



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 4 de agosto de 2008

**Proceso de
Inconstitucionalidad**

El licenciado **Publio Ricardo Cortés C.**, actuando en su propio nombre, demanda la inconstitucionalidad de las frases "complementación reglamentaria" y "por medio de resoluciones", ambas contenidas en el primer párrafo del **artículo 5 del decreto de gabinete 109 de 1970, reformado por la ley 56 de 1996.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la demanda de inconstitucionalidad, descrita en el margen superior.

I. Frases acusadas de inconstitucionales.

Entendemos que, a través de la acción que ocupa nuestra atención, el accionante solicita al Tribunal Constitucional que se declaren inconstitucionales las frases "complementación reglamentaria" y "por medio de resoluciones", ambas contenidas en el primer párrafo del artículo 5 del decreto de gabinete 109 de 1970, por medio del cual se reorganiza la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro, hoy de Economía y Finanzas, reformado por la ley 56 de 1996, por medio de la cual se elimina la impresión del papel sellado y notarial y se

modifican otras disposiciones, cuyo texto íntegro se transcribe seguidamente para su mejor comprensión:

“Artículo 5. El Director General de Ingresos es responsable de la planificación, dirección, coordinación y control de la organización administrativa y funcional de la Dirección General de Ingresos; de la permanente adecuación y perfeccionamiento de las estructuras y procedimientos administrativos de acuerdo con los principios y reglas técnicas de Administración Tributaria, para lograr una creciente racionalización en las funciones y el mayor rendimiento fiscal; y de la administración de las leyes impositivas, que comprenden reconocimiento, recaudación y fiscalización de los tributos bajo su jurisdicción, así como de su complementación reglamentaria u orientadora de la aplicación práctica, por medio de resoluciones y absolución de consultas.”

II. Disposición constitucional aducida como violada y el respectivo concepto de infracción.

En la acción extraordinaria bajo análisis, la parte actora indica que las frases demandadas infringen en forma literal, según explica en las fojas 6 a 26 del expediente, el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, que dispone lo siguiente:

“Artículo 184. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:
1...
14. Reglamentar las Leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.
...”

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de examinar el libelo contentivo de la demanda de inconstitucionalidad que nos ocupa, este Despacho observa que el argumento central expuesto por el accionante consiste en que las frases impugnadas le otorgan al director general de Ingresos una especie de potestad reglamentaria de las leyes en materia impositiva, que resulta contraria a la atribución que de conformidad con el numeral 14 del artículo 184 constitucional debe ejercer el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, para reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu.

De acuerdo con lo que se expone en dicho libelo, el artículo 5 del decreto de gabinete 109 de 1970, originalmente no le otorgaba dicha potestad reglamentaria al director general de Ingresos, sino que ello lo hacía el artículo 7 de dicha excerta con valor de ley al asignarle la atribución de *"fijar el criterio de interpretación de las normas tributarias, por medio de Resoluciones"*; sin embargo, sostiene que esta frase fue declarada inconstitucional mediante la sentencia que con carácter final, definitivo y obligatorio, expidiera la Corte Suprema de Justicia el 4 de febrero de 1992, precisamente por considerarse contraria al texto del numeral 14 del artículo 179 (hoy 184) de la Constitución Política de la República.

Explica que, con posterioridad al fallo en mención, la entonces denominada Asamblea Legislativa dictó la ley 56 de 1996, cuyo artículo 6 modificó el primer párrafo del artículo

5 del decreto de gabinete 109 de 1970, otorgándole nuevamente al director general de Ingresos la potestad reglamentaria en materia de leyes impositivas.

En abono a su postura, el abogado impugnante cita un número importante de resoluciones expedidas por ese Tribunal Constitucional que, por una parte, se refieren a la distinción entre reglamentos de ejecución, autónomos y de urgencia y, por la otra, respaldan la posición judicial asumida en la sentencia del 4 de febrero de 1992 antes citada.

Luego del análisis de los argumentos expuestos por el actor en sustento de su pretensión, este Despacho coincide con los mismos, por considerar que las frases demandadas como inconstitucionales colisionan con la norma superior que él invoca como violada, en la medida en que le atribuyen al director general de Ingresos una potestad para **reglamentar** las leyes impositivas que comprenden reconocimiento, recaudación y fiscalización de los tributos bajo la jurisdicción de la Dirección General de Ingresos, desconociendo la competencia que con tal propósito le otorga al Presidente de la República, con la participación del ministro respectivo, el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República.

Después de analizar los extractos de los fallos emitidos por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia citados en la demanda, especialmente la sentencia de 8 de abril de 1997, podemos sintetizar el parecer de esa Corporación Judicial,

en el sentido que la Administración puede expedir 3 tipos de reglamentos sin infringir el Texto Constitucional, a saber:

1. Los **reglamentos de ejecución**, es decir, aquellos que, según la sentencia de 30 de noviembre de 1995 tienen como finalidad desarrollar las leyes sin apartarse de su sentido literal ni de su finalidad racional, y que derivan de la potestad reglamentaria expresamente reconocida por el artículo 179 (hoy 184) numeral 14, de la Constitución Política de la República;
2. Los **reglamentos autónomos o independientes**, que según se explicó en la sentencia de 4 de junio de 1992 no se dictan propiamente para desarrollar o ejecutar una ley concreta o alguno de sus preceptos, sino para suplir un vacío normativo, siendo la necesidad de satisfacer el interés público la causa que en estos casos legitima la actuación de la Administración. Estos reglamentos pueden ser expedidos directamente por algunas entidades públicas con el fin de regular determinadas materias, como son los casos de la Universidad de Panamá (artículo 103), el Tribunal Electoral (artículo 142, numeral 3), la Contraloría General de la República (artículo 280, numeral 2) y los municipios (artículo 242). (Cfr. sentencias de 4 de febrero de 1992, de 4 de mayo de 1995, de 9 de julio de 1993 y de 30 de noviembre de 1995);
3. Los **reglamentos de urgencia**, que de acuerdo con la sentencia de 8 de abril de 1997 son aquellos dictados por gobiernos de Derecho, en materia reservada a las

leyes; tienen un carácter excepcional y, se fundamentan en la necesidad o urgencia de dictarlos con el fin de hacerle frente a grandes calamidades o por razones urgentes de interés público, cuando el Órgano Legislativo está en receso o no se encuentra reunido.

Tomando en consideración lo anterior, observamos que la palabra "**reglamentaria**", contenida en una de las frases tachadas como inconstitucionales, le otorga al director general de Ingresos una atribución que le permite a este servidor público desarrollar a través de reglamentos las leyes existentes en materia impositiva; sin embargo, dicha atribución no es compatible con ninguna de las tres categorías de atribuciones que, conforme el criterio acogido por ese Tribunal, tiene la Administración para expedir reglamentos y, que, según también ha interpretado reiteradamente el Pleno de esa Corporación de Justicia, son las únicas que se adecuan a nuestro marco constitucional.

Por otra parte, somos del criterio que aplicando el principio de divisibilidad de la norma impugnada, reconocido por la jurisprudencia constitucional del país (Cfr. sentencia de 23 de mayo de 1991, entre otras), de acuerdo al cual la nulidad constitucional debe recaer exclusivamente sobre la parte viciada de la norma impugnada, procurando conservarla vigente en todo lo demás, estimamos que la frase "por medio de resoluciones" no resultaría contraria al Texto Constitucional una vez se declare inconstitucional la palabra "reglamentaria", por cuanto entonces aquella pasaría a ser simplemente auxiliar de la otra atribución que le otorga el

texto legal demandado al director general de Ingresos, en cuanto corresponde a la complementación orientadora de la aplicación práctica.

Por consiguiente, invocando el ejercicio de las atribuciones que posee ese Tribunal en materia de control de la constitucionalidad de los actos públicos, recomendamos que el mismo le de una nueva redacción a la última parte del texto legal acusado para que éste quede de la siguiente forma: **"...y de la administración de las leyes impositivas, que comprenden reconocimiento, recaudación y fiscalización de los tributos bajo su jurisdicción, así como de su complementación orientadora de la aplicación práctica, por medio de resoluciones y absolución de consultas."**

En virtud de todo lo antes dicho, la Procuraduría de la Administración opina que únicamente la palabra **"reglamentaria"** contenida en el artículo 5 del decreto de gabinete 109 de 1970, reformado por la ley 56 de 1996, infringe el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política de la República, por lo que solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados del Pleno de la Corte Suprema de Justicia declarar que la misma es **INCONSTITUCIONAL**.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/10/mcs