

**(PONENCIA GANADA EN PLENO)**

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADAS POR LA LICENCIADA ZULAY RODRÍGUEZ LU Y POR EL LICENCIADO RAFAEL ARAUZ, PARA QUE SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 69 DE LA LEY 66 DE 2015, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 770 DEL CÓDIGO FISCAL.



**REPUBLICA DE PANAMA  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO**

Panamá, veintiséis (26) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

**VISTOS**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de las **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD** presentadas por los licenciados **ZULAY RODRÍGUEZ LU** y **RAFAEL ARAÚZ**, en sus propios nombre y representación, para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 69 de la Ley 66 de 2015, que reforma el artículo 770 del Código Fiscal. La referida disposición a la letra expresa:

“Artículo 69. El artículo 770 del Código Fiscal queda así:

Artículo 770: Los avalúos generales y parciales se harán cumpliendo con los requisitos que para tal fin establezca la Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, siempre que respondan a una programación debidamente estructurada de conformidad con los procedimientos que establece este Código”.

Las demandas de inconstitucionalidad antes mencionadas fueron acumuladas mediante **RESOLUCIÓN DE 4 DE ABRIL DE 2017** (vid. fs. 149-150 del expediente).

**HECHOS QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO A LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**

El relato de los recurrentes da cuenta que el 2 de septiembre de 2015, el Ministro de la Presidencia presentó ante la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley 7 de 2009 sobre Descentralización de la Administración Pública, el cual se

convirtió en la Ley N° 66 de 2015 y que el referido proyecto de Ley no contemplaba ninguna reforma al artículo 770 del Código Fiscal.

La demandante Lcda. Zulay Rodríguez Lu, sostiene que la Comisión de Asuntos Municipales, extralimitándose en su competencia, adicionó artículos al Proyecto de Ley 234, sobre un tema eminentemente impositivo tributario que le compete sólo a la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea (Cfr. f. 2). Sostiene que el mencionado artículo 69 de la Ley 66 de 2015, le atribuye la facultad de practicar los avalúos generales parciales para el cobro del impuesto de inmueble y la facultad de determinar el orden en que se deban ejecutar los reavalúos a una entidad autónoma llamada Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) mediante su Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúos y ha descentralizado las facultades de realizar reavalúos y determinar el orden en que deben ser ejecutados el cobro del impuesto inmueble. Considera se trata de una función de fiscalización de las rentas nacionales que por mandato del numeral 5 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá le corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas con el Presidente de la República.

Explica que el artículo 770 del Código Fiscal establecía que, para realizar los reavalúos, los propietarios de bienes inmuebles o usuarios de bienes inmuebles estatales deberán presentar dentro del plazo y en las Oficinas que la Dirección de Catastro Fiscal señale, una declaración jurada que contenga la descripción de cada uno de sus bienes, el valor en que lo estima y los demás datos que exija dicha Dirección y que dicho texto del artículo 770 fue reformado por el artículo 46 de la Ley 8 del 2010 que establece que los avalúos generales y parciales se decretarán de oficio por parte de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas y la ejecución de dichos avalúos podrá ser realizada directamente por funcionarios de la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas o a través de evaluadores privados contratados por el Ministerio de Economía y Finanzas, cumpliendo la legislación de Contrataciones Públicas (hacemos la salvedad que la Ley 8 del 2010 fue suspendida, más no eliminada por otra Ley, por lo cual, dicha Ley 8 puede ser reactivada)".

De conformidad con los demandantes, la disposición cuya inconstitucionalidad se demanda vulnera el numeral 5 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá "Son atribuciones que ejerce el Presidente de la república con la participación del Ministro respectivo: ...5. Vigilar la recaudación y administración de las Rentas Nacionales" y el numeral 1 del artículo 163 de la Constitución Política, que establece que es prohibido a la

10/2

Asamblea Nacional "...Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución".

De igual modo, en el libelo se indica que se infringe en concepto de violación directa por omisión el artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece que la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste "*en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución*".

En cuanto al cargo de violación del numeral 5 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, se plantea que se ocasiona porque la norma demandada cercena "...la facultad y el deber constitucional que tiene el Ministro de Economía y Finanzas (MEF) de participar conjuntamente con el Presidente de la República en vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales dado que se le quita al Ministerio de Economía y Finanzas la facultad de decretar los avalúos generales y parciales para el cobro del impuesto de inmueble, y la facultad de determinar el orden en que deben ser ejecutados los reavalúos, así como la facultad de hacerlo directamente por sus propios funcionarios o a través de evaluadores privados contratados". En ese sentido, se afirma que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, usurpa las funciones constitucionales de fiscalización atribuidas al Presidente con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, que se encuentran consagradas en el artículo 184 numeral 5 de la Constitución Política de la República de Panamá, que consiste en vigilar la recaudación y administración de las Rentas Nacionales, ya que se le están otorgando poderes que por mandato constitucional son exclusivos del Presidente con la participación del Ministro de Economía y Finanzas al tiempo que se le está suprimiendo la facultad y deber constitucional que tiene el Ministro de Economía y Finanzas de participar conjuntamente con el Presidente de fiscalizar la recaudación y administración de las rentas nacionales al tener la Autoridad Nacional de Administración de Tierras intromisión en facultades otorgadas por la Constitución al Presidente y el Ministro respectivo, se viola la Carta Magna., lo cual quebranta la estabilidad institucional "...pues se le ha quitado facultades para dárselas a una entidad autónoma denominada Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)...".

Por los mismos motivos, las demandas indican que la norma impugnada entra en contradicción con lo establecido en el artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá, que dispone que la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste "*en expedir las leyes*

W3

*necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución".*

De igual modo, se argumenta que si se tomamos en cuenta que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) es una entidad con autonomía administrativa esto va implicar que va tener un dominio absoluto de los reavalúos de inmuebles en materia tributaria-impositiva en detrimento de la asignación constitucional concedida al Presidente con la participación del Ministro de Economía y Finanzas, de fiscalizar, supervisar la administración de las rentas nacionales y dirigir, reglamentar e inspeccionar el desempeño de dicho servicio público y que "Sólo por vía de la Constitución se pueden establecer dichas funciones, se está excluyendo del Órgano Ejecutivo de funciones que le son propias como rectores de gobierno central del Estado, se está distorsionando la unidad e integridad del Estado unitario, cuya descentralización no debe afectar; el artículo 69 de la Ley 66 de 2015 está restringiendo o coartando las facultades señaladas por el ordinal 5 del artículo 184 de la Constitución Política de la República".

En cuanto al numeral 1 del artículo 163 de la Norma fundamental en las demandas se indica que se viola de manera directa por omisión, ya que la Asamblea Nacional no puede legislar en contra de lo que dictan el numeral 5 del artículo 184, el artículo 159 y el preámbulo de la Constitución Política de la República de Panamá. En este sentido se hace referencia a que en el fallo del 11 de agosto de 2014, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia al declarar la inconstitucionalidad de la Ley 24 de 2013 que creaba la Autoridad Nacional de los Ingresos Públicos, estableció que "No es posible que se pretenda, que una autoridad de creación legal como la ANIP, subrogue en todas sus funciones, deberes, potestades y demás que por ley se encuentran consignados a favor de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, cuando esta función de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales viene dada por la Constitución en el numeral 5 del artículo 184, al Presidente de la República en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas, lo que quiere decir que tiene rango constitucional y ninguna ley puede estar por encima de ella".

## OPINIÓN DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Por admitidas las demandas, se le corrió traslado a la **PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACION** quien emitió concepto a través de las **VISTAS N° 14**

104

**DE 9 DE JUNIO DE 2016 y 29 DE SEPTIEMBRE DE 2016**, solicitando al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que la norma impugnada no es constitucional.

Respecto a la infracción de las normas constitucionales objeto de la demanda, advierte que "...el artículo 184 de la Constitución, específicamente su numeral 5, que guarda relación directa con la infracción demandada, establece como atribuciones del primer mandatario con participación del Ministro de Economía y Finanzas, vigilar la recaudación y la administración de rentas nacionales, función que bajo ningún aspecto se compadece con la labor que por razones de la materia se le delega a la Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúos de la ANATI, pues de la norma acusada de violar la Constitución, generalizadamente se desprenden requerimientos técnicos para la práctica de los avalúos, que si bien serán efectuados para coadyuvar en el tema tributario impositivo, no usurpa la facultad que mantiene el Poder Ejecutivo de establecer y fijar los impuestos así como la forma de recaudación de los mismos".

Sostiene que aun cuando el artículo 69 de la Ley 66 de 2105 que modifica el artículo 770 del Código Fiscal no establece literalmente que la ejecución de esta actividad (práctica de los avalúos generales y parciales), está supeditada a los requerimientos del Órgano Ejecutivo y el Ministro de Economía y Finanzas, la Ley que crea y regula la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, no interfiere con las funciones constitucionales de vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales, que la Constitución le reserva al Órgano Ejecutivo.

Agrega que "...el vocablo recaudar, incluido en el numeral 5 del artículo 184 de la Constitución...es definido por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, como 'cobrar o percibir dinero', el cual dista de la labor de avaluar los inmuebles" (Cfr. f. 69). Por ello solicita que se declare que no es constitucional el artículo 69 de la Ley 66 de 2015.

## **ALEGATOS DE LOS INTERESADOS**

Devuelto el expediente, se fijó en lista el negocio y se publicó el edicto correspondiente por el término de tres (3) días para, que en el término de diez (10) días contados a partir de la última publicación, todos los interesados presentaran sus argumentos por escrito. De este término hizo uso la demandante, quien reitera sus argumentos en el sentido que el artículo 69 de la Ley 66 de 2015 que reforma el artículo 770 del Código Fiscal, infringe los artículos 184, numeral 5 y 163,

105

numeral 1 de la Constitución Política de la República de Panamá "...al restringir la facultad y el deber constitucional que tiene el Ministro de Economía y Finanzas (MEF) de participar conjuntamente con el Presidente de la República en la vigilancia de la recaudación de la administración de las rentas nacionales dado que se le suprime al Ministerio de Economía y Finanzas la facultad de decretar los avalúos generales y parciales para el cobro del impuesto de inmueble, y la facultad de hacerlo directamente por sus propios funcionarios o a través de evaluadores contratados como establecía el Código Fiscal" (Cfr. f. 128). De igual modo, considera que la norma impugnada entra en contradicción con el artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá al atribuirle a la ANATI facultades que hacen parte de la función legislativa que se ejerce por medio de la Asamblea Nacional (Cfr. f. 129). En el mismo tenor, presentó alegatos el Lcdo. Álvaro Testa.

## CONSIDERACIONES Y DECISION DEL CASO

### COMPETENCIA DEL PLENO

La competencia para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, se encuentra establecida por el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en su numeral 1 dispone:

**Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de la Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.
2. ..." (El subrayado es del Pleno).

### DECISIÓN DE FONDO

Visto lo anterior, pasa el Pleno a resolver la demanda de inconstitucionalidad que nos ocupa.

Como se ha indicado, la demanda se dirige contra el artículo 69 de la Ley 66 de 2015 que reforma el artículo 770 del Código Fiscal, cuyo tenor conviene reproducir nuevamente:

“Artículo 69. El artículo 770 del Código Fiscal queda así:

Artículo 770: Los avalúos generales y parciales se harán cumpliendo con los requisitos que para tal fin establezca la Dirección Nacional de Información Catastral y Avalúos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, siempre que respondan a una programación debidamente estructurada de conformidad con los procedimientos que establece este Código”.

A juicio de los recurrentes, esta disposición infringe los artículos 184, numeral 5; 163, numeral 1 y 159 de la Norma Fundamental, que expresan:

**Artículo 184 de la C.N.** “Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo:

...

5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.

...”.

**Artículo 163 de la C.N.** “Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1 Expedir leyes que contraríen la letra o espíritu de la Constitución.

...”.

**Artículo 159 de la C.N.** “La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución...”.

Ahora bien, los cargos de inconstitucionalidad que se examinan se resumen, en lo medular, en que –según los demandantes- la norma atacada le cercena al Ministro de Economía y Finanzas y al Presidente de la República la facultad constitucional que les asigna el artículo 184, numeral 5 de la Constitución Política de la República de Panamá, relativa a *“Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales”*, en omisión a la prohibición que establece el numeral 1 del artículo 163 y excediendo la función legislativa que consagra el artículo 159 de la Norma Fundamental.

En ese sentido, la Corte observa que el artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, en su numeral 5 dispone que: Son

107

atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: 5. Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales.

Como puede verse, el verbo indica en qué consiste la atribución asignada al Presidente y al Ministro respectivo y dice “vigilar”. Este verbo *vigilar* no implica la acción de *recaudar*. Tampoco implica la acción de *administrar*. Si fuese así entonces la atribución que se asigna al Presidente y al Ministro del ramo, sería la de *recaudar y administrar* las rentas nacionales. Por lo cual, la norma examinada parte de una Constitución que entiende que existe un Estado de Derecho donde hay varios funcionarios y diversas instituciones. No les asigna a los Ministros una competencia o una actividad en particular.

Cuando el artículo 184, numeral 5 de la Constitución Política de la República de Panamá dispone como una de las atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, la de *vigilar la recaudación y administración* de las rentas nacionales, no está diciendo que hay un Ministerio que, necesariamente, y por naturaleza tenga que hacer ciertas cosas, sino que el tema queda en manos de la Ley.

La Ley 59 de 8 octubre de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), dispone que el Consejo Nacional de Tierras es el ente encargado de aprobar el plan operativo de la Autoridad y de recomendar al órgano ejecutivo políticas y normativas en materia de administración de tierras por parte del Estado (vid. artículo 11 *lex cit*). En dicho Consejo, quienes tienen derecho a voz y voto (ANATI) son Ministros de Estado, todos ellos de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República<sup>1</sup>. De allí que mal pueda entenderse que el hecho de que se le asigne a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), la función de establecer los requisitos que deban cumplirse para realizar los avalúos generales y parciales para el cobro del impuesto de inmueble, cercena la facultad constitucional que establece el numeral 5 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, al preceptuar que es atribución que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo –en este caso el MINISTRO DE ECONOMIA

---

<sup>1</sup> El artículo 10 de la referida Ley 59 de 8 octubre de 2010, dispone que el Consejo Nacional de Tierras estará integrado por el Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial, quien lo presidirá; el Ministro de Economía y Finanzas; el Ministro de Desarrollo Agropecuario; el Ministro de Gobierno; el Administrador General de la Autoridad de Turismo de Panamá (actualmente Ministro de Cultura); el Administrador General de la Autoridad Nacional del Ambiente (actualmente Ministro de Ambiente); el Administrador General de la Autoridad, quien fungirá como su Secretario, con derecho a voz; el Contralor General de la República, con derecho a voz y el Director General del Registro Público, con derecho a voz.

108

Y FINANZAS- la de "Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales".

Por ello la Corte no considera que la norma impugnada ocasione la usurpación de funciones por parte de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, ni implique quebrantamiento alguno de la estabilidad institucional.

Tampoco aprecia el Pleno, por las mismas razones que prosperen los cargos de infracción del artículo 159 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece que la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste "en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución" ni del numeral 1 del artículo 163 de la Norma fundamental que prohíbe a la Asamblea Nacional expedir leyes que contraríen la letra o espíritu de la Constitución.

#### PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el artículo 69 de la Ley 66 de 2015 que reforma el artículo 770 del Código Fiscal.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

MGDO. WILFREDO SÁENZ FERNÁNDEZ

MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME

MGDO. SECUNDINO MENDIETA

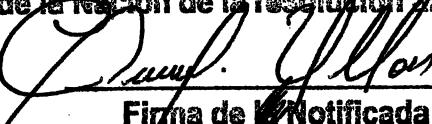
MGDO. HARRY A. DÍAZ

MGDO. LUIS R. FÁBREGA S.

LCDA. YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

En Panamá a los 05 días del mes de mayo del año  
2020 a las 4:30 de la Tarde Notifico a la  
Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.

  
Firma de la Notificada