



GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CXXII

Panamá, R. de Panamá miércoles 03 de mayo de 2023

N° 29773-D

CONTENIDO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo N° S/N
(De martes 28 de febrero de 2023)

POR EL CUAL SE DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL LA RESOLUCIÓN DE 22 DE DICIEMBRE DE 2021, EMITIDA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL.

Fallo N° S/N
(De miércoles 22 de marzo de 2023)

QUE DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL EL PARÁGRAFO TRANSITORIO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 314 DE 20 DE JUNIO DE 2022, QUE MODIFICÓ EL ARTÍCULO 9 DE LA LEY 80 DE 2012, POR INFRINGIR LOS ARTÍCULOS 19 Y 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.



100

ENTRADA NO. 19859-2022**MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado CESAR ELIAS ESPINOSA COPRÍ actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional la RESOLUCIÓN DE 22 DE DICIEMBRE DE 2021, emitida por el TRIBUNAL ELECTORAL.

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
P L E N O**

Panamá, veintiocho (28) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS

El 25 de febrero de 2022, el Licenciado CESAR ELIAS ESPINOSA COPRÍ, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Corte Suprema de Justicia, una demanda de inconstitucionalidad contra la Resolución de 22 de diciembre de 2021, emitida por el TRIBUNAL ELECTORAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, mediante la cual se resolvió, entre otras cosas, declarar la nulidad del proceso seguido por el Tribunal Nacional Ético Electoral del Partido Popular, en contra de Daniel Brea Clavel (Cfr. fs. 1 – 19 del expediente judicial).

Una vez repartida la acción ensayada, la Magistrada Sustanciadora procedió a hacer el escrutinio de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 13 de junio de 2022, mediante la cual se admitió la misma; y se le corrió traslado de esta al Procurador General de la Nación, a fin que emitiera su concepto en relación a esta (Cfr. f. 60 del expediente judicial).

Cumplidos los trámites establecidos en los artículos 2563 y siguientes del Código Judicial, el negocio se encuentra en estado de resolver, labor a la cual se aboca este Tribunal, en atención a las siguientes consideraciones:



107

DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

El actor demanda la inconstitucionalidad de la Resolución de 22 de diciembre de 2021, emita por el TRIBUNAL ELECTORAL, cuya parte resolutive es del tenor siguiente:

“Primero: REVOCAR la Resolución de 26 de noviembre de 2021, dictada por este Tribunal, que resolvió, entre otras cosas, declarar no viable, la demanda de nulidad en contra de la resolución sancionatoria No.01-DICCIP-TNE-E-2021, dictada por el Tribunal Nacional Ético Electoral del Partido Popular.

Segundo: Acoger la impugnación en contra de la decisión dictada por el Tribunal Nacional Ético Electoral del Partido Popular, contenida en la Resolución Sancionatoria No.01-DICCIP-TNE-E-2021 de 15 de julio de 2021.

Tercero: Declarar la Nulidad del Proceso seguido por el Tribunal Nacional Ético Electoral del Partido Popular, en contra de Daniel Brea Clavel.

Cuarto: Rechazar de Plano por inadmisible el escrito de advertencia de Inconstitucionalidad presentada por los licenciados Jorge Hernán Rubio y Carlos Eduardo Rubio, en fecha 15 de diciembre de 2021” (Cfr. f. 28 del expediente judicial).



HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA PRETENSIÓN PROCESAL

El demandante sustenta su pretensión, entre otras cosas, en lo siguiente:

“SÉPTIMO: La Resolución cuya inconstitucionalidad demandamos excede las facultades que otorga nuestra Carta Magna a la institución denominada Tribunal Electoral, específicamente en materia de procesos disciplinarios internos de los Partidos Políticos, lo que corresponde a las instancias establecidas en los Estatutos y Reglamentos al respecto, y conforme establece el artículo 112 del Código Electoral en cuanto a los derechos de los Partidos Políticos en su condición de asociaciones con personería jurídica, entre tantos otros ‘... 11. Sancionar disciplinariamente o expulsar a sus miembros en los casos y con las formalidades previstas en los estatutos, siempre que se les garantice el debido derecho a la defensa. (...)’, además de que el artículo 94 les reconoce como ‘autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano ni dependencia del Estado ...’

... (Énfasis suplido) (Cfr. f. 3 del expediente judicial).

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO EN QUE LO HAN SIDO:



108

Lo anteriormente expuesto, lleva al demandante a considerar que a través de la resolución objeto de reparo se vulneran los artículos 32, 142 y 143 de la Constitución de la República, los cuales establecen que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales; que con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo, el cual está llamado a interpretar y aplicar privativamente la Ley Electoral, dirigir, vigilar y fiscalizar la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral y se definen las atribuciones del Tribunal Electoral (Cfr. fs. 9 – 19 del expediente judicial).



A fin de sustentar el concepto de infracción de las normas arriba indicadas, el actor indica, entre otras cosas, lo siguiente:

“El Tribunal Electoral incurre en una errónea interpretación del artículo 142 de nuestra Carta Magna por cuanto que el solo concepto ‘fase del proceso electoral’, a nuestro entender, no se extiende hasta la facultad de declarar nulidad de procesos disciplinarios ventilados a lo interno de los partidos políticos, puesto que este tipo de procesos son completamente diferentes de las actividades meramente electorales, y que ni el Código Electoral, la Ley Orgánica del Tribunal Electoral y sus Reglamentaciones contemplan procedimiento específico alguno para su tratamiento, a diferencia de las impugnaciones de nulidad por razón de las contiendas electorales (artículo 345 – 346 y 415 – 416 del Código Electoral que tratan sobre impugnación de candidatura y nulidad de elecciones y proclamaciones, respectivamente).

...

A excepción de los numerales 4 y 6, el contenido del numeral 3, relativo a la atribución o facultad privativa de reglamentar, interpretar, aplicar la Ley electoral y dirimir las controversias que originen su aplicación; si bien la institución denominada Tribunal Electoral ha sido dinámica en el cumplimiento de este mandato constitucional en materia electoral de organización administrativa, tramitación para formación y reconocimiento de partidos políticos, reglamentación y organización de torneos electorales, la jurisdicción por faltas administrativas y delitos electorales entre otros, no es así respecto a la tramitación de impugnaciones de nulidad de procesos disciplinarios o revisión de sanciones disciplinarias aplicadas por parte de los colectivos



109

políticos a sus afiliados o autoridades ..." (Cfr. fs. 11 y 13 del expediente judicial).

CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En virtud de lo normado en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación, emitió su concepto a través de la Vista No. 08 de 28 de junio de 2022, a través de la cual solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia, que declare que no es inconstitucional el acto objeto de reparo, sustentando su petición, entre otras consideraciones, en lo siguiente.

"En primer lugar, tenemos que aún cuando el accionante aseveró que no existía en el ordenamiento electoral un proceso específico, para que se surtiera la referida impugnación, frente a dicha aseveración observamos que la acción ejercida se sustenta en el primer párrafo del artículo 112 del Código Electoral, el cual establece que:

‘Artículo 112. Una vez agotados los procedimientos, las instancias y los plazos internos para decidir reclamos e impugnaciones los cuales no excederán de treinta días calendario, todo miembro legalmente inscrito en un partido político podrá impugnar ante el Tribunal Electoral los actos y las decisiones internas del partido que fuesen violatorios a la ley o de sus normas reglamentarias, de sus estatutos y de sus reglamentos.

...’

En correspondencia, constato que, en el proceso disciplinario revisado por el Tribunal Electoral, la referida acción se surtió conforme a las reglas del proceso sumario, el cual se encuentra regulado en el Código Electoral, así:

‘Artículo 607. Se tramitarán (sic), mediante procedimiento sumario, cualquier controversia atribuida a los magistrados del Tribunal Electoral, salvo los casos en que, en virtud de una norma especial, se disponga otro procedimiento. Cualquier referencia a proceso común en este Código, se entenderá como proceso sumario.’

..." (Cfr. fs. 75 - 76 del expediente judicial).

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Antes de abocarnos a esta tarea interpretativa, es importante señalar que el proceso de interpretación de la Constitución como norma fundamental y Suprema de todo Estado, conlleva necesariamente la conceptualización de la Constitución y



de los principios de interpretación constitucional que van a guiar al intérprete constitucional en su labor; pues sin dudas, realizar una interpretación abierta de la Constitución, es consecuencia de la Supremacía de la Constitución y un constructo democrático.



El jurista alemán Häberle nos recordará que en toda interpretación que se haga de la Constitución, se debe tomar en cuenta el contexto cultural de la sociedad a la que va destinada, pues no en vano para este connotado autor, la Constitución es una pieza cultural:

“Las constituciones son claramente una pieza cultural.

La Constitución no es solo texto jurídico o sistema normativo de regulación, o sino expresión de un estado de desarrollo cultural, instrumento para la autorepresentación cultural de un pueblo, reflejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas. (Häberle, Peter. Métodos y Principios de Interpretación Constitucional. Un catálogo de Problemas. Revista de Derecho Constitucional Europeo. Número 13. Enero- Junio de 2010)”.

Por su parte, para García Pelayo:

“La Constitución es, pues, un sistema de normas. No representa una suma o resultante de decisiones parciales tomadas según van surgiendo los acontecimientos o presentándose las situaciones, sino que parte de la creencia en la posibilidad de establecer de una sola vez para siempre y de manera general un esquema de organización en el que se encierre la vida toda del Estado y en el que se subsuman todos los casos particulares posibles. (García Pelayo, Manuel citado por Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho Constitucional. Editorial Marcial Pons 1994)”.

De allí que interpretar la Constitución para administrar justicia en un caso concreto, es un proceso complejo. Tomando en consideración que el juez está sometido al imperio de la Constitución, aunque la doctrina en materia de interpretación constitucional reconozca hoy un margen de discrecionalidad que permite al intérprete constitucional darle un significado nuevo y distinto al tenor literal de la ley suprema, si el contexto tanto social como cultural lo amerita, reconociendo como guía los principios de interpretación constitucional y en especial, el *principio pro homine*, obligándose en caso de nuevas interpretaciones, a aumentar su carga argumentativa; pues hoy las sociedades democráticas reconocen el proceso de interpretación constitucional, como un proceso público.



En aras de interpretar la Constitución, el intérprete constitucional se asistirá de los principios de interpretación constitucional, en especial de los siguientes:

“La presunción de constitucionalidad de los actos del legislador, determinada por la necesidad de preservar la norma impugnada, a menos que evidentemente sea contraria a la Constitución...”

... el criterio de conservación normativa “favor legitimatis” que implica procurar mantener la vigencia de la norma, o al menos en las intelecciones más acordes con el texto constitucional...

... El criterio de razonabilidad que implica la obligación de soportar las consecuencias razonables de los actos restrictivos de derechos consagrados constitucionalmente...

... El magisterio constitucional que permite a los Tribunales Constitucionales generar pautas para la intelección de todo el ordenamiento jurídico; ...

La prevalencia del derecho a la libertad frente a cualquier restricción, bajo la fórmula de “in dubio pro libertate, et favor libertatis”,...

El criterio de estabilidad doctrinaria o “stare decisis”... (Gómez Serrano, Laureano. Las Técnicas en la Interpretación Constitucional. Hermenéutica Jurídica. Ediciones Doctrina y Ley Ltda, Colombia, 2008, pp. 229-231)”.

Hakansson-Nieto, siguiendo a Hesse, agrega a los tradicionales principios de interpretación constitucional, el principio *pro homine*:

“... El principio de unidad

La Constitución es un ordenamiento completo, integral, en el que cada una de sus disposiciones debe armonizarse con las demás. En la Constitución no caben contradicciones internas; por el contrario, la actitud debe ser la de encontrar coherencia a partir del conjunto de principios que deben aplicarse y a los que se refiere la jurisprudencia del Tribunal en su conjunto.

... El principio de corrección funcional

Al realizar su labor de interpretación, el juez no puede desvirtuar las funciones y competencias que el constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales,

De modo tal que el respeto de los derechos fundamentales siempre se encuentre garantizado... En otras palabras, el principio promueve el respeto a las funciones reservadas por la Carta Magna a cada institución política evitando la invasión de otra y, por otro lado, también impide la interpretación cerrada, literal y pensar que una institución constitucional... pueda ejercer una atribución con carácter absoluto si trae como resultado la afectación de los derechos humanos.

... El principio de función integradora

Acuerdo con este principio, el producto de la interpretación solo podrá ser considerado como válido en la medida en que contribuya a integrar, pacificar y ordenar las relaciones de los poderes políticos entre sí y la de éstos con la sociedad... Un



112

aspecto importante con relación a este principio es que al Tribunal Constitucional no puede serle indiferente lo que resuelve, limitándose a aplicar automática y asépticamente la regla jurídica constitucional como si fuera una fórmula matemática, puramente lógica como sin discusión; su papel de operador lo obliga a ponderar cuidadosamente las circunstancias y consecuencias de su pronunciamiento...



... El principio de fuerza normativa de la Constitución

Este principio busca otorgar preferencia a los planteamientos que ayuden a obtener la máxima eficacia de las disposiciones constitucionales...

El principio *pro homine*

El centro del derecho es la persona humana y, por eso, si desea formularse para su promoción debe convertirse en el medio por el cual el ser humano puede alcanzar mayores grados de perfección con el fin de realizar un conjunto de bienes (humanos) que lo ayuden a solventar sus necesidades tanto en su dimensión individual como social. Por lo anterior, de lo que se trata es de poner a la persona humana, y a su dignidad, como el fin supremo de la sociedad y de cualquier comunidad política, lo que significa que toda su actitud debe estar orientada a realizarla y promoverla. (Hakanson –Nieto. Los Principios de Interpretación y Precedentes Vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano. Una aproximación. Revista Díkaion, Revista de Fundamentación Jurídica, Año 28-Vol. 23, N°1. Junio. Universidad de La Sabana, Colombia, 2014).

Además de la obligatoria referencia de la dignidad humana y del principio *pro homine*, como eje central de toda interpretación constitucional, para Hernández Valle el principio más importante es el de unidad de la Constitución: "... Ya que la esencia de la Constitución consiste en ser un orden unitario de la vida política y social de la comunidad estatal. (Hernández Valle. Rubén. El Derecho de la Constitución. Tomo I, Editorial Juricentro, Costa Rica, 2004)".

Es precisamente este principio de unidad de la Constitución al que remite el artículo 2566 del Código Judicial y que, en las demandas de inconstitucionalidad, permite el examen de argumentos distintos a los indicados por el activador constitucional.

Del examen de la demanda de inconstitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad, establecida en la Constitución de 1941 y que en la actualidad se encuentra consagrada en el artículo 206 de la Constitución Política, de competencia privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia,



113

reviste las características de una acción pública. Generalmente, tiene efectos *erga omnes* y hacia el futuro y solo de manera excepcional cuando afecte derechos subjetivos, puede tener efectos *ex tunc*.



A tal efecto, tenemos a bien citar el contenido de la norma en mención, la cual es del tenor siguiente:

“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 las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona. Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advierte o se lo advierte alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.”

La acción en cuestión, se encuentra desarrollada igualmente, en el Libro IV del Código Judicial, a partir del artículo 2559 y siguientes.

El Doctor César Quintero, definió este medio de control objetivo de la Constitución, en los siguientes términos: “La acción de inconstitucionalidad en Panamá es pública y puede ser libremente ejercida por cualquier persona (natural o jurídica, nacional o extranjera), sin el requerimiento de que el acto que impugna le afecte. (Quintero, César. Interpretación constitucional. Editorial Mizrachi Pujol, S.A. Panamá, 1999, p.44).

Llegado el punto en el que nos encontramos, consideramos oportuno indicar que el motivo de disconformidad del actor, se centra en *la competencia*; más específicamente, en la competencia del Tribunal Electoral para calificar la legalidad de actos que surjan en virtud de un proceso sancionatorio a lo interno de un partido político.

Iniciamos este apartado haciendo referencia a lo indicado en la obra, *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Panamá*, en donde su autor, Eduardo Valdés Escoffery, establece lo siguiente:



114

“En Panamá, por mandato constitucional es el Tribunal Electoral quien tiene competencia privativa para conocer todo lo relativo a los partidos políticos.

Así, el Tribunal Electoral es el organismo encargado de reconocer la existencia de los partidos, de reglamentar los trámites para la constitución de los mismos, de custodiar y registrar las inscripciones de los ciudadanos en los partidos políticos, de manejar el subsidio estatal y de resolver las controversias que surjan en cualquiera de dichas actividades, entre otros muchos aspectos.”



Así las cosas, a fin de definir el tema en cuestión, corresponde, en primer término, referirnos a la entidad emisora del acto cuya constitucionalidad se cuestiona, a saber, el Tribunal Electoral.

En el Título IV, Capítulo 3 de la Constitución Política, de los artículos que van del 142 al 145, se desarrolla la función y atribuciones de la corporación denominada *Tribunal Electoral*. Veamos.

“Artículo 142. Con el objeto de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular, se establece un tribunal autónomo e independiente, denominado Tribunal Electoral, al que se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. **Este Tribunal interpretará y aplicará privativamente la Ley Electoral**, dirigirá, vigilará y fiscalizará la inscripción de hechos vitales, defunciones, naturalización y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas; la expedición de la cédula de identidad personal y las fases del proceso electoral.

El Tribunal Electoral tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres Magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados, en forma escalonada, para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. Para cada principal se nombrará, de la misma forma, un suplente.

Los Magistrados del Tribunal Electoral y el Fiscal General Electoral son responsables ante la Corte Suprema de Justicia por las faltas o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, y les son aplicables las mismas prohibiciones y prerrogativas que establece esta Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.” (El resaltado es del Tribunal).

“Artículo 143. El Tribunal Electoral tendrá, **además de las que le confiere la Ley**, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5, 7 y 10:



115



1. Efectuar las inscripciones de nacimientos, matrimonios, defunciones, naturalizaciones y demás hechos y actos jurídicos relacionados con el estado civil de las personas, y hacer las anotaciones procedentes en las respectivas inscripciones.

2. Expedir la cédula de identidad personal.

3. Reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación.

4. Sancionar las faltas y delitos contra la libertad y pureza del sufragio, de conformidad con la Ley, garantizando la doble instancia.

5. Levantar el Padrón Electoral.

6. Organizar, dirigir y fiscalizar el registro de electores y resolver las controversias, quejas y denuncias que al respecto ocurrieren.

7. Tramitar los expedientes de las solicitudes de migración y naturalización.

8. Nombrar los miembros de las corporaciones electorales, en las cuales se deberá garantizar la representación de los partidos políticos legalmente constituidos. La Ley reglamentará esta materia.

9. Formular su presupuesto y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto General del Estado. El Tribunal Electoral sustentará, en todas las etapas, su proyecto de presupuesto. El presupuesto finalmente aprobado procurará garantizarle los fondos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En dicho presupuesto se incorporarán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral, las inversiones y los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y las demás consultas populares, así como los subsidios a los partidos políticos y a los candidatos independientes a los puestos de elección popular. Durante el año inmediatamente anterior a las elecciones generales y hasta el cierre del periodo electoral, el Tribunal Electoral será fiscalizado por la Contraloría General de la República, solamente mediante el control posterior.

10. Ejercer iniciativa legislativa en las materias que son de su competencia.

11. Conocer privativamente de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral. Las decisiones en materia electoral del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y, una vez cumplidos los trámites de Ley, serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones solo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad.” (El resaltado es del Tribunal).

“Artículo 144. La Fiscalía General Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, que tendrá derecho a administrar su Presupuesto.

El Fiscal General Electoral será nombrado por el Órgano Ejecutivo sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, para un periodo de diez años; deberá llenar los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tendrá iguales restricciones. Sus funciones son:



110

1. Salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos.
2. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.
3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales.
4. Ejercer las demás funciones que señale la Ley.”



“**Artículo 145.** Las autoridades públicas están obligadas a acatar y cumplir las órdenes y decisiones emanadas de los funcionarios de la jurisdicción electoral, prestando a éstos la obediencia, cooperación y ayuda que requieran para el desempeño de sus atribuciones. La omisión o negligencia en el cumplimiento de tal obligación será sancionada de acuerdo con lo que disponga la Ley.”

De los artículos arriba transcritos, resulta particularmente relevante el 143; ya que, como se observa, el mismo delega, *en primer término*, en la ley, la definición de las competencias del Tribunal Electoral. Obsérvese.

“**Artículo 143.** El Tribunal Electoral tendrá, **además de las que le confiere la Ley**, las siguientes atribuciones que ejercerá privativamente, excepto las consignadas en los numerales 5, 7 y 10:

...”

Así las cosas, si bien la Constitución Política contempla las funciones y atribuciones del Tribunal Electoral, aquella no se erige como el único cuerpo normativo a través del cual se le asignan a este sus funciones; ya que, como vemos, la propia Carta Magna reconoce a la ley la posibilidad de definir atribuciones *adicionales* a las contempladas en los artículos a los que previamente hemos hecho referencia.

Lo anterior implica que el examen dirigido a determinar las competencias y atribuciones del Tribunal Electoral, no se agota con la sola lectura y análisis de las disposiciones constitucionales.

En función de lo anterior, y a fin de continuar con el análisis dirigido a determinar las competencias del Tribunal Electoral, corresponde remitirnos ahora a la ley.

Así, tenemos que el Texto Único del Código Electoral, vigente al momento de la presentación de la demanda ante el Tribunal Electoral, establecía lo siguiente:



117

“Artículo 94. Los partidos políticos son autónomos e independientes y no podrán ser intervenidos, ni fiscalizados en su régimen interno por ningún órgano ni dependencia del Estado, excepto por el Tribunal Electoral en el manejo de los fondos que provea el Estado para sus gastos en los procesos electorales **y en los demás términos que establece este Código.**”



Los partidos políticos podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación en materia de organización y procesos electorales internos. Del mismo modo podrán solicitar que se les brinde cooperación en la organización de sus convenciones, elecciones primarias e internas, en los términos que se acuerde con sujeción a la autonomía e independencia de los partidos políticos.” (El resaltado es del Tribunal).

Como se observa, los partidos políticos gozan tanto de autonomía como de independencia; sin embargo, al igual que otros derechos, dicha prerrogativa no resulta absoluta; afirmación que se desprende del propio artículo, al definirse una primera excepción, consistente en la fiscalización que ejerce el Tribunal Electoral en cuanto al manejo de los fondos que les sean asignados para los gastos de los procesos electorales; y luego, una segunda excepción, pero esta vez abierta, al indicarse “y en los demás términos que establece este Código”.

En ese marco conceptual, cobra relevancia el artículo 103, numeral 11 del Código Electoral vigente, el cual establecía que:

“Artículo 103. Son **obligaciones** de los partidos políticos:

1. Acatar, en todos sus actos, la Constitución Política y las leyes de la República.

...
11. Establecer los procedimientos sumarios, las instancias y los plazos para el agotamiento de la vía interna, con lo que se permitirá a los afectados recurrir al Tribunal Electoral. La decisión del partido quedará ejecutoriada en un plazo de dos días hábiles, una vez notificada la decisión de última instancia.” (El resaltado es del Tribunal).

De lo anterior se desprende con claridad, que una vez *agotada la vía interna*, los que se sintieran afectados en razón de un pronunciamiento del partido, tenían la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Electoral, a fin de cuestionar la medida adoptada, planteamiento que resulta congruente y concordante con el procedimiento establecido en el propio estatuto del Partido Popular, en donde se establece, entre otras cosas, lo siguiente:



“CAPÍTULO IX
DE LOS ORGANISMOS DE CONSULTA Y DE GARANTÍA.”



...
Artículo 124. Todo proceso disciplinario o producto de elecciones internas o primarias deberá resolverse dentro del término máximo de treinta (30) días calendarios, contados a partir del vencimiento del término con que cuenta la Fiscalía Nacional para realizar la investigación o instruir el sumario, incluyendo los recursos. Cuando la Fiscalía Nacional remita su informe o vista fiscal antes del vencimiento del término que tiene para ello, se entenderá que renuncia al resto del término, salvo manifestación expresa en contrario. En este caso, el término para el Tribunal Nacional Ético-Electoral comenzará a contarse a partir de la fecha en que se recibe el informe o sumarios correspondientes. Si un proceso no es resuelto dentro de dicho término, se considerará nulo y deberá archivar el mismo. En caso de elecciones internas o primarias celebradas dentro del período electoral decretado por el Tribunal Electoral, el plazo para resolver los procesos, incluyendo los recursos será de siete (7) días calendarios y en ningún caso se resolverán más allá de la fecha de cierre de las elecciones.

La primera notificación con que se inicia un proceso y **aquella con la cual se agota la vía interna**, se hará personalmente.” (Cfr. https://www.tribunal-electoral.gob.pa/wp-content/uploads/2017/06/ESTATUTO_CON_MODIFICACIONES_30-6-2015.pdf) (El resaltado es del Tribunal).

“**Artículo 131.** Los recursos deben interponerse y resolverse dentro de los siguientes términos:

a. El de reconsideración podrá interponerse verbalmente o por escrito antes del cierre oficial del congreso o dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de una decisión que afecte a un miembro u organismo pero debe sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. Este recurso se resolverá en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir del día en que se recibe la sustentación.

b. El de apelación se interpondrá y sustentará en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución correspondiente.

Estos recursos, una vez admitidos surten efecto suspensivo en la decisión decretada y las resoluciones dictadas por el Tribunal Nacional Ético-Electoral se ejecutorian transcurridos dos (2) días calendarios desde su notificación, **lo que agota la vía interna.**” (Idem) (El resaltado es del Tribunal).

Así las cosas, el *agotamiento de la vía interna*, de la forma arriba indicada, lleva, de manera implícita, el reconocimiento de la existencia de un proceso de revisión superior y externo; el cual, en el caso que nos ocupa, es realizado, como lo indica la norma, *por el Tribunal Electoral*.

En función de lo anterior, tenemos que del análisis de la disposición constitucional, y su integración con la norma legal y la estatutaria, se desprenden



elementos, no solo de concordancia, sino también de complementariedad, en donde, si bien se les reconoce autonomía a los partidos políticos, también es cierto que se contemplan mecanismos de control sobre sus actuaciones; y esto es así, ya que, si bien, como se ha indicado, se les reconoce, a nivel constitucional, autonomía en cuanto a su creación, organización y funcionamiento, no menos cierto es que sus actuaciones siempre se encontrarán sujetas al imperio de la Constitución y la ley.

En ese marco conceptual, consideramos importante desatacar, que la competencia del Tribunal Electoral, en ningún momento fue puesta en duda por ninguna de las partes, previo a la emisión de la Resolución Sancionatoria No.01 DISCIP-TNÉ-2021 de 15 de julio de 2021; lo cual denota un claro reconocimiento por parte de ellas, en cuanto a la competencia del Tribunal Electoral para conocer sobre la legalidad del acto en cuestión.

En este orden de ideas, resulta especialmente importante el criterio externado por este Pleno, en donde, a través de la Sentencia de 5 de abril de 2006, indicó lo siguiente:

“Luego de hacer un breve análisis, del motivo que dio origen a esta acción, el Pleno de la Corte constata que la inconformidad de la parte actora se encuentra enmarcada en el ámbito procesal, discusión ésta que debió ser absuelta ante el Tribunal de la Instancia, y no ante el Tribunal Constitucional, pues a este solo le atañe dilucidar cuestión meramente constitucional.” (El resaltado es del Tribunal).

Lo anterior es importante tenerlo muy de presente; ya que, no podemos perder de vista que la función de este Tribunal es de control constitucional, y no procesal, como bien se indica en el fragmento transcrito.

Para culminar con este punto, traemos a colación dos pronunciamientos del Tribunal Electoral, en donde se desarrolla con claridad el tema que nos encontramos analizando:

Sentencia de 18 de mayo de 2005

“Por medio de la Resolución de 18 de mayo de 2005, emitida por los Honorables Magistrados del Tribunal Electoral, dentro del Reparto No. 13-2005-ADM, consistente en la impugnación contra



120

las resoluciones proferidas por el Tribunal de Honor y Disciplina del Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), por medio de la cual fueron expulsados algunos miembros de dicho colectivo, se estableció que los estatutos de partidos políticos son de obligatorio cumplimiento cuando son aprobados por el Tribunal Electoral.



Así mismo se plasmó en el fallo, que el proceso de expulsión realizado a algunos miembros del partido MOLIRENA, no cumplió con los procedimientos establecidos en sus estatutos, **en el sentido de que a los impugnantes no se les dio traslado de la demanda, no se concedió el derecho para participar en la audiencia, desconociendo el contradictorio para la legítima defensa, violando las garantías procesales mínimas establecidas tanto en sus estatutos y en la propia ley electoral, por lo que se acogió la impugnación y se declaró la nulidad de los procesos disciplinarios seguidos por el Tribunal de Honor y Disciplina del partido MOLIRENA.** (El resaltado es del Tribunal).

Sentencia de 31 de mayo de 2013

“Al final el Tribunal señaló de igual manera, que lo establecido en el artículo 108 del Código Electoral, guardaba relación con el hecho de garantizar la doble instancia, **ya que la norma antes señalada facultaba a todo miembro de un partido político a impugnar ante el Tribunal Electoral todo acto o decisión que considerara violatorio de la Ley o de sus estatutos ...**” (El resaltado es del Tribunal).

Aclarado el punto que antecede, corresponde ahora pronunciarnos en cuanto el acto objeto de reparo, a saber, la Resolución de 22 de diciembre de 2021, emitida por el Tribunal Electoral, a través de la cual se dispuso, entre otras cosas:

“Primero: REVOCAR la Resolución de 26 de noviembre de 2021, dictada por este Tribunal, que resolvió, entre otras cosas, declara no viable, la demanda de nulidad en contra de la resolución sancionatoria No.01-DICCIP-TNE-E-2021, dictada por el Tribunal Nacional Ético Electoral del Partido Popular.

Segundo: Acoger la impugnación en contra de la decisión dictada por el Tribunal Nacional Ético Electoral del Partido Popular, contenida en la Resolución Sancionatoria No.01-DICCIP-TNE-E-2021 de 15 de julio de 2021.

Tercero: Declarar la Nulidad del Proceso seguido por el Tribunal Nacional Ético Electoral del Partido Popular, en contra de Daniel Brea Clavel.

Cuarto: Rechazar de Plano por inadmisibile el escrito de advertencia de Inconstitucionalidad presentada por los licenciados



Jorge Hernán Rubio y Carlos Eduardo Rubio, en fecha 15 de diciembre de 2021" (Cfr. f. 28 del expediente judicial).

El artículo 32 de la Constitución Política, establece que nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o *disciplinaria*; integrándose de esa manera a nuestro derecho positivo, el Principio del Debido Proceso.

En ese contexto, Víctor Manuel Rodríguez Rescia, en su obra, *El Debido Proceso Legal y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, indica:

"Ello por cuanto el debido proceso, o como lo llama la Corte Interamericana de Derechos Humanos, '*el derecho de defensa procesal*' es una garantía procesal que debe estar presente en toda clase de procesos, no sólo en aquellos de orden penal, sino de tipo civil, administrativo o de cualquier otro. El derecho al debido proceso busca confirmar la legalidad y correcta aplicación de las leyes dentro de un marco de respeto mínimo a la dignidad humana dentro de cualquier tipo de proceso, entendido este como 'aquella actividad compleja, progresiva y metódica, que se realiza de acuerdo con reglas preestablecidas, cuyo resultado será el dictado de la norma individual de conducta (sentencia), con la finalidad de declarar el derecho material aplicable al caso concreto' (Cfr. Arazi (Roland), *Derecho procesal civil y comercial*, 2da. edición, Bs. As., Astrea, 1995, p. 111).

En ese sentido, el debido proceso tiene, ante todo, dimensiones programáticas, no por esto menos vinculantes jurídicamente, que exigen la existencia, suficiencia y eficacia de un sistema judicial y procesal idóneo para garantizar ese derecho fundamental a la justicia, que no es, más que una consecuencia del monopolio del poder asumido por el Estado y la más importante manifestación del derecho de petición, que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos se consagra en el artículo 25 conforme al cual:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

- a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y



c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.



Este derecho de petición es de vital importancia al constituirse en un instrumento fundamental para canalizar la defensa en cualquier tipo de proceso, planteando ante la autoridad judicial competente las gestiones o recursos pertinentes. Además, es un derecho que debe interpretarse en forma amplia, no sólo en la posibilidad de plantear recursos ante el despacho en que se tramita el proceso, sino ante toda oficina judicial en la cual se pueda interponer un recurso (vg. Tribunales o Salas Constitucionales para el ejercicio de los recursos de hábeas corpus y de amparo, o de habeas data, donde esté permitido).

Precisamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “el Tribunal Interamericano”), tuvo la oportunidad de referirse al artículo 25 de la Convención Americana en el Caso Castillo Páez en los siguientes términos:

‘Esta disposición sobre el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes, constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.

...
se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la Convención Americana, al atribuir funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes...

...” (Cfr. Rodríguez Rescia, Víctor M., El Debido Proceso Legal y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a17762.pdf>).

Los planteamientos arriba citados, nos invitan a realizar ahora un análisis del acto objeto de reparo, ya no desde la perspectiva de la competencia, la cual ha sido debidamente aclarada; sino ahora, del procedimiento en sí.

Para aquello, consideramos necesario hacer una breve referencia a los antecedentes que originaron el acto cuya constitucionalidad se cuestiona. Veamos.

“La presente causa tiene como génesis la denuncia disciplinaria presentada por José Didacio Pittí Sánchez, miembro del Partido Popular, contra Daniel Brea Clavel, presidente del referido partido, al considerar que ha violado los artículos 13, 71 y 155 de los estatutos del Partido Popular, y el artículo 203 del Código Electoral.



129

Culminadas las etapas procesales correspondientes, el Tribunal Nacional Ético Electoral del Partido Popular, mediante Resolución Sancionatoria No.01 DISCIP-TNÉ-2021 de 15 de julio de 2021, **resolvió expulsar del Partido Popular a Daniel Brea Clavel en atención a lo que establece el literal 'd' del artículo 125 del estatuto del Partido Popular, por falta disciplinaria y violación al referido estatuto.**



Contra la referida resolución, el sancionado anunció y sustentó recurso de apelación el 22 de julio de 2021, el cual fue declarado extemporáneo mediante proveído DISCIP-TNÉ-E-2021 del 23 de julio de 2021." (El resaltado es del Tribunal) (Cfr. fs. 30 – 31 del expediente judicial).

Cumplido lo anterior:

"Daniel Brea Clavel, mediante apoderados legales presentó demanda de nulidad (fs. 2-7) contra el proceso disciplinario instaurado en su contra, en especial la Resolución Sancionatoria No. 01 DISCIP-TNÉ-E-2021 del 15 de julio de 2021, por haber violado su derecho a la defensa y los principios fundamentales del debido proceso, alegando medularmente:

- Que el fiscal nacional del Partido Popular dio curso a la denuncia y practicó pruebas sin la participación de su representado, ni de sus abogados, ni de la defensora de los Derechos Humanos y de los miembros del Partido.
- Que el informe rendido por el fiscal nacional del Partido se fundamentó en la valoración de pruebas que no fueron obtenidas de conformidad con lo que establece la norma, careciendo del carácter de prueba legítima.
- Que el Tribunal Nacional Ético Electoral no estuvo constituido en debida forma, lo que lo convierte en un tribunal ilegítimo.
- Que no les admitieron ninguna de las pruebas presentadas dentro del proceso disciplinario, violando de esta manera el derecho a la defensa.
- Que se violó el acápite 'c' del artículo 8 del Reglamento de Conducta de los miembros del Partido Popular al realizar la audiencia sin la presencia del denunciado.
- Que la Resolución Sancionatoria No. 01 DISCIP-TNÉ-E-2021 del 15 de julio de 2021 es incongruente pues resuelve más allá de lo pedido por el denunciante o fiscal, lo que en la doctrina se conoce como 'ultra petita'.
- Que el recurso de apelación presentado contra la resolución sancionatoria fue rechazado por extemporáneo, a pesar de haberla presentado en tiempo oportuno.





...” (Cfr. fs. 30 – 31 del expediente judicial).

Al analizarse por parte del Tribunal Electoral los respectivos elementos de hecho y de Derecho, este emitió el acto objeto de reparo, el cual encontró sustento, entre otras cosas, en lo siguiente:

“Es importante resaltar que, vencido el término de la contestación de la demanda, el magistrado sustanciador procedió al (sic) fijar los hechos de la controversia consistentes ‘en determinar si en el proceso disciplinario contra Daniel Brea Clavel, llevado a cabo por el Tribunal Nacional Ético Electoral del Partido Popular, existen causales que motiven declarar la nulidad del proceso; además de verificar si el recurso de apelación presentado por el sancionado es viable’ (fs. 509 a 514).

Ello resulta de suma importancia, porque es en este momento donde se limita el debate jurídico sobre la pretensión del actor y los hechos que consecuentemente deben ser probados. De manera, que al fijar los hechos de la controversia se encausa el procedimiento para emitir un pronunciamiento de mérito sobre lo debatido.

Ahora bien, durante el desarrollo de la audiencia se pudo determinar que en el proceso disciplinario seguido al señor Daniel Brea Clavel, **se cometieron diversas irregularidades.**

Inicialmente se declaró impedido para actuar a un miembro del Tribunal Ético Electoral, por el resto de los miembros, **sin que este le haya solicitado o se presentará una acción de recusación en su contra**, es decir, se excluyó a este miembro de participar en la conformación del Tribunal, fuera de todo contexto jurídico.

Así mismo, quedó demostrado que en el proceso interno, **la audiencia se llevó a cabo sin la presencia del investigado, requisito indispensable para su realización.**

Al respecto, el Reglamento de Conducta de los Miembros del Partido Popular, en el capítulo IV denominado ‘Procedimiento Ordinario’, señala en el literal ‘e’ del artículo 8 referente a los procesos disciplinario (sic), al referirse a la audiencia que a ella **‘... deberá asistir el procesado**, su representante o el Defensor de los Derechos Humanos y de los miembros como defensor de ausente’.

Además, lo resuelto por el Tribunal Ético Electoral, **resulta extra petita**, por cuanto que lo solicitado lo solicitado por el Fiscal Nacional del Partido fue **‘LA APLICACIÓN DE LA SANCIÓN ESTIPULADA EN EL ARTÍCULO 125 NUMERAL C’** que es la Destitución del cargo de Presidente y la Inhabilitación durante tres (3) años para optar por cargo alguno a lo interno del partido, **sin embargo, el Tribunal Nacional Ético Electoral decide expulsarlo del colectivo, es decir, aplica una sanción mucho más grave que la solicitada por el Fiscal Nacional.**



125

Además, mediante resolución DISCIP-TNÉ-E-2021 del 23 de julio de 2021, **se declaró extemporáneo el recurso de apelación presentado por el licenciado Jorge Hernán Rubio, apoderado legal de Daniel Brea Claver**, contra la Resolución Sancionatoria No. 01 DISCIP-TNÉ-E-2021 de 15 de julio de 2021, con fundamento en el artículo 37 del reglamento interno del Tribunal Nacional Ético Electoral **y una incorrecta interpretación del numeral 11 del artículo 103 del Código Electoral.**



En cuanto al numeral 11 del artículo 103 del Código Electoral, valga aclarar que el término de dos (2) días hábiles a que se refiere, **se aplica a las decisiones de última instancia, con la finalidad de agotar la vía interna**, no a aquella que se encuentren al primera instancia, **donde se deben aplicar los estatutos y normas reglamentarias que regulan los procedimientos internos**; por tanto, el citado artículo no puede ser utilizado como fundamento para declarar la extemporaneidad del recurso de apelación presentado por el representante legal de Daniel Brea Clavel.

...
No obstante lo anterior, observamos que la Resolución Sancionatoria No.01-DISCIP-TNÉ-E-2021 de 15 de julio de 2021 fue notificada al licenciado Jorge Hernán Rubio, representante legal de Daniel Brea Clavel, el 19 de julio de 2021 (f. 366); y el recurso de apelación presentado contra la referida resolución se interpuso y sustentó el 22 de julio de 2021 (f. 381), **es decir dentro de los tres (3) días después de su notificación.** De manera que no es necesario hacer una valoración adicional sobre el imperio de la norma estatutaria para concluir que el recurso fue presentado oportunamente.

En consecuencia, considera el Tribunal que dentro del proceso disciplinario adelantado en contra del señor Daniel Brea Clavel, por (sic) Tribunal Nacional Ético Electoral del Partido Popular y que da origen a la Resolución Sancionatoria No. 01-DISCIP-TNE-E-2021 de 15 de julio de 2021, **se violó el debido proceso, lo que trae como consecuencia la nulidad del mismo.**

A esta misma conclusión arribó el Fiscal General Electoral, que en su intervención hizo referencia a la vulneración de garantías fundamentales desde el inicio de la investigación, violación flagrante del debido proceso e incongruencia del fallo, por lo que solicitó que se declarase la nulidad total de la investigación." (Cfr. 24 – 27 del expediente judicial).

De las consideraciones arriba expuestas, se desprende que en el curso de la vía de interna del Partido Popular, se incurrió en una serie de infracciones, siendo estas: la declaratoria de impedimento para actuar de uno de los miembros del Tribunal Ético Electoral, por el resto de los miembros, sin que a este se le haya solicitado o se presentará una acción de recusación en su contra; la celebración de la audiencia sin la presencia del investigado; la emisión de una



124

decisión contentiva de elementos distintos a los solicitados y la declaratoria de extemporaneidad de un recurso de apelación interpuesto en tiempo oportuno contra de la Resolución Sancionatoria No.01 DISCIP-TNÉ-2021 de 15 de julio de 2021.

Resalta el hecho, que ninguno de los puntos antes mencionados, son objeto de pronunciamiento por parte del actor.

En este orden de ideas, destaca la Sentencia de 27 de julio de 2016, en donde este Pleno indicó lo siguiente:

“El Pleno de la Corte estima necesario indicar que dicho artículo consagra el principio del debido proceso como **un derecho fundamental**; razón por la cual, se reitera lo señalado en su jurisprudencia en cuanto a que **‘el debido proceso comprende el conjunto de garantías que buscan asegurar a las partes que conforman un Proceso, una recta y cumplida decisión sobre sus pretensiones.’**”

Así, lo ha manifestado el Pleno, entendiendo que la garantía del debido proceso, consagrada en el artículo 32 citado comprende tres derechos, a saber: el derecho a ser juzgado por autoridad competente; **el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes**; y el derecho a no ser juzgado mas de una vez por una misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria. Por tanto, la garantía del debido proceso que incorpora la Constitución Política en su artículo 32, tiene un justificado reconocimiento en nuestro Estado de Derecho, constituyéndose en una verdadera garantía constitucional.”

Lo anterior reviste de una especial importancia en el caso que nos ocupa; ya que, el acto objeto de reparo, a saber, la Resolución de 22 de diciembre de 2021, emitida por el Tribunal Electoral, surge como mecanismo de control, derivado ello de la comisión de una serie de vulneraciones al debido proceso, dentro del proceso disciplinario llevado a lo interno del Partido Popular en contra de Daniel Brea Clavel.

Lo anterior nos lleva a reiterar, que la autonomía organizativa y funcional de los partidos políticos, no permite ni viabiliza la infracción de derechos universalmente reconocidos, como lo sería, en el caso que nos ocupa, el derecho al debido proceso.



127

Para culminar, consideramos oportuno hacer referencia al artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 8. Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”



Cuando la Ley brinda la oportunidad de servir de tribunal de instancia, ya sea, administrativa, judicial, arbitral o a lo interno de un colectivo, como lo es un partido político; el primero y más importante de los principios que se debe tutelar, es el del debido proceso; y esto es así, ya que, si bien el objeto *del proceso*, es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley, dicho objetivo, solo puede ser alcanzado legítimamente, si se cumple con las formalidades que a tal fin hayan sido previamente establecidas.

Si extrapolamos lo indicado en el párrafo que antecede, al contexto de la participación política, veremos que dicho principio adquiere una dimensión especial; y es que, no podemos perder de vista que los partidos políticos se constituyen en espacios de discusión de ideas, de promoción de proyectos comunitarios y de defensa de valores democráticos, funciones estas que deben ir acordes al respeto de la dignidad humana.

De allí, que la ley electoral someta al estricto cumplimiento de las garantías del debido proceso, como forma de garantizar los derechos constitucionales y convencionales de los individuos que integran un partido político, de manera que, de no favorecerles un determinado pronunciamiento, el mismo pueda ser impugnado ante el Tribunal Electoral.

En ese hilo de pensamiento, destaca lo indicado por Jaime Cárdenas Gracia, quien en su obra, *Partidos Políticos y Democracia*, se refiere a las funciones que llenan los partidos políticos en la sociedad, indicando lo siguiente:



128

“Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia.

...

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político.

...

Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticos y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.”

Así las cosas, podemos concluir que los partidos políticos constituyen instrumentos de intermediación entre la sociedad y el sistema político, cuyo propósito principal, reside en propiciar la participación ciudadana, *siempre*, a través de procesos democráticos dirigidos al fortalecimiento del orden constitucional y legal.

Las razones anteriormente anotadas nos llevan a concluir que no prosperan los cargos de inconstitucionalidad alegados por el actor; por lo que, en consecuencia, no se accederá a las pretensiones por él formuladas.



MA

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo antes expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la RESOLUCIÓN DE 22 DE DICIEMBRE DE 2021, emitida por el TRIBUNAL ELECTORAL.

Notifíquese y Cúmplase,




MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


MIRIAM CHENG ROSAS
MAGISTRADA


MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA


ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO
MAGISTRADA


MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA



25




ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA

CON VOTO RAZONADO


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

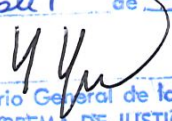

YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 31 días del mes de marzo
de 20 23 a las 11:40 de la manana
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.


Firma del Notificado

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 25 de Abril de 2023


Secretario General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia



130

Exp No. 19859-2022 MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL
LICENCIADO CESAR ELÍAS ESPINOSA COPRÍ ACTUANDO EN SU PROPIO
NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE
INCONSTITUCIONAL LA RESOLUCIÓN DE 22 DE DICIEMBRE DE 2021,
EMITIDA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL.



VOTO RAZONADO DE LA MAGISTRADA ANGELA RUSSO DE CEDEÑO:

Si bien acompaño con mi firma la decisión de este Pleno de declarar que la Resolución de 22 de diciembre de 2021 emitida por el Pleno del Tribunal Electoral no es inconstitucional; muy respetuosamente, debo manifestar que me encuentro en desacuerdo con una serie de elementos de la parte motiva de la resolución, que se utilizan para arribar a la decisión.

La interrogante fundamental de este caso es la siguiente: ¿La Constitución otorga poderes y facultades suficientes al Tribunal Electoral para hacer un análisis y revisión de los procesos sancionatorios internos de un partido político inscrito y reconocido por el propio Tribunal Electoral? Si bien la respuesta a esta interrogante no la plasma expresamente la parte motiva de la decisión, se puede extraer una *ratio decidendi* que nos indica que los artículos 142 y 143 de la Constitución otorgan suficiente poder al Tribunal Electoral para interpretar y aplicar privativamente la Ley Electoral.

La Ley Electoral (Código Electoral) establece (i) toda la regulación respecto a partidos políticos; y (ii) el control que el del Tribunal Electoral ejerce sobre los actos de los partidos políticos, a pesar de la autonomía de éstos. Por lo que, el poder de análisis y revisión de actos internos de partidos políticos está razonablemente incluido en el poder de interpretar y aplicar privativamente la ley electoral, y conocer de las controversias que origine su aplicación de acuerdo a los artículos 142 y 143 del Código Electoral. Por ende, la respuesta que nos plantea el presente caso era resuelta sin complejidad interpretativa alguna.

Sin embargo, considero, con el debido respeto, que la decisión de la mayoría toma varios pasos fuera del tema a decidir fundamental que nos planteó el caso.

En primer lugar, observo que la decisión sostiene que la ley (en general) define atribuciones adicionales a las contempladas en los artículos 142 y 143 de la Constitución. Me encuentro en desacuerdo con dicha afirmación ya que considero que esta cláusula de reserva de ley del artículo 143 de la Constitución (i) no da posibilidad de adicionar poderes al Tribunal Electoral sino de precisar los poderes ya establecidos en la Constitución; y (ii) se limita a que sea el Código Electoral o las leyes de naturaleza electoral las que precisen las atribuciones del Tribunal Electoral,



no leyes en general. Basta con hacer una interpretación sistemática del artículo 143 de la Constitución para concluir que su cláusula de reserva de ley no se refiere a ley, en general, sino a la ley electoral, pues la cláusula está ubicada en el título referente a las atribuciones del Tribunal Electoral. Una regulación bastante precisa en nuestra Constitución, y que incluye, exclusivamente, temas electorales.


En segundo lugar, considero, muy respetuosamente, que la parte motiva entra a realizar exámenes de legalidad y de control de constitucionalidad subjetivo que no corresponden determinar en esta sede constitucional objetiva. Los exámenes de constitucionalidad a los actos del Tribunal Electoral consisten en determinar si la Constitución ha dado suficiente poder al Tribunal Electoral para realizar algo, si el Tribunal Electoral se ha extralimitado del campo de análisis y acción electoral que la Constitución demarca para éste, o si el Tribunal Electoral ha vulnerado un derecho fundamental.

Por lo expuesto, presento este VOTO RAZONADO.

Fecha *ut supra*,



ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

MAGISTRADA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA


YANIXSA Y. YUEN C.
SECRETARIA GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 25 de Abril de 2023


Secretario General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia





229



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, VEINTIDÓS
(22) DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023).**

VISTOS:

En estado de resolver se encuentran ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dos (2) Acciones de Inconstitucionalidad:

1. Demanda de Inconstitucionalidad (entrada **N°73204-2022**) presentada el 18 de julio de 2022, por el licenciado Roberto Ruiz Díaz, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el parágrafo transitorio contenido en el artículo 1 de la Ley 314 de 20 de junio de 2022, que modificó el artículo 9 de la Ley 80 de 2012.
2. Demanda de Inconstitucionalidad (**entrada N°89534-2022**) presentada el 30 de agosto de 2022, por el licenciado Ramón Ricardo Arias Porras, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional todo el artículo 9 de la Ley 80 de 2012, tal y como fue modificado en el artículo 1 de la Ley 314 de 20 de junio de 2022, por ser contraria a lo establecido en el artículo 276 de la Constitución Política de Panamá.

Acogidas ambas demandas y cumplidos los requisitos propios para



este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la norma, objeto de censura.



ACUMULACIÓN

Las Demandas de Inconstitucionalidad antes mencionadas, fueron acumuladas, a fin de sustanciarlas y fallarlas en una sola sentencia, mediante Resolución de fecha 7 de febrero de 2023 (f.223-224).

DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La acción procesal que se plantea ante este Tribunal Constitucional, es la inconstitucionalidad del párrafo transitorio contenido en el artículo 1 de la Ley 314 de 20 de junio de 2022, que modificó el artículo 9 de la Ley 80 de 2012, publicada en la Gaceta Oficial N°29561-A de 21 de junio de 2022, que señala:

"Artículo 1. El artículo 9 de la Ley 80 de 2012 queda así:

Artículo 1. Incentivos a inversionistas en empresas turísticas. Con el fin de incentivar la inversión y el financiamiento para el desarrollo de nuevos establecimientos de hospedaje público turístico o ampliaciones de los ya existentes, incluyendo los productos turísticos y sus servicios complementarios, que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo, ubicados en regiones, destinos o áreas de interés turísticos, con excepción de las ubicadas en el distrito de Panamá, se reconocerá como crédito fiscal el 60% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la infraestructura del plan maestro, más un 5% del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro, declarada ante la Autoridad de Turismo de Panamá. El resultado de esta ecuación es el valor máximo que se reconocerá al inversionista en créditos fiscales turísticos.

Para los efectos de esta Ley, se entiende como infraestructura del plan maestro los costos requeridos para dotar al proyecto turístico de los servicios básicos, tales como desarrollo vial de acceso, electrificación, agua potable, alcantarillado pluvial, recolección y tratamiento de aguas servidas, así como también muelles, marinas, puertos, aeropuertos y helipuertos.

Este incentivo fiscal se otorgará hasta el 31 de diciembre de 2024.

El crédito fiscal se otorgará al inversionista que sea primer adquiriente de los bonos, acciones y demás instrumentos financieros emitidos por la empresa turística o sociedad de inversión inmobiliaria, y podrá ser utilizado para el pago del impuesto sobre la renta causado, el impuesto complementario y el impuesto sobre la renta estimada. El inversionista podrá solicitar el reconocimiento del crédito fiscal hasta el 60% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la infraestructura del plan maestro, más un 5% del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro, declarada ante la Autoridad de Turismo de Panamá.

Este incentivo solo se reconocerá a los inversionistas que no estén vinculados directa o indirectamente con la empresa turística



231

que emita el instrumento financiero y que no sean producto del fraccionamiento de una empresa o en varias personas jurídicas ni sean afiliadas o subsidiarias de empresas turísticas.

El crédito fiscal podrá ser reconocido y aplicado anualmente a partir del segundo año de la inversión. El crédito fiscal solo podrá ser utilizado hasta por un máximo equivalente al 50% del impuesto sobre la renta causado, el impuesto complementario y el impuesto sobre la renta estimada, siempre que no exceda el 15% del monto inicial del crédito fiscal por año, hasta que se consuma la totalidad del crédito fiscal, por un periodo máximo de quince años, contado a partir de la fecha en que fue otorgado el crédito fiscal.

El crédito fiscal podrá ser cedido por la totalidad o la porción no utilizada, independientemente de si han transferido o no las acciones, bonos y demás instrumentos financieros, tomando siempre en cuenta las condiciones anteriormente descritas, en cuanto a la aplicación de los créditos.

Los bonos, acciones y demás instrumentos financieros deberán estar registrados en la Superintendencia del Mercado de valores, estar listados en una bolsa de valores en la República de Panamá y ser emitidos por empresas que estén inscritas en el Registro Nacional de Turismo, incluyendo a sociedades de inversión inmobiliarias debidamente registradas en la Superintendencia del Mercado de Valores, en una bolsa de valores en la República de Panamá y el Registro Nacional de Turismo, posterior al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 15 de la presente Ley.

La empresa turística o sociedad de inversión inmobiliaria que emita dichos bonos, acciones y demás instrumentos financieros podrá traspasar la titularidad de la empresa o del proyecto turístico, cumpliendo todas las normas que regulen esta transacción.

Los bonos, acciones y demás instrumentos financieros que emita la empresa turística o sociedad de inversión inmobiliaria, inscrita en el Registro Nacional de Turismo, deberán tener un periodo de vigencia mínima de cinco años, sin que puedan ser pagados anticipadamente. Las empresas turísticas no podrán adquirir sus propios bonos, acciones y demás instrumentos financieros. Tampoco podrán otorgar préstamos a los tenedores de dichos bonos, acciones y demás instrumentos financieros, ni podrán hacer uso de ninguna otra modalidad de adquisición o pago por el periodo mínimo de cinco años.

Para efectos de gestionar los incentivos regulados en la presente Ley y sin perjuicio de la reglamentación que para este propósito adopte el Órgano Ejecutivo, los proyectos turísticos deberán contar con su respectivo estudio de impacto ambiental para obtener la resolución de reconocimiento de los créditos fiscales que otorga la Dirección General de Ingresos.

Parágrafo Transitorio. A las personas naturales o jurídicas que, a la entrada en vigencia de esta Ley, cuenten con el respectivo estudio de impacto ambiental y la autorización de la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá para la emisión de los bonos, acciones y demás instrumentos financieros, ya sean emitidos por la empresa turística o por una sociedad de inversión inmobiliaria, o con la resolución de reconocimiento de crédito fiscal emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, se les reconocerá como crédito fiscal el 100% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y las deudas o inversiones que la empresa turística o sociedad de inversión haya realizado antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, de conformidad con las normas vigentes al momento de su expedición. El trámite al que hace alusión el presente parágrafo solo podrá iniciarse hasta el 30 de julio del año 2022.” (Resalta el Pleno).





1. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUIZ DÍAZ (entrada N°73204-2022).

1.1 Hechos en que se fundamenta la demanda

El pretensor constitucional fundamenta su demanda manifestando que, la Ley N°314 de 2022 se aprobó para modificar y derogar la Ley N°122 de 31 de diciembre de 2019, mediante la cual se modificaba el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012. Y, que ahora, la Ley N°314 de 2022 vuelve a modificar el artículo 9 lex cit., pero agrega un párrafo transitorio que busca que la Ley N°122 de 2019 (derogada) siga teniendo efectos hacia atrás.

Arguye que la Ley N°122 de 2019, considera crédito fiscal del 100%, para toda obra nueva de proyectos turísticos, nuevas etapas o ampliaciones a los ya existentes. Por su parte, la modificación que establece el artículo 1 de la Ley N°314 de 2022, rebaja a 60% los créditos fiscales que se otorgarán; pero con el párrafo transitorio se beneficiaría a un grupo dentro del mismo sector, por el hecho de haber iniciado un proceso con la vigencia corta de la norma anterior.

Señala que, bajo este párrafo aquel que haya logrado hacer sus trámites después del 31 de diciembre de 2019 hasta la entrada en vigencia de la Ley N°314 de 2022, aun cuando no haya realizado edificación alguna, ni inversión, tendrá un mejor trato que aquellos otros inversionistas que desean invertir en el mismo sector. Creando un trato especial o privilegio entre actores iguales. Y manifiesta que el párrafo tiene carácter retroactivo sin que la Ley N°314 de 2022 indique que es de interés social o de carácter público, lo que puede devenir en inconstitucional.

1.2. Disposiciones Constitucionales que se estiman infringidas y el Concepto de la Infracción

Sostiene el activador que las disposiciones infringidas son el artículo





273

17 de la Constitución Política, en forma directa por comisión, puesto que el párrafo contenido en el artículo 1 de la Ley N°314 de 2022, no conlleva el cuidado y responsabilidad del Legislador al emitir leyes, que vayan en detrimento de un sector de la sociedad, y la inobservancia en materia de irretroactividad de la ley y la afectación fiscal que puede producirse al Erario, al no tener una renta que sustituya la pérdida en ingreso de impuesto sobre la Renta.

A su vez, indica que el párrafo demandado de inconstitucional, infringe el artículo **19** de la Carta Magna, por violación directa por comisión. Ya que establece que ciertas personas naturales o jurídicas se puedan beneficiar de créditos fiscales hasta un 100% del monto de inversión, en detrimento de otros que se encuentran en la misma situación comercial, que vayan a realizar una misma obra, generar mismos empleos o más inversión. Señala, además que, se les da beneficio a otros porque han podido realizar trámites antes que los otros, al amparo de una norma que ha tenido una vigencia muy corta, lo que les deja una ventaja o privilegio.

Establece que el párrafo del artículo 1 de la Ley N°314, infringe el artículo **20** de la Constitución Política, en concepto de violación directa por comisión, ya que diferencia entre panameños y no le da el carácter y trato igualitario, pues a ciertas personas naturales y/o jurídicas le otorga un beneficio al 100% de crédito fiscal, porque hicieron sus trámites antes. Y que la Ley no puede diferenciar entre personas, únicamente por el hecho de que la aplicación para un beneficio se realiza en un momento determinado y mucho menos para blindar a un grupo de personas.

Manifiesta que se infringe el artículo **46** de la norma constitucional en concepto de violación directa por comisión; pues le aplica un efecto





239

retroactivo al párrafo demandado.

1.3. Opinión de la Procuraduría General de la Nación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación, por medio de la Vista No. 12 de 1ro de agosto de 2022, visible de fojas 18 a 35, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad y concluye con la opinión de que lo demandado es inconstitucional.

Fundamenta su opinión señalando, que el Pleno ha reconocido, en cuanto a la violación del artículo 17 de la Constitución Política, que esta norma contiene la cláusula de derechos innominados y que se infringió desde que la Asamblea Nacional emitió el párrafo demandado, sin aplicar e interpretar la Constitución y los Convenios Internacionales, limitando la protección de los derechos de aquellos que teniendo la misma situación jurídica, son afectados por condiciones establecidas en la Ley que benefician a un sector determinado. En cuanto a la alegada infracción de los artículos 19 y 20 de la Carta Magna, manifiesta que el texto impugnado establece un privilegio no justificado y que los principios de igualdad ante la ley y la no discriminación se encuentra entre uno de los más proclamados en las normas internacionales de derechos humanos. Además, indica que el iniciar un trámite administrativo antes que el resto, no constituye una razón relevante que permita distinción.

Respecto a lo referido por el activador, de la infracción al artículo 46 (irretroactividad de la norma) de la Constitución Política, indica que en efecto el párrafo impugnado pretende aplicar un beneficio del 100% de crédito fiscal que ya fue derogado y que no constituye un derecho adquirido, sin que la propia Ley N°314 de 2022 indique que ésta tiene efectos retroactivos.





235

1.4. Fase de alegatos

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría General de la Nación, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.

Dentro del término de Ley, el Licenciado Pedro Martín Meilán Núñez, actuando en su propio nombre, presentó argumentos (fojas 42 a 56). Señala el letrado que, contrario a lo planteado en la acción constitucional respecto a la supuesta violación del artículo 17 de la Constitución Política, al incluirse el párrafo, es para no afectar los derechos iniciados por los inversionistas en empresas turísticas y no vulnerar sus garantías constitucionales, en procura de preservar la seguridad jurídica que impera. Además, indica que el párrafo atacado no es una norma irretroactiva. Manifiesta que el presupuesto de la Nación se contempla anualmente, con base al artículo 268 de la Constitución Política, el cual recoge dos principios, el de anualidad y de universalidad. Este último se refiere a que el presupuesto ha de contener la totalidad de los presupuestos de las instituciones públicas descentralizadas y Órganos del Estado, ya que sólo toma en cuenta ingresos existentes al momento de su aprobación y sobre el periodo de tiempo sobre el cual recae su vigencia; por lo que, a su criterio, la norma demandada no deroga ni modifica rentas ni ingresos.

Respecto a la violación del artículo 19 de la Constitución Política al argumentare que se crea un privilegio para un sector; arguye el jurista que, el párrafo persigue que se reconozcan derechos adquiridos a todas las personas naturales y jurídicas que hayan iniciado el trámite. Del argumento del petente, que se infringe el artículo 20 lex cit., sustenta el





letrado que antes de la promulgación de la Ley N°314 de 2022 el tratamiento para el reconocimiento de los incentivos a inversionistas en empresas turísticas estaba regulado por el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012 tal como fue modificado por la Ley N°122 de 2019; en consecuencia, de ninguna manera se puede establecer que el acto demandado viene a crear diferenciación de panameños; sino, que se pretende preservar la seguridad jurídica que impera en nuestro Estado de derecho.

Finalmente, respecto a la supuesta infracción del artículo 46 de la Constitución Política, acerca de un efecto retroactivo, arguye que lo que se pretende es que se reconozcan derechos adquiridos y que no existe tal violación.

2. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO RAMÓN RICARDO ARIAS PORRAS. (entrada N°89534-2022).

2.1 Hechos en que se fundamenta la demanda

El pretensor constitucional fundamenta su demanda manifestando que, el artículo 9 de la Ley N°80 de 8 de noviembre de 2012, en su origen, permitía que la inversión en productos turísticos, fuera del Distrito de Panamá, recibiese el derecho a considerar como gasto deducible el cincuenta por ciento (50%) de lo invertido. Que este incentivo tenía una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016 para ser utilizado por un periodo de **10 años**.

Continúa señalando que, el artículo 1 de la Ley N°122 de 31 de diciembre de 2019 modificó el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012 y ahora la inversión en productos turísticos se consideraría crédito fiscal hasta el cien por ciento (100%) de lo invertido.

Manifiesta que con posterioridad, el artículo 1 de la Ley N°314 de 2022 se aprobó para modificar el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012 a





237

efectos de reducir el crédito fiscal del cien por ciento (100%) al sesenta por ciento (60%) del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la infraestructura del plan maestro y agregó un cinco por ciento (5%) del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro, declarada ante la Autoridad de Turismo de Panamá. Este beneficio puede ser utilizado en un periodo mínimo de **5 años**, con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024. Además, se le mantuvo la facultad de transferir el crédito fiscal a terceras personas, como lo establecía la Ley N°122 de 2019, pero que no era parte de la redacción de la ley original (Ley N°80 de 2012).

Arguye que el artículo 1 de la Ley N°314 de 2022, es una merma importante en los ingresos del Estado. Que con la ley original (Ley N°80 de 2012), cuando se trataba de gasto deducible se podría deducir hasta el cincuenta por ciento (50%) de lo invertido en sus declaraciones de rentas, se permitía un máximo de 5% de lo invertido, repartido en un periodo de 10 años.

Que, un contribuyente con una tasa impositiva de impuesto sobre la renta del veinticinco por ciento (25%), el gasto deducible se convertía en un ahorro o incentivo de aproximadamente veinticinco por ciento (25%) del gasto repartido en 10 años. Lo que representa un impuesto a pagar de veinticinco centavos (B/.0.25) por cada balboa. Señala que, como consecuencia del cambio de "gasto deducible" a crédito fiscal, la naturaleza de la afectación de los ingresos presupuestarios del Estado es distinta. Un crédito fiscal de un balboa (B/.1.00) se traduce a un ahorro de impuesto de un balboa (B/.1.00).

Establece que, aunque a simple vista parece que la Ley N°314 de 2022 significa una reducción de créditos fiscales del cien por ciento





(100%) al sesenta por ciento (60%), pudiera inclusive ser una cifra mayor dependiendo del tamaño del proyecto y la infraestructura de donde se construya el proyecto turístico.

2.2. Disposiciones Constitucionales que se estiman infringidas y el Concepto de la Infracción

Sostiene el activador, que la disposición infringida es el artículo **276** de la Constitución Política, en forma directa por omisión, puesto que el Presupuesto General del Estado se aprueba todos los años, generalmente por adelantado, y comprende los ingresos y egresos del Estado. Los impuestos representan uno de los ingresos claves y los créditos fiscales afectan directamente la facultad del Estado de recibir ingresos en concepto de impuesto sobre la renta, el impuesto complementario y el impuesto sobre la renta estimada. Indica que, la Asamblea está obligada a establecer rentas sustitutivas o aumentar las existentes, previa obtención de informe de la Contraloría General de la República (CGR). Y que en la Ley N°122 de 2019 y la Ley N°314 de 2022 la Asamblea incumplió ambos requisitos. Toda ley a ser expedida, que introduzca un incentivo de la naturaleza de un crédito fiscal y que tenga una afectación en los ingresos del Estado y en el presupuesto debe ser precedida y acompañada de un informe de la CGR, que verse sobre la efectividad fiscal de esta legislación.

2.3. Opinión de la Procuraduría General de la Nación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación, por medio de la Vista No. 14 de 21 de septiembre de 2022, visible de fojas 121 a 136, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad y concluye con la opinión de que lo demandado es inconstitucional.





239

Fundamenta su opinión señalando que, “la naturaleza de los incentivos fiscales, no necesariamente implica la eliminación total de un impuesto, pero en muchos casos consiste en una rebaja de la carga impositiva, lo que representa un costo para el Estado que los aplica, ya que son recursos que deja de recaudar y que son necesarios para impulsar las distintas políticas del país en beneficio de los asociados”.

En cuanto a lo argumentado por el accionante, que las leyes que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, si previamente ha sido señalada la forma en que serán garantizadas las rentas sustitutivas, por medio de un informe de la CGR, realiza un recorrido de las discusiones en el Pleno de la Asamblea en 2do y 3er debate; además, hace alusión a la Nota N°2090-2022-LEG/CE de 2 de agosto de 2022, por la cual, la Secretaría General de la Contraloría General de la República (CGR) indica que no les consta tramitación para que ésta rindiera informe con relación a la Ley N°314 de 2022.

Concluye que, no se siguió el procedimiento constitucional, todo lo cual constituye un vicio de forma que da lugar a la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°314 de 2022 por violación al artículo 276 de la Constitución Política.

2.4. Fase de alegatos

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de General de la Nación, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.

Dentro del término de Ley, el Licenciado Ramón Ricardo Arias Porras, presentó argumentos (fojas 144-149), reiterando su solicitud de declaratoria





de inconstitucionalidad. Adicional, insiste en señalar que, tratándose de créditos fiscales, que afectan directamente la capacidad recaudatoria del Estado se debe proponer una renta sustitutiva y requiere el informe de la CGR, previa la discusión en la Asamblea Nacional.

A su vez, el Licenciado Pedro Martín Meilán Núñez, actuando en su propio nombre, presentó argumentos (fojas 150 a 163). En lo medular, señala el letrado que, contrario a lo planteado en la acción constitucional respecto a la supuesta violación del artículo 268 de la Constitución Política, esta norma recoge dos (2) principios del derecho presupuestario, el principio de anualidad y el principio de universalidad. Señala que, el de universalidad trata de que el presupuesto debe contener la totalidad de los presupuestos de las instituciones públicas y que sólo se toma en cuenta los ingresos existentes y sobre el periodo de tiempo sobre el cual recae su vigencia. Manifiesta que el activador constitucional señala que la norma atacada implica modificación o derogación de los ingresos comprendidos en el presupuesto vigente y eso es incorrecto porque dicho artículo no legisla para el presupuesto actual, ni compromete fondos públicos. Y que, a diferencia de lo argumentado, el artículo, cuya declaratoria de inconstitucionalidad se pide, produce un incentivo para la inversión y no le resta ingresos al Estado en el presupuesto actual.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Luego de expuestos los argumentos de ambos activadores constitucionales y la opinión del Procurador General de la Nación, sobre cada uno de los negocios, el Pleno pasa a considerar la pretensión que se formula en las Demandas.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de





Justicia para conocer y resolver de las Acciones de inconstitucionalidad encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir, por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Corresponde a esta Corporación de Justicia pronunciarse sobre el fondo, procurando encaminar el desarrollo de nuestro análisis a una confrontación extensiva de la norma acusada, con todos los preceptos constitucionales que puedan haberse infringido, atendiendo al principio de universalidad constitucional, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

“Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes.”

El principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma citada, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los preceptos constitucionales, si la Ley demandada infringe alguno de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda.

Lo anterior con la finalidad que mientras la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, no señale que los efectos de determinada resolución son de cosa juzgada se debe aplicar la disposición jurídica, salvo que se haya decretado, en sentencia anterior, que esta norma es inconstitucional.





I. Antecedentes

Ley N°80 del 8 de noviembre de 2012, dicta normas de incentivos para el fomento de la actividad turística en Panamá. Así citamos el artículo 1 lex cit., que plantea su finalidad:

"Artículo 1. Objetivos y estrategias para el desarrollo del turismo. **Se declara la actividad turística como de interés nacional prioritario;** en consecuencia, todas las entidades del Gobierno Central, las entidades descentralizadas y los municipios adoptarán las medidas que sean necesarias para incorporar los objetivos y estrategias fijadas para el desarrollo nacional del turismo, absteniéndose de establecer requisitos, contribuciones y cualquiera otra medida, que sean incongruentes o afecten los planes de desarrollo nacional del turismo".

Esta normativa desarrolla y fija una serie de incentivos para distintas actividades como: la construcción de nuevos establecimientos de hospedaje público turístico; la promoción del turismo a través de convenciones o exhibiciones; el fomento de empresas panameñas con filiales internacionales para viajes a Panamá; el desarrollo del turismo náutico de cruceros; agroturismo, promoción de turismo de naturaleza, cultural y otros. Nótese que no aborda, como causa del incentivo, el desarrollo de bienes raíces o sociedades inmobiliarias de proyectos en zonas turísticas.

A su vez, fija exoneraciones de impuesto sobre terrenos y mejoras para el desarrollo turístico, sobre la importación de mercancías relacionadas, el uso de muelles o aeropuertos construidos por la empresa turística entre otros.

Dentro de estas estrategias de desarrollo nacional del turismo, la Ley N°80 de 2012 prevé incentivos para personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, **que inviertan en productos turísticos** fuera del Distrito de Panamá.

El artículo 9 lex cit. establece beneficios fiscales consistentes en que



243

se considere la suma invertida, en un gasto de 50% deducible del impuesto sobre la renta, con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016. A continuación, transcribimos la norma, en su concepción original:

Artículo 9-Ley N°80 de 2012. "Incentivos a empresas que inviertan en la actividad turística. Con el fin de propiciar la inversión y el financiamiento para el desarrollo de los productos turísticos, ubicados fuera del distrito de Panamá, **se considerará gasto 50% deducible, para efectos del impuesto sobre la renta, las sumas invertidas por personas naturales o jurídicas en la compra de bonos, acciones y demás instrumentos nominativos emitidos por la empresa turística.** Este incentivo se otorgará hasta el 31 de diciembre de 2016 a los inversionistas que no estén vinculados directa o indirectamente con empresas turísticas y que no sean producto del fraccionamiento de una empresa en varias personas jurídicas ni sean afiliadas o subsidiarias de empresas turísticas.

Los bonos, acciones y demás instrumentos financieros deberán estar registrados en la Superintendencia del Mercado de Valores y ofertados a través de la bolsa de valores y deberán ser emitidos por las empresas que estén inscritas en el Registro Nacional de Turismo durante los primeros tres años de su registro.

La empresa que emita dichos bonos, acciones y demás instrumentos nominativos no podrá redimir, de ninguna forma, dicha inversión en un periodo mínimo de diez años. Los bonos o instrumentos financieros que emita la empresa turística deberán tener un periodo de vigencia mínima de diez años, sin que puedan ser pagados anticipadamente. Dichas empresas no podrán adquirir sus propias acciones o cuotas de participación en bonos o bonos convertibles, tampoco podrán otorgar préstamos a los tenedores de dichos bonos, acciones o instrumentos nominativos ni podrán hacer uso de ninguna otra modalidad de compra o pago de dichos instrumentos financieros por el periodo mínimo de diez años". (resaltado y subrayado del Pleno)

Posteriormente, se dictó la Ley N°82 de 18 de abril de 2019 que extendió el incentivo, hasta el 31 de diciembre de 2025.

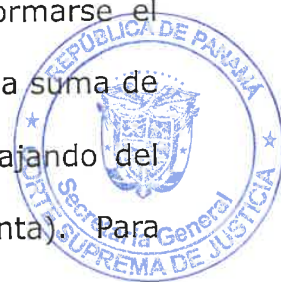
Sin embargo, es mediante la Ley N°122 de 31 de diciembre de 2019, que se cambia el modelo para aplicar al beneficio que se obtiene con la inversión, en la actividad turística, que pasa de ser un **"gasto 50% deducible (ley 80 de 2012), para efectos del impuesto sobre la renta"** a ser **"100% crédito fiscal para el impuesto sobre la renta"**.

El primer modelo, es decir el gasto deducible del impuesto sobre la renta, involucraba que el sujeto obligado, aun cuando el 50% de sus ingresos acumulables en la Declaración Anual, serían debitados, tenía el deber de pagar el impuesto restante al Estado.



244

Sin embargo, en cuanto al segundo modelo, al transformarse el incentivo en un crédito fiscal¹, se configura la existencia de una suma de dinero resultante a favor del contribuyente, que se iría rebajando del monto a pagar en concepto de impuesto sobre la renta (imp/renta). Para el Estado, este último, involucra y representa un sacrificio fiscal; es decir, un monto dejado de percibir por el Estado.



Por ejemplo, de una inversión de B/.100.000.00, con respecto al primer modelo, aun cuando se deduzca el 50% del impuesto sobre la renta, el Estado percibirá en sus arcas el otro 50% en suma líquida; es decir, en un activo corriente. De acuerdo al segundo modelo, el inversionista tendrá a su favor un crédito del 100% del monto invertido, es decir, esos B/100.000.00 se irán descontando de los montos declarados como impuesto sobre la renta dentro del periodo definido por la ley, lo que quiere decir es que el Estado no percibirá suma líquida alguna; en cambio mantendría un pasivo corriente a favor del inversionista.

Posteriormente, surge como una iniciativa legislativa, una propuesta suscrita por el Diputado del Circuito 2-2, ante pleno de la Asamblea Nacional el anteproyecto de ley número 213 de 7 de febrero de 2022, (artículo 165 de la Constitución Política y el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional), que luego se convertiría en la ley N°314 del 20 de junio de 2022, a través de la cual se modifica el artículo 9 lex cit.

La exposición de motivos de esta normativa, narra los fundamentos de esta iniciativa legislativa. Así transcribimos un extracto de este texto:

¹ Crédito Fiscal: **Una deducción fiscal es una cantidad de dinero *restado* de sus ingresos antes de calcular cuánto debe.** Reduce la cantidad de ingresos sobre los que paga impuestos, para que puedas pagar menos impuestos. Cuánto le ahorra una deducción depende de su categoría de impuesto sobre la renta.
<https://www.cwfphilly.org/es/what-is-a-tax-credit-what-is-a-tax-deduction/>



245

Panamá 31 de enero de 2022, Exposición de Motivos (Proyecto de Ley 789).

“...Como resultado de la afectación fiscal por la pandemia, este proyecto de ley busca modificar la ley 80 de 2012 y a la vez derogar la ley 122 de 2019...

Más de 20 mil habitaciones están en la ciudad de Panamá, del total de más de 30 mil habitaciones en el país. En países competidores, la principal infraestructura se encuentra fuera de la ciudad capital. Para competir con otros destinos a nivel internacional, debemos generar infraestructura turística en el interior del país, donde se calcula que está más del 80% de los atractivos turísticos de Panamá...

El objetivo es atraer inversiones para abrir 5,000 nuevas habitaciones hoteleras en el interior del país. Se estima que se podrían generar más de 5,000 empleos directos y más de 20,000 empleos indirectos como resultado de esta ley...

La ley es autofinanciada. Al iniciar las construcciones turísticas, se generan para el Estado impuestos de ITBMS, permisos, contribuciones a la CSS, y luego ISR permanente, que luego se van compensando con los créditos otorgados”.



En un comunicado de prensa, el Jefe del Ejecutivo explicó que la normativa era autofinanciable, ya que al iniciar las construcciones turísticas se generarían para el Estado impuestos de ITBMS, permisos, contribuciones a la Caja de Seguro Social (CSS), y posteriormente impuestos sobre la renta permanente, que luego se van compensando con los créditos otorgados².

Para mejor comprensión, incorporamos el siguiente cuadro comparativo, de las reformas realizadas en el año 2019 y en el año 2022.

Ley N°122 de 31 de diciembre de 2019	Ley N°314 de 20 de junio de 2022
Ubicación: Fuera del Distrito de Panamá	✓
Beneficiario: inversionista adquiriente de bonos, acciones y demás instrumentos financieros. Inversionista que sea el primer adquiriente de los bonos, acciones y demás instrumentos financieros.	✓
Emisor: Empresa turística registradas en el Registro Nacional de Turismo (incluyendo sociedades de inversión inmobiliarias registradas en Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), en la bolsa de valores de Panamá y en el Registro Nacional de Turismo.	✓
Monto del beneficio: Se considerará 100% crédito fiscal para el impuesto sobre la renta en la adquisición de bonos, acciones y demás instrumentos financieros	Monto del beneficio: Se reconocerá como crédito fiscal el 60% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la

²<https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Presidente-Cortizo-Cohen-sanciona-proyecto-de-ley-que-brinda-incentivos-a-la-actividadturistica>.



	<p>infraestructura del plan maestro, más un 5% del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro.</p> <p>El resultado de esta ecuación es el valor máximo que se reconocerá al inversionista.</p>
<p><u>Usos:</u> el inversionista podrá utilizar el crédito fiscal anualmente a partir del 2do año de la inversión, hasta por un máximo de 50% de su imp/renta causada, pero siempre que ese monto no exceda del 15% del monto inicial del crédito y hasta que se consuma el mismo por un periodo máximo de 10 años.</p>	<p><u>Usos:</u> el inversionista podrá utilizar el crédito fiscal para el pago del imp/renta, impuesto complementario (el impuesto "mínimo o complementario que se paga cuando la persona jurídica no distribuye sus utilidades o cuando la suma tal distribuida es menor del 40% del monto de las ganancias netas del año fiscal correspondiente menos el impuesto sobre la renta pagado, por la misma, este impuesto no es más que un adelanto que deben pagar los accionistas de una sociedad por las ganancias obtenidas-Artículo 733 del Código Fiscal) y el impuesto sobre la renta estimada, (pago del impuesto estimado, es un crédito al impuesto jurado que vence el último día de marzo del año siguiente al periodo declarado.</p>
<p><u>Transferencia del beneficio:</u> El crédito puede ser cedido en su totalidad o la porción no utilizada.</p>	<p><u>Transferencia del beneficio:</u> Podrá ser cedido por la totalidad o porción no utilizada, sin importar si se han transferido o no las acciones, bonos y demás instrumentos financieros.</p>
<p><u>Restricción al inversionista:</u> no debe estar vinculado directa o indirectamente con la empresa emisora.</p>	✓
<p><u>Vigencia del Incentivo:</u> Se otorga el incentivo hasta el 31 de diciembre de 2025</p>	<p><u>Vigencia del Incentivo:</u> Se otorgará hasta el 31 de diciembre de 2024</p>
<p>Los bonos o instrumentos financieros deben tener un periodo de vigencia de 5 años, sin que puedan ser pagados anticipadamente.</p>	✓
<p><u>Formalidad:</u> Los bonos deben estar registrados en la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV).</p>	<p><u>Formalidad:</u> Los bonos deben estar registrados en la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), listados en una bolsa de valores en Panamá.</p> <p>Para gestionar los incentivos, los proyectos turísticos deben contar con el estudio de impacto ambiental.</p>
<p><u>Facultades del emisor:</u> La empresa turística emisora, puede traspasar la titularidad de empresa o del proyecto turístico.</p>	✓
<p><u>Restricciones al emisor:</u> La empresa turística no puede adquirir sus propios bonos, acciones y demás instrumentos financieros.</p> <p>La empresa turística no puede otorgar préstamos a los tenedores (inversionista adquirente)</p>	✓



II. Ley 314 de 2022-cronología legislativa posterior

En la actualidad, existen dos (2) Proyectos de Ley que guardan relación directa con la Ley N°314 de 2022, los cuales detallamos a continuación:

a) Proyecto de Ley 844, por la cual se deroga la Ley 314 de 2022 y la Ley 122 de 2019, que modifican la Ley 80 de 2012, que dicta normas de incentivos para el fomento de la actividad turística.

En la sesión del Consejo de Gabinete del 25 de julio de 2022, se autorizó la presentación de este Proyecto ante la Asamblea Nacional, por conducto del Ministerio de Comercio e Industria.

Cabe mencionar que, en la exposición de motivos, se señala que, durante la Mesa Única para el Diálogo por Panamá, conformada durante las protestas de varios sectores de la población, ocurridas en junio y julio de 2022, se acordó la derogatoria de ambas leyes.

En el Informe de Comisión de 28 de septiembre de 2022, se resolvió rechazar en Primer Debate el mencionado Proyecto y que no fuera sometido a Segundo Debate.

b) Proyecto de Ley 888, que establece disposiciones fiscales para la Ley N°80 de 2012.

A través de una iniciativa legislativa del Diputado del Circuito 2-2 se presentó el Proyecto 888, cuya propuesta es modificar el tercer párrafo del artículo 9 de la Ley N°80 de 2012, derogando a su vez el párrafo transitorio introducido por la Ley N°314 de 2022; este último, motivo de reproche constitucional en la Entrada N°73204-2022 (párrafo transitorio), mientras que la Entrada N°89534-2022, censura el artículo íntegro.

El tercer párrafo, introducido, es del siguiente tenor:

“Artículo 1. El artículo 9 de la Ley 80 de 2012 queda así:

Artículo 9. Incentivos a inversionistas en empresas turísticas.

Con el fin de incentivar la inversión y el financiamiento para el



2/28

desarrollo de nuevos establecimientos de hospedaje público turístico o ampliaciones de los ya existentes, incluyendo los productos turísticos y sus servicios complementarios, que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo, ubicados en regiones, destinos o áreas de interés turísticos, con excepción de las ubicadas en el distrito de Panamá, se reconocerá como crédito fiscal el 60% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la infraestructura del plan maestro, más un 5% del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro, declarada ante la Autoridad de Turismo de Panamá. El resultado de esta ecuación es el valor máximo que se reconocerá al inversionista en créditos fiscales turísticos.

Para los efectos de esta Ley, se entiende como infraestructura del plan maestro los costos requeridos para dotar al proyecto turístico de los servicios básicos, tales como desarrollo vial de acceso, electrificación, agua potable, alcantarillado pluvial, recolección y tratamiento de aguas servidas, así como también muelles, marinas, puertos, aeropuertos y helipuertos.

El incentivo que establece este artículo estará vigente hasta el día siguiente de su promulgación, sin que con ello se afecten los derechos y obligaciones de aquellas empresas turísticas y sociedades de inversión inmobiliarias que, de acuerdo con las condiciones y requisitos señalados en la ley vigente y sus reglamentaciones, hayan presentado un proyecto para acogerse a sus beneficios...” (resaltado del Pleno)



Aprobado en Tercer Debate, remitido al Órgano Ejecutivo para su sanción, fue **vetado en su totalidad**, mediante Nota No. DS-058-2022 de 28 de diciembre de 2022 suscrita por el Presidente de la República, Su Excelencia, Laurentino Cortizo Cohen y dirigida al Presidente de la Asamblea Nacional. En su comunicación, el Ejecutivo señala, entre otras razones, lo siguiente:

“El Proyecto de Ley 888, bajo examen, no sólo se circunscribe a una nueva revisión de los artículos 9 y 16 de la Ley 80 de 2012 y a la derogatoria de las Leyes 122 de 2019 y 314 de 2022, sino que, además, añade nuevas disposiciones en relación con la misma materia, que tendrían vida jurídica propia, fuera del marco de la Ley 80 de 2012, estableciendo condiciones especiales en favor de empresas turísticas e inversores en cuanto al trámite de solicitudes hechas al amparo de la normativa que se propone derogar.

A mi modo de ver, la iniciativa presentada por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Nacional en virtud de la autorización concedida al ministro de Comercio e Industrias por el Consejo de Gabinete mediante su Resolución No.82 de 25 de julio de 2022, reflejaba el interés del Gobierno Nacional de tomar en cuenta lo planteado dentro de la Mesa Única del Diálogo por Panamá, integrada por gremios y organizaciones sociales y representante del Órgano Ejecutivo, en el sentido de derogar dos leyes de incentivos turísticos, a saber, la Ley 314 de 2022 y la Ley 122 de 2019, ambas modificatorias de la Ley 80 de 2012, que dicta normas para el fomento de la actividad turística, por lo que en atención a las consideraciones anteriormente expresadas, me veo obligado a objetar en su conjunto, por inconveniente, el Proyecto de Ley 888...” (resaltado y subraya del Pleno)





Lo anterior no puede pasarse por alto por esta Superioridad, para ponderar aspectos que resultan de suma trascendencia abordar y así tener una mayor comprensión de lo que aquí se debate. Y es que, hay que recordar que los Órganos del Estado, entendiéndose por estos, el Órgano Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, deben actuar de forma independiente, pero en armónica colaboración, de acuerdo al artículo 2 de la Constitución Política, que expresa lo siguiente:

"Artículo 2: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".
(Subraya el Pleno)

De allí que, al primero, es decir al Ejecutivo, entre otras funciones se le atribuye, a través del Consejo de Gabinete, Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales (numeral 5 del artículo 184 de la Constitución Política).

Por su parte, el Órgano Legislativo encuentra, entre sus funciones, la de Determinar la propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas (numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política).

Se desprende de lo precitado que, una de las funciones específicas del Órgano Legislativo es, precisamente, legitimar la creación de aquellas instituciones que administran las diferentes carteras que interesan al funcionamiento del Estado, para que cada una de ellas creen las herramientas necesarias con el fin de satisfacer políticas públicas del Estado.



250

Es decir, una vez el legislativo expide la Ley Orgánica de un Ministerio o Entidad Pública, que le asigna funciones de alguna forma, concede el ejercicio de éstas con independencia, absteniéndose de involucrarse operativamente en las mismas, reafirmando el Principio de Separación de Poderes.



En ese sentido, a través de la ley 97 de fecha 21 de diciembre de 1998³ el Ministerio de Economía y Finanzas, es quien tiene a cargo todo lo relacionado a la formulación de iniciativas en materia de política económica; la programación de las inversiones públicas y la estrategia social; el diseño y ejecución de las directrices generales y las tareas específicas del Gobierno sobre Hacienda y Tesorería Nacional; la modernización del Estado, así como la elaboración y ejecución de la Programación Financiera del Estado (artículo 1 de la referida ley).

Lo anterior resulta sumamente importante porque, para el Pleno, es evidente que es el Ejecutivo, representado por el Ministerio de Económica y Finanzas, el ente del Estado que le corresponde, en principio, proponer, crear, planificar, elaborar las políticas públicas; coordinando con otras entidades que tienen competencia sobre una materia particular, para poder financiar y viabilizar, si es posible, la materialización de determinada política pública.

No quiere decir que, se excluya la iniciativa bondadosa del Órgano Legislativo para promover dichas políticas públicas, lo que no puede pasar por alto el Pleno es que, se haga al margen del Ejecutivo, a quien le está encomendada esa tarea del diseño y proposición y al Legislativo su validación y constitución normativa.

³ (Gaceta Oficial No. 23,698 de fecha 23 de diciembre de 1998), modificada por la Ley 2 de 10 de mayo de 2014 (Gaceta Oficial No.27489-A de fecha 10 de marzo de 2014).





En la presente causa, se logra apreciar que la política pública que se persigue es el crecimiento y desarrollo del sector turístico en nuestro país, siendo el incentivo fiscal el camino o el mecanismo que se considera logra el cometido.

Ahora bien, no se puede perder de vista que el propio Ejecutivo, encargado de desarrollar y planificar esas políticas públicas, en este caso a través del Ministerio de Económica y Finanzas y el Ministerio de Turismo, solicita la derogatoria de lo que hoy se censura; iniciativa que fue rechazada por el Legislativo; decidiendo, en cambio, desarrollar una nueva legislación que mantiene la estrategia y medio para alcanzar la política pública; es decir, mantiene el medio, cual es el incentivo fiscal.

Sobre el particular, de acuerdo al artículo 282 de la Constitución Política *"el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país. El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley"*.

El Pleno considera que estos antecedentes son lo suficientemente robustos para impulsar un adecuado y asertivo estudio del presente debate constitucional, brindando elementos de análisis suficientes para arribar a la mejor decisión. Y es que, justamente el Órgano del Estado, a quien corresponde diseñar las políticas públicas de fomento al turismo, ha considerado que no es la mejor vía la contenida en el parágrafo del artículo 9 de la Ley 314 de 2022 y, así, lo expresó al enviar un proyecto de Ley a



la Asamblea Nacional para derogar la norma que desata este conflicto legal, pero con insoslayable repercusión y resonancia social.



252

III. Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el licenciado Ramón Ricardo Arias Porras. (Entrada N°89534-2022).

En cuanto al artículo 1 de la Ley N°314 de 2022, el activador constitucional considera que la norma atacada, no cumplió con la formalidad prevista en el artículo 276 de la Constitución Política, que a continuación citamos:

"Artículo 276. La Asamblea Nacional no podrá expedir Leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas".

Es claro que la exégesis y aplicación correcta de esta disposición constitucional, versa sobre la prohibición a la Asamblea Nacional de aprobar leyes que deroguen o modifiquen ingresos, previamente establecidos en el Presupuesto General del Estado, sin que exista informe de la Contraloría General de la República (CGR).

Iniciemos precisando que el **ingreso público** es "toda cantidad de dinero percibida por el Estado y demás entes públicos, cuyo objetivo esencial es financiar los gastos públicos. Las notas características del ingreso público son:

- a)** El ingreso público es siempre una suma de dinero. No obstante, en algunas ocasiones el ingreso público que inicialmente se cuantifica en una cantidad de dinero, se hace efectivo en especie; como por ejemplo en aquellos casos en que la deuda tributaria se extingue con la entrega de bienes del patrimonio histórico.
- b)** Percibida por un Ente público.



c) Tiene como objetivo esencial financiar el gasto público".⁴



El artículo 276 de la Carta Magna, se ubica en el Capítulo 2º de El Presupuesto General del Estado, Título IX Hacienda Pública; por lo que se comprende que, al hablar de ingresos, hace referencia a la suma de dinero que el Estado ha previsto ingresará al Tesoro Nacional dentro del Presupuesto General del Estado elaborado y posteriormente aprobado y establece la prohibición de crear leyes que modifiquen o deroguen estos **ingresos**, sin contar con informe previo de la Contraloría General de la República (CGR).

En este sentido, debemos manifestar la clasificación doctrinal que tienen estos **ingresos**:

- **"Ingresos tributarios:** son los originados en la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes (impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio, sobre la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios que se cargan a los costos de producción y/o comercialización).
- **Ingresos no tributarios:** provenientes de fuentes no impositivas. Entre estas se pueden nombrar: tasas, regalías, derechos, alquileres, primas, multas, entre otros".⁵

Por su parte, la norma atacada (artículo 1 de la Ley N°314 de 2022), se titula: Incentivos a inversionistas en empresas turísticas, específicamente regula "incentivos fiscales" y no hace referencia a

⁴ Página web del Observatorio Económico Social de la Universidad Nacional del Rosario-Argentina. <https://observatorio.unr.edu.ar/ingresos-publicos/>

⁵ <https://observatorio.unr.edu.ar/ingresos-publicos/>





“ingreso público”; por lo que no se le debe aplicar la exigencia constitucional comprendida en el artículo 276 de la Constitución Política; pues el incentivo no se trata de un ingreso que se rebaja del Presupuesto General del Estado, sino más bien de un beneficio que se otorga a personas naturales o jurídicas, que se traducen en un ahorro de dinero. De allí, que no se le puede someter a los rigores de requerir una renta sustitutiva, por lo que no se considera que infringe el artículo 276 lex cit.

Tómese en cuenta que, bajo la modalidad de incentivos fiscales, se genera un autofinanciamiento como consecuencia de las rentas e ingresos indirectas que recibe el Estado, porque al fomentarse la generación de empleos, se aumenta el consumo nacional, lo cual genera mayor impuesto sobre la renta, aumenta el ingreso de la Caja de Seguro Social, impuestos municipales, impuesto sobre la renta, que poco a poco, compensa lo que se dejó de percibir directamente. Es un modo de focalizar la inversión estatal.

Debemos precisar que la Ley N°80 del 2012, en su artículo 1, declara la actividad turística como de interés nacional prioritario, para lo cual fomenta la misma a través de incentivos creados en esta normativa. “Los incentivos tributarios son definidos como concesiones, exenciones, subvenciones y/o subsidios que se otorgan a personas naturales o jurídicas, con la finalidad de estimular la realización de actividades que estén orientadas a impulsar la producción nacional, incrementar las exportaciones, aumentar el grado de inversión y también para otorgar alivios en materia de tributos atendiendo objetivos de política social. Consisten en una rebaja de la carga impositiva la cual puede ser total o parcial, lo cual representa una disminución considerable traducida en millones de balboas que el Estado deja de percibir en aras de lograr





mayores beneficios para todos los ciudadanos”.⁶

Dentro de las políticas económicas de los países, los incentivos fiscales o tributarios se utilizan como estrategias de atracción a la inversión nacional o extranjera. Estos beneficios tributarios, también están dirigidos entre muchas otras cosas, a estimular la producción de bienes y productos, a fomentar el crecimiento de ciertos sectores o actividades comerciales, mediante la inversión; impulsar exportaciones o las importaciones de determinados bienes; creación de empleos directos e indirectos, etc.

En ese sentido, es la propia Constitución Política la que otorga al Estado panameño, las facultades para crear y desarrollar estas políticas públicas encaminadas a lograr un objetivo común de bienestar social, generar riqueza y sostenibilidad, así lo prevé nuestra Carta Magna, en el artículo 282, al que ya se ha hecho referencia.

El estudio anteriormente delineado, nos lleva a concluir que el artículo 276 de la Constitución Política no ha sido violentado por la norma impugnada y conforme al análisis de constitucionalidad realizado, tampoco se aprecia que se configure alguna infracción a otra norma constitucional, en base al concepto de la infracción desarrollado.

IV. Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el licenciado Roberto Ruiz Díaz. (entrada n°73204-2022).

A. Norma demandada de Inconstitucional

La Ley N°314 de 2022 fue publicada en Gaceta Oficial N°29561-A de 21 de junio de 2022 con vigencia a partir de los treinta (30) días de su promulgación; es decir, el 21 de julio de 2022. Citamos a continuación el

⁶ Página web de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. <https://dgi.mef.gob.pa/Incentivo/IT.php#:~:text=Los%20incentivos%20tributarios%20son%20definidos,exportaciones%2C%20aumentar%20el%20grado%20de>



256

párrafo del artículo 1 lex cit. (que modifica el Artículo 9 de la Ley N° (80 de 2012),

demandado como inconstitucional:

"Parágrafo Transitorio. A las personas naturales o jurídicas que, a la entrada en vigencia de esta Ley, cuenten con el respectivo estudio de impacto ambiental y la autorización de la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá para la emisión de los bonos, acciones y demás instrumentos financieros, ya sean emitidos por la empresa turística o por una sociedad de inversión inmobiliaria, o con la resolución de reconocimiento de crédito fiscal emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, se les reconocerá como crédito fiscal el 100% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y las deudas o inversiones que la empresa turística o sociedad de inversión haya realizado antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, de conformidad con las normas vigentes al momento de su expedición. El trámite al que hace alusión el presente parágrafo solo podrá iniciarse hasta el 30 de julio del año 2022."



Recordemos que el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012 regula los incentivos a la persona natural o jurídica que invierta en la actividad turística.

B. Beneficios y Condiciones

En primer lugar, establezcamos cuál es el beneficio y quién o quiénes pueden ser el o los beneficiarios, de acuerdo a lo establecido en la Ley N°314 de 2022.

b.1 Beneficio:

"Crédito fiscal al 100% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y las deudas o inversiones que la empresa turística o sociedad de inversión haya realizado antes de la entrada en vigencia de la presente Ley".

b.2 Beneficiario:

- Empresa Turística (natural o jurídica): Persona jurídica que realice inversiones de desarrollo turístico y servicios turísticos, inscrita en el Registro Nacional de Turismo de la Autoridad de Turismo de Panamá.



257

- Sociedad de Inversión Inmobiliaria (natural o jurídica): es toda persona jurídica, fideicomiso o arreglo contractual constituido bajo las leyes de la República de Panamá, que mediante la emisión y venta de sus cuotas de participación, **se dedica al negocio de obtener dinero de los inversionistas**, mediante pagos únicos o periódicos, con el objeto de invertir y negociar, ya sea directamente o a través de subsidiarias, en bienes raíces, títulos representativos de derechos de propiedad o en el negocio de desarrollo y administración de bienes raíces en la República de Panamá. Estas sociedades no estaban incluidas en la Ley 80 de 2012.



Una pregunta que salta a la vista es **¿Por qué una sociedad de inversión inmobiliaria debe beneficiarse de un incentivo fiscal al turismo?**

b.3 Condiciones:

Para obtener el beneficio, los sujetos anteriores, tendrán que contar con Estudio de impacto ambiental y autorización de la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá para la emisión de los bonos, acciones y demás instrumentos financieros.

C. Hecho Generador del Incentivo.

Tal y como se estableció en los antecedentes, la actividad que genera el beneficio contenido en el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012, modificado por el artículo 1 de la Ley N°314 de 2022, es "**comprar bonos, acciones y demás instrumentos financieros**", que colocan en el Mercado de Valores las empresas turísticas.



258

En primer punto se observa, que el parágrafo transitorio, contenido en el artículo 1 de la Ley N°314 de 20 de junio de 2022, crea una ventaja o beneficio que alcanza a otros perfiles de beneficiarios contemplados en la Ley No. 122 de 2019 y a su nueva reforma. Es decir, se incentiva al inversionista que pone el capital para el desarrollo turístico y no al que sirve de plataforma para la obtención y captación de los fondos, tal y como se verá en el siguiente cuadro:



Ley N°122 de 2019	Ley N°314 de 20 de junio de 2022	PARÁGRAFO TRANSITORIO
Monto y beneficio: Se considerará 100% crédito fiscal para el impuesto sobre la renta en la adquisición de bonos, acciones y demás instrumentos financieros.	Monto y beneficio: Se reconocerá como crédito fiscal el 60% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la infraestructura del plan maestro , más un 5% del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro. El resultado de esta ecuación es el valor máximo que se reconocerá al inversionista. <u>(se puede aplicar al imp/renta, impuesto complementario y el impuesto sobre la renta estimada)</u>	Monto y beneficio: Se reconocerá como crédito fiscal el 100% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y las deudas o inversiones que la empresa turística o sociedad de inversión haya realizado.

En la reforma del año 2019, el inversionista en valores o instrumentos financieros determinados, tenía derecho a un crédito del 100% sobre la inversión que hubiese hecho la empresa turística, aplicable al impuesto sobre la renta (imp/renta).

En la Ley N°314 de 2022, se realizó un cambio sustancial, no sólo en el porcentaje del beneficio; también en su cálculo:

- No se tomará en cuenta el valor total del proyecto turístico, pues se prescindirá del valor de la finca y la infraestructura del plan maestro.
- El crédito se podrá aplicar al imp/renta, impuesto complementario y el impuesto sobre la renta estimada.



259

Por su parte, el parágrafo transitorio establece un tratamiento ventajoso y distinto con reglas propias, lo cual emerge de la simple confrontación del texto de las normas comparadas.

- Para el crédito fiscal del 100%, además del valor total del proyecto menos el valor de la finca, se tomará en cuenta "**las deudas o inversiones**". No se menciona nada sobre restarle el valor de la infraestructura del plan maestro.
- No se establece sobre qué impuesto puede aplicarse el crédito fiscal.
- El beneficio no se da, por el hecho generador de "**comprar bonos, acciones y demás instrumentos financieros**", sino que se amplía o cambia a la inversión que haya realizado la empresa turística o sociedad de inversión. Es decir, se cambia el hecho generador del incentivo y también los beneficiarios de los incentivos; con lo cual, ya no es un sacrificio de 100% de algo sino de 200% de algo.

Sin soslayar que, por el mismo hecho generador parece que se está dando un doble incentivo, a través del sacrificio fiscal, donde no sólo se beneficia del incentivo el que invierte capital sino el que utiliza ese capital invertido para desarrollar una infraestructura, lo cual implica que el párrafo transitorio produzca un excesivo beneficio fiscal, sin eludir, que la referida ley está enfocándose mayormente en la oferta y no en la demanda.

Pero además, ese trato ventajoso inexplicable a favor del grupo que, novedosamente, ha señalado el parágrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 314 de 2022, también crea discriminación entre el primer adquiriente



260

(inversionista) que se beneficiará con el 60% de crédito fiscal, de acuerdo al párrafo segundo del precitado artículo 9, en comparación con aquellos que obtendrán el 100% de crédito fiscal (empresa turística o sociedad de inversión), sin que exista una suficiente justificación para ello.

Vemos pues que, el parágrafo demandado cambia la intención original del artículo 9 de la Ley 80 de 2012, que es incentivar al inversionista indirecto; es decir, al que financia la actividad turística mediante la *compra* de bonos, acciones y demás instrumentos financieros emitidos por la empresa turística o sociedad de inversión inmobiliaria que, tal como se ha anotado, es la persona jurídica, fideicomiso o arreglo contractual, que mediante la emisión y venta de sus cuotas de participación, se dedica al negocio de obtener dinero de los inversionistas, mediante pagos únicos o periódicos, con el objeto de invertir y negociar, ya sea directamente o a través de subsidiarias, en bienes raíces, títulos representativos de derechos de propiedad o en el negocio de desarrollo y administración de bienes raíces en la República de Panamá, pues también se pretende beneficiar a estos últimos. A pesar que la política pública es de fomento al turismo y no a la inversión inmobiliaria.

Hay que recordar que, todo incentivo fiscal es una afectación a las arcas del Estado, con la expectativa que sea compensada en otros aspectos, como generación de empleo, activación de la economía, aumento de turistas, apoyar políticas sociales, entre otros.

Sin embargo, la atracción a turistas, por visitar nuestro país, no necesariamente se aumenta con más infraestructura de alojamiento pues esa demanda depende de la oferta atractiva de los productos turísticos.

Ciertamente, la Ley actual en comparación con la Ley N°122 de 2019, representa un menor sacrificio fiscal para el Estado. No obstante, el





261

contenido ambiguo del párrafo demandado como inconstitucional, puede devenir en una afectación fiscal que se comporta indeterminada, no sólo en el monto del impuesto dejado de percibir, sino, además, en la interpretación que se haga de quién puede reclamar este beneficio; es decir, si le corresponde a la empresa turística o sociedad de inversión o si le pertenece al que invierte en bonos, acciones o demás instrumentos financieros.

Hasta aquí concluimos en que el párrafo demandado crea un trato desigual, ya que establece un beneficio a un grupo de personas que, ejerciendo la misma operación comercial, puedan ostentar un incentivo turístico del cien por ciento (100%) mientras el otro sector lo hará por sesenta por ciento (60%). Esto es contrario a lo previsto en los artículos 19 y 20 de nuestra Constitución Política.

Como corolario, esta Corporación considera que ES INCONSTITUCIONAL el párrafo transitorio; toda vez que, el texto del párrafo transitorio del artículo 9 de la ley 314 de 2022, a pesar que sugiere una aplicación ultractiva del beneficio o incentivo fiscal contenido en la Ley 122 de 2019, so pretexto de reconocer los derechos adquiridos de quién, para aquella época, se rigieron bajo la ley 122 de 2019, en realidad es una ventaja o beneficio adicional que alcanza a otros sujetos que no estaban contemplados en dicha ley. Con ello, en vez de igualar a los sujetos beneficiarios del párrafo transitorio de la ley 314 de 2022 con los de la ley 122 de 2019, en realidad se comporta como un trato distinto e injustificable. Y, a su vez, también resulta una ventaja injustificable entre los sujetos beneficiarios del párrafo transitorio de la ley 314 de 2022 con los sujetos beneficiarios del propio artículo 9 de esta última ley, por tanto, vulnera los artículos 19 (fueros y privilegios) y 20 (igualdad ante la





ley) de la Constitución Política.

En ese sentido, para esta Superioridad resulta suficiente lo que se ha identificado hasta aquí, concluyendo que el párrafo transitorio vulnera los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, por lo que, no se comporta necesario confrontar con el acto atacado la siguiente norma constitucional argumentada por el amparista referente a la irretroactividad de la norma (artículo 46 de la Constitución Política).

En mérito de lo expuesto, el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que **ES INCONSTITUCIONAL** el parágrafo transitorio contenido en el artículo 1 de la Ley 314 de 20 de junio de 2022, que modificó el artículo 9 de la Ley 80 de 2012, por infringir los artículos 19 y 20 de la Constitución Política.

Notifíquese y Publíquese en Gaceta Oficial.

OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

MIRIAM CHENG ROSAS
MAGISTRADA

MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA

ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO
MAGISTRADA

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA





Angela Russo de Cedeño
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA

Otilda V. de Valderrama
OTILDA V. DE VALDERRAMA
MAGISTRADA

Yanixsa Y. Yuen
YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

Exp. 73204-2022 y . 89534-2022.-
/dmj.-

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 13 días del mes de abril
de 20 23 a las 10:30 de la mañana
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

[Signature]
Firma del Notificado

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL
Panamá 26 de abril de 23
[Signature]
Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General
Corte Suprema de Justicia

