

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1941

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 12 de diciembre de 2018

**Proceso de Inexequibilidad.**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

El Excelentísimo Señor Presidente de la República, **Juan Carlos Varela Rodríguez**, presenta objeción de inexequibilidad en contra **del Proyecto de Ley 355**, "*Que autoriza la devolución de sumas retenidas en concepto de impuesto sobre la renta, a los ex trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones y del Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación.*", aprobado por insistencia por la Asamblea Nacional.

**Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la objeción de inexequibilidad descrita en el margen superior.

**I. Norma objeto de la objeción de inexequibilidad.**

Si bien en el encabezado y en el primer párrafo del escrito que contiene la objeción de inexequibilidad interpuesta por el Excelentísimo Señor Presidente de la República, **Juan Carlos Varela Rodríguez**, se indica que dicha objeción recae sobre el Proyecto de Ley 355 de 2018, "*Que autoriza la devolución de sumas retenidas en concepto de impuesto sobre la renta, a los ex trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones y del Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación.*"; en la misma foja **se delimita la pretensión constitucional** al indicar que la misma "...*consiste en que el Honorable Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare la inexequibilidad del artículo 1 del proyecto de Ley 355 de*

*2018, por ser violatorio de preceptos fundamentales consagrados en la Constitución Política vigente.” (Cfr. foja 2 del expediente judicial).*

De igual manera, en la transcripción literal de la disposición acusada de inconstitucional se precisa que lo es el artículo 1 del Proyecto de Ley 355 de 2018 *“Que autoriza la devolución de sumas retenidas en concepto de impuesto sobre la renta, a los ex trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones y del Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación”*, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 1.** Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para que devuelva a los ex trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones y del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación las sumas cobradas en exceso en concepto de la aplicación del impuesto sobre la renta a los montos de las prestaciones laborales y a las indemnizaciones pagadas a los ex trabajadores en sus respectivos procesos de reestructuración y privatización.”

En razón de lo anterior, nuestro análisis girará en torno a la exequibilidad o inexequibilidad del artículo antes transcrito.

## **II. Disposiciones constitucionales que se dicen infringidas.**

A juicio del Señor Presidente de la República, **Juan Carlos Varela Rodríguez**, la objeción de inexequibilidad presentada en contra del artículo 1 del Proyecto de Ley 355 de 2018, obedece a que el mismo vulnera las siguientes disposiciones de la Constitución Política de la República:

**A.** El artículo 19, que guarda relación con la prohibición de fueros, privilegios personales y discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Cfr. fojas 6 a 8 del expediente judicial);

**B.** Los numerales 3 y 8 del artículo 163, que establecen entre las prohibiciones de la Asamblea Nacional la de reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes; y ordenar o autorizar otras partidas y programas no

previstos en el Presupuesto General del Estado, salvo en casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo (Cfr. fojas 8 a 10 del expediente judicial); y

C. El artículo 277, según el cual no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto (Cfr. foja 8 a 10 del expediente judicial).

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Al sustentar su pretensión, el Señor Presidente de la República sostiene que el artículo 1 del Proyecto de Ley 355 de 2018, debe declararse inexecutable, toda vez que vulnera el artículo 19 del Texto Fundamental, en la medida que el artículo impugnado autoriza la devolución de sumas retenidas en concepto de impuesto sobre la renta, a los ex trabajadores del antiguo Instituto Nacional de Telecomunicaciones y del antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación, lo que implica crear un fuero y un privilegio a un grupo de contribuyentes, que de conformidad con el Código Fiscal, tienen la obligación legal del pago del impuesto sobre la renta (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Se agrega que *“El pago de este tributo es una obligación aplicable a las personas naturales que reciben renta de fuentes panameñas; es decir, se trata de una obligación erga omnes, aplicable a todos los nacionales y extranjeros dentro del territorio nacional.”* (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

De igual manera, como hemos indicado, en la acción de inexecutable en estudio se advierte que el artículo objeto de dicha acción infringe los numerales 3 y 8 del artículo 163 y el artículo 277 de la Constitución Política, puesto que ni la Ley 5 de 9 de febrero de 1995 *“Por la cual se reestructura el Instituto Nacional de Telecomunicaciones”* y sus modificaciones, ni la Ley 6 de 3 de febrero de 1997 *“Por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio*

*Público de Electricidad* y sus modificaciones, como leyes generales preexistentes, establecieron o decretaron erogación alguna en concepto de devolución a los ex trabajadores de las instituciones antes indicadas de sumas cobradas en exceso en concepto de la aplicación del impuesto sobre la renta a los montos de las prestaciones laborales y las indemnizaciones pagadas a los mismos (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Añade el Presidente de la República, que el artículo objeto de la acción en estudio pretende disponer el pago de dineros que no están contemplados en la Ley de Presupuesto General del Estado y que no se derivan de las facultades constitucionales que tienen el Órgano Legislativo en materia presupuestaria ni mucho menos de acuerdos que justifiquen tales devoluciones, lo que constituye una violación a la prohibición expresa que tiene la Asamblea Nacional de ordenar o autorizar partidas y programas no previstos en el Presupuesto General del Estado (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

De igual manera, se indica que el gasto objetado no fue previsto en el Presupuesto General del Estado aprobado por la Ley 72 de 13 de noviembre de 2017, ni el contemplado en el Proyecto de Ley 659 correspondiente para la vigencia fiscal 2019, con lo que se obliga al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar gestiones para la devolución de las sumas retenidas en concepto de impuesto sobre la renta y que sirvieron en su momento como fuente de financiamiento para proyectos sociales, más aun si se toma en cuenta que no se presente una estimación del monto, lo que en opinión del activador constitucional impacta de manera negativa en la eficiente gestión del Estado (Cfr. fojas 9 y 10 del expediente judicial).

Una vez expuesto lo anterior, para dar inicio a este análisis, es importante recordar que el término inexequibilidad, tal como lo señala el jurista Carlos Bolívar

Pedreschi, en su obra el “Control de la Constitucionalidad”, aludiendo las palabras del Doctor César Quintero refiere lo siguiente:

“Quintero se expresaba en la siguiente forma, la cual se transcribe por lo cerca que este jurista estuvo de las reformas constitucionales de 1956 y por la claridad y dominio con que aborda el tema:

‘La distinción introducida por el reformador es adecuada. Exequible significa **‘Que puede llevar a efecto’**.

**En lo sucesivo, pues, la Corte sólo podrá declarar ‘inexequibles’ los proyectos de leyes o de reformas a la Constitución que, de acuerdo con ésta, no pueden llevarse a efecto.** Por tanto, cuando se trate de actos ya efectuados, lo que cabe es declaratoria de la constitucionalidad o de inconstitucionalidad según sea o no compatibles con la Ley fundamental.’

...” (PEDRESCHI, Carlos Bolívar El “Control de la Constitucionalidad en Panamá”, Segunda Edición, pág. 308 y 307) (El resaltado es nuestro).

Lo anterior cobra relevancia, toda vez que a esta Procuraduría le corresponde evaluar si la disposición en discusión conlleva algún vicio constitucional que pueda vulnerar, infringir o desconocer dicha norma superior, o incluso, alguno de los parámetros mínimos de protección establecidos en las regulaciones internacionales adoptadas por nuestro país.

En ese orden de ideas, debemos tener presente que en cuanto a la finalidad de la objeción de inexecutableidad, ***“lo que se busca es evitar o impedir que un proyecto de ley, el cual se considera contrario a la Constitución, se convierta en Ley del Estado. Se ubica, por ende, dentro de lo que en la doctrina se denomina ‘el control previo de constitucionalidad’ y por el cual se va a verificar previamente, antes de su perfeccionamiento, la adecuación a la Constitución o la constitucionalidad de los proyectos de Ley, de los tratados internacionales y demás normas jurídicas que, según el sistema de cada país, deba ser sometida a este control.”*** (GONZÁLEZ MONTENEGRO, Rigoberto y RODRÍGUEZ ROBLES, Francisco. La Objeción de Inexecutableidad Constitucional

en Panamá. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Número 5. Año 2001. Página 129).

Dicho lo anterior, es importante resaltar que el proyecto de Ley 355 de 2018, dentro del cual se encuentra el artículo objeto de la acción de inexecuibilidad en estudio, se trata de una iniciativa legislativa que busca autorizar la devolución de sumas retenidas en concepto de impuesto sobre la renta, a los ex trabajadores del antiguo Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) y del antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación (IRHE) y que fueron retenidos de los montos de las prestaciones laborales e indemnizaciones pagadas a los mismos en los procesos de reestructuración y privatización de dichas instituciones.

En tal sentido, debo indicar que en el artículo 26 de la Ley 5 de 9 de febrero de 1995 *“Por la cual se Reestructura el Instituto Nacional de Telecomunicaciones”* en su parte pertinente, establece lo siguiente:

**“Artículo 26.**

...

Los trabajadores del Intel, S.A., después de la venta cualquier porcentaje de las acciones, tendrán las siguientes opciones:

1. Mantener y continuar acumulado sus prestaciones laborales con todos sus derechos; o
2. Solicitar la liquidación de sus prestaciones laborales en efectivo, incluyendo la indemnización; con garantía de un nuevo contrato de trabajo por tiempo indefinido, en los mismos términos y condiciones del que tenían al momento de la liquidación.”

En tal sentido, a través del Decreto Ejecutivo 33 de 19 de mayo de 1997, se reglamentó el artículo 26 de la Ley 5 de 9 de febrero de 1995; estableciendo en su primer artículo lo siguiente:

**“PRIMERO:** El Estado se hace responsable, y en consecuencia asume el pago de todos los pasivos labores acumulados hasta la fecha de cierre que resulten en concepto de liquidación de prestaciones laborales de los trabajadores de INTEL, S.A., incluyendo la indemnización de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de la Ley No. 5 como un gasto en la privatización de INTEL, S.A. El pago de dichas prestaciones se efectuará mediante el mecanismo de fideicomiso. **Cualquier diferencia que surja del**

**cálculo de estas liquidaciones será responsabilidad del Estado.”**

Por su parte, la Ley 6 de 1997, que dictó el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad, a través de la cual, de conformidad con el artículo 160 de la referida Ley, se reestructuró el antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación, dividiéndolo en al menos seis (6) empresas, al referirse en el artículo 170 a los derechos de los trabajadores, estableció lo siguiente:

**“Artículo 179. Derechos de los trabajadores.** A partir de la declaratoria de venta del bloque de acciones a que se refiere el artículo 46 de esta Ley, y hasta la firma del contrato de compraventa respectivo, los trabajadores permanentes de las empresas que surjan del proceso de reestructuración del IRHE tendrán las siguientes opciones:

1. Mantenerse en sus puestos de trabajo y continuar acumulando sus prestaciones laborales, con todos sus derechos y con la garantía de la misma relación;

2. Solicitar la liquidación de sus prestaciones laborales, incluyendo la indemnización correspondiente. Los trabajadores que opten por su liquidación, podrán utilizar lo que reciban por estos conceptos para comprar acciones de la empresa, pudiendo recibir un máximo de cincuenta por ciento (50%) de esa suma en efectivo. A estos trabajadores se les ofrecerá una nueva relación de trabajo, bajo las mismas condiciones salariales que tenían a esa fecha; o

3. Terminar voluntariamente su relación de trabajo por mutuo consentimiento, en cuyo caso se les cancelarán las prestaciones legales y se les reconocerá una indemnización igual a la establecida en este artículo.

En el caso de los trabajadores contemplados en el numeral 2 de este artículo, las empresas no podrán dar por terminada la relación laboral sin que medie causa justificada prevista por la ley y según las formalidades de ésta. En consecuencia, no se les aplicará lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 212 del Código de Trabajo, conforme ha sido subrogado por la Ley 44 de 1995.

Durante un período de veinticuatro meses contados a partir de la fecha de la firma del contrato de venta del primer bloque de acciones en una determinada empresa, regirá con carácter temporal un régimen especial de terminación de las relaciones laborales, consistente en que, de producirse una terminación sin causa justificada, el trabajador tendrá derecho a recibir la prima de

antigüedad que señale el Código de Trabajo y una indemnización conforme a la escala especial siguiente:

- a. Por el tiempo de servicios hasta diez (10) años, el salario de 6.8 semanas por cada año de trabajo.
- b. Por el tiempo de servicios de diez (10) años hasta (20) años, el salario de dos (2) semanas por cada año de trabajo.
- c. Por el tiempo de servicios de veinte (20 a veintiséis (26) años, el salario de 3.5 semanas por cada año de trabajo.

Esta escala se aplicará en forma combinada, distribuyendo el tiempo de servicios prestados en cada uno de los numerales anteriores, según corresponda. Esta escala especial no llevará recargos de ninguna clase.

En caso de que el trabajador a quien se le haya comunicado la terminación entablare demanda ante los tribunales competentes, por razón del despido, la y el empleador no probare la causa justificada, la sentencia ordenará, en todo caso, el pago de la indemnización especial y el pago de los salarios caídos hasta por un máximo de dos meses y medio (2.5) a partir de la fecha del despido.

Este artículo se aplicará a los trabajadores de la Empresa de Transmisión, en el evento en que el Estado decida vender sus acciones de acuerdo con lo establecido en esta Ley.”

En este contexto, mediante el Decreto Ejecutivo 42 de 27 de agosto de 1998, se reglamentó el artículo 170 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, el cual, en su primer artículo estableció lo siguiente:

“**PRIMERO:** El Estado se hace responsable, y en consecuencia asume el pago, como un gasto de la privatización de las empresas eléctricas, de todos los pasivos laborales acumulados por las empresas eléctricas EMPRESA DE GENERACIÓN ELECTRICA FORTUNA, S.A., EMPRESA DE GENERACIÓN ELECTRICA CHIRIQUEÍ, S.A. EMPRESA DE GENERACIÓN ELECTRICA BAYANO, S.A., EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA BAHÍA LAS MINAS S.A., EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELECTRICA CHIRIQUÍ, S.A., EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELECTRICA METRO OESTE, S.A., Y EMPRESA DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA NORESTE, S.A., hasta la fecha de traspaso del primer bloque de acciones que resulten en concepto de liquidación de prestaciones laborales de los trabajadores permanentes de dichas empresas, incluyendo la indemnización, conforme al artículo 170 de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, así como el pago de la bonificación extraordinaria por venta del primer bloque de acciones pactado en las convenciones colectivas y la misma bonificación extraordinaria aprobada para el personal de confianza por las respectivas juntas directivas. El pago de dichas prestaciones se efectuará mediante el mecanismo de fideicomiso.

**Cualquier diferencia que surja del cálculo de estas liquidaciones será responsabilidad del Estado.”<sup>1</sup>**

Visto lo anterior, debemos precisar que en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley 161, que luego se convirtió en el Proyecto de Ley 355 de 2018, dentro del cual se encuentra la norma impugnada, se indicó lo siguiente:

“Es un hecho claro y manifiesto, que durante la primera mitad de la década del 90, se promovió en la República de Panamá, la privatización de varias instituciones de prestación de servicios públicos. Así, mediante Ley No. 5 del 9 de febrero de 1995, el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) fue convertido en una sociedad anónima denominada INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, S. A. (INTEL, S.A.). En consecuencia y según lo previsto en el artículo 26 de la referida ley, a todos los funcionarios con contratos indefinidos y dada su nueva condición de empleados del INSTITUTO NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES, S. A., se les planteó la opción del pasivo laboral bajo dos (2) condiciones:

1. Mantener y continuar acumulando las prestaciones laborales con todos sus derechos o, en su defecto,
2. Solicitar la liquidación de las prestaciones laborales en efectivo, incluyendo la indemnización, con garantía de un nuevo contrato por tiempo indefinido, en los mismos términos y condiciones que se tienen al momento de la liquidación del pasivo laboral.

No obstante, para optar por la condición No. 2 y de acuerdo a lo previsto en el numeral 2 del artículo No. 26 de la Ley 5, se debió presentar formal renuncia de la relación laboral, al 15 de junio de 1997, tal como lo prescribía el Decreto Ejecutivo No. 33 del 19 de Mayo de 1997, en los Artículos 4 y 6. Tres mil quinientos noventa y dos (3,592) optaron por la Opción Laboral No. 2.

Desde ese entonces, dado que el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 33 del 19 de mayo de 1997 establece claramente que cualquier diferencia que surja en el cálculo de las liquidaciones a que se refiere el numeral 2 del artículo No. 26 de la Ley No. 5 de 9 de febrero de 1995 **será responsabilidad del Estado, la mayoría de los trabajadores liquidados, actualmente denominados ex trabajadores, han emprendido una lucha permanente por el reconocimiento y la satisfacción de los montos adeudados, los que se consideran justos y que hasta la fecha, no han sido ni reconocidos ni satisfechos.**

---

<sup>1</sup> La frase “Cualquier diferencia que surja del cálculo de estas liquidaciones será responsabilidad del Estado” contenida en el artículo 1 Del Decreto Ejecutivo 42 de 1997, fue objeto de control de legalidad, al interponerse una acción de Nulidad en contra de la misma y de otra contenida en dicho Decreto, no obstante la Sala Tercera a través de la Sentencia de 5 de mayo de 2006, declaró que dicha frase no era ilegal.

**Dentro de estas reclamaciones, se encuentra la devolución de sumas de dinero descontadas por aplicación del Impuesto sobre la Renta, en las liquidaciones de cada uno de los ex trabajadores.** En tal sentido, el presente proyecto de ley persigue, en clara y manifiesta intención y fines de justicia social, pero sobretodo con fundamento en el principio de igualdad consagrado en el Artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá.

En consideración a lo dispuesto en la Ley No. 44 del 19 de mayo de 2003, publicada en Gaceta Oficial No. 24,806 del 22 de mayo del 2003, mediante la cual, se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas la devolución a los ex trabajadores de la Autoridad Portuaria las sumas descontadas en concepto de Impuesto sobre la Renta, respecto de las liquidaciones por la privatización de los puertos es que se estima que igual justicia toca o corresponde a los extrabajadores del INTEL, pues no debe haber fueros ni privilegios de naturaleza alguna y menos en detrimento de tan importante sector como lo han sido los extrabajadores del antiguo INTEL, quienes con su trabajo contribuyeron significativamente al desarrollo y crecimiento de Panamá.

Con la propuesta legislativa en cita, sin duda alguna, se daría cumplimiento al mandato constitucional, contenido en el artículo 78 de nuestra Carta Magna, que textualmente expone:

‘La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores’.

Tratándose de los ex trabajadores del INTEL, el Estado panameño no puede pasar inadvertido que si a otras fuerzas laborales del país, se les ha devuelto las sumas descontadas en concepto del referido impuesto; igual trato o dispensa le corresponde a los ex trabajadores del INTEL, quienes como es consabido, llevan lustros en la defensa de sus legítimos derechos.

De igual forma, cabe señalar que este reconocimiento alcanzaría por supuesto a los deudos de aquellos trabajadores que han muerto en la espera de la conquista de esta lucha, ochenta y tres (83) en total. y que en el presente proyecto de ley consideramos justo nombrarlos recordando con ello, sus anhelos y reiterando que con esta iniciativa, se busca el cumplimiento de principio de justicia y equidad social:

...”<sup>2</sup>

Debemos indicar que según consta en la información disponible en el sitio web de la Asamblea Nacional, durante la discusión del Anteproyecto de Ley antes

<sup>2</sup> [http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2016\\_P\\_355.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2016_P_355.pdf)

indicado, se consideró necesario incluir también como beneficiario de la propuesta legislativa a los ex trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación, como en efecto ocurrió.<sup>3</sup>

De la lectura integral de la exposición de motivos del Proyecto de Ley cuyo artículo 1 es objeto de la acción de inexecutableidad en estudio, observamos que, al amparo de las regulaciones jurídicas que establecieron que cualquier diferencia que surja en el cálculo de las liquidaciones a que hemos hecho referencia sería responsabilidad del Estado, los ex trabajadores del antiguo Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) y del Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación han efectuado diversas acciones para el reconocimiento y la satisfacción montos supuestamente adeudados.

En tal sentido, entre estas luchas se encuentra lo inherente a la devolución de las sumas en concepto de Impuesto Sobre la Renta que les hubieran sido retenidos de los montos de las prestaciones laborales y a las indemnizaciones pagadas a los ex trabajadores en sus respectivos procesos de reestructuración y privatización.

Al respecto, como hemos indicado, el Presidente de la República presenta la objeción de inexecutableidad aduciendo que el artículo 1 del Proyecto de Ley 355, infringe el artículo 19 de la Constitución Política, puesto que otorga un privilegio en beneficio de un grupo de personas naturales, en detrimento del resto de las personas naturales que está en la obligación de pagar impuesto.

Sobre el particular, debemos señalar que el artículo 19 de la Constitución Política de la República, invocado, prohíbe los fueros y los privilegios personales por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas; y que, igualmente, prohíbe la creación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones; es decir, que no existan distinciones entre personas que estén en la misma situación que otras; así, la interpretación que la

---

<sup>3</sup> [http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2016\\_P\\_355.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2016_P_355.pdf)

Corte Suprema de Justicia, en Pleno, le ha dado a ese precepto Constitucional se evidencia en su Sentencia de 28 de diciembre de 1993, que en lo pertinente indica:

“... La Corte en sentencia del 28 de diciembre de 1993, al analizar el artículo 19, se refiere a la obra del Doctor César Quintero, Derecho Constitucional, y en su parte medular expone lo siguiente:

**Todo lo expuesto indica que la Constitución no prohíbe que haya o se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado. Lo que prohíbe, pues, es que haya distingos.** Y esto nos lleva, por fin, a precisar este término.

**El distingo entraña una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable.** El concepto de distingo SE IDENTIFICA, así, como el de discriminación, el cual, no obstante ser un neologismo quizá exprese mejor la idea que hemos tratado de explicar.

**Pues, el término discriminación, muy usado en otros idiomas, significa distinción injusta e injuriosa.**

Esto es, pues, lo que el artículo que examinamos prohíbe, o sea que las normas legales establezcan, o las autoridades públicas practiquen, un tratamiento desfavorable contra cualquier persona por la sola razón de **su raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.**

Toda esta larga exposición nos lleva a concluir que el principio de la igualdad ante la Ley consiste, como ha dicho más de una vez la Corte Suprema de la Argentina, en **que no se establezca excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias.** (Énfasis suplido).

De la Sentencia citada, se destaca el hecho **que la Constitución Política no impide que se establezcan distinciones entre los habitantes del Estado,** puesto que, **lo que prohíbe es que haya distingos,** entendiendo por éstos “...una **limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se hallan en la misma situación que otras que, sin embargo, reciben un trato favorable...**”, motivo por el cual el Doctor César Quintero, citado por nuestro Máximo Tribunal de Justicia, sostiene que **el concepto de distingo se identifica con el de discriminación.**

A los efectos de este análisis, conviene citar la Sentencia de 20 de diciembre de 1999, de ese mismo Tribunal, en el que explicó:

**"La palabra 'fuero' que además de privilegio significa legislación especial para determinado... grupo de personas puede aplicarse... a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio... La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político..."** (La negrita es nuestra).

La jurisprudencia antes citada, en adición a lo expresado en líneas anteriores, permite establecer que lo inaceptable, conforme al artículo 19 del Estatuto Fundamental, es el trato desfavorable o desigual para ciertas personas que se encuentren en circunstancias iguales, como la que se plantea en el caso que nos ocupa. Esto se traduce en que la Constitución Política permite las distinciones entre unos y otros, lo que no puede ser aceptado, de ninguna manera, son los distingos, entendidos como trato diferente entre personas colocadas con igualdad de circunstancias (Cfr. Sentencia de 26 de Mayo de 2005 de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno).

Sobre la vulneración del artículo 19, la Corte Suprema de Justicia, expuso en Sentencia de 25 de abril de 2017, lo siguiente:

**Es por ello, que la Corte considera que la frase 'con personería jurídica' contenida en el numeral 7 del artículo 1 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015, contraviene el artículo 19 de la Constitución, pues limita y restringe a las distintas organizaciones de víctimas o de afectados por dietilenglicol, a la obligación de contar con personería jurídica para poder estar representados ante la Comisión de Seguimiento. Pues el texto legal impugnado establece un privilegio no justificado a favor de las asociaciones con personería jurídica, que no se hace extensivo a otras personas que no quieran pertenecer a una asociación o que pertenezcan a aquellas asociaciones que no tengan personería jurídica, y tengan todo el derecho a gestionar ante dicha comisión.**

Es importante destacar, que la Corte Suprema de Justicia ha venido examinando la garantía contenida en el artículo 19 de la Constitución Política, y ampliando la interpretación del referido precepto constitucional, para entender que dicho texto no sólo

prohíbe los fueros o privilegios personales por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas; sino que pueden existir otras situaciones injustificadas de excepción, a favor de personas naturales o jurídicas, que similarmente resulten violatorias del mencionado precepto constitucional.

En resolución de 24 de junio de 1994, el Pleno de la Corte se aproximó al punto, cuando destacó: 'La igualdad ante la ley está reconocida en el ordenamiento jurídico panameño como un derecho con carácter fundamental, por consiguiente de valor superior frente a otros, y su eficacia no puede limitarse únicamente a las personas naturales, por cuanto que con ello se promovería la actuación arbitraria de las autoridades que conocen de conflictos surgidos entre personas jurídicas, en detrimento de un principio reconocido internacionalmente y que es consustancial a todo Estado de Derecho.'

Posteriormente, en sentencia de 20 de diciembre de 1999, la Corte deslindó el asunto de forma más categórica, señalando que los artículos 19 y 20 de la Constitución Política efectivamente prohíben la discriminación, fueros y privilegios en favor de personas naturales o jurídicas, aún por razones distintas a las taxativamente listadas en el artículo 19 del Texto Fundamental (raza, nacimiento, condición social etc.)." (Lo destacado es nuestro).

Visto lo anterior, debemos precisar que el artículo 52 de la Constitución establece que "***Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes.***" (Lo destacado es de este Despacho).

En relación con lo anterior, el Código Fiscal establece la obligación del pago del Impuesto Sobre la Renta, y tal como se indica en la acción bajo estudio "*El pago de este tributo es una obligación aplicable a las personas naturales o jurídicas que reciben renta de fuentes panameñas; es decir, se trata de una obligación erga omnes, aplicable a todos los nacionales y extranjeros dentro del territorio nacional.*"

En efecto, el artículo 694 del Código Fiscal, dispone lo siguiente:

**"Artículo 694. Es objeto de este impuesto la renta gravable que se produzca, de cualquier fuente, dentro del territorio de la República de Panamá sea cual fuere el lugar donde se perciba.**

**Contribuyente, tal como se usa el término en este Título, es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que percibe la renta gravable objeto del impuesto.**

**PARÁGRAFO 1.** Se considerará renta gravable producida dentro del territorio de la República de Panamá:

a. La renta proveniente del trabajo personal cuando consista en sueldos y otras remuneraciones que el Estado abone a sus representantes diplomáticos o consulares o a otras personas a quienes encomienda la realización de funciones fuera del país.

b. **La proveniente del trabajo personal remunerado con sueldos, salarios, gastos de representación u otras remuneraciones en dinero o en especie que se abone a trabajadores o personas contratadas por razón del ejercicio de su profesión u oficio.**

c. Los ingresos obtenidos por las empresas de transporte internacional en la parte que corresponde a los fletes, pasajes, cargas y otros servicios cuyo origen o destino final sea la República de Panamá, independientemente del lugar de constitución o domicilio. Los ingresos derivados de fletes, pasajes y servicios a pasajeros o carga en tránsito en el territorio de la República de Panamá no se consideran renta gravable.

No se considerarán renta gravable producida dentro del territorio de la República de Panamá los ingresos derivados de pasajes marítimos y otros servicios cuando sean obtenidos por empresas internacionales operadoras de barcos cruceros que tengan su base de puerto de cruceros o *home port* en la República de Panamá.

d. La totalidad de los ingresos netos recibidos por la prestación del servicio de telecomunicaciones internacionales, por empresas de telecomunicaciones establecidas en el país.

e. La recibida por personas naturales o jurídicas cuyo domicilio esté fuera de la República de Panamá producto de cualquier servicio o acto, documentado o no, que beneficie a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, ubicadas dentro de la República de Panamá lo que incluye, pero no se limita a honorarios e ingresos por derechos de autor, regalías, derechos de llave, marcas de fábricas o de comercio, patentes de invención, *know-how*, conocimientos tecnológicos y científicos, secretos industriales o comerciales, en la medida en que dichos servicios incidan sobre la producción de renta de fuente panameña o la conservación de esta y su erogación haya sido considerada como gastos

deducibles por la persona que los recibió. No obstante, toda renta de fuente panameña, pagada o acreditada, por entidades de derecho público, sean estas del Gobierno Central, entidades autónomas, semiautónomas, gobiernos locales, empresas estatales o sociedades anónimas en las cuales el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones, entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y/o contribuyentes que se encuentren en pérdida, a una persona natural o jurídica no residente en la República de Panamá, es objeto del impuesto y consecuentemente queda sujeta a la retención de que trata esta norma.

Para los efectos de este literal, la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, ubicada en el territorio de la República de Panamá que se beneficie con el servicio o acto de que se trate, deberá aplicar las tarifas generales establecidas en los artículos 699 y 700 de este Código, sobre el 50 % de la suma a ser remitida. Este deber de retención no aplicará en el evento de que la persona natural o jurídica cuyo domicilio esté fuera de la República de Panamá se haya registrado como contribuyente del impuesto sobre la renta ante la Dirección General de Ingresos.

Las personas naturales o jurídicas que, por razón de sus actividades de negocios, desarrollen operaciones fuera del territorio nacional que les sean requeridas para la generación de renta declarada en la República de Panamá no estarán sujetas a efectuar la retención sobre los pagos que efectúen por aquellos bienes y servicios que se financien, contraten o ejecuten totalmente fuera del territorio nacional, los cuales no deberán considerarse como renta gravable.

...” (La negrita es de este Despacho).

Por su parte, el Artículo 700 del Código Fiscal dispone lo siguiente:

**“Artículo 700. Las personas naturales pagarán el Impuesto sobre la Renta** de conformidad con las tarifas siguientes:

| Si la renta neta gravable es:             | El impuesto será:   |
|---|---|
| <b>Hasta B/.11,000.00</b>                 | 0%  |
| De más de B/.11,000.00 hasta B/.50,000.00 | El 15% por el excedente de B/.11,000.00 hasta B/.50,000.00  |
| De más de B/.50,000.00                    | Pagarán B/.5,850.00 por los primeros B/.50,000.00 y una tarifa del 25% sobre el excedente de B/.50,000.00 |

...” (La negrita es nuestra).

En tal sentido, como hemos visto el Código Fiscal exige el pago del Impuesto Sobre la Renta **tanto a personas jurídicas como naturales**; de igual manera, en

el caso particular de las **personas naturales se establece un mínimo de renta gravable para la aplicación de dicho impuesto y la norma en comento no regula excepciones o exoneración alguna en el pago de dicho impuesto a algún grupo de personas naturales que excedan la renta gravable mínima.**

En consecuencia, debemos advertir que si al momento del pago de las prestaciones laborales e indemnizaciones de los extrabajadores del antiguo Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) y del antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación (IRHE) surgía la obligación del pago del Impuesto Sobre la Renta; entonces dicho pago estaba legalmente sustentado.

Por tal motivo, aún cuando en el artículo 1 del Proyecto de Ley 355 de 2018, se habla de la devolución de las sumas pagadas en exceso en concepto del Impuesto Sobre la Renta, no podemos perder de vista que del propio proyecto de Ley se desprende que no existe sustento alguno que acredite la existencia de dichos excesos, al indicar en su artículo 2 lo siguiente:

**“Artículo 2. Las sumas cobradas en exceso, a las que hace referencia el artículo anterior, se establecerán según los cálculos que para tales efectos presente la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y en proporción directa a la suma efectivamente recibida en concepto de prestaciones laborales e indemnización por cada trabajador al momento en que fue liquidado laboralmente.”** (Lo resaltado es nuestro).

Como vemos, del propio Proyecto de Ley 355 se desprende que no existen cálculos que sustenten un cobro en exceso en concepto de Impuesto Sobre la Renta, sino que, en todo caso, se pretende que sea ahora cuando la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas efectúe tal estudio, lo que sumado a la intención expresada en la exposición de motivos de dicho proyecto cuyo propósito es la devolución de los montos pagados en concepto de dicho impuesto, sin hacer referencia a los supuestos excesos, **se crea una incertidumbre tributaria que conllevaría en la práctica a una de exoneración,**

---

En tal sentido, toda vez que la denominada “devolución” constituye una erogación, la norma objetada por inexecutable, en efecto infringe el numeral 3 del artículo 163 de la Constitución Política, **puesto que, ninguna ley preexistente,** que

Nacional de Telecomunicaciones, y la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que dictó el Marco Regulatorio e Institucional para la prestación del Servicio Público de Electricidad, **como leyes generales preexistentes establecieron que en los pagos de los pasivos laborales e indemnización habría algún tipo de exoneración, devolución o tratamiento particular en relación con el pago del Impuesto Sobre la Renta en favor de los ex trabajadores.**

En efecto, tal como se indica en la acción en estudio las referidas leyes como leyes generales preexistentes no *“...decretaron o establecieron erogación alguna en concepto de devolución a los ex trabajadores de ambas instituciones de sumas cobradas en exceso en concepto de la aplicación del impuesto sobre la renta a los montos de las prestaciones laborales y las indemnizaciones pagadas a los mismos.”* (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

De igual manera, se infringe el numeral 8 del artículo 163 y el artículo 277 de la Constitución Política pues, como hemos indicado, la devolución dispuesta en el Proyecto de Ley 355 de 2018, como se indica en la objeción de inexecutable *“... también conlleva una erogación de un gasto que no ha sido previsto en el Presupuesto General del Estado (Ley 72 de 13 de noviembre de 2017) ni contemplado en el Proyecto de Ley 659 (Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 2019), obligando al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar gestiones para la devolución de las sumas retenidas en concepto de impuesto sobre la renta y que sirvieron en su momento como fuente de financiamiento para proyectos sociales, máxime que ni siquiera presenta una estimación del monto, impactando de esta manera negativamente en la eficiente gestión del Estado.”* (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

En adición a lo anterior, y tomando en cuenta que el artículo 2566 del Código Judicial establece que en el análisis de acciones de naturaleza constitucional como la que ocupa nuestra atención: *“... la Corte no se limitará a*

*estudiar la disposición tachada de inconstitucionalidad únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinente.”*, advertimos que el artículo objeto de la objeción de inexecutable bajo análisis, además de las normas aducidas por el Presidente de la República, también infringe el artículo 271 de la Carta Política, el cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 271.** La Asamblea Nacional podrá eliminar o reducir las partidas de Los egresos previstos en el proyecto de Presupuesto, salvo las destinadas al Servicio de la deuda pública, al cumplimiento de las demás obligaciones Contractuales del Estado y al financiamiento de las inversiones públicas Previamente autorizadas por la Ley. **La Asamblea Nacional no podrá aumentar ninguna de las erogaciones Previstas en el proyecto de Presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la Aprobación del Consejo de Gabinete**, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República.”

Como hemos indicado, la devolución que se pretende ordenar a través del Proyecto de Ley implica una erogación que no ha sido contemplada ni el actual ni en el presupuesto para la vigencia fiscal 2019 y, en tal sentido, **no ha mediado aprobación previa del Consejo de Gabinete para una eventual inclusión**, tal como el Proyecto de Ley 355 de 2018, lo ha dispuesto en su artículo 3, al indicar:

**“Artículo 3.** El Ministerio de Economía y Finanzas realizará las gestiones necesarias para incluir en el Presupuesto General del Estado las partidas presupuestarias para la devolución de las sumas cobradas en exceso de que trata el artículo 1.” (Lo resaltado es nuestro).

En efecto, de lo anterior se desprende que la materialización de lo establecido en el artículo 1 del Proyecto de Ley 355 de 2018, implica un mandato por parte del Órgano Legislativo al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, para incluir una erogación en el presupuesto a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en dicho artículo; sin embargo, tal inclusión no ha sido consultada previamente al Consejo de Gabinete, tal como lo exige el artículo 271 de la Constitución Política y como se desprende del hecho que el Presidente de la

República haya interpuesto una objeción de inexecutable precisamente en contra del artículo 1 del Proyecto de Ley 355 de 2018.

En el marco de lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración respetuosamente solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que **ES INEXEQUIBLE el artículo 1 del Proyecto de Ley 355**, "*Que autoriza la devolución de sumas retenidas en concepto de impuesto sobre la renta, a los ex trabajadores del Instituto Nacional de Telecomunicaciones y del Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación*, aprobado por insistencia por la Asamblea Nacional, por ser violatorios de los artículos 19, 163 (numerales 3 y 8) y 271 de la Constitución Política.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**



Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**



Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 1259-18-I