

40

## REPÚBLICA DE PANAMÁ



### ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA P L E N O

Panamá, veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022).

#### VISTOS:

En estado de resolver, se encuentra la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por la Firma Forense **ESTUDIO JURÍDICO CEDEÑO**, que actúa en su propio nombre y representación, contra el artículo primero de la Ley N° 192 de 23 de diciembre de 2020, que modifica el artículo 6 de la Ley N° 6 de 16 de junio de 1987, sobre beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad.

#### I. NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL.

El texto de la disposición impugnada preceptúa lo siguiente:

**“Artículo 1.** El Artículo 6 de la Ley 6 de 1987 queda así:

**Artículo 6.** Los descuentos y concesiones a que se refiere esta Ley en los numerales 4 y 5 del artículo 1 serán deducibles 100% como crédito fiscal al impuesto sobre la renta”.

#### II. DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL QUE SE ADUCE INFRINGIDA.

A criterio de la accionante, la norma acusada transgrede el artículo 19 de la Carta Magna, en concepto de violación directa por comisión, por considerar que se está estableciendo una distinción legal a favor de un solo tipo de comercio, que por obligación legal tiene que otorgarle un descuento a las personas que tengan cincuenta y cinco (55) años o más de edad (si son

41

mujeres), y sesenta (60) años o más de edad (si son hombres), así como a los jubilados y pensionados.

En ese sentido, la demandante estima que la disposición impugnada establece un privilegio -de manera personal-, solamente a los dueños de restaurantes y establecimientos de expendio de comidas rápidas, y se excluyó del beneficio otorgado por la norma acusada, al resto de los comercios que se encuentran igualmente obligados a concederles descuentos y concesiones a las personas indicadas en el párrafo anterior.

### III. OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Mediante Vista N° 07 de 8 de marzo de 2021, visible de fojas 13 a 24 del Expediente, el señor Procurador General de la Nación **estimó que la norma objeto de examen no vulnera el artículo 19 de la Constitución Política**; toda vez que, la jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema ha señalado que debe verificarse si se encuentran distinciones, es decir, individualizaciones de personas (naturales o jurídicas), dentro de un mismo grupo.

Por razón de ello, a su criterio, se acepta como legítimo, distinguir entre un grupo (por ejemplo, restaurantes), y otro grupo (por ejemplo, hospitales, hoteles, etc.), en atención a las actividades económicas que desarrollan.

En ese sentido, indica que la separación antes mencionada -en particular de actividades económicas-, no se materializa en un perjuicio para algunos restaurantes o establecimientos de venta de comida rápida, en detrimento de otros del mismo tipo.

### IV. FASE DE ALEGATOS.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 2564 del Código Judicial, se fijó el Negocio en lista, y se publicó Edicto por el término de tres (3) días, en un periódico de circulación nacional, para que en el término de diez (10) días, contado a partir de su última publicación, la demandante y toda persona interesada, presentaran sus argumentos por escrito sobre el Proceso Constitucional bajo estudio, oportunidad aprovechada por la Firma Forense

KV

**ESTUDIO JURÍDICO CEDEÑO**, para reiterar los planteamientos expuestos en su libelo de Acción.

#### **V. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.**

Una vez agotados los trámites relativos a los Procesos de Inconstitucionalidad, procede el Pleno a resolver la Demanda bajo estudio.

En ese sentido, la controversia que nos ocupa se centra en la impugnación de un artículo contenido en la Ley que regula los beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad, residentes en el territorio nacional, tal cual fuere modificado por la Ley N° 192 de 23 de diciembre de 2020.

En primer término, antes de entrar en el correspondiente Juicio de Constitucionalidad, es necesario realizar una breve reseña sobre el acto impugnado en el caso objeto de análisis.

Así, como se indicara con anterioridad, el texto de la disposición atacada preceptúa lo siguiente:

**"Artículo 1.** El Artículo 6 de la Ley 6 de 1987 queda así:

**Artículo 6.** Los descuentos y concesiones a que se refiere esta Ley en los numerales 4 y 5 del artículo 1 serán deducibles 100% como crédito fiscal al impuesto sobre la renta".

Como se observa del contenido legal antes citado, el mismo hace alusión a una serie de descuentos y concesiones que se otorgan a los jubilados, pensionados y personas de tercera edad, a través de la Ley N° 6 de 1987, a los cuales es preciso referirnos para aclarar el contexto de la norma acusada.

De esta forma, mediante la Ley N° 6 de 16 de junio de 1987 (modificada a través de las Leyes N° 18 de 1989, N° 15 de 1992, N° 100 de 1998, N° 37 de 2001, N° 14 de 2003, N° 51 de 2005, N° 2 de 2007, N° 30 de 2008 y N° 192 de 2020), el Legislador patrio adoptó una serie de medidas en beneficio de los jubilados, pensionados y personas de tercera edad, ya sean nacionales o extranjeros residentes en el país, otorgándoles descuentos y tarifas especiales en distintos servicios, como se indica en el artículo 1 del Texto Único de la Ley



Nº 6 de 1987, publicado en la Gaceta Oficial Nº 26314-A de 30 de junio de 2009,

cuyo tenor es el siguiente:

**“Artículo 1.** Los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional que tengan cincuenta y cinco años o más, si son mujeres; o sesenta años o más, si son varones; y todos los jubilados y pensionados por cualquier género gozarán de los siguientes beneficios:

1. Descuento del 50% de los precios que se cobren por la entrada a actividades de recreación y entretenimiento, tales como cines, teatros, deportes y demás espectáculos públicos. Este descuento no es aplicable a las actividades de beneficencia cuyas utilidades sean destinadas a la niñez, a damnificados y programas debidamente autorizados por la autoridad competente.

2. Descuentos en la tarifa de transporte público, de conformidad con la siguiente clasificación:

- a) Autobuses interurbanos, 30%;
- b) Trenes, 30%;
- c) Lanchas y barcos, 30%; y
- d) Un 25% en pasajes aéreos de empresas públicas o privadas nacionales y extranjeras.

3. Un descuento mínimo en los precios regulares de hoteles, moteles y pensiones así:

- a) 50% de lunes a jueves.
- b) 30% los días viernes, sábados y domingos.

**4. Descuento del 25% del valor del consumo individual de comida en cualquier restaurante, salvo aquellos considerados como fondas, que no requieran de licencia comercial para operar.**

**5. Un descuento de 15% en los establecimientos de expendio de comidas rápidas con franquicias nacionales e internacionales.**

6. Descuento de 15% de la cuenta total por servicios de hospitales y clínicas privadas.

7. Descuento del 20% del valor de los medicamentos.

8. Descuentos en los siguientes servicios médicos así:

- a) 20% en los honorarios por consultas de medicina general y en especialidades médicas y quirúrgicas;
- a) 15% por servicios odontológicos; y
- b) 15% por servicios de optometría.

9. Las compañías de seguros que incluyan entre sus pólizas el riesgo por enfermedad, harán los ajustes necesarios para que el beneficio de estos descuentos sea trasladado al asegurado en el pago de sus primas, a la edad de cincuenta y cinco años o más, si es mujer; y a la edad de sesenta años o más, si es varón; y a los pensionados y jubilados.

10. Descuento de 20% de los honorarios por servicios técnicos y profesionales.

11. Descuento de 20% del precio de todas las prótesis, así como de todos los aparatos y accesorios de ayuda.

12. Descuento de 50% de los gastos o comisión de cierre en las transacciones de préstamos personales y comerciales que efectúen a su

24

nombre en los bancos, financieras e instituciones de crédito. Ninguna entidad pública o privada podrá cobrar suma alguna en concepto de servicios de descuento, ni a los prestatarios beneficiados con la presente Ley, ni a los bancos, financieras, cooperativas e instituciones de crédito en las transacciones de préstamos personales y comerciales que efectúen a su nombre.

13. Las transacciones de préstamos personales y comerciales que efectúen a su nombre en bancos, financieras, cooperativas e instituciones de crédito, estarán exentas del pago de la sobretasa o gravamen estipulado en el Fondo Especial de Compensación de Intereses.

14. Descuento de 15% en la tasa de interés máximo que la Ley le permita cobrar a bancos, financieras, cooperativas e instituciones de crédito en préstamos personales y comerciales a su nombre.

15. Descuento de 1% en la tasa de interés en los préstamos hipotecarios de vivienda para su uso propio, al momento en que la persona cumpla cincuenta y cinco años de edad, si es mujer; y sesenta años de edad, si es varón; o si se trata de pensionados y jubilados.

Se exceptúan de esta disposición los préstamos hipotecarios a tasas preferenciales decretadas por Ley.

16. La congelación del impuesto de inmuebles, siempre que la vivienda esté a su nombre y sea su única propiedad. Dicho impuesto será reducido en caso de que el valor del bien inmueble sea disminuido, de conformidad con la Ley.

17. Exoneración del pago de la tasa de valorización a su propiedad, siempre que esta sea única y constituya su vivienda.

A partir de la transferencia de la propiedad, esta podrá ser sujeta al impuesto de valorización por obras que se realicen durante o posteriormente a dicha transferencia.

18. Descuento de 50% del valor de los pasaportes.

19. Descuento de 25% en la facturación del consumo mensual de energía eléctrica, de entidad pública o privada, hasta seiscientos kilovatios hora (600kWh). Se aplicará la tarifa normal al excedente de esta suma.

20. Descuento de 50% del impuesto o Tasa de Aeropuertos.

21. Las propiedades de las asociaciones, federaciones, confederaciones de jubilados y pensionados, constituidas de conformidad con la Ley, gozarán de los descuentos otorgados a jubilados y pensionados a saber: energía eléctrica, agua, teléfono, apartado postal, tasa de valorización, impuesto de inmueble y cualquier otro beneficio otorgado a asociaciones sin fines de lucro, según lo disponen las leyes de la República.

22. Descuento de 25% del cargo fijo por servicio telefónico cuando:

- a) La cuenta de servicio telefónico esté a su nombre.
- b) La cuenta sea residencial.
- c) El cargo sea a un solo teléfono.

Se aplicará la tarifa normal al excedente de esta suma.

23. Descuento de 25% de la tarifa por consumo de agua, de entidad pública o privada, siempre que:

- a) El consumo no sea mayor de treinta balboas (B/.30.00).
- b) La cuenta esté a su nombre.



c) La cuenta sea residencial y constituya su vivienda.  
Se aplicará la tarifa normal al excedente de esta suma.

24. Exoneración del 100% en el Registro Público del pago del derecho de inscripción de las juntas directivas, de certificaciones y de inscripciones de nuevas personerías jurídicas, de las organizaciones sin fines de lucro de jubilados, pensionados y tercera edad.

25. Descuento del 20% en la compra de ataúdes y urnas, así como en la contratación de servicios funerarios cuando el difunto sea jubilado, pensionado o de tercera edad". (lo resaltado es del Pleno)

De una lectura de la disposición legal anterior, se observa que el Legislador patrio **otorgó distintos porcentajes de descuentos**, a cada uno de los bienes y servicios listados en el artículo primero de la Ley N° 6 de 1987 – como es el caso de hoteles, hospitales, clínicas privadas, entidades bancarias, restaurantes y lugares de expendio de comida rápida, entre otros-; descuentos y beneficios que incluso han sido aumentados a través de las distintas modificaciones que ha sido objeto la mencionada Ley N° 6 de 1987, circunstancia que atiende a la disminución de los ingresos corrientes de los jubilados, pensionados y personas de tercera edad, lo cual ciertamente representa un desmejoramiento de su calidad de vida, por lo que son necesarias políticas sociales del Estado en beneficio de la población adulta mayor.

En ese sentido, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al referirse al tema de los beneficios y descuentos concedidos a este sector de la población – al analizar específicamente el acceso a los medicamentos-, indicó en su **Sentencia de 28 de junio de 2012** lo siguiente:

"Además, la política nacional de medicamentos que postula el artículo 111 de la Constitución Nacional, hace referencia singular a 'la producción, disponibilidad, accesibilidad, calidad y control de los medicamentos para toda la población del país'. Evidentemente, el rasgo social más importante de esta obligación del Estado es procurar el acceso a los medicamentos, a la población menos favorecida. Una manera de lograr este noble objetivo es que el beneficio de descuentos a favor de los jubilados, así como personas de la tercera y cuarta edad, se extendiera a la compra de medicamentos. **A este segmento de la población, que por su condición tiene limitados sus ingresos por su edad no productiva en muchos aspectos, nunca debió limitársele su beneficio a un diez por ciento (10%) para la compra de medicamentos, tal como lo establecía la Ley 6 de 16 de junio de 1987. La Ley 30 de 2 de junio de 2008 que reformó la anterior, llenó un vacío (sic) de compensación social, considerando que tal beneficio alcanza, en muchos servicios, hasta un veinticinco por ciento (25%).** Guiados por la máxima de accesibilidad de la población,

24

particularmente de la tercera y cuarta edad, a la política de medicamentos que pregonan el Artículo 111 de la Constitución Nacional, que se refiere a la producción y distribución de medicamentos, llega a la conclusión esta Corporación de Justicia, que la norma impugnada no es contraria ni al texto ni al espíritu del Artículo 111 de la Carta Política. El Pleno de la Corte Suprema coincide con el criterio externado por la Procuraduría General de la Nación, al señalar que:

‘A su vez, el beneficio concedido comprende a una porción de la población y no a todos los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional, puesto que una primera limitante para acceder al beneficio del descuento lo es, la edad, así como ostentar la condición de jubilado o pensionado, ...

Se advierte que la preocupación de los accionantes, pareciera que no es tanto el resguardo de la Constitución Política, al observar la posible trasgresión de las normas constitucionales invocadas sino de velar por los intereses económicos de quienes se dedican a la compra venta de medicamentos, equivocando con ello, el mecanismo para atacar el contenido de una ley, que a todas luces, lo que busca es otorgar beneficio a un sector de la población, que ya sea por su edad o por el padecimiento de alguna afectación sea cual fuere ésta, puedan acceder a los medicamentos que bajo cualquier circunstancias requieran’.

El Pleno de esta Corporación de Justicia no duda del derecho que tienen los jubilados y pensionados, al igual que las personas de la tercera y cuarta edad, de gozar de descuentos especiales para la adquisición de bienes y servicios, incluyendo el veinte por ciento (20%) por la compra de medicamentos ...” (lo resaltado es de esta Corporación de Justicia)

Ahora bien, de un análisis del artículo 1 de la referida Ley N° 6 de 1987, conjuntamente con el **Pronunciamiento del 28 de junio de 2012**, esta Superioridad observa que las diferencias de porcentajes en los beneficios y exoneraciones que se le conceden a los jubilados, pensionados y personas de tercera edad, residentes en el país, ya sean nacionales o extranjeros -e incluso a asociaciones o federaciones de estos individuos-, obedecen al tipo de comercio que presta el servicio a dicho sector de la población, como es el caso de las empresas prestadoras de servicios públicos, así como de compañías privadas, como es el caso de hoteles, hospitales, clínicas privadas, entidades bancarias, restaurantes y lugares de expendio de comida rápida (incluidos en los numerales 4 y 5 de la mencionada norma), siendo estos últimos los establecimientos comerciales identificados expresamente en la disposición acusada de inconstitucional.



W

Así, como se indicara en párrafos anteriores, la actora constitucional denuncia básicamente que la normativa objetada, establece un privilegio especial únicamente a los dueños de restaurantes y establecimientos de expendio de comida rápida, excluyendo al resto de los comercios listados en el artículo 1 de la Ley N° 6 de 1987, que de igual manera deben otorgar los descuentos y beneficios a los jubilados, pensionados y personas de tercera edad, residentes en el territorio nacional. A su criterio, el privilegio otorgado a los establecimientos comerciales identificados en los numerales 4 y 5 del mencionado artículo 1 de la Ley N° 6 de 1987, contraviene el artículo 19 del Texto Constitucional.

En este punto, resulta relevante hacer referencia a la Exposición de Motivos con la cual el Honorable Diputado proponente, de la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Nacional, acompañó la presentación del Anteproyecto N° 124, de la actual Ley N° 192 de 23 de diciembre de 2020, que modifica el artículo 6 de la Ley N° 6 de 16 de junio de 1987, y en la cual se dejaron plasmados los siguientes aspectos:

“El presente Anteproyecto de Ley, tiene por objeto reconocer que la carga de los beneficios que reciben las personas jubiladas, pensionadas y de la tercera edad, por razón de los descuentos que se realizan en la aplicación de la ley 6 de 16 de junio de 1987, corresponde al Estado y no a la empresa privada que ha sido el medio por el cual se han otorgado estos beneficios por más de 32 años.

En la actualidad, tal como está redactada la norma en mención en su artículo 6, solo se permite deducir a la empresa privada sujeta a esta Ley, el importe concedido como descuentos en ventas.

De esta manera, la empresa privada se ve perjudicada dado que solo deduce el 255 (sic) en el impuesto sobre la renta del total del beneficio otorgado en la venta y servicios que reciben los beneficiarios de esta Ley.

En el pasado, otras iniciativas surgidas que modificaron la Ley 6 de junio de 1987, se enfocaron en conceder mayores beneficios a las personas jubiladas, pensionadas y de la tercera edad, sin tomar en cuenta al intermediario de los beneficios otorgados, en este caso; la empresa privada se ha visto perjudicada por qué (sic) no recibe de vuelta por parte de la autoridad competente el 100% de los descuentos que concede por razón de esta Ley.

La presente propuesta tiene como finalidad dejar establecido de manera clara y sin lugar a dudas, que los descuentos y concesiones a que se refiere la Ley 6 de junio de 1987, serán deducibles a el 100% como crédito fiscal al impuesto sobre la renta, crédito que podrá ser



transferible mediante sesión (sic), y de esta manera hacer justicia a la empresa privada que ha asumido este costo que le corresponde al estado panameño”.

Ahora bien, cabe destacar que, en el transcurso del Debate Legislativo, la propuesta originalmente presentada, fue objeto de cambios, lo cual pudo ser comprobado de una revisión del Acta de la Sesión Ordinaria de la Asamblea Nacional, llevada a cabo el día 28 de octubre de 2020, específicamente a foja 96 de la referida Acta, **en la cual fue aprobada por el Pleno –en Segundo Debate- una propuesta de reforma al Proyecto de Ley N° 463 (anteriormente Anteproyecto N° 124)**, que modifica el artículo 6 de la Ley N° 6 de 16 de junio de 1987, identificando específicamente a los restaurantes y lugares de expendio de comida rápida como sujetos del crédito fiscal correspondiente al cien por ciento (100%) –deducible del impuesto sobre la renta-, de los descuentos, beneficios y exoneraciones que le hubieran otorgado a los jubilados, pensionados y personas de tercera edad.

Debe indicarse que, de acuerdo al artículo 148 del Texto Único de la Ley N° 49 de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, **en la discusión en Segundo Debate**, cualquier Diputado o Diputada puede proponer una modificación a artículos de un Proyecto de Ley, a efectos de ser discutido y votado, siempre y cuando no versen sobre materia extraña al referido Proyecto de Ley ni al artículo puesto en discusión.

En ese sentido, y conforme a la disposición enunciada en el párrafo anterior, la propuesta de modificación al artículo 6 de la Ley N° 6 de 16 de junio de 1987 **–aprobada en Segundo Debate-**, señaló lo siguiente:

**“Artículo 1.** Se modifica el artículo 6 de la Ley de 6 de junio de 1987, así:

**Artículo 6.** Los descuentos y concesiones a que se refiere esta Ley en su artículo 1, numerales 4 y 5, serán deducibles al cien por ciento como crédito fiscal al impuesto sobre la renta”. (sic)

Posteriormente, dicho Proyecto de Ley N° 463 de 2020 –que luego pasó a constituirse en la Ley N° 192 de 23 de diciembre de 2020-, **fue aprobado por el**

19

**Pleno de la Asamblea Nacional en Tercer Debate, el día 29 de octubre de 2020**, quedando de la siguiente forma la norma atacada de inconstitucionalidad:

**"Artículo 1.** El Artículo 6 de la Ley 6 de 1987 queda así:

**Artículo 6.** Los descuentos y concesiones a que se refiere esta Ley en los numerales 4 y 5 del artículo 1 serán deducibles 100% como crédito fiscal al impuesto sobre la renta".

De esta forma, resulta evidente que el Proyecto de Ley N° 463 de 2020 en comento, cumplió con la obligatoriedad de los tres (3) Debates, a que se refiere el artículo 128 del Texto Único de la Ley N° 49 de 1984; y, que en lo que se refiere a las normas de formación de Leyes, ha sido integrado al Bloque Constitucional por parte de esta Corporación de Justicia, a través de la **Sentencia de 16 de octubre de 1991**, y resaltando que el Bloque Constitucional es el conjunto de normas con jerarquía constitucional que emplea la Corte Suprema de Justicia para emitir juicio sobre la constitucionalidad de Leyes y Actos sujetos a control judicial de la Corte.

Conocido el contexto que guarda relación con la expedición de la disposición legal acusada, esta Corporación de Justicia considera necesario hacer referencia a la prohibición de fueros y privilegios contenida en nuestra Carta Fundamental, y que constituye precisamente la normativa que se aduce vulnerada por el acto impugnado, lo que permitirá posteriormente confrontar dicha normativa con este último.

En ese sentido, el artículo 19 de la Constitución Política establece lo siguiente:

**"Artículo 19.** No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

Es importante indicar que, la Jurisprudencia patria ha venido examinando la garantía contenida en la norma constitucional citada, ampliando la interpretación de la misma, para entender que el referido texto no solamente prohíbe los fueros o privilegios por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. De esta forma, en distintos Pronunciamientos, el Pleno



de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que pueden existir otras situaciones injustificadas, a favor de personas naturales o jurídicas, que de igual manera, resulten violatorias de la mencionada garantía fundamental.

Así, por ejemplo, en la **Sentencia de 14 de noviembre de 2013**, se indicó lo siguiente:

"En cuanto al alcance y sentido de dicha garantía fundamental, lo que prohíbe la Constitución es la creación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones; es decir, el trato desigual entre personas que se encuentren en identidad de condiciones, por lo que no puede la Ley regular en forma diversa, sin justificación adecuada, situaciones semejantes e iguales, porque estaría estableciendo injustificadas condiciones de ventajas o desventajas para los sujetos ubicados en la misma condición ...".

Por otro lado, el connotado constitucionalista panameño **César Quintero**, al referirse al alcance del artículo 21 de la Constitución Política de 1946, en la actualidad el artículo 19 de la Carta Magna, indicó lo siguiente:

"Parece ser que la disposición en examen equipara los conceptos de fuero y de privilegio.

El término fuero, aunque derivado del latín *fórum* (tribunal), tiene un sentido y una tradición netamente hispánicos, sin equivalencia exacta ni término similar (de la misma raíz) en otros idiomas. Pero aun en el nuestro, el vocablo no tiene una sola y simple acepción. Fuero puede significar jurisdicción, cuerpo de leyes (el Fuero del trabajo), estatuto (el Fuero municipal o universitario), garantía (los fueros del ciudadano), derechos, así como también *status* especial, prerrogativa y privilegio.

El concepto de fuero en sí no es, ni mucho menos, exclusivista o injusto. Depende de la naturaleza del fuero. Puede haber fueros justos y legítimos. Las garantías individuales son un fuero. Las prerrogativas de los diputados también lo son. Y lo mismo puede decirse de la tradicional inviolabilidad de las universidades y de los templos.

...

Por otra parte, ha habido y puede haber fueros inadmisibles e intolerantes. Son aquellos que crean situaciones injustas de favor y de exención en beneficio de determinadas personas o grupos ...

Dijimos que el precepto que examinamos equipara los términos fueros y privilegios, al hablar de fueros o privilegios personales. Es decir, usa el término fuero sólo en una de sus acepciones, o sea, aquella que lo identifica con privilegio.

Este último término tiene un sentido más restringido que el de fuero. Y, a diferencia de éste, tiene equivalentes de la misma raíz y con el mismo significado en casi todas las lenguas europeas ...

El vocablo, que en todas estas lenguas, se escribe casi igual y significa lo mismo, viene del latín *privilegium* y éste, a su vez, de *privus* (privado) y de *lege* (ley), o sea, "ley privada". Y esto es, en verdad, el

privilegio: una ley que entraña una ventaja exclusiva, para un grupo particular o privado; y cuando es personal, es una ley de excepción para una persona o para un grupo social por razones puramente personales ...”<sup>1</sup>

En ese sentido, como bien se ha indicado con anterioridad, la prohibición de fueros o privilegios ha sido recogida en nuestro ámbito constitucional en la primera parte del artículo 19 de la Carta Magna, y la misma implica entonces la prohibición de tratamiento desigual para situaciones que son comparables. De esta forma, el trato desigual consistiría en otorgar un tratamiento diferenciado a sujetos, objetos o situaciones, sin que exista una justificación para ello, toda vez que las circunstancias que los diferencian (en caso de existir), deben considerarse irrelevantes para la determinación de ese trato distinto.

Así, en el caso objeto de estudio, la parte demandante señala que la previsión contenida en la norma atacada, que solamente alcanza a los establecimientos comerciales identificados en los numerales 4 y 5 del artículo 1 de la Ley N° 6 de 1987, establece un fuero o privilegio en favor de dichos comercios, en detrimento del resto de los comercios que igualmente deben otorgar descuentos y beneficios a los sujetos beneficiarios de dichas normas.

Ahora bien, en este punto debe resaltarse que, como se expresara en la Exposición de Motivos, que acompañó la presentación del Anteproyecto N° 124 en la Asamblea Nacional de Diputados, de la actual Ley N° 192 de 23 de diciembre de 2020, la modificación del artículo 6 de la Ley N° 6 de 16 de junio de 1987, buscaba reconocer a las empresas privadas un crédito fiscal correspondiente al cien por ciento (100%) –deducible del impuesto sobre la renta-, de los descuentos, beneficios y exoneraciones que le hubieran otorgado a los jubilados, pensionados y personas de tercera edad, nacionales o extranjeros residentes en el territorio nacional, con motivo de la aplicación del artículo primero de la Ley N° 6 de 1987. Es decir, y como lo indica la referida Exposición de Motivos, se perseguía hacer justicia a las compañías privadas,

---

<sup>1</sup> Quintero, César. Derecho Constitucional, Tomo I, Panamá, 1967, páginas 139-140.



52

que durante años, habían asumido dichos costos que le correspondían al Estado panameño, y, en ninguna forma, pretendía crear fueros o privilegios en favor de determinadas personas naturales o jurídicas.

En atención a lo anterior, y al analizar el contenido de la norma demandada, dentro del contexto de los descuentos y exoneraciones que se le otorgan por Ley a las personas que tengan cincuenta y cinco (55) años o más de edad (si son mujeres), y sesenta (60) años o más de edad (si son hombres), así como a los jubilados y pensionados, nacionales o extranjeros, residentes en nuestro país; y, tomando en consideración a las distintas empresas privadas y de servicios públicos que deben conceder dichos beneficios, para este Tribunal Constitucional resulta evidente que la disposición impugnada no representa un privilegio en favor de los comercios identificados en los numerales 4 y 5 de la norma impugnada, al otorgárseles únicamente a éstos el derecho a la deducción –como crédito fiscal- al impuesto sobre la renta, de los descuentos y exoneraciones que hayan conferido a los sujetos beneficiarios de la Ley N° 6 de 1987.

En ese sentido, al realizarse el análisis de constitucionalidad que se solicita, estima la Corte –como bien lo indica el señor Procurador General de la Nación, en su Vista N° 07 de 8 de marzo de 2021-, que el cargo de violación denunciado no se encuentra acreditado, toda vez que, los restaurantes y los establecimientos de expendio de comidas rápidas con franquicias nacionales e internacionales, no se encuentran en la misma condición o grupo que el resto de los comercios listados en el artículo primero de la Ley N° 6 de 1987.

Si bien es cierto, todas las empresas y comercios enumerados en el mencionado artículo 1 de la Ley N° 6 de 16 de junio de 1987, están obligados a otorgar descuentos y beneficios a los jubilados, pensionados y personas de tercera edad, nacionales o extranjeros, residentes en nuestro país, **la naturaleza de las actividades económicas que realizan no es la misma; y, de igual**

**forma, el porcentaje de descuentos o beneficios que conceden a este sector de la población no es el mismo.**

Es decir, la propia Ley N° 6 de 1987 reconoce la diferencia entre las diversas actividades económicas en ella listadas, y prueba de esto es que establece distintos porcentajes de descuento.

Ello resulta más claro en el caso de los numerales 4 y 5 de la norma atacada, es decir, los restaurantes y los establecimientos de expendio de comidas rápidas con franquicias nacionales e internacionales, que están compelidas a otorgar, respectivamente, un veinticinco por ciento (25%) y un quince por ciento (15%) de descuento a los adultos mayores, a diferencia, por ejemplo, de los centros de recreación y entretenimiento (a que se refiere el primer numeral del artículo 1 de la Ley N° 6 de 1987), que otorgan un cincuenta por ciento (50%) de descuento a los jubilados, pensionados y personas de tercera edad.

Lo anterior hace que el precepto legal examinado resulte acorde al artículo 19 del Texto Fundamental, así como también al artículo 20 de la Carta Magna, que promulga el Principio de Igualdad Jurídica –que constituye una de las manifestaciones constitucionales fundamentales, y en virtud del cual el valor de la igualdad adquiere consistencia jurídica-, y aunque dicha disposición no fue invocada por la demandante como vulnerada, debe recordarse que en materia de Justicia Constitucional rige el Principio Dispositivo atenuado, que permite que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia confronte el acto acusado con todo el ordenamiento constitucional, tal como lo establece el artículo 2566 del Código Judicial.

Así, el artículo 20 de la Constitución Política indica lo siguiente:

**“Artículo 20.** Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales”.



En relación a este último precepto constitucional, esta Corporación de Justicia, mediante **Sentencia de 26 de febrero de 1993**, señaló lo siguiente:

"Textualmente el transcrito artículo 20 de la Constitución pareciera establecer tan solo la muy relativa y restringida igualdad ante la ley de panameños y extranjeros. Pero la jurisprudencia y la doctrina nacional lo han interpretado como el precepto que en Panamá consagra el universal principio de la igualdad ante la Ley.

Con respecto al referido principio es preciso advertir que este no puede entenderse ni aplicarse en forma incondicionada y simplista. No es cierto, por ello, que aún todo los nacionales por nacimiento sea, en todo momento y en toda circunstancia, enteramente iguales ante la Ley. De ahí que si se ha de dar un sentido razonable y real al principio de la igualdad ante la Ley es el de que todas las personas que se hallen en igualdad de circunstancias jurídicas deben recibir el mismo tratamiento jurídico..."

De esta forma, se puede concluir que el Legislador, en atención a que los establecimientos comerciales identificados en los numerales 4 y 5 de la norma impugnada, es decir, los restaurantes y los establecimientos de expendio de comidas rápidas con franquicias nacionales e internacionales, no se encuentran en idénticas circunstancias que el resto de los comercios listados en el artículo primero de la Ley N° 6 de 1987, al tratarse de actividades económicas distintas, el mismo no se encuentra realizando diferenciaciones normativas injustificadas, es decir, desprovistas de fundamento, o arbitrarias; y, por tanto, la disposición impugnada no constituye una violación al Principio de Igualdad, pues se trata de supuestos de hecho que no pueden ser considerados equivalentes, por las razones que han sido expuestas en párrafos anteriores.

Por lo antes expuesto, esta Superioridad considera que el cargo de violación denunciado por la Firma Forense **ESTUDIO JURÍDICO CEDEÑO** no prospera, toda vez que la disposición acusada, se encuentra acorde con la Carta Magna.

Por último, debe resaltarse que, si bien es cierto, la controversia que nos ocupa, se centra en la impugnación de un artículo contenido en la Ley que regula los beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad, residentes en el territorio nacional, la disposición examinada no afecta o perjudica a este grupo

55

de personas; sino que se encuentra dirigida a los comercios que buscan se les conceda el derecho a la deducción —como crédito fiscal— al impuesto sobre la renta, de los descuentos y exoneraciones que hayan conferido a los sujetos beneficiarios de la Ley N° 6 de 1987.

En consecuencia, 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 primero de la Ley N° 192 de 23 de diciembre de 2020, que modifica el artículo 6 de la Ley N° 6 de 16 de junio de 1987, sobre beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad.

**NOTIFÍQUESE,**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

  
**OLMEDO ARROCHA OSORIO**  
**MAGISTRADO**

  
**ASUNCIÓN ALONSO MOJICA**  
**MAGISTRADA**

  
**ROSALINDA ROSS SERRANO**  
**MAGISTRADA**

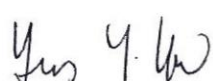
  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

  
**MIRIAM CHENG ROSAS**  
**MAGISTRADA**

  
**MARIBEL CORNEJO BATISTA**  
**MAGISTRADA**  
CON SALVAMENTO DE VOTO

  
**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS**  
**MAGISTRADA**

  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
**MAGISTRADA**

  
**YANIXSA Y. YUEN**  
**SECRETARIA GENERAL**



54

**ENTRADA N° 9024-2021 PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA FORENSE ESTUDIO JURÍDICO CEDEÑO, CONTRA EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY N° 192 DE 23 DE DICIEMBRE DE 2020, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 6 DE 16 DE JUNIO DE 1987.

### **SALVAMENTO DE VOTO**

#### **MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA**

Con el debido respeto, debo manifestar que no comparto la decisión adoptada por la mayoría del Pleno consistente en declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 1 de la Ley N° 192 de 23 de diciembre de 2020, que modificó el artículo 6 de la Ley N° 6 de 1987 sobre beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad, ya que genera una desigualdad en favor de las empresas dedicadas a la venta de comida en restaurantes y establecimientos de comida rápida, si se toma en cuenta que, con anterioridad, el mismo artículo establecía que “Los descuentos y concesiones a que se refiere esta Ley serán deducibles del Impuesto sobre la Renta”, lo que beneficiaba a todas las actividades económicas obligadas por esa ley a otorgar beneficios.

Con la modificación de este artículo, resulta claro que los descuentos y concesiones “serán deducibles 100% como crédito fiscal al impuesto sobre la renta” únicamente a las empresas que realicen las actividades señaladas en los numerales 4 y 5 del citado artículo 6 de la Ley N° 6 de 16 de junio de 1987, lo que implica que las otras 23 actividades económicas que están obligadas a otorgar beneficios que van desde el 15% hasta el 50% de descuento en el precio de los bienes o servicios que proveen, quedan excluidas del derecho a ser restituidas por el Estado.

Me queda claro, que el texto original del artículo 6 de la Ley N°6 de 1987 resultaba especialmente congruente con el reconocimiento “del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, de conformidad con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que era un mecanismo mediante el que el Estado, a través de todos sus contribuyentes, asumía el pago compensatorio de los descuentos otorgados a una

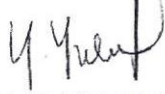
57

población que se considera económicamente vulnerable, pero con la reforma objeto de este fallo, se sustrae de buena parte de ello y lo deja en manos de cierto tipo de comerciantes mientras que exime a otros, v. gr., restaurantes y establecimientos de expendio de comidas rápidas, lo que, a todas luces, es discriminatorio.

Ante este panorama, considero que el Pleno debió declarar inconstitucional la frase "en los numerales 4 y 5" del artículo 1 de la Ley N° 192 de 23 de diciembre de 2020, que modificó el artículo 6 de la Ley N° 6 de 1987, pero como este no fue el criterio de la mayoría, **SALVO MI VOTO**.

Fecha *ut supra*.

  
**MARIBEL CORNEJO BATISTA**

  
**YANIXSA Y. YUEN C.**  
**SECRETARIA GENERAL**