

**COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE**

Dado en la ciudad de Panamá, a los veintidos días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco (1995).

**ERNESTO PEREZ BALLADARES**  
Presidente de la República

**NITZIA R. DE VILLARREAL**  
Ministra de Comercio e Industrias

Ministerio de Comercio e Industrias  
Es copia auténtica de su original

Panamá, 26 de mayo de 1995  
Dirección Administrativa

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**(Fallo del 3 de enero de 1995)**

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA LICDA. MABEL ATENCIO V., EN REPRESENTACION DEL SEÑOR JAIME PADILLA BELIZ EN CONTRA DEL PARRAFO PRIMERO, SEGUNDA PARTE, DEL ARTICULO 731 DEL CODIGO FISCAL QUE DESIGNA NUEVOS SUJETOS DE RETENCION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

**MAGISTRADO PONENTE: RAUL TRUJILLO MIRANDA**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. - PLENO. - PANAMA, tres (3) de enero de mil novecientos noventa y cinco (1995).**

**VISTOS:**

La licenciada MABEL ATENCIO V., actuando en nombre y representación del señor JAIME PADILLA BELIZ, solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia se declare inconstitucional la segunda parte del párrafo primero del artículo 731 del Código Fiscal y el Decreto Ejecutivo Nº126 de 12 de agosto de 1992.

Mediante Resolución de 15 de enero de 1993, el Pleno no admitió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el Decreto Ejecutivo Nº126 de 12 de agosto de 1992 que designa nuevos sujetos de detención de impuestos sobre la renta y admitió, únicamente, la demanda de inconstitucionalidad en contra del primer párrafo, segunda parte, del artículo 731 del Código Fiscal. En esa resolución se corrió traslado al Procurador General de la Nación para que emitiera concepto. El máximo representante de la Vindicta Pública, se declaró impedido para conocer de la presente acción. Admitido el impedimento, se corrió traslado de la demanda al Suplente de esa Procuraduría, quien, de igual manera, se declaró impedido. Reconocido el impedimento, se le corrió traslado al Fiscal Auxiliar de la

República, a fin de que emitiera concepto, conforme al mandato del artículo 350, numeral 2, del Código Judicial.

Recibida la opinión del Fiscal Auxiliar, se fijó en lista por el término de diez días para que el accionante o personas interesadas presentaran sus argumentos sobre el particular. Este término precluyó sin ser aprovechado por la parte demandada y sin que persona alguna arguyera por escrito sobre el caso.

Pasa el Pleno a resolver, previo las consideraciones que a continuación se hacen.

#### ACTO JUDICIAL IMPUGNADO

El demandante impugna el artículo 731 del Código Fiscal, en su primer párrafo, segunda parte, el cual es del siguiente tenor:

"Se establece el sistema de pago por retención del impuesto sobre la renta en los casos estipulados en los artículos 732, 733 y 734 y en todos los casos que establezca el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro" (Subraya la Corte la parte impugnada por la demanda).

#### CONCEPTO DE LA INFRACCION

Según el demandante, el artículo 731 del Código Fiscal en su primer párrafo, segunda parte, infringe los artículos 19, 32, 48, 153 -numeral 10- y 157 -numeral 9- de la Constitución Política de la República.

Señala el accionante que el artículo 19 de la Carta Fundamental se encuentra vulnerado toda vez que la segunda parte del primer párrafo del artículo 731 del Código Fiscal, objeto de impugnación, pues da origen a decretos ejecutivos, como el número 126 del 12 de agosto de 1992, mediante el cual se crea un privilegio a favor de personas jurídicas, y en detrimento de las personas naturales, al permitir retener los fondos que generen o causen impuestos

sobre la renta, siendo que las mismas no están autorizadas por ley para recaudar impuestos.

En lo referente al artículo 48 de la Constitución Política, advierte que en esa norma se consagra el principio de la seguridad fiscal, toda vez que tiende a impedir que el Órgano Ejecutivo mediante decretos o acuerdos alteren el sistema de recaudación fiscal, pasando por encima de las leyes establecidas e inspiradas en lo dispuesto en la Carta Fundamental.

Por su parte, señala que el artículo 153, numeral 9, de la Constitución, se ha infringido ya que la frase final del primer párrafo del artículo 731 del Código Fiscal le delega al Ejecutivo la facultad "de establecer sujetos pasivo y esta delegación sólo es posible a través de la ley formal expedida por el Órgano Legislativo". Señala también que el establecimiento de esos mecanismos tributarios violan el principio del debido proceso consagrado en el artículo 32 de la Constitución Nacional.

#### OPINION DEL FISCAL AUXILIAR

El Fiscal Auxiliar señala, en lo medular de su Vista Fiscal, que el artículo 731 del Código Fiscal y el cual se ataca con la acción de inconstitucionalidad, no vulnera los preceptos constitucionales que señala el accionante, puesto que la ley puede integrar un sistema normativo que atribuye a ejecutar su designio y exacto cumplimiento, la cual se verificará a través de los decretos.

#### DECISION DE LA CORTE

En el presente caso es necesario, en primer lugar, determinar si efectivamente, tal cual lo expresa la demanda de inconstitucionalidad, se produce la violación de las normas constitucionales que dice infringidas.

Señala el demandante que se infringió el artículo 19

de la Constitución Nacional. Esta disposición constitucional consagra el derecho a no ser discriminado. Los fueros y privilegios personales que prohíbe ese artículo serían las ventajas injustificadas a título personal, fundadas por razón de raza, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

En sentencia de 11 de enero de 1991 el Pleno de esta Corporación de Justicia, advirtió con respecto al artículo 19 de la Constitución Política de la República lo siguiente:

"El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinadas categorías de ciudadanos o servidores públicos o

trabajadores, dichos fueros o privilegios no son INCONSTITUCIONALES porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tienen". (R.J., enero, 1991, pág. 16).

Por tanto, considera la Corte que la segunda parte del párrafo primero del artículo 731 del Código Fiscal, no crea un privilegio al otorgarle al Órgano Ejecutivo la facultad y potestad mediante el Ministerio de Hacienda y Tesoro de crear los mecanismos de retención del impuesto sobre la renta.

En lo atinente al artículo 153, numeral 10, de la Constitución Política de la República, indica que la Asamblea Legislativa, en cumplimiento de una de sus funciones, establece impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos. El artículo 731 del Código Fiscal, en la parte impugnada como inconstitucional, no se refiere al establecimiento de impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales. La norma censurada lo que hace es facultar al Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, a establecer el sistema de pago por retención del impuesto sobre la renta.

Expresa el demandante que el artículo 731 del Código Fiscal quebranta el artículo 48 de la Constitución Política de la República. Esta disposición expresa:

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

Según dispone el constituyente, en la norma constitucional transcrita la obligación de pagar contribución e impuestos surge de su establecimiento mediante ley. A su vez, la forma de cobranza debe realizarse de la manera que prescribe la ley. El artículo impugnado establece en su primera parte el sistema de recolectar el impuesto sobre la renta en los casos que estipulan los artículos 732, 733 y 734 de ese cuerpo legal. Así, indica que el sistema que se utilizará será el de la retención del impuesto. La segunda parte de dicha disposición legal el sistema de cobranza al conferir al Organó Ejecutivo la facultad para establecer casos en que se utilizará el sistema de pago por retención de impuesto.

De la lectura de la norma constitucional, es fácil percibir que corresponde al legislador establecer la forma como debe realizarse la cobranza de las contribuciones e impuestos sin facultarlo para delegar en el Organó Ejecutivo tal función legislativa. Ante esta situación, le asiste razón al impugnante al sostener que la última parte del párrafo primero del artículo 731 del Código Fiscal es violatorio del artículo 48 de la Constitución Política de la República cuando confiere al Organó Ejecutivo una atribución que le es propia del Organó Legislativo. Como consecuencia, la parte segunda de esta disposición del Código Fiscal, también quebranta el numeral 9 del artículo 157 de la Constitución Política de la República, que

prohíbe a la Asamblea Legislativa la delegación de cualquiera de las funciones que le corresponde, salvo la prevista en el numeral 16 del artículo 153 de esa Constitución.

En virtud de lo expuesto, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase "...y en todos los casos que establezca el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro" del párrafo primero del artículo 731 del Código Fiscal, por infringir los artículos 48 y 157, numeral 9, de la Constitución Política de la República.

**NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE**

**RAUL TRUJILLO MIRANDA**

**FABIAN A. ECHEVERS  
LUIS CERVANTES DIAZ  
CARLOS E. MUÑOZ POPE  
RODRIGO MOLINA A.**

**JOSE MANUEL FAUNDES  
RAFAEL A. GONZALEZ  
Salvamento de Voto  
ARTURO HOYOS  
EDGARDO MOLINO MOLA**

**YANIXSA YUEN DE DIAZ**  
Secretaría General Encargada

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
RAFAEL A. GONZALEZ**

Disiento del criterio de la mayoría del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Se declara inconstitucional parte del artículo 731 del Código Fiscal que establece el sistema de pago por retención del impuesto sobre la renta: (1) en los casos de salarios de funcionarios o empleados públicos (art. 732 Código Fiscal); (2) ciertas sumas distribuidas a los accionistas o socios como dividendos o cuotas de participación (art. 733 Código Fiscal); (3) los sueldos, salarios, remuneraciones o comisiones de empleados particulares (arts. 734 Código Fiscal); y ... (4) "en todos

aquellos casos que establezca el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro".

Textualmente la disposición impugnada en la parte pertinente expresa:

"ARTICULO 731: Se establece el sistema de pago por retención del impuesto sobre la renta de los casos estipulados en los artículos 732, 733 y 734 y en todos aquellos casos que establezca el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro".

El Pleno de la Corte considera que la expresión "Se establece el sistema de pago por retención del impuesto sobre la renta... en todos aquellos casos que establezca el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro", es inconstitucional.

Esta es la proposición completa, aunque para los efectos se menciona sólo lo que aparece luego de los puntos suspensivos.

Se sostiene que establecer el sistema de pago por retención del impuesto sobre la renta en todos los casos que determine el Organó Ejecutivo, contradice el artículo 48 constitucional:

"ARTICULO 48: Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes".

Considera la sentencia a la cual accede este salvamento de voto, que el artículo 731 del Código Fiscal, en lo que nos interesa, delega la función legislativa en el Organó Ejecutivo.

Y por iguales consideraciones estima el Pleno que viola el artículo 157, ord.9 de la Constitución, que prohíbe a la Asamblea Legislativa delegar funciones.

Creo que el legislador no delega funciones en el caso del artículo 731 del Código Fiscal. El sistema de pago por retención del impuesto sobre la renta lo establece la propia disposición legal. Al Ministerio de Hacienda y Tesoro se le faculta únicamente para aplicar ese sistema, en el caso específico del impuesto sobre la renta, cuando lo estime conveniente. Es una cuestión práctica, meramente instrumental, que no afecta en principio los intereses o derechos del contribuyente. Por el contrario, facilita la administración y pago del impuesto sobre la renta, en beneficio del propio contribuyente.

Si se produjera una situación en que abusando de esta facultad el Ministerio de Hacienda y Tesoro lesionara derechos, entonces ese caso concreto podría ser impugnado constitucionalmente; pero no el artículo 731 del Código Fiscal.

Me luce rígido el planteamiento del Pleno.

Cuando el artículo 48 de la Constitución expresa que el impuesto debe estar legalmente establecido y que su cobranza debe hacerse en la forma prescrita por la ley, no se ha querido referir a situaciones meramente instrumentales o de procedimiento, intrascendentes; sino evitar que so pretexto del modo de cobranza del impuesto, se haga más onerosa la situación al contribuyente.

En nada esto es el caso del artículo 731 del Código



Fiscal, que por el contrario, facilita la gestión y actuación en estas actividades fiscales.

Por ello respetuosamente salvo el voto.

Panamá, 3 de enero de 1995.

**RAFAEL A. GONZALEZ**  
Magistrado

**YANDXA YUEN DE DIAZ**  
Secretaria General Encargada

Lo anterior es fiel copia de su original  
Panamá, 29 de mayo de 1995

Secretaria General  
Corte Suprema de Justicia

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
(Fallo del 3 de enero de 1995)

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL DOCTOR ROLANDO VILLALAZ GUERRA EN REPRESENTACION DEL SEÑOR RAUL ERNESTO KENNEDY EN CONTRA DEL AUTO DE 31 DE AGOSTO DE 1992 PROFERIDO POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE TRABAJO.

**MAGISTRADO PONENTE: RAUL TRUJILLO MIRANDA**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -PLENO. -PANAMA, tres (3) de enero de mil novecientos noventa y cinco (1995).

**VISTOS:**

El licenciado ROLANDO VILLALAZ GUERRA actuando en nombre y representación del señor RAUL ERNESTO KENNEDY solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se declare la inconstitucionalidad de la decisión del 31 de agosto de 1992, proferida por el Tribunal Superior de Trabajo, dentro del proceso laboral RAUL ERNESTO KENNEDY contra PLASTICO IMPACTO PANAMA, S.A. y/o AROMATIN, S.A.

Admitida como fuera la acción se corrió traslado al Procurador General de la Nación, para que emitiera concepto. Recibida la opinión del Procurador, se fijó en lista por el término de diez días para que el demandante y las personas interesadas presentaran argumentos sobre el particular. Este término fue aprovechado por el accionante.