



94 Años

# COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS DE PANAMÁ

## Junta Directiva 2023-2025

MARITZA CEDEÑO VÁSQUEZ  
ALEXANDER HIPBURN CORDOBA  
HOLANDA ROSA POLO  
EDGAR ZACHRISSON AROSEMENA  
MIGUEL DELGADO PINEDA  
MARGIE LYS JAIME R.  
ALFONSO ROSAS  
DELIA RODRÍGUEZ G.  
EZRA ANGEL BENZION  
ZAIRA SANTAMARÍA DE LATORRACA  
JHOANE LONG RODRIGUEZ  
RAÚL GUTIÉRREZ FLORES  
VÍCTOR CABADA IGLESIAS  
LUIS DONADÍO SANTAMARÍA  
DARÍO AMALKI SANDOVAL SHAIK

Presidente  
Primer Vicepresidente  
Segunda Vicepresidente  
Secretario de Organización  
Secretario de Administración y Finanzas  
Secretaria de Actas y Correspondencia  
Secretario de Metas y Memoria  
Secretaría de Coordinación con los Capítulos  
Secretario de Defensa de la Profesión  
Secretaria de Orientación Legal  
Secretaria de Prensa y Propaganda  
Secretario de Relaciones con otras organizaciones gremiales  
Secretario de Independencia Judicial  
Secretario de Deportes y Actividades Culturales  
Secretario de Asuntos Académicos y Educación



### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

MARITZA CEDEÑO VÁSQUEZ,  
Presidente del Colegio Nacional de  
Abogados, solicita se declare la  
inconstitucionalidad del numeral 5 del  
parágrafo 3 del artículo 2 que dice: los  
servicios prestados en ejercicio de  
profesiones liberales, artesanales y  
artísticas, en forma independiente o a través  
de sociedades civiles, de la frase  
“prestación de servicios”  
inserta en el artículo 1, párrafo tercero, en  
su segunda línea, de igual manera la frase  
“prestación de servicios” contenida en el  
parágrafo 1, en su segunda línea, del  
artículo 1; todos contenidos en la Ley No.  
256 de 26 de noviembre de 2021, que  
modifica artículos de la Ley No. 76 de 1976  
sobre medidas tributarias, publicada el 26  
de noviembre de 2021, a través de la  
Gaceta Oficial No.(29424-B).

### HONORABLE SEÑORA MAGISTRADA PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, EN PLENO:

Quien suscribe, MARITZA CEDEÑO VÁSQUEZ, mujer, panameña, mayor de edad, abogada en ejercicio, con cédula de identidad personal No. 6-64-370, con oficinas ubicadas en la Provincia y Distrito de Panamá, Corregimiento de Bella Vista, avenida cuarta (4) Sur y calle treinta y ocho (38) Este, con correo electrónico [maritzaclaw@gmail.com](mailto:maritzaclaw@gmail.com), celular +507 66174558, en mi propio nombre y en mi condición de Presidente y Representante Legal del Colegio Nacional de Abogados, acudo a este despacho, con nuestro acostumbrado respeto, con el fin de presentar Acción de Inconstitucionalidad para que se declare LA INCONSTITUCIONALIDAD de algunas frases contenidas en la LEY No. 256 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2021, “QUE MODIFICA ARTÍCULOS DE LA LEY No. 76 DE 1976 SOBRE MEDIDAS TRIBUTARIAS.

Solicitamos que, previo cumplimiento de los trámites de ley, se determine lo siguiente:

1. Que **ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 5 del párrafo 3 del artículo 2, contenido en la Ley No. 256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica artículos de la Ley No. 76 de 1976, sobre medidas tributarias, publicada el 26 de noviembre de 2021, a través de la Gaceta Oficial No. 29424-B.
2. Que es **inconstitucional** la frase "prestación de servicios", inserta en el artículo 1, párrafo tercero, contenido en la Ley No. 256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica artículos de la Ley No. 76 de 1976, sobre medidas tributarias, publicada el 26 de noviembre de 2021, a través de la Gaceta Oficial No. 29424-B.
3. Que, en consecuencia, es **inconstitucional** la frase "prestación de servicios" contenida en el párrafo 1 del artículo 1, contenido en la Ley No. 256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica artículos de la Ley No. 76 de 1976, sobre medidas tributarias publicadas el 26 de noviembre de 2021, a través de la Gaceta Oficial No. 29424-B.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 2560 del Código Judicial, formulamos la presente demanda en los siguientes términos:

**I.- HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:**

**PRIMERO:** El día 26 de noviembre de 2021, a través de la Gaceta Oficial No. 29424-B, se publicó la Ley No. 256 de 26 de noviembre de 2021 "*Que modifica artículos de la Ley 76 de 1976, sobre medidas tributarias*" la cual mandata la expedición de factura o documento equivalente, a todas las personas dentro del territorio nacional, a través de la modificación de sus artículos 11 y 12, con la novedosa inclusión de las profesiones liberales, las personas que ejercen oficios y quienes se dedican a las artes.

**SEGUNDO:** La Ley No. 256 de 26 de noviembre de 2021, fue identificada en la Asamblea Nacional como Anteproyecto de Ley No. 162 y luego, como Proyecto de Ley No. 721, el cual cumplió con el primer debate el 25 de octubre de 2021, el segundo debate el 26 de octubre de 2021 y el tercer debate el 27 de octubre de 2021, y según consta en las actas legislativas no hubo participación de los sectores afectados con las medidas creadas.

**TERCERO:** El Proyecto de Ley 721 fue sustentado el 25 de octubre de 2021 en la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Nacional por el Honorable Diputado Suplente Carlos Santamaría, quien señaló que "*Panamá tiene una deficiente recaudación y debemos promover la cultura del pago de impuestos y mejorar la capacidad de fiscalización*", sin entrar a sustentar el

motivo de inclusión a las profesiones liberales en un asunto que no atiende la naturaleza jurídica de las mismas.

**CUARTO:** El Presidente de la Comisión de Economía y Finanzas, H.D. Gonzalo González, en la misma sesión del 25 de octubre de 2021, otorgó el uso de la palabra al Director General de Ingresos, Lic. Publio De Gracia, quien manifestó que *“este proyecto es positivo y Panamá ha avanzado en los últimos años en la lucha contra la defraudación”*; pero en ningún momento se sustentó lo referente a demostrar si la nueva regulación se inspira en la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias en relación a **profesiones liberales, quienes ejercen oficios y las artes.**

**QUINTO:** El H.D. Gonzalo González, en la misma sesión del 25 de octubre de 2021 señaló que con este proyecto de ley *“se mejora la información, se optimiza el medio ambiente y se evita la evasión fiscal”*; pero en ningún momento se sustentó lo referente a demostrar si la nueva regulación se inspira en la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias en relación a **profesiones liberales, quienes ejercen oficios y las artes.**

**SEXTO:** La Ley No. 256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica artículos de la Ley 76 de 1976, sobre medidas tributarias, establece la obligación de cambiar el método de facturación aplicable a las **profesiones liberales, quienes ejercen oficios y las artes** y en ningún momento de su debate se hizo referencia a los beneficios para el nuevo sector que se incluía sin su presencia o participación; pero en ningún momento se sustentó lo referente a demostrar si la nueva regulación se inspira en la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias en relación a **profesiones liberales, quienes ejercen oficios y las artes.**

**SEPTIMO:** Estos cambios crean cargas onerosas para el ejercicio de las **profesiones liberales, quienes ejercen oficios y las artes,** y atienden únicamente la visión interesada del Gobierno, en violación directa a lo preceptuado en el texto constitucional en su artículo 17 y 40. Toda vez que en los debates legislativos no fue sustentado lo referente a demostrar si la nueva regulación se inspira en la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias en relación a **profesiones liberales, quienes ejercen oficios y las artes.**

**OCTAVO:** Las obligaciones creadas con esta Ley desatienden la naturaleza jurídica de las **profesiones liberales, el ejercicio de oficios y las artes** y al mismo tiempo entran en conflicto

con principios que las rigen estas actividades como el caso de la aplicación de sanciones que implican el cierre del lugar donde el profesional liberal ejerza, o los riesgos para preservar el secreto profesional en una plataforma tecnológica. En ningún momento se sustentó lo referente a demostrar si la nueva regulación se inspira en la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias en relación a **profesiones liberales, quienes ejercen oficios y las artes.**

**NOVENO:** Diversos artículos de esta Ley confirman que las autoridades al aprobar la Ley han puesto en vulnerabilidad a las **profesiones liberales, a quienes ejercen oficios y a quienes se dedican a las artes al no haber protegido** la vida, bienes y honra de los que la ejercen sacándoles del catálogo de actividades exentas de acuerdo a la Ley No. 72 del martes 27 de septiembre de 2011 que era la norma que regía de manera previa a esta regulación. En ningún momento se sustentó lo referente a demostrar si la nueva regulación se inspira en la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias en relación a **profesiones liberales, quienes ejercen oficios y las artes.**

**DÉCIMO:** No consta ninguna información objetiva durante la aprobación de la Ley para justificar esta irrupción a la prestación de diversos servicios y se ha despojado de protección constitucional a este segmento de ciudadanos que se dedica a **profesiones liberales, a quienes ejercen oficios y quienes se dedican a las artes.**

#### **II. TRANSCRIPCIÓN LITERAL DE LA NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL.**

1. Se trata del numeral 5 del párrafo 3 del artículo 2 que dice: **los servicios prestados en ejercicio de profesiones liberales, artesanales y artísticas, en forma independiente o a través de sociedades civiles**, todos contenidos en la Ley No. 256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica artículos de la Ley No. 76 de 1976, cuyo texto íntegro es:

*Artículo 2. El artículo 12 de la Ley 76 de 1976 queda así:*

*Artículo 12. La Dirección General de Ingresos podrá exigir al contribuyente, vía resolución, que incluya en la factura o documento equivalente cualquier otro aspecto formal que permita el control, registro, contabilización y fiscalización de las transacciones gravadas o exentas que se documenten.*

*Esta Dirección además podrá establecer otras formalidades y condiciones que deberán reunir las facturas, sus copias y otros documentos equivalentes, incluyendo sin limitación las normas referentes a los medios de emisión de las facturas y documentos equivalentes, su formato y contenido, así como el almacenamiento de sus copias y de otra información de interés fiscal.*

*Cuando el giro, volumen o naturaleza de las actividades del contribuyente requieran de sistemas de facturación o archivo de documentos de naturaleza tributaria, distintos o especializados, a juicio de la Dirección General de Ingresos y para facilitar el cumplimiento de*

los requerimientos tributarios, esta podrá, a petición de parte o de oficio, aceptar o establecer nuevas formas, mecanismos, métodos, equipos, instrumentos o sistemas especiales de facturación o archivo de las copias de las facturas.

*Parágrafo 1. La documentación de operaciones relativas a transferencia, venta de bienes y prestación de servicios a las que hace referencia el artículo 11 será extensiva a toda operación relacionada con la venta o transferencia de productos y servicios entre empresas que operan dentro de las zonas libres o francas que existan o sean creadas así como a las ventas que realicen en el territorio fiscal de Panamá las empresas que operan dentro de estas zonas, y deberán documentarlas de acuerdo con las condiciones que establece el régimen especial de facturación a que hace referencia los artículos 105-J y 105-K del Decreto Ejecutivo 170 de 1993, que reglamenta el impuesto sobre la renta en Panamá.*

*El Órgano Ejecutivo establecerá el calendario de adopción de los equipos fiscales autorizados o del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá para las empresas dentro de las zonas libres o francas que existan o sean creadas.*

*Parágrafo 2. Quedan exceptuados del uso de equipos fiscales autorizados o del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá:*

- 1. La actividad agropecuaria cuyos ingresos gravables brutos anuales sean menores de trescientos cincuenta mil balboas (B/. 350.000.00).*
- 2. La transmisión de bienes inmuebles y de aquellos bienes muebles que deban constar o consten en escrituras públicas.*
- 3. Los servicios prestados bajo la relación de dependencia de conformidad con el Código de Trabajo.*
- 4. Las personas naturales o jurídicas que realicen las actividades de ventas de productos por medio de vendedores ambulantes que no empleen vehículos automotores.*
- 5. Las actividades de las asociaciones de copropietarios relacionadas con el cobro de las cuotas de mantenimiento para cumplir con el Régimen de Propiedad Horizontal.*
- 6. Las actividades de los agentes comisionistas que correspondan a gastos reembolsables, en cuyo caso podrán ser documentadas mediante comprobantes no fiscales. La Dirección General de Ingresos reglamentará esta disposición.*
- 7. Las entidades, asociaciones o gremios sin fines de lucro del país, siempre que se encuentren debidamente autorizados para recibir donaciones deducibles por la Dirección General de Ingresos.*
- 8. Los servicios de transporte selectivo vía terrestre, entiéndase taxis. La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre emitirá el certificado correspondiente.*
- 9. Cualquiera otra actividad que por su naturaleza a juicio de la Dirección General de Ingresos debe estar exceptuada del uso de equipos fiscales autorizados y de facturación electrónica; sin embargo, esta Dirección puede solicitar información necesaria para controlar la obligación de documentar sus operaciones.*

*Las actividades exceptuadas antes mencionadas deberán ser documentadas a través de facturas o documentación equivalentes autorizados por la Dirección General de Ingresos para documentar toda operación relativa a transferencia, venta de bienes y prestación de servicios.*

*La Dirección General de Ingresos podrá exigir a las personas exceptuadas otras formalidades y condiciones que permitan el debido*

control, registro, contabilización y fiscalización de las transacciones gravadas o exentas que se documenten.

Parágrafo 3. El Órgano Ejecutivo establecerá el calendario de adopción de los equipos fiscales autorizados o del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá para las siguientes actividades:

1. Los servicios de transporte público de pasajeros, nacional o internacional, por vía terrestre, aérea o marítima, no exceptuados por la presente Ley.
2. Los servicios de transporte de carga derivados de petróleo.
3. Las operaciones y servicios en general realizados por los bancos y otras instituciones financieras, incluidas las empresas de arrendamiento financiero y los fondos de inversión, así como las actividades realizadas por las instituciones bancarias de crédito, fiduciarias o financieras regidas por leyes especiales, las cooperativas, las instituciones y fondos de ahorro, los fondos de pensión, los fondos de retiro y previsión social y las entidades de ahorro y préstamo.
4. Las operaciones realizadas por las bolsas de valores y de productos autorizados para operar en Panamá.
5. Los servicios prestados en ejercicio de profesiones liberales, artesanales y artísticas, en forma independiente o a través de sociedades civiles.
6. La actividad de arrendamiento de bienes inmuebles bajo contratos notariados o inscritos en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial realizada por personas naturales o jurídicas que administran sus propios bienes sin la intervención de terceras personas.
7. Las entidades privadas debidamente autorizadas por la Autoridad Marítima de Panamá que se garanticen el cumplimiento de las normas de construcción, navegación, prevención de la contaminación y de seguridad de las naves mercantes, de transporte de pasajeros, de placer, de investigación científica, trabajo, exploración petrolífera y de perforación de tráfico internacional, estén o no inscritas en la Marina Mercante de Panamá.
8. Los hostales que tengan menos de siete cuartos.

Parágrafo 4. Toda marca y modelo de equipo fiscal que sea distribuido, enajenado o utilizado en el territorio nacional deberá contar con la autorización expresa de la Dirección General de Ingresos. Para obtener dicha autorización, el fabricante o su representante, importador, distribuidor o vendedor de equipos fiscales deberá presentar a la Dirección General de Ingresos una solicitud para la evaluación, certificación y aceptación de cada marca y modelo de equipo fiscal, en adelante la homologación, conforme a las disposiciones que al respecto establezca la Dirección General de Ingresos. El proceso de homologación de los equipos fiscales causará una tasa de mil balboas (B/. 1,000.00) por cada marca y modelo de equipo fiscal que deberá ser ingresada a favor del Tesoro Nacional. El comprobante de pago se adjuntará a la solicitud de homologación del respectivo equipo fiscal.

Parágrafo 5. Las entidades que por sus funciones públicas o por razón de su actividad, oficio o profesión intervengan en actos u operaciones en los cuales deben retener o percibir el 50% o 100% del impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios, tal como se reglamenta en el artículo 19 del Decreto Ejecutivo 84 de 2005, se designan agentes denunciante a fin de coadyuvar en caso de incumplimiento de la obligación de facturar.

A partir del 30 de julio de 2022, se obliga a todas las entidades públicas a recibir únicamente como documento válido para gestionar compras de bienes y servicios por parte del Estado la factura electrónica emitida

conforme el Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, de acuerdo con las condiciones que establece el artículo 11 de la presente Ley.

Parágrafo 6. Las facturas emitidas por los equipos fiscales autorizados mediante facturación electrónica, según lo reglamente el Órgano Ejecutivo, tendrán la misma validez legal para efectos de sustentar las comprobaciones de costos y gastos deducibles de que trata el artículo 697 del Código Fiscal.

2. Se trata de la frase "prestación de servicios" inserta en el artículo 1 al describir la redacción final del artículo 11 de la Ley 76 de 1976 e indica que la redacción queda así, esta frase se encuentra en el párrafo tercero, en su segunda línea cuyo texto íntegro es:

Artículo 1. El artículo 11 de la Ley 76 de 1976 queda así:

Artículo 11. Es obligatoria la expedición de factura o de documento equivalente para acreditar toda operación relativa a transferencia, venta de bienes y prestación de servicios por parte de las personas residentes en el territorio panameño, cualquiera sea la forma en que se perfeccione la transferencia, la venta de bienes o la prestación de servicios, la forma de pago, así como la nacionalidad de las partes.

También es obligatorio documentar las devoluciones, descuentos y, en general, todo tipo de operaciones realizadas por las personas señaladas en el párrafo anterior.

La documentación de operaciones relativas a transferencia, venta de bienes y prestación de servicios a las que hace referencia este artículo deberá ser remitida mediante el uso de equipos fiscales autorizados o por medio del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, bajo las modalidades de Proveedor Autorizado Calificado o Facturador Gratuito del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, según lo reglamente el Órgano Ejecutivo.

La factura electrónica emitida por medio del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, según lo reglamente el Órgano Ejecutivo, cumple los requisitos que establece la Ley 52 de 1917; por lo tanto, constituye un documento negociable y presta mérito de título ejecutivo al tenedor o portador de la factura electrónica, a efectos de lo dispuesto por el artículo 1612 y subsiguientes del Código Judicial.

Parágrafo 1. La documentación de las operaciones relativas a transferencia, venta de bienes y prestación de servicios a las que hace referencia este artículo indicará como mínimo:

1. La denominación que corresponda según el tipo de documento sea factura o documento no fiscal.
2. La numeración única por punto de facturación.
3. El número de registro del equipo fiscal.
4. El nombre y apellido o razón social, domicilio, número de Registro Único de Contribuyente y Dígito Verificador del emisor.
5. El nombre y la identificación del receptor, incluyendo cédula, pasaporte o Registro Único de Contribuyente y Dígito Verificador.
6. La fecha (día, mes y año) de emisión de la factura o documento equivalente.
7. La descripción de la operación con indicación de cantidad y monto. Podrá omitirse la cantidad en aquellas operaciones que por sus características no pueda expresarse.

8. *El desglose del impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios, del impuesto selectivo al consumo de ciertos bienes y servicios y de cualquier otro impuesto de retención que cause la operación.*
9. *El valor individual de la transferencia, la venta de los bienes o la prestación del servicio y de la suma total de la factura, fecha, forma o condiciones de pago.*

10. *En los casos en que se carguen o cobren conceptos adicionales, que se realicen descuentos, bonificaciones, anulaciones y cualquier otro ajuste al precio o remuneración convenidos, la descripción y valor de estos.*

*La Dirección General de Ingresos podrá reglamentar cualquier otro requerimiento mediante resolución, según se trate de equipos fiscales autorizados o de facturación electrónica.*

*Parágrafo 2. En aquellos casos en que por la conectividad a internet, naturaleza o volumen de la actividad no sea posible facturar a través de equipos fiscales autorizados o de facturación electrónica, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas podrá excepcionalmente autorizar el uso de otro medio de facturación o comprobante.*

*Parágrafo 3. Las infracciones o contravenciones formales relacionadas con la obligación de emitir y exigir o conservar comprobantes por incumplimiento la primera vez y por reincidencia se clasificarán en leves y graves, según lo dispuesto en este artículo.*

1. *Constituyen infracciones formales leves relacionadas con la obligación de emitir y exigir comprobantes, por primera vez:*
  - a. *Emitir las facturas fiscales o recibos, comprobantes o documentos sustitutos sin que reúnan los requisitos y características exigidos por las normas tributarias, incluyendo la expedición de comprobantes por medios mecánicos parcial o totalmente ilegibles o mediante máquinas registradoras, facturas electrónicas o impresoras fiscales que no reúnan los requisitos exigidos por la Dirección General de Ingresos.*

- b. *No conservar las facturas fiscales o recibos, comprobantes o documentos sustitutos emitidos por el contribuyente durante el periodo requerido por la Ley.*

*La sanción consistirá en multa de quinientos balboas (B/. 500.00) a mil balboas (B/. 1000.00).*

2. *Constituyen infracciones o contravenciones formales graves relacionadas con la obligación de emitir y exigir comprobantes, por reincidencia:*
  - a. *No emitir o emitir las facturas fiscales o recibos, comprobantes o documentos sustitutos sin que reúnan los requisitos y características exigidos por las normas tributarias, incluyendo la expedición de comprobantes por medios mecánicos parcial o totalmente ilegibles o mediante máquinas registradoras, facturas electrónicas o impresoras fiscales que no reúnan los requisitos exigidos por la Ley.*

- b. *No conservar las facturas fiscales o recibos, comprobantes o documentos sustitutos emitidos por el contribuyente durante el periodo requerido por la ley.*

*La sanción consistirá en multa de cinco mil balboas (B/. 5,000.00) a diez mil balboas (B/. 10,000.00) y el cierre temporal del establecimiento de conformidad con el presente parágrafo, la primera reincidencia.*

*En caso de segunda reincidencia se determinará por la repetición de la conducta en un periodo de veinticuatro meses, contado a partir de la primera sanción.*

*Parágrafo 4. Los compradores de bienes y servicios que a la salida del local o establecimiento comercial no hayan solicitado la emisión de la factura, ya sea en formato físico o digital, bien sea, por los equipos fiscales autorizados o mediante facturación electrónica, serán sancionados con una multa que corresponderá al monto que resulte mayor entre las siguientes opciones:*

1. *Un balboa (B/. 1.00), o*
2. *El 7% del valor del bien o servicio no facturado.*

*Estas sanciones serán aplicadas por agentes debidamente acreditados y facultados por la Dirección General de Ingresos.*

*En todo establecimiento de venta de bienes o servicios a los consumidores, los proveedores de dichos bienes y servicios deberán colocar un anuncio indicando el método de facturación que utiliza el comercio y las sanciones antes mencionadas, en forma clara y precisa en un letrero, según los parámetros que establezca por medio de la resolución la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.*

*Los establecimientos comerciales que no cuenten con el anuncio, según los parámetros que establezca por medio de resolución la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, se multarán con cien balboas (B/. 100.00) la primera vez, y si el establecimiento reincide, la multa se aumentará en cien balboas (B/. 100.00) más cada vez que se compruebe el incumplimiento.*

*Parágrafo 5. La Dirección General de Ingresos queda facultada para colocar una etiqueta en los establecimientos comerciales que durante sus tareas de inspección cumplan o incumplan con las disposiciones establecidas en la presente Ley. Esta etiqueta se colocará en la entrada del establecimiento comercial y deberá permanecer visible.*

*La alteración o manipulación de la etiqueta colocada en el establecimiento comercial, acarreará multa de quinientos balboas (B/. 500.00) la primera vez, y si el establecimiento reincide, la multa se aumentará en mil balboas (B/. 1,000.00) más cada vez que se compruebe el incumplimiento.*

*Parágrafo 6. A partir del 1 de enero de 2022, todo nuevo Registro Único de Contribuyente deberá utilizar como medio de facturación el Sistema de Facturación Electrónica de Panamá.*

*Parágrafo 7. Aquellos contribuyentes del Plan Piloto listado a la promulgación de esta Ley como facturadores electrónicos deberán emitir sus facturas electrónicas por medio del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, bajo las modalidades de Proveedor Autorizado Calificado o Facturador Gratuito del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, según lo reglamente el Órgano Ejecutivo, a partir del primer día hábil del año 2023.*

*Parágrafo 8. Se faculta a la Dirección General de Ingresos para:*

1. *Revocar autorizaciones concedidas previamente para el uso de cualquier otro formato, sistema y/o medio de emisión sustitutos de facturas.*

*Fijar, publicar y prorrogar las fechas en que los contribuyentes deberán hacer uso de equipos fiscales autorizados y del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá.*

3. Se trata de la frase "prestación de servicios" contenida en el parágrafo 1, en su segunda línea, del artículo 1 cuyo texto íntegro es:

*Artículo 1. El artículo 11 de la Ley 76 de 1976 queda así:*

*Artículo 11. Es obligatoria la expedición de factura o de documento equivalente para acreditar toda operación relativa a transferencia, venta de bienes y prestación de servicios por parte de las personas residentes en el territorio panameño, cualquiera sea la forma en que se perfeccione la transferencia, la venta de bienes o la prestación de servicios, la forma de pago, así como la nacionalidad de las partes.*

*También es obligatorio documentar las devoluciones, descuentos y, en general, todo tipo de operaciones realizadas por las personas señaladas en el párrafo anterior.*

*La documentación de operaciones relativas a transferencia, venta de bienes y prestación de servicios a las que hace referencia este artículo deberá ser remitida mediante el uso de equipos fiscales autorizados o por medio del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, bajo las modalidades de Proveedor Autorizado Calificado o Facturador Gratuito del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, según lo reglamente el Órgano Ejecutivo.*

*La factura electrónica emitida por medio del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, según lo reglamente el Órgano Ejecutivo, cumple los requisitos que establece la Ley 52 de 1917; por lo tanto, constituye un documento negociable y presta mérito de título ejecutivo al tenedor o portador de la factura electrónica, a efectos de lo dispuesto por el artículo 1612 y subsiguientes del Código Judicial.*

*Parágrafo 1. La documentación de las operaciones relativas a transferencia, venta de bienes y prestación de servicios a las que hace referencia este artículo indicará como mínimo:*

- 1. La denominación que corresponda según el tipo de documento sea factura o documento no fiscal.*
- 2. La numeración única por punto de facturación.*
- 3. El número de registro del equipo fiscal.*
- 4. El nombre y apellido o razón social, domicilio, número de Registro Único de Contribuyente y Dígito Verificador del emisor.*
- 5. El nombre y la identificación del receptor, incluyendo cédula, pasaporte o Registro Único de Contribuyente y Dígito Verificador.*
- 6. La fecha (día, mes y año) de emisión de la factura o documento equivalente.*
- 7. La descripción de la operación con indicación de cantidad y monto. Podrá omitirse la cantidad en aquellas operaciones que por sus características no pueda expresarse.*
- 8. El desglose del impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios, del impuesto selectivo al consumo de ciertos bienes y servicios y de cualquier otro impuesto de retención que cause la operación.*
- 9. El valor individual de la transferencia, la venta de los bienes o la prestación del servicio y de la suma total de la factura, fecha, forma o condiciones de pago.*
- 10. En los casos en que se carguen o cobren conceptos adicionales, que se realicen descuentos, bonificaciones, anulaciones y cualquier otro ajuste al precio o remuneración convenidos, la descripción y valor de estos.*

*La Dirección General de Ingresos podrá reglamentar cualquier otro requerimiento mediante resolución, según se trate de equipos fiscales autorizados o de facturación electrónica.*

*Parágrafo 2. En aquellos casos en que por la conectividad a internet, naturaleza o volumen de la actividad no sea posible facturar a través de equipos fiscales autorizados o de facturación electrónica, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas podrá excepcionalmente autorizar el uso de otro medio de facturación o comprobante.*

*Parágrafo 3. Las infracciones o contravenciones formales relacionadas con la obligación de emitir y exigir o conservar comprobantes por incumplimiento la primera vez y por reincidencia se clasificarán en leves y graves, según lo dispuesto en este artículo.*

*1. Constituyen infracciones formales leves relacionadas con la obligación de emitir y exigir comprobantes, por primera vez:*

*a. Emitir las facturas fiscales o recibos, comprobantes o documentos sustitutivos sin que reúnan los requisitos y características exigidos por las normas tributarias, incluyendo la expedición de comprobantes por medios mecánicos parcial o totalmente ilegibles o mediante máquinas registradoras, facturas electrónicas o impresoras fiscales que no reúnan los requisitos exigidos por la Dirección General de Ingresos.*

*b. No conservar las facturas fiscales o recibos, comprobantes o documentos sustitutivos emitidos por el contribuyente durante el período requerido por la Ley.*

*La sanción consistirá en multa de quinientos balboas (B/. 500.00) a mil balboas (B/. 1000.00).*

*2. Constituyen infracciones o contravenciones formales graves relacionadas con la obligación de emitir y exigir comprobantes, por reincidencia:*

*a. No emitir o emitir las facturas fiscales o recibos, comprobantes o documentos sustitutivos sin que reúnan los requisitos y características exigidos por las normas tributarias, incluyendo la expedición de comprobantes por medios mecánicos parcial o totalmente ilegibles o mediante máquinas registradoras, facturas electrónicas o impresoras fiscales que no reúnan los requisitos exigidos por la Ley.*

*b. No conservar las facturas fiscales o recibos, comprobantes o documentos sustitutivos emitidos por el contribuyente durante el período requerido por la ley.*

*La sanción consistirá en multa de cinco mil balboas (B/. 5,000.00) a diez mil balboas (B/. 10,000.00) y el cierre temporal del establecimiento de conformidad con el presente parágrafo, la primera reincidencia.*

*En caso de segunda reincidencia se determinará por la repetición de la conducta en un período de veinticuatro meses, contado a partir de la primera sanción.*

*Parágrafo 4. Los compradores de bienes y servicios que a la salida del local o establecimiento comercial no hayan solicitado la emisión de la factura, ya sea en formato físico o digital, bien sea, por los equipos fiscales autorizados o mediante facturación electrónica, serán sancionados con una multa que corresponderá al monto que resulte mayor entre las siguientes opciones:*

- 1. Un balboa (B/. 1.00), o*
- 2. El 7% del valor del bien o servicio no facturado.*

*Estas sanciones serán aplicadas por agentes debidamente acreditados y facultados por la Dirección General de Ingresos.*

*En todo establecimiento de venta de bienes o servicios a los consumidores, los proveedores de dichos bienes y servicios deberán colocar un anuncio indicando el método de facturación que utiliza el comercio y las sanciones antes mencionadas, en forma clara y precisa en*

un letrero, según los parámetros que establezca por medio de la resolución la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Los establecimientos comerciales que no cuenten con el anuncio, según los parámetros que establezca por medio de resolución la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, se multarán con cien balboas (B/. 100.00) la primera vez, y si el establecimiento reincide, la multa se aumentará en cien balboas (B/. 100.00) más cada vez que se compruebe el incumplimiento.

Parágrafo 5. La Dirección General de Ingresos queda facultada para colocar una etiqueta en los establecimientos comerciales que durante sus tareas de inspección cumplan o incumplan con las disposiciones establecidas en la presente Ley. Esta etiqueta se colocará en la entrada del establecimiento comercial y deberá permanecer visible.

La alteración o manipulación de la etiqueta colocada en el establecimiento comercial, acarreará multa de quinientos balboas (B/. 500.00) la primera vez, y si el establecimiento reincide, la multa se aumentará en mil balboas (B/. 1,000.00) más cada vez que se compruebe el incumplimiento.

Parágrafo 6. A partir del 1 de enero de 2022, todo nuevo Registro Único de Contribuyente deberá utilizar como medio de facturación el Sistema de Facturación Electrónica de Panamá.

Parágrafo 7. Aquellos contribuyentes del Plan Piloto listado a la promulgación de esta Ley como facturadores electrónicos deberán emitir sus facturas electrónicas por medio del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, bajo las modalidades de Proveedor Autorizado Calificado o Facturador Gratuito del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá, según lo reglamente el Órgano Ejecutivo, a partir del primer día hábil del año 2023.

Parágrafo 8. Se faculta a la Dirección General de Ingresos para:

1. Revocar autorizaciones concedidas previamente para el uso de cualquier otro formato, sistema y/o medio de emisión sustitutos de facturas.

Fijar, publicar y prorrogar las fechas en que los contribuyentes deberán hacer uso de equipos fiscales autorizados y del Sistema de Facturación Electrónica de Panamá.

### III. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

En virtud de lo anterior se manifiesta que las frases y textos resaltados de la Ley 256 de 26 de noviembre de 2021, sobre medidas tributarias, son manifiestamente inconstitucionales, toda vez que en el tenor de su redacción violan los artículos 4, 17, 29 y 40 de la Constitución Política de la República de Panamá, considerados derechos fundamentales.

1. LA PRIMERA NORMA CONSTITUCIONAL VIOLADA ES:

*“Artículo 4: La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”*

## CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

La norma constitucional arriba citada, ha sido infringida en concepto de violación directa por omisión.

Según lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Política de la República de Panamá, nuestro país acata las normas de Derecho Internacional y según lo dispuesto por el artículo 17, las garantías fundamentales consagradas por la Constitución Política, deben considerarse como mínimos y no excluyentes sobre otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de persona, por lo que en virtud de lo dispuestos por los artículos 4 y 17 y la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad, desarrollada por la Corte Suprema de Justicia como consecuencia de esas dos disposiciones constitucionales, los Acuerdos Internacionales en materia de Derechos Humanos adoptados formalmente por la República de Panamá, también se consideran que tienen rango o jerarquía constitucional, por lo que deben ser estudiados y aplicados al caso.

Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Organización de Naciones Unidas en 1948 y de la cual la República de Panamá forma parte, establece en su artículo 12 que:

*"Artículo 12: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra tales injerencias o ataques."*

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José y suscrita en dicha ciudad en 1969, manifiesta en su artículo 11 que:

*"Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad. 1- Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y el reconocimiento de su dignidad. 2- Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación. 3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."*

Las normas atacadas, ponen a disposición de la Dirección General de Ingresos (en adelante, DGI), información confidencial, personalísima y delicada de los clientes de abogados, médicos y otros profesionales. Esa información contenida en el detalle de la factura respectiva únicamente puede ser revisada actualmente por la DGI como producto de una auditoría al profesional o al contribuyente, pero con el cambio introducido en la Ley, dicha información quedará permanentemente a disposición de dicha entidad, en violación a las normas internacionales sobre Derechos Humanos que garantizan el Derecho a la Privacidad.

## 2. LA SEGUNDA NORMA CONSTITUCIONAL VIOLADA ES:

*"Artículo 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la*

*efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley”.*

### CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

La norma constitucional arriba citada, ha sido infringida en concepto de violación directa por omisión.

La infracción de la norma constitucional surge de la distracción de que la norma atacada, al crear una nueva obligación, que no constató las realidades jurídicas de este segmento de la población y el legislador patrio permitió la creación de normas que no se inspiran en la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias y no atendió a la naturaleza jurídica de las profesiones que no realizan actos de comercio, que expone a estas personas a una normativa que atenta contra la naturaleza jurídica de este segmento de la población, que no puede estar expuesta a intromisiones arbitrarias en su ejercicio diario como se incluyen en el texto legislativo que incluso permiten el cierre de una oficina de un profesional en este segmento.

### 3. LA TERCERA NORMA CONSTITUCIONAL VIOLADA ES:

Artículo 29 de la Constitución Política de la República de Panamá, que a la letra dice:

*“Artículo 29: La correspondencia y demás documentos privados son inviolables y no pueden ser examinados ni retenidos, sino por mandato de autoridad competente y para fines específicos, de acuerdo con las formalidades legales. En todo caso, se guardará absoluta reserva sobre los asuntos ajenos al objeto del examen o de la retención. El registro de cartas y demás documentos o papeles se presentará siempre en presencia del interesado o de una persona de su familia o, en su defecto, de dos vecinos honorables del mismo lugar. Todas las comunicaciones privadas son inviolables y no podrán ser interceptadas o grabadas, sino por mandato de autoridad judicial. El incumplimiento de esta disposición impedirá la utilización de sus resultados como pruebas, sin perjuicio de las responsabilidades penales en que incurran los autores.” (El subrayado es nuestro)”.*

### CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

La norma constitucional antes citada ha sido infringida en concepto de violación directa por comisión.

La Ley 256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica Artículos de la Ley 76 de 1976, sobre medidas tributarias, permite a la DGI, de forma indiscriminada, acceder a información privada de los clientes de los abogados, ya que toda facturación requiere un desarrollo del concepto de dicha facturación, por lo que automáticamente dicha entidad podrá saber que el abogado X está tramitando un proceso de Divorcio del señor Juan Pérez o en el caso de los médicos, que Juan Pérez se está atendiendo con X médico por determinada afección de salud. Esa información privada, que antes sólo se exhibía a la DGI, cuando dicha entidad efectuaba una

auditoría a la firma de abogados o al despacho del médico, ahora estará en línea, a disposición de la DGI de forma permanente, con lo que toda esa información privada, personalísima, estará al alcance de un clic, aunque no se está haciendo una auditoría por posible fraude fiscal, al contribuyente, ya sea abogado, médico o cualquier otro profesional.

#### 4. LA CUARTA NORMA CONSTITUCIONAL VIOLADA ES:

Artículo 40 de la Constitución Política de la República de Panamá, que a la letra dice:

*"Artículo 40: Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias. No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes". (El subrayado es nuestro)*

#### CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:

La norma constitucional citada ha sido infringida en concepto de violación directa, por comisión, ya que la Ley No. 256 de 26 de noviembre de 2021, que modifica artículos de la Ley 76 de 1976, sobre medidas tributarias, no cumple con los parámetros establecidos por el constituyente para entrar a legislar sobre aspectos que afectan a las profesiones liberales, de los oficios y las artes, desconociendo que la naturaleza jurídica de las mismas se encuentra en que no realizan actos de comercio y por eso sus reglamentos deben sujetarse a exigencias diferenciadas de los comerciantes, concretamente la nueva regulación no se inspira en la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias en relación a profesiones liberales, quienes ejercen oficios y las artes.

#### IV. PRETENSIÓN:

En virtud de todo lo expuesto con anterioridad, solicito con nuestro respeto habitual, al Honorable Pleno de la Corte Suprema de Justicia que, previo el cumplimiento del trámite procesal de rigor, determine que son inconstitucionales las normas antes citadas y solicitamos que, conforme lo ordena el Artículo 2566 del Código Judicial, la Corte no se limite estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que la examine y confronte con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes.

**V. OBSERVACIÓN ESPECIAL:** Para dar cumplimiento a la formalidad especial exigida en el artículo 2561 del Código Judicial, dejamos constancia de que las mismas se encuentran en el

texto de la Gaceta Oficial No. 29424-B, en la cual se publicó la Ley No. 256, que modifica artículos de la Ley 76 de 1976, sobre medidas tributarias.

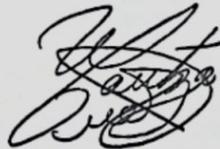
#### VI. PRUEBAS:

1. Certificado de personería jurídica del COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS, emitido por el Registro Público.
2. Acta de Junta Directiva del COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS, debidamente autenticada que aprueba la presentación de la demanda de inconstitucionalidad.
3. Gaceta Oficial No. 29424-B de 26 de noviembre de 2021.

**VII. FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículos 4, 17, 29 y 40 de la Constitución Política de la República de Panamá; Artículos 2554, 2559 y subsiguientes del Código Judicial; Leyes 14 y 15 de 28 de Octubre de 1976, que aprueban Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo; y Ley 15 del 28 de Octubre de 1977, la República de Panamá, aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos también conocida como "Pacto de San José".

Panamá, a la fecha de su presentación.

COLEGIO NACIONAL DE ABOGADOS  
PRESIDENTA



MARITZA CEDEÑO VÁSQUEZ  
C.I.P. 6-64-370



RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Hoy 1 de Diciembre de 2021

SECRETARÍA GENERAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Mgstr. Manuel José Calvo C.

Sub-Secretario General  
Corte Suprema de Justicia

23 DIC 14:48

23 DIC 14:48