

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO**

**PANAMÁ, TRES (3) DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019).**

**VISTOS:**

El Licenciado FELIPE CHEN CASTILLO, actuando en su nombre y representación interpuso Acción de Inconstitucionalidad a fin de que vez surtidos los trámites de rigor se declare inconstitucional el artículo 11 del Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá aprobado mediante Ley 76 del 13 de febrero de 2019, publicada en la gaceta oficial No.28714-B de fecha 14 de febrero de 2019.

**HECHOS QUE SUSTENTAN LA ACCIÓN**

Indica el proponente que el día 14 de febrero de 2019, el Órgano Ejecutivo promulgó en la Gaceta Oficial No.28714-B, la Ley 76 del 13 de febrero de 2019, a través de la cual se aprueba el Código de Procedimiento Administrativo Tributario de la República de Panamá, estableciendo en su artículo 11 que la Asamblea Nacional deberá solicitarle al Ministerio de Economía y Finanzas una evaluación de los posibles impactos económicos de aquellos proyectos de ley que pretendan

44

establecer incentivos fiscales, exenciones, rebajas, creación de tributos nacionales o cualquier otra medida que pudieran afectar la recaudación, imponiéndole a la asamblea Nacional que la precitada evaluación debe darse antes de iniciar el tercer debate de un proyecto de ley de esta naturaleza.

Sostiene que la redacción de la norma impugnada establece el adverbio deberá (obligación de hacer una cosa) que constituye una sumisión, intromisión y violación al principio de separación de poderes establecido en el artículo 2 de la Constitución Política por parte del Órgano Ejecutivo hacia el Órgano Legislativo al establecer como requisito de aprobación que todo proyecto de ley relativo a incentivos fiscales, exenciones, rebajas, creación de tributos nacionales o cualquier otra medida que se pudiera afectar la recaudación no puede ser aprobada en tercer debate sin la evaluación del Ministerio de Economía y Finanzas.

Indica además que el principio de separación de poderes establece que las funciones legislativa, judicial y ejecutiva deben estar separadas, como poderes independientes, para que pueda establecerse un sistema de controles y equilibrios que limite las facultades del gobierno y proteja los derechos individuales.

Afirma además que de conformidad con el artículo 159 de la Constitución Política, el poder legislativo tiene como facultad primaria y obligación constitucional expedir leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en la Constitución en razón de que el mismo está conformado y legitimado por el voto de la mayoría de la población y de los grupos de interés del país y es el Órgano más representativo del poder emanado del pueblo, por ello condicionar proyectos de Ley nacidos del seno del Órgano Legislativo o de cualquier otro Órgano del Estado a la aprobación del Órgano Ejecutivo representado por el Ministerio de Economía y Finanzas es violar el principio básico de la democracia.

47

Por último señala que la Constitución Política establece mecanismos de control de pesos y contrapesos legales en caso de que por algún proyecto de ley aprobado en la Asamblea de Diputados sea considerado inexecutable por el Órgano Ejecutivo por lo cual estima que el artículo 11 del Código Tributario es violatorio de nuestra Carta Magna puesto que la aprobación de los proyectos de ley no puede ser condicionada a ningún requisito especial, sólo a que la Ley aprobada no sea contraria o violatoria de la Constitución Política tal como lo establece el numeral 1 del artículo 163.

### **DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

Manifiesta el Recurrente que el artículo 11 del Código del Código de Procedimiento Tributario viola de forma directa por omisión el artículo 2 de la Constitución Política cuyo contenido es el 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.

Indica que la norma demandada al establecer la obligación legal del Órgano Legislativo de solicitar una evaluación económica al Ministerio de Economía y Finanzas (Órgano Ejecutivo) para la aprobación de aquellos proyectos de ley que establezcan incentivos fiscales, exenciones, rebajas, creación de tributos nacionales o cualquier otra medida que pudiera afectar la recaudación estableciendo inclusive que antes de ser aprobado en tercer debate, está quebrantando la libre separación de los poderes entre los Órganos del Estado que deben colaborar de forma armónica sin que esto signifique la intromisión de uno hacia el otro y viceversa como así lo está estipulando el referido artículo 11.

48

De igual forma, asegura el proponente que la norma cuya inconstitucionalidad denuncia viola por comisión lo dispuesto en el artículo 159 de la Constitución Política que es del tenor siguiente:

“Artículo 159. La función Legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, Modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.
2. Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo.
3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.
4. Intervenir en la aprobación del Presupuesto del Estado, según lo establece el Título IX de esta Constitución.
5. Declarar la guerra y facultar al Órgano Ejecutivo para asegurar y concertar la paz.
6. Decretar amnistía por delitos políticos.
7. Establecer o reformar la división política del territorio nacional.
8. Determinar la Ley, el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional.
9. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos.
10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.
11. Dictar las normas oficiales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a estas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
12. Determinar, a 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

49

funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

13. Organizar los servicios públicos establecidos en esta Constitución; expedir o autorizar la expedición del Pacto Social y los Estatutos de las sociedades de economía mixta y las Leyes orgánicas de las empresas industriales o comerciales del Estado, así como dictar las normas correspondientes a las carreras previstas en el Título XI.
14. Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas.
15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviese reglamentada previamente conforme al numeral catorce o si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva Ley de autorizaciones.
16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional, mediante Decretos-Leyes.  
La Ley en que se confieran dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación del delito y sanciones. La ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente.  
Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren, deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que se legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate. El Órgano legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia derogar, modificar o adicional sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados.
17. Dictar el Reglamento Orgánico de su régimen interno.

Respecto a la norma antes transcrita el recurrente indica resulta vulnerada porque es el Órgano legislativo es el único facultado constitucionalmente para la expedición de leyes de la República, por lo que la norma demandada no puede vetar a ese Órgano del Estado para ejercer su derecho constitucional con el beneplácito de alguna entidad perteneciente al Órgano Ejecutivo, en este caso, el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por último, él recurrente señala que el artículo 11 del Código de Procedimiento Tributario viola de forma directa por comisión lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política que al tenor siguiente dispone:

“Artículo 183. Son atribuciones que ejerce por si solo el Presidente de la República:

...  
6. Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable.

...”

Sostiene que la violación se produce porque la norma demandada soslaya que el único facultado para objetar los proyectos de ley discutidos y aprobados en tercer debate por el Órgano Legislativo es el Presidente de la República en uso de sus facultades y no un Ministerio representado por un Ministro subalterno del Presidente.

#### **OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Una vez admitida la presente demanda, se corrió traslado de la misma por el término de diez (10) días de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, correspondiéndole a la Procuradora General de la Nación emitir el concepto correspondiente y en ese sentido, luego de referirse a las nociones que de la frase “separación de poderes” ha desarrollado la doctrina, considera que el artículo 11 del Código de Procedimiento tributario, norma impugnada, es una norma aislada, que si bien guarda relación con el instrumento en el cual fue insertada, al referirse a los destinos que la administración le da a los tributos; esta solamente contempla una petición de evaluación de un proyecto de ley en particular dirigida al Ministerio de Economía y Finanzas por el Órgano Legislativo, y no consagra que la solicitud obstaculice el proceso de formación de la respectiva ley, que el Órgano Ejecutivo supla al legislativo en sus atribuciones constitucionales, que exista un

51

trámite para responder a dicha consulta o una sanción en caso de que el Ministerio de Economía y Finanzas considere que el proyecto no es viable económicamente.

Señala que lo más importante es que el análisis que efectuará el Ministerio de Economía y Finanzas es coincidente con las potestades que le confiere el artículo 184 de nuestra Constitución Política cuyo texto expresa que es atribución que ejerce el Presidente de la República con la participación de ministro respectivo: "vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales", atribución ésta que encuentra su desarrollo legal en el artículo 1° de la Ley 87 de 1998, que crea dicho ministerio y consagra que la entidad a su cargo, entre otras funciones, todo lo relacionado con la formulación de iniciativas en materia de planificación y política económica, la programación de las inversiones públicas y la estrategia social, la elaboración, ejecución y control del presupuesto general del Estado y la elaboración y ejecución de la programación financiera del Estado.

Indica además que el análisis que haga el Ministerio de Economía y Finanzas representará un insumo que será utilizado en estadios posteriores del proceso de formación de leyes, tanto por el Órgano Legislativo como por el Órgano Ejecutivo, puesto que éste podrá ser empleado en las sustentaciones que se efectúen en torno a las decisiones de discutir y aprobar el proyecto de Ley por parte de la Asamblea Nacional; objetarlo por el Órgano Ejecutivo y aprobarlo por insistencia por la Asamblea Nacional, conforme a las facultades constitucionales y legales con que cuenta cada poder.

Con base en lo anterior, la Procuradora General de la Nación discrepa de los argumentos vertidos por el activador constitucional, puesto manifiesta que lejos de una sumisión, intromisión, violación del principio de separación de los poderes o desborde de los límites de las atribuciones del Órgano Ejecutivo en detrimento del Órgano Legislativo, a través de la norma acusada de inconstitucional, más bien se

92

procura el perfeccionamiento de la medida a tomar a través de la coparticipación de un ente estatal especializado y directamente interesado en la materia que es objeto de estudio, que además cuenta con funciones constitucionales de control preservándose completamente la independencia del Órgano Legislativo; es decir, que la medida legal no representa de ninguna manera, concentración del poder por parte del Órgano Ejecutivo, manteniéndose en la Asamblea Nacional la facultad de aprobar o desaprobar la Ley.

Señala, que dado que el principio de separación de los poderes no es absoluto, la funcionalidad y eficacia del Estado sólo puede alcanzarse mediante el acercamiento y colaboración armónica de los órganos estatales por el cual los guía nuestra Carta Fundamental.

Agrega que en este caso en particular el demandante refiere una afectación a las facultades del Poder Legislativo por razón de la expedición del precepto legal, el cual emana justamente de esta rama del Estado, lo que contraviene toda lógica, pues su postura conlleva que la Asamblea Nacional se cercene así misma sus atribuciones; cuando, por el contrario, la correcta interpretación de sus propios actos, indican que sus integrantes están en búsqueda de una cooperación que le permita contar con una opinión especializada adicional sobre la viabilidad económica de sus proyectos, que a su vez les lleve a optimizar sus labores, al tiempo de evitar posibles desacuerdos desgastantes con el Órgano Ejecutivo.

Considera que a través del tipo de medidas legislativas como la consagrada en la norma demandada, se apunta a asegurar algunos de los nobles propósitos contemplados en el preámbulo de la Constitución, como lo son el fortalecimiento de la Nación, el aseguramiento de la democracia, la estabilidad institucional, la promoción de la justicia social y el bienestar general.



53

Culmina señalando que el proponente no ha logrado demostrar la conculcación de los artículos 2, 159 y 183 de la Constitución Política puesto que estos justamente se refieren a figuras como la armónica colaboración de los poderes, a las funciones en la que le corresponde a la Asamblea limitar al Ejecutivo, y las objeciones por conveniencia y por inexequibilidad, en las que tanto el Órgano Ejecutivo como el Órgano Judicial, en circunstancias concretas, actúan como entes de control del legislativo, por lo que considera que no es inconstitucional la norma demandada y solicita que así sea declarado.

### **CONSIDERACIONES DEL PLENO**

Esgrimidos como lo han sido tanto los argumentos del proponente como los de la Procuraduría General de la Nación, corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia desatar la controversia constitucional que se ha sometido a su conocimiento, para lo cual se permite adelantar las siguientes consideraciones.

La norma denunciada como inconstitucional por el recurrente es el artículo 11 del Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá aprobado mediante la Ley 76 del 13 de febrero de 2019, publicada en la Gaceta Oficial No.28714-B de fecha 14 de febrero de dos mil diecinueve (2019), cuyo contenido es el siguiente:

“Artículo 11. Evaluación de proyectos que afecten la recaudación: La Asamblea Nacional deberá solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas la evaluación del impacto económico de los proyectos de ley que pretendan establecer incentivos fiscales, exenciones, rebajas, creación de antes de iniciar el tercer debate de un proyecto de ley de esta naturaleza”.

Cómo es fácilmente colegible, la norma antes citada establece para la Asamblea Nacional, la obligación de requerir del Ministerio de Economía y Finanzas una evaluación del impacto económico que puedan tener los proyectos de Ley que

creen, reformen o establezcan incentivos fiscales antes de iniciar la discusión de dicho proyecto ley en tercer debate.

Básicamente, el recurrente considera que la norma demandada implica una violación al principio de separación de poderes establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política toda vez que permite la intromisión del Órgano Ejecutivo en todo proyecto de Ley relacionado con incentivos fiscales, exenciones y creación de tributos nacionales puesto que establece que cualquier medida que afecte o pueda afectar la recaudación no puede ser aprobada en tercer debate sin la evaluación del Ministerio de Economía y Finanzas. En ese sentido manifiesta que dicha condición irrumpe en las facultades del Órgano Legislativo siendo este el único órgano habilitado constitucionalmente para expedir leyes, además de que la norma soslaya que es el Presidente de la República el único facultado para objetar los proyectos de Ley discutidos y aprobados en tercer debate por el Órgano Legislativo y no un Ministerio representado por un ministro subalterno del Presidente.

De la lectura detenida de la norma demandada no se percibe violación alguna al principio de separación de los poderes, consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política por las razones que pasamos a señalar.

El artículo 2 de la Constitución Política dispone que el Poder Público emana del Pueblo y que éste es ejercido a través de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan de forma limitada y separada pero en armónica colaboración.

Nótese que el artículo 11 del Código de Procedimiento Tributario no condiciona la aprobación de proyectos de ley que tengan por objeto el establecimiento de incentivos fiscales, exenciones, rebajas al visto bueno favorable del Ministerio de Economía y finanzas, más bien, impone a la Asamblea Nacional la

obligación de solicitar una evaluación del impacto económico del proyecto en discusión lo cual a todas luces resulta lógico si consideramos que la función de la Asamblea Nacional es expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado, no siendo de su conocimiento el manejo de las finanzas públicas dado que ello es función del Órgano Ejecutivo, quien a través del Ministerio de Economía y Finanzas tiene a su cargo la dirección de la política económica del país, la programación de las inversiones públicas y la elaboración, ejecución y control del Presupuesto General del Estado.

Claramente, la imposición, eliminación o reducción de un impuesto o exención incide en la política económica y en la programación y ejecución de proyectos, planes y obras a nivel Estatal, pues se trata de dinero que ingresa o sale de las arcas del Estado y con el cual el Estado ha previsto en su presupuesto general la realización de obras a corto, mediano y largo plazo.

Bajo esas circunstancias, no puede asegurarse que la evaluación del impacto económico que por disposición de la norma demandada debe requerir la Asamblea Nacional al Ministerio de Economía y Finanzas antes de iniciar el tercer debate de un proyecto de ley relativo a los temas antes señalado, constituya una violación al principio de separación de poderes dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política, puesto que dicha norma, por el contrario favorece la armónica colaboración entre éstos poderes del Estado toda vez que con la evaluación que consagra la norma la Asamblea Nacional adquiere el conocimiento de la repercusión de la medida que busca adoptar a través de un proyecto de Ley de este tipo tendría a nivel de la economía nacional, que podría proyectarse, incluso, a niveles internacionales.

Respecto a la vulneración que del artículo 159 de la Constitución Política denuncia el recurrente, este Pleno es del criterio que la misma tampoco prospera

habida cuenta que la norma demandada no limita o interfiere en la facultad legislativa de la Asamblea Nacional puesto que no condiciona la aprobación de los proyectos de Ley que establezcan o eliminen incentivos fiscales a la emisión del concepto favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, ni reserva para dicho ministerio, la facultad exclusiva que tiene la Asamblea Nacional para la expedición de leyes.

No resulta desbordante al contenido de la demanda constitucional observar que el artículo 163 de la Constitución Política establece una serie de prohibiciones o límites al ejercicio legislativo de la Asamblea Nacional que, contrariamente a lo que argumenta el promotor de la censura constitucional que ocupa nuestra atención, en realidad busca fortalecer el principio de separación de los poderes consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política, en vez de disminuirlo.

En efecto, de la lectura, entre otros, de los numerales 3 y 8 de dicha norma constitucional se desprende con claridad meridiana que no se podría legislar en los temas a los que refiere el artículo 11 del Código de Procedimiento Tributario sin contar de alguna forma con la participación del Órgano Ejecutivo porque es a quien le corresponde administrar el presupuesto del Estado y recaudar los ingresos necesarios para su debida ejecución.

Por último, debemos señalar, que tampoco se produce la violación del artículo 183 de la Constitución Política, puesto que la norma demandada no equipara la evaluación que la Asamblea Nacional debe solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas respecto al impacto o incidencia de un proyecto de Ley que establezca, reduzca o elimine un gravamen a la objeción que por inconveniencia o inexequibilidad puede realizar el Presidente de la República a los proyectos de Ley.

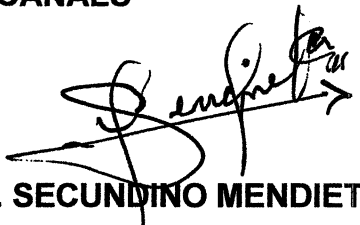
Lo anterior es así toda vez que dicha evaluación no condiciona la aprobación del proyecto, debiéndose entender que pese a ser obligatoria por disposición de la ley, no es vinculante, pero por su naturaleza tiene por objeto que el legislador tenga conocimiento de la realidad de las finanzas públicas y que dicho conocimiento favorezca la elaboración de leyes que en lo referente al establecimiento, reducción o eliminación de incentivos fiscales propugnen por el bien común, justamente en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política.

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** el artículo 11 del Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá aprobado mediante Ley 76 del 13 de febrero de 2019.

Notifíquese,

  
MGDO. JOSE E. AYU PRADO CANALS

  
MGDO. WILFREDO SÁENZ FERNÁNDEZ

  
MGDO. SECUNDINO MENDIETA

  
MGDO. HARRY A. DÍAZ

  
MGDO. LUIS RAMÓN FABREGA S.

  
MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.

  
MGDA. ASUNCIÓN ALONSO MOJICA

  
MGDO. ABEL AUGUSTO ZAMORANO

  
MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO

*Ym*  
LCDA. YANIXSA Y. YUEN  
Secretaria General

/28  
/AAJ

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

En Panamá a los 08 días del mes de Junio del año  
2020 a las 10:54 de la Mañana Notifico a la  
Procurador General de la Nación de la resolución anterior.

*[Signature]*  
Firma de Notificado