

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 6

*Referencia:* 6-96

*Año:* 1996

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 21-05-1996

*Título:* DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICDO.  
ISAAC LADRON DE GUEVARA EN REPRESENTACION DE EVELIA MUÑOZA DE ZAE

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Gaceta Oficial:* 23105

*Publicada el:* 21-08-1996

*Rama del Derecho:* DER. CONSTITUCIONAL

*Palabras Claves:* Sentencias y fallos judiciales, Sentencias

*Páginas:* 8

*Tamaño en Mb:* 1.000

*Rollo:* 140

*Posición:* 1297

# GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO XCII

PANAMA, R. DE PANAMA MIÉRCOLES 21 DE AGOSTO DE 1996

Nº23,105

## CONTENIDO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

FALLO DEL 21 DE MAYO DE 1996

"DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICDO. ALEXIS VIANOR HERRERA, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACION" ..... PAG. 7

FALLO DEL 5 DE JUNIO DE 1996

"DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LICDO. ISAAC LADRON DE GUEVARA, EN REPRESENTACION DE EVELIA MUÑOZ DE SANCHEZ" ..... PAG. 9

FALLO DEL 30 DE MAYO DE 1996

"RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADO POR MORGAN & MORGAN CONTRA LA RESOLUCION JD-Nº. 016-94 EXPEDIDA POR LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES" ..... PAG. 20

VIDA OFICIAL DE PROVINCIA  
CONSEJO MUNICIPAL DE CAÑAZAS

ACUERDO No. 11

(De 30 de abril de 1996)

"POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS EN CUANTO A LA VIDA JURIDICA DEL DISTRITO Y SE CREA EL PEÑON COMO REGIMIENTO" ..... PAG. 31

ACUERDO No. 14

(De 18 de junio de 1996)

"POR EL CUAL SE APRUEBA UN NUEVO CONCEPTO Y SE DICTAN LAS MODIFICACIONES DE LA EDIFICACION DEL MERCADO AGRICOLA MUNICIPAL COMO UN PROYECTO DE URGENCIA NOTORIA DEL DISTRITO DE CAÑAZAS" ..... PAG. 32

AVISOS Y EDICTOS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

FALLO DEL 21 DE MAYO DE 1996

MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS ENT. 389-95  
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por el Lcdo. Alexis Vianor Herrera, en su propio nombre y representación, para que se declare nulo por ilegal, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 175 de 14 de septiembre de 1995, emitido por el Organó Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro.

REPUBLICA DE PANAMA

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

-SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintiuno (21) de mayo de mil novecientos

noventa y seis (1996).

V I S T O S:

El licenciado Alexis Vianor Herrera, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado demanda

# GACETA OFICIAL

## ORGANO DEL ESTADO

Fundada por el Decreto de Gabinete N° 10 del 11 de noviembre de 1903

**LICDO. JORGE SANIDAS A.**  
**DIRECTOR**

**OFICINA**  
Avenida Norte (Eloy Alfaro) y Calle 3a. Casa N° 3-12,  
Edificio Casa Amarilla, San Felipe Ciudad de Panamá,  
Teléfono 228-8631, Apartado Postal 2189  
Panamá, República de Panamá  
**LEYES, AVISOS, EDICTOS Y OTRAS**  
**PUBLICACIONES**  
NUMERO SUELTO: B/. 2.00

**MARGARITA CEDEÑO B.**  
**SUBDIRECTORA**

Dirección General de Ingresos  
**IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES**  
Mínimo 6 Meses en la República: B/. 18.00  
Un año en la República B/.36.00  
En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo  
Un año en el exterior, B/.36.00, más porte aéreo

Todo pago adelantado.

*contencioso administrativa de nulidad, con el objeto que se declare nulo, por ilegal, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 175 de 14 de septiembre de 1995, emitido por el Organo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro.*

*En la demanda, se solicita que se declare nulo el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 175 de 14 de septiembre de 1995 expedido por el Organo Ejecutivo por medio del cual, "se habilita papel sellado para uso exclusivo de las Notarías." Esa norma tiene el siguiente texto:*

**"ARTICULO:** Los instrumentos públicos y demás actos notariales que se expidan en papel que no cumpla con los requisitos exigidos por este Decreto se presumirán, a estos efectos, sin valor legal, sin perjuicio de las sanciones establecidas en los artículos 986 y 987 del Código Fiscal."

*Sostiene el apoderado judicial de la parte demandante que, el acto impugnado ha infringido los artículos 956, 986, 987 del Código Fiscal y el artículo 1141 del Código Civil cuyos textos son los siguientes:*

**"ARTICULO 956:** Cuando llegare a faltar papel sellado para el expendio se usará papel habilitado para los actos y documentos en que deban emplearse conforme a este Título. La habilitación se hará por medio de

una nota fechada y firmada que pondrá el funcionario recaudador respectivo, cobrando el importe del papel sellado mediante las estampillas correspondientes, que adherirá y anulará en el papel que así se habilite.

También podrán habilitarse como papel sellado los formularios preparados oficialmente por dependencias del gobierno nacional, impresos en papel simple adhiriéndose estampillas fiscales que cubran el valor del papel sellado, los cuales serán anulados por el funcionario que reciba o expida los formularios mencionados.

También podrá el Órgano Ejecutivo habilitar como papel sellado hojas de papel de calidad y dimensiones similares a las de aquel, para uso exclusivo de las Notarías Públicas que funcionen en la República, estableciendo los requisitos que estimen convenientes para garantizar la autenticidad de dicho papel y para evitar su falsificación. Este papel se denominará "PAPEL NOTARIAL". Hechas las habilitaciones de que trata este párrafo las Notarías estarán obligadas al uso de "PAPEL NOTARIAL" y no podrán usar el papel sellado de que trata el artículo 496 del Código Fiscal.

La violación de esta disposición acarreará la pérdida del cargo sin perjuicio de las sanciones fiscales que correspondan y multa de mil balboas (B/. 1,000.00) a cinco mil balboas (B/. 5,000.00)

**ARTICULO 986:** El que falsifique el papel sellado, las estampillas postales o las estampillas de timbre fiscal de la República, será castigado con reclusión por cuatro (4) a ocho (8) años, y multa de cuatro mil a diez mil balboas (B/. 4,000.00 a B/. 10,000.00) según la cuantía de la falsificación.

El que a sabiendas haga uso de papel sellado o estampillas postales o estampillas de timbre fiscal de la República falsificados o los ponga a la venta, o de cualquier otra manera los ponga en circulación, será castigado con reclusión por tres (3) a seis (6) años de multa de dos mil a seis mil balboas (B/. 2,000.00 a B/. 6,000.00) según la cuantía de la falsificación..."

**ARTICULO 987:** Los que otorguen, admitan, presenten, transmitan o autoricen documentos sin que en éstos aparezcan que se ha pagado el impuesto correspondiente, serán sancionados con multa no menos de diez (10) veces ni mayor de cincuenta (50) veces la suma defraudada o arresto de uno (1) a tres (3) años. En ningún caso la multa podrá ser inferior a cincuenta balboas (B/. 50.00)...

**ARTICULO 1141 del Código Civil:** Hay nulidad absoluta en los actos o contratos.

1. Cuando falta alguna de las condiciones esenciales para su formación o para su existencia;

2. Cuando falta algún requisito o formalidad que la ley exige para el valor de ciertos actos o contratos, en consideración a la naturaleza del acto o contrato y no a la calidad o estado de la persona que en ellos interviene;

3. Cuando se ejecuten o celebren por personas absolutamente incapaces, entendiéndose únicamente por tales, los dementes, los sordomudos que no puedan darse a entender por escrito y los menores impúberes."

El licenciado Alexis Vianor Herrera V., fundamenta su pretensión en los siguientes hechos:

1. En ejercicio de la potestad reglamentaria que le atribuye la parte final del artículo 956 del Código Fiscal, el Órgano Ejecutivo expidió el Decreto Ejecutivo No. 175 de 14 de septiembre de 1995, por el cual regula la habilitación de papel común como papel sellado para uso exclusivo de las Notarías.
2. La citada disposición del Código Fiscal señala las sanciones que acarrea la violación de dicha disposición contemplando tres tipos de penas, a saber: pérdida del cargo, las sanciones fiscales que correspondan y multas de Mil a Cinco Mil Balboas.
3. Los Artículos 956, 986 y 987 del Código Fiscal tienen contempladas todas las penas a que se hacen acreedores los que falsifiquen o los que otorguen, admitan, presenten, transmitan o autoricen documentos sin el pago del impuesto de timbre correspondiente.
4. El artículo 1141 del Código Civil, señala taxativamente las causas de nulidad absoluta de los actos o contratos.
5. El artículo 8 del Decreto Ejecutivo 175 de 14 de septiembre de 1995, siendo un decreto reglamentario, adiciona una sanción o pena no contemplada en la ley fiscal ni en el Código Civil, al declarar sin valor legal los instrumentos públicos y demás actos notariales que se expidan en papel común habilitado como papel sellado con fines notariales que no cumpla con los requisitos exigidos en el decreto reglamentario."

El Ministro de Hacienda y Tesoro, envió el respectivo informe explicativo de conducta, mediante la Nota Nº101-01-663-DMHYT de 12 de octubre de 1995. En dicha nota, se expresa de fojas 15 a 17, lo siguiente:

"...  
Mediante la Ley Nº38 de 10 de abril de 1974, se adicionó un párrafo al artículo 956 del Código Fiscal, facultándose al Órgano Ejecutivo para habilitar, como papel sellado, hojas de papel de calidad y dimensiones similares a las de aquel, para uso exclusivo de las Notarías Públicas que funcionen en la República.

La meritada disposición legal faculta, además, al Organismo Ejecutivo para que establezca requisitos que estime convenientes para garantizar la autenticidad de dicho papel y para evitar su falsificación.

...  
De acuerdo con el artículo 956 del Código Fiscal, la Dirección General de Ingresos tiene la facultad legal de habilitar como papel sellado hojas de papel de calidad y dimensiones similares a las de aquel; esto de conformidad a los parámetros establecidos en el artículo 947 de la citada ex-certa legal. Además, conforme al Decreto 175 se pueden establecer aquellos otros requisitos que permitan garantizar la autenticidad del papel habilitado, puesto que dentro de ello queda así comprendido en la frase "estableciendo los requisitos que estime convenientes para garantizar la autenticidad de dicho papel y evitar su falsificación".

El Decreto 175 ha respondido a la escasez de papel sellado, previendo que sea eludido o defraudado el Fisco con la utilización o uso de papel con medidas, calidades distintas y las hojas del papel habilitado. A tal punto es la restricción del Código Fiscal que advierte que "no podrán usar papel sellado de que trata el artículo 946...".

Honorable Magistrado, el artículo 8 del Decreto 175 establece una presunción procesal que hace posible o que es conveniente para la exigencia del papel habilitado y garantiza la cabal aplicación del mismo, ya sea en cuanto a su uso, dimensiones y calidades que a su vez permitirán garantizar o probar en un momento dado la existencia de aquellos actos que deban hacerse constar por instrumento o documento público.

No está demás señalar que existe para las Notarías la obligación de utilizar el papel habilitado de manera que es indispensable que el Decreto 175 advirtiera a la ciudadanía en general, que el no uso del papel habilitado trae como consecuencia probable los efectos ya contemplados en otras disposiciones como el Código Civil y Judicial, que prevén las consecuencias del no cumplimiento de la solemnidades formales de los actos que deben hacerse constar en papel sellado genuino o habilitado."

La Procuradora de la Administración contestó la demanda mediante la Vista N23 de 2 de enero de 1996, en la cual apoya las pretensiones de la parte demandante, por considerar que el acto administrativo citado es ilegal.

La Sala Tercera (Contencioso Administrativo) pasa a resolver la presente controversia previas las siguientes consideraciones.

Observa la Sala, que la demanda de nulidad que nos ocupa, se basa en el hecho que, según la parte demandante, el Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro ha rebasado el ámbito de la ley que pretende reglamentar, al declarar en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 175 de 14 de septiembre de 1995 sin valor legal "los instrumentos públicos y demás actos notariales que se expidan en papel que no cumpla con los requisitos exigidos por este Decreto".

La Sala se ha manifestado en diversas ocasiones en relación con la facultad que posee el Presidente de la República con el Ministro respectivo de reglamentar las leyes, la cual está concedida en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución Política. En esa norma se señala que el Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, tiene potestad para reglamentar las leyes que lo requieran a fin de asegurar o facilitar su cumplimiento o aplicación.

De lo antes expuesto, se colige que no se trata de una función legislativa, sino de una potestad para reglamentar leyes concedida al Organo Ejecutivo para su efectiva aplicación y cumplimiento. En ese sentido Gustavo Penagos afirma que, "la generalidad que tiene o debe tener la orden o el reglamento no es criterio suficiente para hacerlo participar de la función legislativa, porque él no "crea" modifica ni extingue una norma jurídica. Solamente provee,

en forma general, el modo práctico de su aplicación." (El Acto Administrativo, Tomo I, Cuarta Edición, Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, 1987, pág. 425).

Igualmente esta Sala ha señalado que la potestad reglamentaria posee una serie de límites que se derivan del principio constitucional de la "reserva de ley", como de la propia naturaleza de los reglamentos, particularmente los reglamentos de ejecución de ley, como en este caso, que están subordinados a ella. Es decir, dichos actos no pueden alterar en ningún caso, ni el texto ni el espíritu de la ley que reglamenta. Como corolario de lo anterior, también se ha manifestado que los límites de la potestad reglamentaria pueden ser de carácter formal o de índole material. Con respecto a este tópico, la Sala en sentencia fechada el 29 de octubre de 1991 señaló que:

"los primeros atañen a la competencia para dictar el reglamento, al respecto por las normas de superior jerarquía, sobre todo a la Constitución y a las leyes, según se prevé en el artículo 15 del Código Civil, y al respecto por el procedimiento legal para la elaboración y promulgación de los reglamentos. Los límites materiales hacen relación con la limitación de la potestad discrecional de reglamentar las leyes, que debe ejercerse en interés público y no con abuso o desviación de poder; a la materia que puede ser objeto del reglamento, entendiéndose que el mismo está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público. (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, op. cit., pág. 216) y también se refiere a la irretroactividad de los reglamentos, en virtud del principio previsto en el artículo 43 de la Constitución que, si bien se refiere a las leyes, a fortiori es aplicable a los reglamentos, que están subordinados a las leyes."

Después del análisis efectuado, queda claro, pues, que todo reglamento está subordinado tanto a la Constitución como a las leyes, de conformidad con el artículo 15 del



*Código Civil. En el caso de los reglamentos de ejecución de las leyes, el respeto a la jerarquía normativa es, como ha quedado establecido, uno de los límites formales de la potestad reglamentaria. No obstante, a criterio de la Sala, no se ha dado la violación a los artículos 956, 986 y 987 del Código Fiscal, toda vez que la presunción contemplada en el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 175 de 14 de septiembre de 1995, no infringe las citadas normas del Código Fiscal, pues, no impone cargas tributarias, ni sanciones pecuniarias o privativas de la libertad.*

*Finalmente, en cuanto al cargo de ilegalidad que se le imputa al artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 175 de 14 de septiembre de 1995, por ser violatorio del artículo 1141 del Código Civil, coincide la Sala con lo expresado por la parte actora en la medida en que aquella norma reglamentaria establece una presunción de nulidad de un acto privado la cual no admite prueba en contrario. Esa sanción no está contemplada en la ley. Lo anterior es así, dado que, si bien es cierto que en nuestro país la potestad reglamentaria de las leyes puede extenderse a diversas materias del campo jurídico privado, no es menos cierto que el Organismo Ejecutivo sólo puede hacerlo si la materia no constituye reserva de ley como es el caso de las presunciones jure et de jure.*

*En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES NULO POR ILEGAL el artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 175 de 14 de septiembre de 1995 emitido por el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro.*

NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL

ARTURO HOYOS

MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

EDGARDO MOLINO MOLA

JANINA SMALL  
Secretaria