

Panamá, 22 de octubre de 1997.

Licenciado
Jorge Obediente
Director General de Ingresos
Ministerio de Hacienda y Tesoro
E. S. D.

Señor Director General:

Mediante Nota de fecha 12 de septiembre de 1997, con número 201-1094, recibida en esta Procuraduría el día 16 de septiembre de 1997, solicita nuestro criterio legal en relación a las interrogantes que a continuación procedemos a examinar.

1. ¿ Puede una ley derogar tácitamente otra norma legal en la que se establece un tributo?

El Código Civil Panameño, brinda en el Capítulo IV del Título Preliminar, titulado "DEROGACIÓN DE LAS LEYES", la respuesta a esta interrogante. En efecto, el artículo 36 de ese cuerpo normativo, ordena los eventos en que debe estimarse insubsistente una disposición jurídica. Veamos.

Artículo 36:

"Estimase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."

Podemos observar de la norma antes citada, que son tres (3) los eventos, que producen la desaparición jurídica de una norma o disposición legal. Ellos son:

1. Declaración expresa del legislador.
2. Cuando la disposición sea incompatible con normas especiales posteriores, y
3. Cuando exista una nueva ley que regule en su totalidad la materia regulada por una norma anterior.

Como se desprende del artículo 36 del Código Civil, además de la derogación de una norma legal expresamente por el legislador, puede producirse una derogación tácita, por razón de la incompatibilidad con una norma posterior o por la existencia de una nueva ley que venga a regular la materia en forma absoluta.

Se hace innecesario la derogación expresa por el legislador de una disposición legal, si la voluntad legislativa demuestra a través de los dos mecanismos restantes previstos, la intención de producir su insubsistencia.

En nuestro país, las formas o mecanismos de derogación de las disposiciones legales no entran en distinción o consideración alguna sobre la materia a la que obedezca dicha derogación o acto de insubsistencia, ubicándose la razón en el hecho de que sólo el Código Civil regula este aspecto, y por tanto, a él supletoriamente debemos recurrir.

Como quiera que la respuesta a la primera interrogante, es afirmativa, y la segunda interrogante estaba condicionada a una respuesta en sentido negativo, procedemos a responder la tercera pregunta.

3. La Ley 59/96 carece de ciertos elementos importantes, ¿pueden exigirse los impuestos creados por ella aunque no tengan período legal de declaración, liquidación y pago?

La Constitución Política Nacional en el artículo 48, instituye la reserva legal en materia tributaria; sin embargo esta norma fundamental va más allá y contempla otra exigencia que debe cumplir la ley que crea o determina un impuesto, consistente en la necesaria expresión de cómo éste ha de cobrarse.

El artículo 48 de la Carta Fundamental Panameña, dice textualmente que:

Artículo 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.”

El anterior enunciado corresponde al aforismo latino: “nullum tributum sine lege”, que significa que, no hay tributo sin ley que lo establezca. Este principio surge en palabras del jurista colombiano Alejandro Ramírez Cardona “... de otro eminentemente político: que no puede haber tributo sin representación” (RAMÍREZ CARDONA, Alejandro. Derecho Tributario. Editorial Temis. Bogotá. 1990. pág. 55), queriéndonos decir con ello que la colectividad representada en el Órgano Legislativo expresa su voluntad de fijar una carga tributaria.

Para continuar el orden de las ideas expresadas, podemos apuntar además que, el artículo 48 de la Constitución, consagra dos presupuestos tributarios, el primero de carácter formal, como ya hemos visto, pues se requiere que el impuesto sea fijado mediante ley, lo cual hace referencia directamente a su validez; y el segundo de carácter esencialmente material, estableciendo que el contenido de dicha ley contemple -por lo menos en nuestro medio- la forma en que habrá de ser cobrado, determinándose su eficacia.

En conclusión respondiendo a su interrogante, estimamos que por encontrarse elevados a nivel constitucional los parámetros dentro de los cuales deben ser creados los impuestos, se hace imperativo que ley que establezca un impuesto, determine la forma en que ha de ser recaudado comprendiendo esto, el período legal de declaración, liquidación y pago, al que usted hace referencia, de lo contrario podría enfrentar una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/7/cch.