa o taller concesionario."

**B. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS:**

Como disposiciones infringidas, el demandante aduce los siguientes artículos de la Constitución Política vigente y el concepto de la infracción lo explica así:

"Artículo 153: La función legislativa es de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente: 1...  
ejercida por medio de la Asamblea Legislativa Constitución y en especial para lo siguiente: 2...  
y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio

10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos".

Concepto de la Infracción: Las normas jurídicas contenidas en los artículos 6 y 11 del Decreto 273, al fijar una contribución pecuniaria de \$10.00 y \$ 20.00 respectivamente por el servicio del revisado vehicular, a favor del Tesoro Nacional y de las empresas concesionarias, están infringiendo de manera ostensible la Constitución Política, en virtud de que la facultad de establecer contribuciones está reservada exclusivamente para la Asamblea Legislativa a través de la expedición de Leyes.

Al estar reservada la función de establecer las contribuciones nacionales a la Asamblea Legislativa, no puede otro Organó del Estado Abrogarse indebidamente funciones que no le están dadas; tal es el caso de lo que ha ocurrido al expedir el Señor Presidente de la República el Decreto Ejecutivo Nº273, a través del cual ha fijado contribuciones a favor del Tesoro Nacional.

Artículo 179. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del ministro respectivo:

1...  
2...  
.....

16. Ejercer las demás atribuciones que le correspondan de acuerdo con esta Constitución y la Ley".

tendría que ceñirse a lo dispuesto en la Ley objeto de reglamentación, sin excederse.

De modo que infringe la Constitución, en el artículo 179, los artículos 6 y 11 del Decreto Ejecutivo Nº273 del 25 de agosto de 1993.

"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas".

**CONCEPTO DE LA INFRACCION:**

*Se atenta abiertamente contra el principio de la estricta legalidad que debe caracterizar a los actos administrativos. En el caso que nos ocupa existe una extralimitación de funciones por parte del Presidente de la República, al establecer disposiciones contrarias a la Constitución y a la Ley, ya que ni la Constitución ni Ley alguna lo ha facultado para establecer contribuciones económicas a favor del tesoro Nacional, tal como lo ha dispuesto en los artículos 6 y 11 del Decreto Ejecutivo NQ273 del 25 de agosto de 1993.*

*"Artículo 48. Nadie está obligado a pagar legalmente establecidos y cuya cobranza no se contribución ni impuesto, que no estuvieren hiciera en la forma prescrita por las Leyes".*

**CONCEPTO DE LA INFRACCION:**

*Los ciudadanos panameños está obligados a pagar una contribución que no ha sido legalmente establecida y cuya cobranza tampoco está ajustado a ningún procedimiento prescrito por las Leyes de la República. El cobro de las sumas a que hacemos referencia se ha hecho de obligatorio y forzoso cumplimiento, ya que de otra manera no se podrá adquirir la placa de circulación vehicular.*

**CRITERIO DE LA PROCURADURIA**

*El Procurador General de La Nación, al emitir concepto sobre este caso, se declara partidario de la declaración de inconstitucionalidad pedida, expresando en los pertinente lo que se transcribe:*

*"observa esta Procuraduría que, en efecto, los artículos impugnados establecen el cobro de una suma por la inspección vehicular y, como hemos visto, el instrumento normativo que origina este gravamen es un decreto ejecutivo, el cual, como es sabido, tiene jerarquía inferior a la ley formalmente expedida por el Organismo Legislativo. En síntesis la Constitución consagra lo que la doctrina denomina el principio de la reserva legal para determinadas materias, las cuales señala expresamente la propia disposición constitucional, entre estas materias se encuentra la impositiva, quedando excluida su regulación por cualquier otro tipo de fuentes de inferior jerarquía.*

*El caso en estudio revela que mediante un decreto ejecutivo se ha establecido una especie de tasa ya que, con ella, se recauda una tarifa por cada vehículo que es revisado para poder transitar en óptimas condiciones. La Corte Suprema de Justicia en diversas ocasiones ha manifestado que las tasas cuando*

*sean de carácter nacional, es decir, cuando tengan aplicación en todo el territorio de la República, deben ser establecidas por una ley formal con excepción, únicamente, de las tasas municipales. Así lo ha sostenido el Pleno de la Corte en fallos de 21 de septiembre de 1950, de 15 de junio de 1954, de 8 de agosto de 1967, de 11 de abril de 1989 y más recientemente en fallo de 21 de febrero de 1992, señalando específicamente en este último, que el principio de legalidad comprende también las tasas. Distinto sería si la creación de la carga tributaria hubiera sido expedida por ley y, posteriormente, es objeto de reglamentación; siempre y cuando esta última desarrolle la ley fielmente, situación que no ocurre en esta oportunidad, pues el Reglamento de Tránsito también fue aprobado mediante decreto ejecutivo y, por otra parte, no existe, como se ha dicho, ley formal que previamente haya consagrado un gravamen de este tipo.*

*En la doctrina se conoce como "principio de*

legalidad del impuesto", el cual implica que "desde su origen hasta su extinción el impuesto debe estar apoyado y sostenido por la ley" (VÁSQUEZ, Susana Beatriz. "Aplicación del Principio de Legalidad". Aspectos Fundamentales de la Problemática Actual del derecho Tributario. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1993, p.103). Este principio deriva del enunciado nullum tributum sine lege, (no hay tributo sin Ley).

Luego de las explicaciones precedentes, podemos concluir que los artículos demandados son inconstitucionales ya que, nuestra Constitución, en sus Artículos 48 y 153,

señalan respectivamente que los impuestos y la forma para su cobro deben establecerse mediante leyes; asimismo, la última norma indica que la creación de los tributos se ejerce a través del Organismo Legislativo. este numeral décimo del Artículo 153 de la Constitución Política, reafirma el principio de legalidad en materia tributaria, consagrado en el Artículo 48 *ibidem*, pues atribuye como función exclusiva de la Asamblea Legislativa, la creación de impuestos y contribuciones nacionales. De allí que, a juicio de esta Procuraduría, la pretensión contenida en esta acción de inconstitucionalidad es violatoria de los artículos antes mencionados".

#### CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Las disposiciones censuradas por inconstitucionales fueron desarrolladas dentro de un Decreto Ejecutivo que aprueba el Reglamento de Tránsito que se encuentra vigente en la República de Panamá. Dichas normas, como se desprende de su texto, establecen el cobro de una suma de dinero por la inspección vehicular.

Los argumentos que expone el demandante se refieren al hecho de que mediante un Decreto Ejecutivo no se pueden crear cargas impositivas, toda vez que éstas sólo pueden ser producidas por leyes.

Las normas atacadas de inconstitucionalidad establecen una tasa o tarifa a favor del Estado que, de no ser pagada, los dueños de los vehículos no pueden obtener el respectivo revisado, lo que a su vez genera su imposibilidad de comprar la respectiva placa de circulación y en consecuencia se les veda su derecho a transitar por el territorio de la República, resultando en consecuencia un tributo obligatorio.

Establecen estas mismas disposiciones, que parte del recaudo pasará a manos del tesoro nacional y la otra parte a la empresa o taller concesionario.

Del texto del artículo 153, numeral 10 de la Constitución Nacional, se desprende que la función legislativa la ejerce La Asamblea Legislativa y que entre sus funciones está la de establecer los impuestos y contribuciones. De lo anterior se concluye que los impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales solo

pueden ser establecidos por la ley, de modo que cualquier norma de una jerarquía distinta a la ley, no será idónea para crearlos. Lo que se traduce en que el contenido de los artículos 6 y 11 del Decreto Ejecutivo N°273 del 25 de agosto de 1993 contraviene el texto del artículo 153, numeral 10, pues crean tributos a favor del Estado y sin embargo, no emanan de una ley, violándose en consecuencia esta norma de manera directa por omisión en su cumplimiento.

Por otra parte el artículo 179 de la Constitución Nacional, menciona una por una, cuales son las atribuciones que puede ejercer el Presidente de la República, con la participación del respectivo Ministro, no pudiendo en consecuencia realizar otras que la Constitución y la Ley no le señalen. De modo que, al no estar la función de establecer impuestos, contribuciones nacionales o rentas incluida dentro de las mismas, se concluye que el texto de esta disposición también resulta violado, de manera directa por omisión, al tenor de los artículos 6 y 11 del Decreto Ejecutivo N°273 del 25 de agosto de 1993.

El artículo 18 de la Constitución Nacional, por su mero contenido programático, no consagra derechos sociales ni individuales específicos, no resulta en consecuencia susceptible de violación de manera directa o indirecta.

El artículo 48 de la Constitución Nacional consagra el derecho de toda persona a no pagar contribución ni impuesto que no estuviere legalmente establecido. Ello significa que en materia tributaria existe el principio de reserva legal o estricta legalidad, que hace depender la existencia jurídica de la contribución de una ley formal que le imprima carácter normativo, vulnerando las normas atacadas de inconstitucionalidad el contenido de esta disposición de modo directo por omisión.

En un fallo del Pleno de esta Corporación de Justicia, concerniente al pago de tasas establecidas por el Ministerio de Salud a los matarifes, se sostuvo el siguiente criterio:

"así como se ha dicho que no hay delito sin ley, también se ha dicho Nullum Tributum Sine Lege, no hay tributo sin ley previa que lo establezca. Las tasas por ser un tributo, están sometidas al principio de que sólo pueden ser creadas por ley. Los Municipios pueden reglamentar tasas por acuerdos municipales, autorizados por la ley orgánica de los Municipios y también facultados por la Constitución, de acuerdo con el artículo 243, Nº2 de la Carta Magna, que los faculta para cobrar tasas por el uso de sus bienes y servicios. Igualmente ciertas Instituciones Autónomas cobran tasas por los servicios que prestan debidamente autorizadas por sus respectivas leyes orgánicas.

Las tasas de carácter nacional, como las que trata el Decreto 452 de 1990 sólo pueden ser autorizadas por la ley, ya sea una ley especial que crea las tasas o la ley Orgánica del Ministerio de Salud. El Decreto 452 impugnado

no expresa en ninguna parte en qué ley se funda o encuentra autorización para expedir la reglamentación de las mencionadas tasas de servicios de inspección sanitaria. La Ley 66 de 1947, (Código Sanitario) se permite fijar el arancel para el registro y análisis de drogas y especialidades farmacéuticas y los derechos que se deriven del control biológico de los productos que se analicen en el Laboratorio Central (Artículo 187 y 188)".

El artículo 48 de la Constitución Nacional, relacionado con el artículo 274 de la misma Constitución, establecen de manera clara que no existe obligación de pagar contribución o impuesto que no haya establecido por ley. Igualmente el artículo 153, Nº10 de la Constitución le atribuye la competencia de fijar impuestos u contribuciones a la Asamblea Legislativa."

Así las cosas, es clara la violación de los artículos 153, numeral 10, 179 ordinal 16 y el 48 de la Constitución Nacional, dado el texto de los artículos 6 (seis) y 11 (once) del Decreto Ejecutivo 273 del 25 de agosto de 1993, por lo que su contenido debe ser declarado inconstitucional.

Por lo tanto, la **CORTE SUPREMA, PLENO**, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley, **DECLARA** que son **INCONSTITUCIONALES** los artículos 6 (seis) y 11 (once) del Decreto Ejecutivo Nº273 del 25 de agosto de 1993 expedido por el Presidente de la República con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia, por ser violatorios de los artículos 153, numeral 10, 179 ordinal 16 y el 48 de la Constitución Nacional.

**NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL**

**AURA E. GUERRA DE VILLALAZ**

**ARTURO HOYOS  
ELOY ALFARO DE ALBA  
RAUL TRUJILLO MIRANDA  
JOSE MANUEL FAUNDES**

**CARLOS LUCAS LOPEZ  
EDGARDO MOLINO MOLA  
FABIAN A. ECHEVERS  
LUIS CERVANTES DIAZ**

**CARLOS H. CUESTAS G.**  
Secretario General

Lo anterior es fiel copia de su original  
Panamá, 17 de noviembre de 1994

Secretario General  
Corte Suprema de Justicia