



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA –PLENO

PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS (2022).

Expediente N°1722022

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LOS DOCTORES JUAN CARLOS ARAUZ RAMOS ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y EN REPRESENTACIÓN DEL COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS Y DONALDO SOUSA GUEVARA ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y EN REPRESENTACIÓN DE LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE PROFESIONALES DE PANAMÁ, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL NUMERAL 5 DEL PARÁGRAFO 3 DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N. ° 256 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2021. (QUE MODIFICA ARTÍCULOS DE LA LEY N. ° 76 DE 1976, SOBRE MEDIDAS TRIBUTARIAS).

VISTOS:

PRETENSIÓN DE LOS ACCIONANTES:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por los Doctores Juan Carlos Arauz Ramos, actuando en su propio nombre y en representación del Colegio Nacional de Abogados, y Donaldo Sousa Guevara, actuando en su propio nombre y en representación de la Federación de Asociaciones de Profesionales de Panamá, mediante la cual solicitan se declaren inconstitucionales los siguientes textos:

1. El numeral 5 del párrafo 3 del artículo 2 contenido en la Ley N.°256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica artículos de la Ley N.° 76 de 1976, sobre medidas tributarias publicadas el 6 de noviembre de 2021, a través de la Gaceta Oficial Número 29424-B;
2. La frase "...prestación de servicios..." inserta en el artículo 1, párrafo tercero, contenido en la Ley N.° 256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica artículos de la Ley N.° 76 de 1976, sobre medidas tributarias publicadas el 6 de noviembre de 2021, a través de la Gaceta Oficial Número 29424-B; y
3. La frase "...prestación de servicios..." inserta en el párrafo 1 del artículo 1, contenido en la Ley N.° 256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica artículos de la Ley N.° 76 de 1976, sobre medidas tributarias publicadas el 6 de noviembre de 2021, a través de la Gaceta Oficial Número 29424-B.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

Encontrándose el negocio, que nos ocupa, en fase de admisibilidad, recae sobre esta Corporación de Justicia examinar, si el libelo de la presente acción de inconstitucionalidad cumple con los requerimientos legales y jurisprudenciales, que debe satisfacer esta clase de iniciativa procesal para ser admitida.

Así, esta Corporación de Justicia señala que los textos demandados están contenidos en la Ley N.º 256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica artículos de la Ley N.º 76 de 1976, sobre medidas tributarias publicadas el 6 de noviembre de 2021, a través de la Gaceta Oficial Número 29424-B; por lo que, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 206 numeral 1 de la Constitución Política de la República de Panamá se trata de una norma sujeta al control constitucional mediante la demanda de inconstitucionalidad.

En este marco y luego de una revisión integral del escrito de tutela constitucional, esta Superioridad confirma además, que el mismo satisface los requisitos comunes a toda demanda contenidos en el artículo 665 del Código Judicial, así como los requisitos especiales establecidos en los artículos 101, 2559 y 2561 del Código Judicial.

Cabe anotar igualmente que los activadores constitucionales son únicamente legítimos para actuar a título personal, como lo han hecho, en virtud que se trata de una acción popular, que puede ser interpuesta por cualquier persona, conforme lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política, así como en el artículo 2559 del Código Judicial, mas no son legítimos para actuar en representación de las sociedades comunes a las que igualmente refieren en su escrito, por lo que serán tenidos como accionantes a título personal.

A este respecto advierte el Pleno, que aun cuando a foja 27 del expediente, contentivo de la acción, se aprecia original del Certificado de Registro Público, que acredita la existencia del Colegio Nacional de Abogados y hace constar que el Doctor Juan Carlos Arauz Ramos ocupa el cargo de Presidente y Representante

legal de dicha sociedad común, no figura así en el dossier, el Acta de Junta Directiva del Colegio Nacional de Abogados debidamente autenticada, mediante la cual, según se enuncia en la Sección VI de Pruebas del escrito, se aprueba la presentación de la Demanda de Inconstitucionalidad.

Tampoco se observa, que se haya acompañado al escrito de tutela constitucional, documento alguno que acredite, la existencia jurídica de la Federación de Asociaciones de Profesionales de Panamá ni que legitime la actuación del Doctor Donaldo Sousa Guevara en representación de la misma.

Seguidamente, al contrastar el contenido del escrito de la presente acción con los requisitos especiales fijados en el artículo 2560 numeral 2 del Código Judicial para la demanda de inconstitucionalidad y que guarda relación con la indicación de las disposiciones constitucionales que se estimen infringidas y el concepto de la infracción; esta Colegiatura apunta que los accionantes no cumplieron plenamente con los presupuestos establecidos en este.

A estos efectos, es preciso citar, lo que sobre este particular establece el artículo en mención:

“Artículo 2560 del Código Judicial: Además de los requisitos comunes a toda demanda, la de inconstitucionalidad debe contener:

1. Transcripción literal de la disposición, norma o acto acusados de inconstitucionales; y
2. Indicación de las disposiciones constitucionales que se estimen infringidas y el **concepto de la infracción.** *(Las negrillas son nuestras).*

Dentro de este marco, esta Alta Sede Constitucional anota que los accionantes han cumplido con el requerimiento señalado en el numeral 1 del artículo antes citado.

No obstante, en materia del numeral 2 de dicho artículo, esta Superioridad considera que, si bien, ambas exigencias están vinculadas se hace necesario calificarlas por separado, debido a su gran relevancia; ya que su inobservancia producirá la inadmisibilidad conforme lo establece el artículo 2561 del Código

Judicial.

Así, esta Colegiatura resalta que, aun cuando, los accionantes han satisfecho la exigencia de indicar y citar en la demanda, las disposiciones constitucionales que estiman infringidas, así como la individualización del concepto de la infracción para cada una de estas, no ha sido así en lo que respecta a la construcción del concepto de la infracción.

Es preciso señalar que esta Colegiatura mediante senda jurisprudencia ha incorporado como parte de los presupuestos de admisibilidad, que el accionante presente una construcción del concepto de la infracción, que sea clara, certera, específica, pertinente y suficiente.

Conviene entonces aclarar la importancia de la correcta estructuración y presentación de los cargos en la explicación del presunto quebrantamiento constitucional, es decir de desarrollar el concepto de la infracción que se le endilgan a las normas atacadas de tal manera que la Acción de Inconstitucionalidad devenga admisible.

En este sentido, el Doctor Edgardo Molino Mola expresa, que:

“Este aspecto del concepto de infracción es de los más importante y en este sentido el abogado debe esforzarse en *explicar jurídicamente cómo es que se produce el choque entre la ley o el acto de autoridad demandado con la norma constitucional que se estima violada.*” (MOLINO MOLA, Edgardo (2006), “La jurisdicción constitucional que en Panamá en un estudio de Derecho Comparado”, Tercera Edición página 359, Panamá: Universal Book.) (Resaltado es del Pleno).

Se hace pertinente así mismo revisar, lo que al efecto ha señalado recientemente esta Corte Suprema de Justicia en fase de admisibilidad, de la siguiente manera:

Fallo de 1 de septiembre de 2020:

“En ese sentido, la jurisprudencia patria se ha referido a la importancia del concepto de la infracción constitucional, como es el caso de la Sentencia de 30 de marzo de 2015, en la cual se señaló lo siguiente:

“En las demandas de inconstitucionalidad debe haber certeza en los cargos frente a la norma señalada de inconstitucional, pues los

cargos gozarán de certeza en dos aspectos diferentes:

1) En primer lugar siempre y cuando las acusaciones **se realicen respecto de una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, y ataquen la norma censurada** y no otra no mencionada en la demanda.

2) En segundo lugar, cuando **los cargos no constituyan injerencia o consecuencias subjetivas derivadas por el actor respecto de las disposiciones demandadas** a extraer de éstos efectos o implicaciones jurídicas que las normas no contemplen dentro de su ámbito normativo. En este sentido, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del texto normativo...".

Lo anterior es igualmente analizado por el jurista panameño Rigoberto González Montenegro, quien al referirse al concepto de infracción en la Acción Constitucional, señala lo siguiente:

"El adecuado manejo del concepto de la infracción de la norma constitucional, va a permitir un buen planteamiento de la pretensión constitucional, ya que **al desarrollar la argumentación respectiva, ha de quedar claramente establecido cómo es que resulta infringida, menoscabada o violada la disposición constitucional.** Dicho de otra forma, no es al tribunal, en este caso la Corte Suprema de Justicia, al que corresponde inferir ni mucho menos adivinar, cómo es que resulta desconocida o infringida la Constitución con respecto a la ley o acto que se demanda como contrario a ésta. Esta es una labor, y por tanto, una obligación que recae en quien promueve la acción de inconstitucionalidad, pues, es él quien demanda ante la Corte lo que indica como infractor de la Constitución." (González Montenegro, Rigoberto. La Acción de Inconstitucionalidad, Primera Edición, Litho Editorial Chen, S. A., 2011, página 93)

Por razón de lo anterior, como quiera que la actuación ensayada no satisface lo dispuesto en el artículo 2560 del Código Judicial, ni los criterios jurisprudenciales de esta Corporación de Justicia, lo procedente es negarle curso legal a la Demanda de Inconstitucionalidad presentada." (Refiérase a entrada 310-20). *(El destacado es del Pleno).*

Habiendo revisado la doctrina y repasado la postura jurisprudencial de esta Corporación de Justicia, en materia de la envergadura que reviste la formulación adecuada del concepto de la infracción, y sin ánimo de emitir consideraciones de fondo, lo procedente es revisar la construcción del concepto de la infracción planteada, a fin de explicar de una forma sucinta, si en la iniciativa constitucional *sub iudice* se cumplió o no con este presupuesto de forma.

Los activadores constitucionales sostienen que los textos acusados de inconstitucionalidad violan directamente por omisión los artículos 17 y 40 de la

Constitución Política Nacional; y además aducen se infringen los convenios internacionales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo; y la Ley N. °15 del 28 de Octubre de 1977, por la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José".

Al revisar la exposición del concepto de la infracción, la Corte advierte que los accionantes, con alegaciones tales como "... *desconociendo que la naturaleza jurídica de las mismas se encuentra en que no realizan actos de comercio ...*", pretenden que esta Colegiatura entre a ponderar, previamente, la naturaleza de los actos que realiza el sector de la población, que ejerce las profesiones liberales y de los oficios y las artes, cuya exclusión fue eliminada de la norma contentiva de los textos demandados, labor que no es propia de la competencia que tiene el Pleno de la Corte Suprema de Justicia como Tribunal Constitucional.

En otros aspectos, llama la atención que en este caso los demandantes han planteado algunas argumentaciones en su libelo de demanda en donde afirman que: "*De igual manera la ausencia de sustentos durante el debate legislativo y falta de motivación objetiva para incluir a este sector como sujetos de la obligación de facturación electrónica acreditan que las frases contenidas en la presente Ley son arbitrarias...*" de lo cual esta Máxima Corporación de Justicia colige que lo pretendido por los proponentes constitucionales en las afirmaciones realizadas, es primeramente que esta Alta Sede profiera un juicio de valoración respecto a la actuación legislativa, lo cual no es dado a esta Superioridad en sede constitucional, ya que, el propósito de la acción ensayada es la declaración de inconstitucionalidad de los textos atacados, por considerarse violadores de la Constitución, o no acorde con ella.

En este sentido igualmente se advierte que los activadores constitucionales aducen una infracción por omisión legislativa en la sustentación de los Diputados, cuando en nuestro sistema jurídico no es objeto de Control de la Constitucionalidad, las omisiones legislativas, y así la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado respecto a la Acción de Inconstitucionalidad por omisión, de la

siguiente manera:

Fallo del 25 de noviembre de 2015:

«En este contexto, se puede advertir que la pretendida inconstitucionalidad de las frases demandadas, tendría origen en una omisión legislativa, vicio que no es dable demandar en nuestro sistema de control constitucional.

En este sentido se ha pronunciado esta Corporación de justicia al señalar que:

"... la Corte Suprema de Justicia de Panamá no es competente para pronunciarse respecto de una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa." » (Cfr. Entrada 1030-10)

Así mismo, este Tribunal apunta que los activadores constitucionales han planteado una serie de afirmaciones subjetivas y globales que no son pertinentes con lo establecido en los textos impugnados ni son de índole constitucional; sino que por el contrario exponen consecuencias, que se le endilgan a estos y que son ajenas a su alcance y efectos que estos no contemplan objetivamente; por lo que, no se advierte certeza ni especificidad en el desarrollo de los conceptos de la infracción propuestos, que permitan a este Tribunal advertir la vulneración del derecho al libre ejercicio de la profesión o de la vida.

Además se observa que en este apartado se hace referencia a derechos consagrados en disposiciones constitucionales distintas a las invocadas, como la inviolabilidad de la documentación privada, al hacer mención de la salvaguarda del secreto profesional con frases tales como: "... *se permite, que la vida profesional y los bienes del profesional, en particular, **la confidencialidad cliente-profesional, sea vulnerada...***", sin presentar cómo los textos impugnados conculcan dicho derecho.

En síntesis esta Corporación Judicial concluye que no se desarrolló una construcción adecuada del concepto de la infracción, sobre cómo los textos impugnados vulneran los derechos y garantías consagrados en las normas constitucionales invocadas como infringidas al confrontarlos con estas; ya que de su lectura no se desprende de manera clara y razonada, en qué consisten tales violaciones, lo que no permite al Tribunal Constitucional identificar con claridad

cómo se surte el choque de los textos impugnados con la Norma Fundamental, privándole de contar con los elementos necesarios para realizar un análisis y decisión coherente de fondo.

La deficiencia antes advertida no permite que la acción ensayada supere la fase de admisión.

En consecuencia, EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta a título personal por los Doctores Juan Carlos Arauz Ramos y Donaldo Sousa Guevara, contra el numeral 5 del párrafo 3 del artículo 2; la frase "...prestación de servicios..." inserta en el artículo 1, párrafo tercero; y la frase "...prestación de servicios..." inserta en el párrafo 1 del artículo 1, contenidos en la Ley N.º 256 de 26 de noviembre de 2021, (Que modifica artículos de la ley 76 de 1976, sobre medidas tributarias) publicadas el 6 de noviembre de 2021, a través de la Gaceta Oficial Número 29424-B y ORDENA su correspondiente archivo.

Notifíquese,

MAGDA. MIRIAM CHENG ROSAS

MAGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA

MAGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

MAGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

MAGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

**MAGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO
CON SALVAMENTO DE VOTO**

MAGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

MAGDA. ROSALINDA ROSS SERRANO

MAGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

Entrada N° 172-2022

Magda. Ponente: Miriam Yadira Cheng Rosas.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA OSORIO

Con mi acostumbrado respeto, debo disentir de la decisión tomada por la mayoría del Pleno de la Corte, que resuelve *"NO ADMITE la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta a título personal por los Doctores Juan Carlos Arauz Ramos y Donaldó Sousa Guevara, contra el numeral 5 del párrafo 3 del artículo 2; la frase "... prestación de servicios..." inserta en el artículo 1, párrafo tercero; y la frase "... prestación de servicios..." inserta en párrafo 1 del artículo 1, contenidos en la Ley N.º 256 de 26 de noviembre de 2021, (Que modifica artículos de la ley 76 de 1976, sobre medidas tributarias) publicadas el 6 de noviembre de 2021, a través de la Gaceta Oficial Número 29424-B y ORDENA su correspondiente archivo."*

Lo anterior, en virtud que nos encontramos ante una demanda de inconstitucionalidad y entre las principales funciones de esta Corporación de Justicia se encuentra resguardar la integridad de nuestra Constitución Política.

Como se observa, el Fallo aprobado por la mayoría señala que los accionantes han satisfecho la exigencia de indicar y citar en la demanda, las disposiciones constitucionales que estima infringidas, así como la individualización del concepto de la infracción para cada una de estas, pero que no han satisfecho la exigencia en lo que respecta a la construcción del concepto de la infracción (cfr. fs. 4).

En mi opinión, las manifestaciones contenidas en el recurso son directas y claras en torno a la explicación de los cargos de infracción

que se reclaman, por lo que contrario a lo que se plantea en la Resolución, los Activadores Constitucionales no aducen que estamos en el escenario de lo que la doctrina llama Inconstitucionalidad por Omisión, es decir, no están reprochando que haya ausencia de una ley, sino que hay una omisión en la explicación del espíritu de la ley, toda vez que los Diputados no motivaron las razones de excluir a los profesionales de la excepción de facturación electrónica, afectando el ejercicio profesional libre de las profesiones, imponiéndole a ciertos profesionales liberales gestiones que le van a encarecer el ejercicio al imponerle la facturación electrónica.

Siendo esto, una materia que requiere de un análisis pertinente para entrar en el fondo y superar la fase de admisibilidad, por cumplirse desde nuestro punto de vista con los presupuestos de forma establecidos en la Ley.

En virtud de lo expuesto en párrafos anteriores y al no compartir la posición asumida por la mayoría, **SALVO MI VOTO.**

Fecha ut supra

OLMEDO ARROCHA OSORIO
Magistrado

LCDA. YANIXSA Y. YUEN
Secretaria General