



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. –PLENO- PANAMÁ, VEINTIDÓS
(22) DE MARZO DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023).**

VISTOS:

En estado de resolver se encuentran ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dos (2) Acciones de Inconstitucionalidad:

1. Demanda de Inconstitucionalidad (entrada **N°73204-2022**) presentada el 18 de julio de 2022, por el licenciado Roberto Ruiz Díaz, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el parágrafo transitorio contenido en el artículo 1 de la Ley 314 de 20 de junio de 2022, que modificó el artículo 9 de la Ley 80 de 2012.
2. Demanda de Inconstitucionalidad (**entrada N°89534-2022**) presentada el 30 de agosto de 2022, por el licenciado Ramón Ricardo Arias Porras, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional todo el artículo 9 de la Ley 80 de 2012, tal y como fue modificado en el artículo 1 de la Ley 314 de 20 de junio de 2022, por ser contraria a lo establecido en el artículo 276 de la Constitución Política de Panamá.

Acogidas ambas demandas y cumplidos los requisitos propios para

este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la norma, objeto de censura.



ACUMULACIÓN

Las Demandas de Inconstitucionalidad antes mencionadas, fueron acumuladas, a fin de sustanciarlas y fallarlas en una sola sentencia, mediante Resolución de fecha 7 de febrero de 2023 (f.223-224).

DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

La acción procesal que se plantea ante este Tribunal Constitucional, es la inconstitucionalidad del párrafo transitorio contenido en el artículo 1 de la Ley 314 de 20 de junio de 2022, que modificó el artículo 9 de la Ley 80 de 2012, publicada en la Gaceta Oficial N°29561-A de 21 de junio de 2022, que señala:

“Artículo 1. El artículo 9 de la Ley 80 de 2012 queda así:

Artículo 1. Incentivos a inversionistas en empresas turísticas. Con el fin de incentivar la inversión y el financiamiento para el desarrollo de nuevos establecimientos de hospedaje público turístico o ampliaciones de los ya existentes, incluyendo los productos turísticos y sus servicios complementarios, que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo, ubicados en regiones, destinos o áreas de interés turísticos, con excepción de las ubicadas en el distrito de Panamá, se reconocerá como crédito fiscal el 60% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la infraestructura del plan maestro, más un 5% del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro, declarada ante la Autoridad de Turismo de Panamá. El resultado de esta ecuación es el valor máximo que se reconocerá al inversionista en créditos fiscales turísticos.

Para los efectos de esta Ley, se entiende como infraestructura del plan maestro los costos requeridos para dotar al proyecto turístico de los servicios básicos, tales como desarrollo vial de acceso, electrificación, agua potable, alcantarillado pluvial, recolección y tratamiento de aguas servidas, así como también muelles, marinas, puertos, aeropuertos y helipuertos.

Este incentivo fiscal se otorgará hasta el 31 de diciembre de 2024.

El crédito fiscal se otorgará al inversionista que sea primer adquirente de los bonos, acciones y demás instrumentos financieros emitidos por la empresa turística o sociedad de inversión inmobiliaria, y podrá ser utilizado para el pago del impuesto sobre la renta causado, el impuesto complementario y el impuesto sobre la renta estimada. El inversionista podrá solicitar el reconocimiento del crédito fiscal hasta el 60% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la infraestructura del plan maestro, más un 5% del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro, declarada ante la Autoridad de Turismo de Panamá.

Este incentivo solo se reconocerá a los inversionistas que no estén vinculados directa o indirectamente con la empresa turística

que emita el instrumento financiero y que no sean producto del fraccionamiento de una empresa o en varias personas jurídicas ni sean afiliadas o subsidiarias de empresas turísticas.

El crédito fiscal podrá ser reconocido y aplicado anualmente a partir del segundo año de la inversión. El crédito fiscal solo podrá ser utilizado hasta por un máximo equivalente al 50% del impuesto sobre la renta causado, el impuesto complementario y el impuesto sobre la renta estimada, siempre que no exceda el 15% del monto inicial del crédito fiscal por año, hasta que se consuma la totalidad del crédito fiscal, por un periodo máximo de quince años, contado a partir de la fecha en que fue otorgado el crédito fiscal.

El crédito fiscal podrá ser cedido por la totalidad o la porción no utilizada, independientemente de si han transferido o no las acciones, bonos y demás instrumentos financieros, tomando siempre en cuenta las condiciones anteriormente descritas, en cuanto a la aplicación de los créditos.

Los bonos, acciones y demás instrumentos financieros deberán estar registrados en la Superintendencia del Mercado de valores, estar listados en una bolsa de valores en la República de Panamá y ser emitidos por empresas que estén inscritas en el Registro Nacional de Turismo, incluyendo a sociedades de inversión inmobiliarias debidamente registradas en la Superintendencia del Mercado de Valores, en una bolsa de valores en la República de Panamá y el Registro Nacional de Turismo, posterior al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 15 de la presente Ley.

La empresa turística o sociedad de inversión inmobiliaria que emita dichos bonos, acciones y demás instrumentos financieros podrá traspasar la titularidad de la empresa o del proyecto turístico, cumpliendo todas las normas que regulen esta transacción.

Los bonos, acciones y demás instrumentos financieros que emita la empresa turística o sociedad de inversión inmobiliaria, inscrita en el Registro Nacional de Turismo, deberán tener un periodo de vigencia mínima de cinco años, sin que puedan ser pagados anticipadamente. Las empresas turísticas no podrán adquirir sus propios bonos, acciones y demás instrumentos financieros. Tampoco podrán otorgar préstamos a los tenedores de dichos bonos, acciones y demás instrumentos financieros, ni podrán hacer uso de ninguna otra modalidad de adquisición o pago por el periodo mínimo de cinco años.

Para efectos de gestionar los incentivos regulados en la presente Ley y sin perjuicio de la reglamentación que para este propósito adopte el Organo Ejecutivo, los proyectos turísticos deberán contar con su respectivo estudio de impacto ambiental para obtener la resolución de reconocimiento de los créditos fiscales que otorga la Dirección General de Ingresos.

Parágrafo Transitorio. A las personas naturales o jurídicas que, a la entrada en vigencia de esta Ley, cuenten con el respectivo estudio de impacto ambiental y la autorización de la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá para la emisión de los bonos, acciones y demás instrumentos financieros, ya sean emitidos por la empresa turística o por una sociedad de inversión inmobiliaria, o con la resolución de reconocimiento de crédito fiscal emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, se les reconocerá como crédito fiscal el 100% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y las deudas o inversiones que la empresa turística o sociedad de inversión haya realizado antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, de conformidad con las normas vigentes al momento de su expedición. El trámite al que hace alusión el presente parágrafo solo podrá iniciarse hasta el 30 de julio del año 2022." (Resalta el Pleno).





1. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO ROBERTO RUIZ DÍAZ (entrada N°73204-2022).

1.1 Hechos en que se fundamenta la demanda

El pretensor constitucional fundamenta su demanda manifestando que, la Ley N°314 de 2022 se aprobó para modificar y derogar la Ley N°122 de 31 de diciembre de 2019, mediante la cual se modificaba el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012. Y, que ahora, la Ley N°314 de 2022 vuelve a modificar el artículo 9 lex cit., pero agrega un párrafo transitorio que busca que la Ley N°122 de 2019 (derogada) siga teniendo efectos hacia atrás.

Arguye que la Ley N°122 de 2019, considera crédito fiscal del 100%, para toda obra nueva de proyectos turísticos, nuevas etapas o ampliaciones a los ya existentes. Por su parte, la modificación que establece el artículo 1 de la Ley N°314 de 2022, rebaja a 60% los créditos fiscales que se otorgarán; pero con el párrafo transitorio se beneficiaría a un grupo dentro del mismo sector, por el hecho de haber iniciado un proceso con la vigencia corta de la norma anterior.

Señala que, bajo este párrafo aquel que haya logrado hacer sus trámites después del 31 de diciembre de 2019 hasta la entrada en vigencia de la Ley N°314 de 2022, aun cuando no haya realizado edificación alguna, ni inversión, tendrá un mejor trato que aquellos otros inversionistas que desean invertir en el mismo sector. Creando un trato especial o privilegio entre actores iguales. Y manifiesta que el párrafo tiene carácter retroactivo sin que la Ley N°314 de 2022 indique que es de interés social o de carácter público, lo que puede devenir en inconstitucional.

1.2. Disposiciones Constitucionales que se estiman infringidas y el Concepto de la Infracción

Sostiene el activador que las disposiciones infringidas son el artículo



233

17 de la Constitución Política, en forma directa por comisión, puesto que el párrafo contenido en el artículo 1 de la Ley N°314 de 2022, no conlleva el cuidado y responsabilidad del Legislador al emitir leyes, que vayan en detrimento de un sector de la sociedad, y la inobservancia en materia de irretroactividad de la ley y la afectación fiscal que puede producirse al Erario, al no tener una renta que sustituya la pérdida en ingreso de impuesto sobre la Renta.

A su vez, indica que el párrafo demandado de inconstitucional, infringe el artículo **19** de la Carta Magna, por violación directa por comisión. Ya que establece que ciertas personas naturales o jurídicas se puedan beneficiar de créditos fiscales hasta un 100% del monto de inversión, en detrimento de otros que se encuentran en la misma situación comercial, que vayan a realizar una misma obra, generar mismos empleos o más inversión. Señala, además que, se les da beneficio a otros porque han podido realizar trámites antes que los otros, al amparo de una norma que ha tenido una vigencia muy corta, lo que les deja una ventaja o privilegio.

Establece que el párrafo del artículo 1 de la Ley N°314, infringe el artículo **20** de la Constitución Política, en concepto de violación directa por comisión, ya que diferencia entre panameños y no le da el carácter y trato igualitario, pues a ciertas personas naturales y/o jurídicas le otorga un beneficio al 100% de crédito fiscal, porque hicieron sus trámites antes. Y que la Ley no puede diferenciar entre personas, únicamente por el hecho de que la aplicación para un beneficio se realiza en un momento determinado y mucho menos para blindar a un grupo de personas.

Manifiesta que se infringe el artículo **46** de la norma constitucional en concepto de violación directa por comisión; pues le aplica un efecto



retroactivo al parágrafo demandado.

1.3. Opinión de la Procuraduría General de la Nación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación, por medio de la Vista No. 12 de 1ro de agosto de 2022, visible de fojas 18 a 35, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad y concluye con la opinión de que lo demandado es inconstitucional.

Fundamenta su opinión señalando, que el Pleno ha reconocido, en cuanto a la violación del artículo 17 de la Constitución Política, que esta norma contiene la cláusula de derechos innominados y que se infringió desde que la Asamblea Nacional emitió el parágrafo demandado, sin aplicar e interpretar la Constitución y los Convenios Internacionales, limitando la protección de los derechos de aquellos que teniendo la misma situación jurídica, son afectados por condiciones establecidas en la Ley que benefician a un sector determinado. En cuanto a la alegada infracción de los artículos 19 y 20 de la Carta Magna, manifiesta que el texto impugnado establece un privilegio no justificado y que los principios de igualdad ante la ley y la no discriminación se encuentra entre uno de los más proclamados en las normas internacionales de derechos humanos. Además, indica que el iniciar un trámite administrativo antes que el resto, no constituye una razón relevante que permita distinción.

Respecto a lo referido por el activador, de la infracción al artículo 46 (irretroactividad de la norma) de la Constitución Política, indica que en efecto el parágrafo impugnado pretende aplicar un beneficio del 100% de crédito fiscal que ya fue derogado y que no constituye un derecho adquirido, sin que la propia Ley N°314 de 2022 indique que ésta tiene efectos retroactivos.



1.4. Fase de alegatos

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código Judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de General de la Nación, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.

Dentro del término de Ley, el Licenciado Pedro Martín Meilán Núñez, actuando en su propio nombre, presentó argumentos (fojas 42 a 56). Señala el letrado que, contrario a lo planteado en la acción constitucional respecto a la supuesta violación del artículo 17 de la Constitución Política, al incluirse el párrafo, es para no afectar los derechos iniciados por los inversionistas en empresas turísticas y no vulnerar sus garantías constitucionales, en procura de preservar la seguridad jurídica que impera. Además, indica que el párrafo atacado no es una norma irretroactiva. Manifiesta que el presupuesto de la Nación se contempla anualmente, con base al artículo 268 de la Constitución Política, el cual recoge dos principios, el de anualidad y de universalidad. Este último se refiere a que el presupuesto ha de contener la totalidad de los presupuestos de las instituciones públicas descentralizadas y Órganos del Estado, ya que sólo toma en cuenta ingresos existentes al momento de su aprobación y sobre el periodo de tiempo sobre el cual recae su vigencia; por lo que, a su criterio, la norma demandada no deroga ni modifica rentas ni ingresos.

Respecto a la violación del artículo 19 de la Constitución Política al argumentare que se crea un privilegio para un sector; arguye el jurista que, el párrafo persigue que se reconozcan derechos adquiridos a todas las personas naturales y jurídicas que hayan iniciado el trámite. Del argumento del petente, que se infringe el artículo 20 lex cit., sustenta el

letrado que antes de la promulgación de la Ley N°314 de 2022 el tratamiento para el reconocimiento de los incentivos a inversionistas en empresas turísticas estaba regulado por el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012 tal como fue modificado por la Ley N°122 de 2019; en consecuencia, de ninguna manera se puede establecer que el acto demandado viene a crear diferenciación de panameños; sino, que se pretende preservar la seguridad jurídica que impera en nuestro Estado de derecho.

Finalmente, respecto a la supuesta infracción del artículo 46 de la Constitución Política, acerca de un efecto retroactivo, arguye que lo que se pretende es que se reconozcan derechos adquiridos y que no existe tal violación.

2. DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR EL LICENCIADO RAMÓN RICARDO ARIAS PORRAS. (entrada N°89534-2022).

2.1 Hechos en que se fundamenta la demanda

El pretensor constitucional fundamenta su demanda manifestando que, el artículo 9 de la Ley N°80 de 8 de noviembre de 2012, en su origen, permitía que la inversión en productos turísticos, fuera del Distrito de Panamá, recibiese el derecho a considerar como gasto deducible el cincuenta por ciento (50%) de lo invertido. Que este incentivo tenía una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016 para ser utilizado por un periodo de **10 años**.

Continúa señalando que, el artículo 1 de la Ley N°122 de 31 de diciembre de 2019 modificó el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012 y ahora la inversión en productos turísticos se consideraría crédito fiscal hasta el cien por ciento (100%) de lo invertido.

Manifiesta que con posterioridad, el artículo 1 de la Ley N°314 de 2022 se aprobó para modificar el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012 a





237

efectos de reducir el crédito fiscal del cien por ciento (100%) al sesenta por ciento (60%) del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la infraestructura del plan maestro y agregó un cinco por ciento (5%) del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro, declarada ante la Autoridad de Turismo de Panamá. Este beneficio puede ser utilizado en un periodo mínimo de **5 años**, con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024. Además, se le mantuvo la facultad de transferir el crédito fiscal a terceras personas, como lo establecía la Ley N°122 de 2019, pero que no era parte de la redacción de la ley original (Ley N°80 de 2012).

Arguye que el artículo 1 de la Ley N°314 de 2022, es una merma importante en los ingresos del Estado. Que con la ley original (Ley N°80 de 2012), cuando se trataba de gasto deducible se podría deducir hasta el cincuenta por ciento (50%) de lo invertido en sus declaraciones de rentas, se permitía un máximo de 5% de lo invertido, repartido en un periodo de 10 años.

Que, un contribuyente con una tasa impositiva de impuesto sobre la renta del veinticinco por ciento (25%), el gasto deducible se convertía en un ahorro o incentivo de aproximadamente veinticinco por ciento (25%) del gasto repartido en 10 años. Lo que representa un impuesto a pagar de veinticinco centavos (B/.0.25) por cada balboa. Señala que, como consecuencia del cambio de "gasto deducible" a crédito fiscal, la naturaleza de la afectación de los ingresos presupuestarios del Estado es distinta. Un crédito fiscal de un balboa (B/.1.00) se traduce a un ahorro de impuesto de un balboa (B/.1.00).

Establece que, aunque a simple vista parece que la Ley N°314 de 2022 significa una reducción de créditos fiscales del cien por ciento



238

(100%) al sesenta por ciento (60%), pudiera inclusive ser una cifra mayor dependiendo del tamaño del proyecto y la infraestructura de donde se construya el proyecto turístico.

2.2. Disposiciones Constitucionales que se estiman infringidas y el Concepto de la Infracción

Sostiene el activador, que la disposición infringida es el artículo **276** de la Constitución Política, en forma directa por omisión, puesto que el Presupuesto General del Estado se aprueba todos los años, generalmente por adelantado, y comprende los ingresos y egresos del Estado. Los impuestos representan uno de los ingresos claves y los créditos fiscales afectan directamente la facultad del Estado de recibir ingresos en concepto de impuesto sobre la renta, el impuesto complementario y el impuesto sobre la renta estimada. Indica que, la Asamblea está obligada a establecer rentas sustitutivas o aumentar las existentes, previa obtención de informe de la Contraloría General de la República (CGR). Y que en la Ley N°122 de 2019 y la Ley N°314 de 2022 la Asamblea incumplió ambos requisitos. Toda ley a ser expedida, que introduzca un incentivo de la naturaleza de un crédito fiscal y que tenga una afectación en los ingresos del Estado y en el presupuesto debe ser precedida y acompañada de un informe de la CGR, que verse sobre la efectividad fiscal de esta legislación.

2.3. Opinión de la Procuraduría General de la Nación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación, por medio de la Vista No. 14 de 21 de septiembre de 2022, visible de fojas 121 a 136, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad y concluye con la opinión de que lo demandado es inconstitucional.

Fundamenta su opinión señalando que, “la naturaleza de los incentivos fiscales, no necesariamente implica la eliminación total de un impuesto, pero en muchos casos consiste en una rebaja de la carga impositiva, lo que representa un costo para el Estado que los aplica, ya que son recursos que deja de recaudar y que son necesarios para impulsar las distintas políticas del país en beneficio de los asociados”.

En cuanto a lo argumentado por el accionante, que las leyes que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, si previamente ha sido señalada la forma en que serán garantizadas las rentas sustitutivas, por medio de un informe de la CGR, realiza un recorrido de las discusiones en el Pleno de la Asamblea en 2do y 3er debate; además, hace alusión a la Nota N°2090-2022-LEG/CE de 2 de agosto de 2022, por la cual, la Secretaría General de la Contraloría General de la República (CGR) indica que no les consta tramitación para que ésta rindiera informe con relación a la Ley N°314 de 2022.

Concluye que, no se siguió el procedimiento constitucional, todo lo cual constituye un vicio de forma que da lugar a la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley N°314 de 2022 por violación al artículo 276 de la Constitución Política.

2.4. Fase de alegatos

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de General de la Nación, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito.

Dentro del término de Ley, el Licenciado Ramón Ricardo Arias Porras, presentó argumentos (fojas 144-149), reiterando su solicitud de declaratoria



239

de inconstitucionalidad. Adicional, insiste en señalar que, tratándose de créditos fiscales, que afectan directamente la capacidad recaudatoria del Estado se debe proponer una renta sustitutiva y requiere el informe de la CGR, previa la discusión en la Asamblea Nacional.

A su vez, el Licenciado Pedro Martín Meilán Núñez, actuando en su propio nombre, presentó argumentos (fojas 150 a 163). En lo medular, señala el letrado que, contrario a lo planteado en la acción constitucional respecto a la supuesta violación del artículo 268 de la Constitución Política, esta norma recoge dos (2) principios del derecho presupuestario, el principio de anualidad y el principio de universalidad. Señala que, el de universalidad trata de que el presupuesto debe contener la totalidad de los presupuestos de las instituciones públicas y que sólo se toma en cuenta los ingresos existentes y sobre el periodo de tiempo sobre el cual recae su vigencia. Manifiesta que el activador constitucional señala que la norma atacada implica modificación o derogación de los ingresos comprendidos en el presupuesto vigente y eso es incorrecto porque dicho artículo no legisla para el presupuesto actual, ni compromete fondos públicos. Y que, a diferencia de lo argumentado, el artículo, cuya declaratoria de inconstitucionalidad se pide, produce un incentivo para la inversión y no le resta ingresos al Estado en el presupuesto actual.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Luego de expuestos los argumentos de ambos activadores constitucionales y la opinión del Procurador General de la Nación, sobre cada uno de los negocios, el Pleno pasa a considerar la pretensión que se formula en las Demandas.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de



240



Justicia para conocer y resolver de las Acciones de inconstitucionalidad encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, el cual permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir, por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Corresponde a esta Corporación de Justicia pronunciarse sobre el fondo, procurando encaminar el desarrollo de nuestro análisis a una confrontación extensiva de la norma acusada, con todos los preceptos constitucionales que puedan haberse infringido, atendiendo al principio de universalidad constitucional, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

“Artículo 2566. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional 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 pertinentes.”

El principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma citada, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los preceptos constitucionales, si la Ley demandada infringe alguno de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda.

Lo anterior con la finalidad que mientras la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, no señale que los efectos de determinada resolución son de cosa juzgada se debe aplicar la disposición jurídica, salvo que se haya decretado, en sentencia anterior, que esta norma es inconstitucional.



242

I. Antecedentes

Ley N°80 del 8 de noviembre de 2012, dicta normas de incentivos para el fomento de la actividad turística en Panamá. Así citamos el artículo 1 lex cit., que plantea su finalidad:

"Artículo 1. Objetivos y estrategias para el desarrollo del turismo. **Se declara la actividad turística como de interés nacional prioritario;** en consecuencia, todas las entidades del Gobierno Central, las entidades descentralizadas y los municipios adoptarán las medidas que sean necesarias para incorporar los objetivos y estrategias fijadas para el desarrollo nacional del turismo, absteniéndose de establecer requisitos, contribuciones y cualquiera otra medida, que sean incongruentes o afecten los planes de desarrollo nacional del turismo".

Esta normativa desarrolla y fija una serie de incentivos para distintas actividades como: la construcción de nuevos establecimientos de hospedaje público turístico; la promoción del turismo a través de convenciones o exhibiciones; el fomento de empresas panameñas con filiales internacionales para viajes a Panamá; el desarrollo del turismo náutico de cruceros; agroturismo, promoción de turismo de naturaleza, cultural y otros. Nótese que no aborda, como causa del incentivo, el desarrollo de bienes raíces o sociedades inmobiliarias de proyectos en zonas turísticas.

A su vez, fija exoneraciones de impuesto sobre terrenos y mejoras para el desarrollo turístico, sobre la importación de mercancías relacionadas, el uso de muelles o aeropuertos construidos por la empresa turística entre otros.

Dentro de estas estrategias de desarrollo nacional del turismo, la Ley N°80 de 2012 prevé incentivos para personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, **que inviertan en productos turísticos** fuera del Distrito de Panamá.

El artículo 9 lex cit. establece beneficios fiscales consistentes en que

243

se considere la suma invertida, en un gasto de 50% deducible del impuesto sobre la renta, con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016. A continuación, transcribimos la norma, en su concepción original:



Artículo 9-Ley N°80 de 2012. "Incentivos a empresas que inviertan en la actividad turística. Con el fin de propiciar la inversión y el financiamiento para el desarrollo de los productos turísticos, ubicados fuera del distrito de Panamá, **se considerará gasto 50% deducible, para efectos del impuesto sobre la renta, las sumas invertidas por personas naturales o jurídicas en la compra de bonos, acciones y demás instrumentos nominativos emitidos por la empresa turística.** Este incentivo se otorgará hasta el 31 de diciembre de 2016 a los inversionistas que no estén vinculados directa o indirectamente con empresas turísticas y que no sean producto del fraccionamiento de una empresa en varias personas jurídicas ni sean afiliadas o subsidiarias de empresas turísticas.

Los bonos, acciones y demás instrumentos financieros deberán estar registrados en la Superintendencia del Mercado de Valores y ofertados a través de la bolsa de valores y deberán ser emitidos por las empresas que estén inscritas en el Registro Nacional de Turismo durante los primeros tres años de su registro.

La empresa que emita dichos bonos, acciones y demás instrumentos nominativos no podrá redimir, de ninguna forma, dicha inversión en un periodo mínimo de diez años. Los bonos o instrumentos financieros que emita la empresa turística deberán tener un periodo de vigencia mínima de diez años, sin que puedan ser pagados anticipadamente. Dichas empresas no podrán adquirir sus propias acciones o cuotas de participación en bonos o bonos convertibles, tampoco podrán otorgar préstamos a los tenedores de dichos bonos, acciones o instrumentos nominativos ni podrán hacer uso de ninguna otra modalidad de compra o pago de dichos instrumentos financieros por el periodo mínimo de diez años". (resaltado y subrayado del Pleno)

Posteriormente, se dictó la Ley N°82 de 18 de abril de 2019 que extendió el incentivo, hasta el 31 de diciembre de 2025.

Sin embargo, es mediante la Ley N°122 de 31 de diciembre de 2019, que se cambia el modelo para aplicar al beneficio que se obtiene con la inversión, en la actividad turística, que pasa de ser un **"gasto 50% deducible (ley 80 de 2012), para efectos del impuesto sobre la renta"** a ser **"100% crédito fiscal para el impuesto sobre la renta"**.

El primer modelo, es decir el gasto deducible del impuesto sobre la renta, involucraba que el sujeto obligado, aun cuando el 50% de sus ingresos acumulables en la Declaración Anual, serían debitados, tenía el deber de pagar el impuesto restante al Estado.

244

Sin embargo, en cuanto al segundo modelo, al transformarse el incentivo en un crédito fiscal¹, se configura la existencia de una suma de dinero resultante a favor del contribuyente, que se iría rebajando del monto a pagar en concepto de impuesto sobre la renta (imp/renta). Para el Estado, este último, involucra y representa un sacrificio fiscal; es decir, un monto dejado de percibir por el Estado.



Por ejemplo, de una inversión de B/.100.000.00, con respecto al primer modelo, aun cuando se deduzca el 50% del impuesto sobre la renta, el Estado percibirá en sus arcas el otro 50% en suma líquida; es decir, en un activo corriente. De acuerdo al segundo modelo, el inversionista tendrá a su favor un crédito del 100% del monto invertido, es decir, esos B/100.000.00 se irán descontando de los montos declarados como impuesto sobre la renta dentro del periodo definido por la ley, lo que quiere decir es que el Estado no percibirá suma líquida alguna; en cambio mantendría un pasivo corriente a favor del inversionista.

Posteriormente, surge como una iniciativa legislativa, una propuesta suscrita por el Diputado del Circuito 2-2, ante pleno de la Asamblea Nacional el anteproyecto de ley número 213 de 7 de febrero de 2022, (artículo 165 de la Constitución Política y el artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional), que luego se convertiría en la ley N°314 del 20 de junio de 2022, a través de la cual se modifica el artículo 9 lex cit.

La exposición de motivos de esta normativa, narra los fundamentos de esta iniciativa legislativa. Así transcribimos un extracto de este texto:

¹ Crédito Fiscal: **Una deducción fiscal es una cantidad de dinero restado de sus ingresos antes de calcular cuánto debe.** Reduce la cantidad de ingresos sobre los que paga impuestos, para que puedas pagar menos impuestos. Cuánto le ahorra una deducción depende de su categoría de impuesto sobre la renta. <https://www.cwfphilly.org/es/what-is-a-tax-credit-what-is-a-tax-deduction/>

245

Panamá 31 de enero de 2022, Exposición de Motivos (Proyecto de Ley 789).

“...Como resultado de la afectación fiscal por la pandemia, este proyecto de ley busca modificar la ley 80 de 2012 y a la vez derogar la ley 122 de 2019...

Más de 20 mil habitaciones están en la ciudad de Panamá, del total de más de 30 mil habitaciones en el país. En países competidores, la principal infraestructura se encuentra fuera de la ciudad capital. Para competir con otros destinos a nivel internacional, debemos generar infraestructura turística en el interior del país, donde se calcula que está más del 80% de los atractivos turísticos de Panamá...

El objetivo es atraer inversiones para abrir 5,000 nuevas habitaciones hoteleras en el interior del país. Se estima que se podrían generar más de 5,000 empleos directos y más de 20,000 empleos indirectos como resultado de esta ley...

La ley es autofinanciada. Al iniciar las construcciones turísticas, se generan para el Estado impuestos de ITBMS, permisos, contribuciones a la CSS, y luego ISR permanente, que luego se van compensando con los créditos otorgados”.



En un comunicado de prensa, el Jefe del Ejecutivo explicó que la normativa era autofinanciable, ya que al iniciar las construcciones turísticas se generarían para el Estado impuestos de ITBMS, permisos, contribuciones a la Caja de Seguro Social (CSS), y posteriormente impuestos sobre la renta permanente, que luego se van compensando con los créditos otorgados².

Para mejor comprensión, incorporamos el siguiente cuadro comparativo, de las reformas realizadas en el año 2019 y en el año 2022.

Ley N°122 de 31 de diciembre de 2019	Ley N°314 de 20 de junio de 2022
<u>Ubicación:</u> Fuera del Distrito de Panamá	✓
<u>Beneficiario:</u> inversionista adquiriente de bonos, acciones y demás instrumentos financieros. Inversionista que sea el primer adquiriente de los bonos, acciones y demás instrumentos financieros.	✓
<u>Emisor:</u> Empresa turística registradas en el Registro Nacional de Turismo (incluyendo sociedades de inversión inmobiliarias registradas en Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), en la bolsa de valores de Panamá y en el Registro Nacional de Turismo.	✓
<u>Monto del beneficio:</u> Se considerará 100% crédito fiscal para el impuesto sobre la renta en la adquisición de bonos, acciones y demás instrumentos financieros	<u>Monto del beneficio:</u> Se reconocerá como crédito fiscal el 60% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la

²<https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Presidente-Cortizo-Cohen-sanciona-proyecto-de-ley-que-brinda-incentivos-a-la-actividadturistica>.



	<p>infraestructura del plan maestro, más un 5% del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro.</p> <p>El resultado de esta ecuación es el valor máximo que se reconocera al inversionista.</p>
<p><u>Usos:</u> el inversionista podrá utilizar el crédito fiscal anualmente a partir del 2do año de la inversión, hasta por un máximo de 50% de su imp/renta causada, pero siempre que ese monto no exceda del 15% del monto inicial del crédito y hasta que se consuma el mismo por un periodo máximo de 10 años.</p>	<p><u>Usos:</u> el inversionista podrá utilizar el crédito fiscal para el pago del imp/renta, impuesto complementario (el impuesto "mínimo o complementario que se paga cuando la persona jurídica no distribuye sus utilidades o cuando la suma tal distribuida es menor del 40% del monto de las ganancias netas del año fiscal correspondiente menos el impuesto sobre la renta pagado, por la misma, este impuesto no es más que un adelanto que deben pagar los accionistas de una sociedad por las ganancias obtenidas-Artículo 733 del Código Fiscal) y el impuesto sobre la renta estimada, (pago del impuesto estimado, es un crédito al impuesto jurado que vence el último día de marzo del año siguiente al periodo declarado.</p>
<p><u>Transferencia del beneficio:</u> El crédito puede ser cedido en su totalidad o la porción no utilizada.</p>	<p><u>Transferencia del beneficio:</u> Podrá ser cedido por la totalidad o porción no utilizada, sin importar si se han transferido o no las acciones, bonos y demás instrumentos financieros.</p>
<p><u>Restricción al inversionista:</u> no debe estar vinculado directa o indirectamente con la empresa emisora.</p>	<p style="text-align: center;">✓</p>
<p><u>Vigencia del Incentivo:</u> Se otorga el incentivo hasta el 31 de diciembre de 2025</p>	<p><u>Vigencia del Incentivo:</u> Se otorgará hasta el 31 de diciembre de 2024</p>
<p>Los bonos o instrumentos financieros deben tener un periodo de vigencia de 5 años, sin que puedan ser pagados anticipadamente.</p>	<p style="text-align: center;">✓</p>
<p><u>Formalidad:</u> Los bonos deben estar registrados en la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV).</p>	<p><u>Formalidad:</u> Los bonos deben estar registrados en la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV), listados en una bolsa de valores en Panamá.</p> <p>Para gestionar los incentivos, los proyectos turísticos deben contar con el estudio de impacto ambiental.</p>
<p><u>Facultades del emisor:</u> La empresa turística emisora, puede traspasar la titularidad de empresa o del proyecto turístico.</p>	<p style="text-align: center;">✓</p>
<p><u>Restricciones al emisor:</u> La empresa turística no puede adquirir sus propios bonos, acciones y demás instrumentos financieros.</p> <p>La empresa turística no puede otorgar préstamos a los tenedores (inversionista adquirente)</p>	<p style="text-align: center;">✓</p>

II. Ley 314 de 2022-cronología legislativa posterior

En la actualidad, existen dos (2) Proyectos de Ley que guardan relación directa con la Ley N°314 de 2022, los cuales detallamos a continuación:

a) Proyecto de Ley 844, por la cual se deroga la Ley 314 de 2022 y la Ley 122 de 2019, que modifican la Ley 80 de 2012, que dicta normas de incentivos para el fomento de la actividad turística.

En la sesión del Consejo de Gabinete del 25 de julio de 2022, se autorizó la presentación de este Proyecto ante la Asamblea Nacional, por conducto del Ministerio de Comercio e Industria.

Cabe mencionar que, en la exposición de motivos, se señala que, durante la Mesa Única para el Diálogo por Panamá, conformada durante las protestas de varios sectores de la población, ocurridas en junio y julio de 2022, se acordó la derogatoria de ambas leyes.

En el Informe de Comisión de 28 de septiembre de 2022, se resolvió rechazar en Primer Debate el mencionado Proyecto y que no fuera sometido a Segundo Debate.

b) Proyecto de Ley 888, que establece disposiciones fiscales para la Ley N°80 de 2012.

A través de una iniciativa legislativa del Diputado del Circuito 2-2 se presentó el Proyecto 888, cuya propuesta es modificar el tercer párrafo del artículo 9 de la Ley N°80 de 2012, derogando a su vez el párrafo transitorio introducido por la Ley N°314 de 2022; este último, motivo de reproche constitucional en la Entrada N°73204-2022 (párrafo transitorio), mientras que la Entrada N°89534-2022, censura el artículo íntegro.

El tercer párrafo, introducido, es del siguiente tenor:

“Artículo 1. El artículo 9 de la Ley 80 de 2012 queda así:

Artículo 9. Incentivos a inversionistas en empresas turísticas.

Con el fin de incentivar la inversión y el financiamiento para el



20

desarrollo de nuevos establecimientos de hospedaje público turístico o ampliaciones de los ya existentes, incluyendo los productos turísticos y sus servicios complementarios, que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Turismo, ubicados en regiones, destinos o áreas de interés turísticos, con excepción de las ubicadas en el distrito de Panamá, se reconocerá como crédito fiscal el 60% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la infraestructura del plan maestro, más un 5% del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro, declarada ante la Autoridad de Turismo de Panamá. El resultado de esta ecuación es el valor máximo que se reconocerá al inversionista en créditos fiscales turísticos.

Para los efectos de esta Ley, se entiende como infraestructura del plan maestro los costos requeridos para dotar al proyecto turístico de los servicios básicos, tales como desarrollo vial de acceso, electrificación, agua potable, alcantarillado pluvial, recolección y tratamiento de aguas servidas, así como también muelles, marinas, puertos, aeropuertos y helipuertos.

El incentivo que establece este artículo estará vigente hasta el día siguiente de su promulgación, sin que con ello se afecten los derechos y obligaciones de aquellas empresas turísticas y sociedades de inversión inmobiliarias que, de acuerdo con las condiciones y requisitos señalados en la ley vigente y sus reglamentaciones, hayan presentado un proyecto para acogerse a sus beneficios..." (resaltado del Pleno)



Aprobado en Tercer Debate, remitido al Órgano Ejecutivo para su sanción, fue **vetado en su totalidad**, mediante Nota No. DS-058-2022 de 28 de diciembre de 2022 suscrita por el Presidente de la República, Su Excelencia, Laurentino Cortizo Cohen y dirigida al Presidente de la Asamblea Nacional. En su comunicación, el Ejecutivo señala, entre otras razones, lo siguiente:

"El Proyecto de Ley 888, bajo examen, no sólo se circunscribe a una nueva revisión de los artículos 9 y 16 de la Ley 80 de 2012 y a la derogatoria de las Leyes 122 de 2019 y 314 de 2022, sino que, además, añade nuevas disposiciones en relación con la misma materia, que tendrían vida jurídica propia, fuera del marco de la Ley 80 de 2012, estableciendo condiciones especiales en favor de empresas turísticas e inversores en cuanto al trámite de solicitudes hechas al amparo de la normativa que se propone derogar.

A mi modo de ver, la iniciativa presentada por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Nacional en virtud de la autorización concedida al ministro de Comercio e Industrias por el Consejo de Gabinete mediante su Resolución No.82 de 25 de julio de 2022, reflejaba el interés del Gobierno Nacional de tomar en cuenta lo planteado dentro de la Mesa Única del Diálogo por Panamá, integrada por gremios y organizaciones sociales y representante del Órgano Ejecutivo, en el sentido de derogar dos leyes de incentivos turísticos, a saber, la Ley 314 de 2022 y la Ley 122 de 2019, ambas modificatorias de la Ley 80 de 2012, que dicta normas para el fomento de la actividad turística, por lo que en atención a las consideraciones anteriormente expresadas, me veo obligado a objetar en su conjunto, por inconveniente, el Proyecto de Ley 888..." (resaltado y subraya del Pleno)



249

Lo anterior no puede pasarse por alto por esta Superioridad, para ponderar aspectos que resultan de suma trascendencia abordar y así tener una mayor comprensión de lo que aquí se debate. Y es que, hay que recordar que los Órganos del Estado, entendiéndose por estos, el Órgano Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, deben actuar de forma independiente, pero en armónica colaboración, de acuerdo al artículo 2 de la Constitución Política, que expresa lo siguiente:

“Artículo 2: El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”.
(Subraya el Pleno)

De allí que, al primero, es decir al Ejecutivo, entre otras funciones se le atribuye, a través del Consejo de Gabinete, Vigilar la recaudación y administración de las rentas nacionales (numeral 5 del artículo 184 de la Constitución Política).

Por su parte, el Órgano Legislativo encuentra, entre sus funciones, la de Determinar la propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas (numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política).

Se desprende de lo precitado que, una de las funciones específicas del Órgano Legislativo es, precisamente, legitimar la creación de aquellas instituciones que administran las diferentes carteras que interesan al funcionamiento del Estado, para que cada una de ellas creen las herramientas necesarias con el fin de satisfacer políticas públicas del Estado.

Es decir, una vez el legislativo expide la Ley Orgánica de un Ministerio o Entidad Pública, que le asigna funciones de alguna forma, concede el ejercicio de éstas con independencia, absteniéndose de involucrarse operativamente en las mismas, reafirmando el Principio de Separación de Poderes.



En ese sentido, a través de la ley 97 de fecha 21 de diciembre de 1998³ el Ministerio de Economía y Finanzas, es quien tiene a cargo todo lo relacionado a la formulación de iniciativas en materia de política económica; la programación de las inversiones públicas y la estrategia social; el diseño y ejecución de las directrices generales y las tareas específicas del Gobierno sobre Hacienda y Tesorería Nacional; la modernización del Estado, así como la elaboración y ejecución de la Programación Financiera del Estado (artículo 1 de la referida ley).

Lo anterior resulta sumamente importante porque, para el Pleno, es evidente que es el Ejecutivo, representado por el Ministerio de Económica y Finanzas, el ente del Estado que le corresponde, en principio, proponer, crear, planificar, elaborar las políticas públicas; coordinando con otras entidades que tienen competencia sobre una materia particular, para poder financiar y viabilizar, si es posible, la materialización de determinada política pública.

No quiere decir que, se excluya la iniciativa bondadosa del Órgano Legislativo para promover dichas políticas públicas, lo que no puede pasar por alto el Pleno es que, se haga al margen del Ejecutivo, a quien le está encomendada esa tarea del diseño y proposición y al Legislativo su validación y constitución normativa.

³ (Gaceta Oficial No. 23,698 de fecha 23 de diciembre de 1998), modificada por la Ley 2 de 10 de mayo de 2014 (Gaceta Oficial No.27489-A de fecha 10 de marzo de 2014).



En la presente causa, se logra apreciar que la política pública que se persigue es el crecimiento y desarrollo del sector turístico en nuestro país, siendo el incentivo fiscal el camino o el mecanismo que se considera logra el cometido.

Ahora bien, no se puede perder de vista que el propio Ejecutivo, encargado de desarrollar y planificar esas políticas públicas, en este caso a través del Ministerio de Económica y Finanzas y el Ministerio de Turismo, solicita la derogatoria de lo que hoy se censura; iniciativa que fue rechazada por el Legislativo; decidiendo, en cambio, desarrollar una nueva legislación que mantiene la estrategia y medio para alcanzar la política pública; es decir, mantiene el medio, cual es el incentivo fiscal.

Sobre el particular, de acuerdo al artículo 282 de la Constitución Política *"el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país. El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley"*.

El Pleno considera que estos antecedentes son lo suficientemente robustos para impulsar un adecuado y asertivo estudio del presente debate constitucional, brindando elementos de análisis suficientes para arribar a la mejor decisión. Y es que, justamente el Órgano del Estado, a quien corresponde diseñar las políticas públicas de fomento al turismo, ha considerado que no es la mejor vía la contenida en el parágrafo del artículo 9 de la Ley 314 de 2022 y, así, lo expresó al enviar un proyecto de Ley a

la Asamblea Nacional para derogar la norma que desata este conflicto legal, pero con insoslayable repercusión y resonancia social.



III. Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el licenciado Ramón Ricardo Arias Porras. (Entrada N°89534-2022).

En cuanto al artículo 1 de la Ley N°314 de 2022, el activador constitucional considera que la norma atacada, no cumplió con la formalidad prevista en el artículo 276 de la Constitución Política, que a continuación citamos:

Artículo 276. La Asamblea Nacional no podrá expedir Leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas”.

Es claro que la exégesis y aplicación correcta de esta disposición constitucional, versa sobre la prohibición a la Asamblea Nacional de aprobar leyes que deroguen o modifiquen ingresos, previamente establecidos en el Presupuesto General del Estado, sin que exista informe de la Contraloría General de la República (CGR).

Iniciemos precisando que el **ingreso público** es “toda cantidad de dinero percibida por el Estado y demás entes públicos, cuyo objetivo esencial es financiar los gastos públicos. Las notas características del ingreso público son:

- a)** El ingreso público es siempre una suma de dinero. No obstante, en algunas ocasiones el ingreso público que inicialmente se cuantifica en una cantidad de dinero, se hace efectivo en especie; como por ejemplo en aquellos casos en que la deuda tributaria se extingue con la entrega de bienes del patrimonio histórico.
- b)** Percibida por un Ente público.

c) Tiene como objetivo esencial financiar el "gasto público".⁴



El artículo 276 de la Carta Magna, se ubica en el Capítulo 2º de El Presupuesto General del Estado, Título IX Hacienda Pública; por lo que se comprende que, al hablar de ingresos, hace referencia a la suma de dinero que el Estado ha previsto ingresará al Tesoro Nacional dentro del Presupuesto General del Estado elaborado y posteriormente aprobado y establece la prohibición de crear leyes que modifiquen o deroguen estos **ingresos**, sin contar con informe previo de la Contraloría General de la República (CGR).

En este sentido, debemos manifestar la clasificación doctrinal que tienen estos **ingresos**:

- **“Ingresos tributarios:** son los originados en la potestad que tiene el Estado de establecer gravámenes (impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio, sobre la producción, venta, compra o utilización de bienes y servicios que se cargan a los costos de producción y/o comercialización).
- **Ingresos no tributarios:** provenientes de fuentes no impositivas. Entre estas se pueden nombrar: tasas, regalías, derechos, alquileres, primas, multas, entre otros”.⁵

Por su parte, la norma atacada (artículo 1 de la Ley N°314 de 2022), se titula: Incentivos a inversionistas en empresas turísticas, específicamente regula “incentivos fiscales” y no hace referencia a

⁴ Página web del Observatorio Económico Social de la Universidad Nacional del Rosario-Argentina. <https://observatorio.unr.edu.ar/ingresos-publicos/>

⁵ <https://observatorio.unr.edu.ar/ingresos-publicos/>



“ingreso público”; por lo que no se le debe aplicar la exigencia constitucional comprendida en el artículo 276 de la Constitución Política; pues el incentivo no se trata de un ingreso que se rebaja del Presupuesto General del Estado, sino más bien de un beneficio que se otorga a personas naturales o jurídicas, que se traducen en un ahorro de dinero. De allí, que no se le puede someter a los rigores de requerir una renta sustitutiva, por lo que no se considera que infringe el artículo 276 lex cit.

Tómese en cuenta que, bajo la modalidad de incentivos fiscales, se genera un autofinanciamiento como consecuencia de las rentas e ingresos indirectas que recibe el Estado, porque al fomentarse la generación de empleos, se aumenta el consumo nacional, lo cual genera mayor impuesto sobre la renta, aumenta el ingreso de la Caja de Seguro Social, impuestos municipales, impuesto sobre la renta, que poco a poco, compensa lo que se dejó de percibir directamente. Es un modo de focalizar la inversión estatal.

Debemos precisar que la Ley N°80 del 2012, en su artículo 1, declara la actividad turística como de interés nacional prioritario, para lo cual fomenta la misma a través de incentivos creados en esta normativa. “Los incentivos tributarios son definidos como concesiones, exenciones, subvenciones y/o subsidios que se otorgan a personas naturales o jurídicas, con la finalidad de estimular la realización de actividades que estén orientadas a impulsar la producción nacional, incrementar las exportaciones, aumentar el grado de inversión y también para otorgar alivios en materia de tributos atendiendo objetivos de política social. Consisten en una rebaja de la carga impositiva la cual puede ser total o parcial, lo cual representa una disminución considerable traducida en millones de balboas que el Estado deja de percibir en aras de lograr



255

mayores beneficios para todos los ciudadanos".⁶

Dentro de las políticas económicas de los países, los incentivos fiscales o tributarios se utilizan como estrategias de atracción a la inversión nacional o extranjera. Estos beneficios tributarios, también están dirigidos entre muchas otras cosas, a estimular la producción de bienes y productos, a fomentar el crecimiento de ciertos sectores o actividades comerciales, mediante la inversión; impulsar exportaciones o las importaciones de determinados bienes; creación de empleos directos e indirectos, etc.

En ese sentido, es la propia Constitución Política la que otorga al Estado panameño, las facultades para crear y desarrollar estas políticas públicas encaminadas a lograr un objetivo común de bienestar social, generar riqueza y sostenibilidad, así lo prevé nuestra Carta Magna, en el artículo 282, al que ya se ha hecho referencia.

El estudio anteriormente delineado, nos lleva a concluir que el artículo 276 de la Constitución Política no ha sido violentado por la norma impugnada y conforme al análisis de constitucionalidad realizado, tampoco se aprecia que se configure alguna infracción a otra norma constitucional, en base al concepto de la infracción desarrollado.

IV. Demanda de Inconstitucionalidad promovida por el licenciado Roberto Ruiz Díaz. (entrada n°73204-2022).

A. Norma demandada de Inconstitucional

La Ley N°314 de 2022 fue publicada en Gaceta Oficial N°29561-A de 21 de junio de 2022 con vigencia a partir de los treinta (30) días de su promulgación; es decir, el 21 de julio de 2022. Citamos a continuación el

⁶ Página web de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. <https://dgi.mef.gob.pa/Incentivo/IT.php#:~:text=Los%20incentivos%20tributarios%20son%20definidos,exportaciones%2C%20aumentar%20el%20grado%20de>

256

párrafo del artículo 1 lex cit. (que modifica el Artículo 9 de la Ley N° (80 de 2012),

demandado como inconstitucional:

"Parágrafo Transitorio. A las personas naturales o jurídicas que, a la entrada en vigencia de esta Ley, cuenten con el respectivo estudio de impacto ambiental y la autorización de la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá para la emisión de los bonos, acciones y demás instrumentos financieros, ya sean emitidos por la empresa turística o por una sociedad de inversión inmobiliaria, o con la resolución de reconocimiento de crédito fiscal emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, se les reconocerá como crédito fiscal el 100% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y las deudas o inversiones que la empresa turística o sociedad de inversión haya realizado antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, de conformidad con las normas vigentes al momento de su expedición. El trámite al que hace alusión el presente parágrafo solo podrá iniciarse hasta el 30 de julio del año 2022."



Recordemos que el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012 regula los incentivos a la persona natural o jurídica que invierta en la actividad turística.

B. Beneficios y Condiciones

En primer lugar, establezcamos cuál es el beneficio y quién o quiénes pueden ser el o los beneficiarios, de acuerdo a lo establecido en la Ley N°314 de 2022.

b.1 Beneficio:

"Crédito fiscal al 100% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y las deudas o inversiones que la empresa turística o sociedad de inversión haya realizado antes de la entrada en vigencia de la presente Ley".

b.2 Beneficiario:

- Empresa Turística (natural o jurídica): Persona jurídica que realice inversiones de desarrollo turístico y servicios turísticos, inscrita en el Registro Nacional de Turismo de la Autoridad de Turismo de Panamá.

- Sociedad de Inversión Inmobiliaria (natural o jurídica): es toda persona jurídica, fideicomiso o arreglo contractual constituido bajo las leyes de la República de Panamá, que mediante la emisión y venta de sus cuotas de participación, **se dedica al negocio de obtener dinero de los inversionistas**, mediante pagos únicos o periódicos, con el objeto de invertir y negociar, ya sea directamente o a través de subsidiarias, en bienes raíces, títulos representativos de derechos de propiedad o en el negocio de desarrollo y administración de bienes raíces en la República de Panamá. Estas sociedades no estaban incluidas en la Ley 80 de 2012.



Una pregunta que salta a la vista es **¿Por qué una sociedad de inversión inmobiliaria debe beneficiarse de un incentivo fiscal al turismo?**

b.3 Condiciones:

Para obtener el beneficio, los sujetos anteriores, tendrán que contar con Estudio de impacto ambiental y autorización de la Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá para la emisión de los bonos, acciones y demás instrumentos financieros.

C. Hecho Generador del Incentivo.

Tal y como se estableció en los antecedentes, la actividad que genera el beneficio contenido en el artículo 9 de la Ley N°80 de 2012, modificado por el artículo 1 de la Ley N°314 de 2022, es "**comprar bonos, acciones y demás instrumentos financieros**", que colocan en el Mercado de Valores las empresas turísticas.

258

En primer punto se observa, que el párrafo transitorio, contenido en el artículo 1 de la Ley N°314 de 20 de junio de 2022, crea una ventaja o beneficio que alcanza a otros perfiles de beneficiarios contemplados en la Ley No. 122 de 2019 y a su nueva reforma. Es decir, se incentiva al inversionista que pone el capital para el desarrollo turístico y no al que sirve de plataforma para la obtención y captación de los fondos, tal y como se verá en el siguiente cuadro:



Ley N°122 de 2019	Ley N°314 de 20 de junio de 2022	PARÁGRAFO TRANSITORIO
<p><u>Monto y beneficio:</u> Se considerará 100% crédito fiscal para el impuesto sobre la renta en la adquisición de bonos, acciones y demás instrumentos financieros.</p>	<p><u>Monto y beneficio:</u> Se reconocerá como crédito fiscal el 60% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y la infraestructura del plan maestro, más un 5% del valor a reconocer de la infraestructura del plan maestro.</p> <p>El resultado de esta ecuación es el valor máximo que se reconocerá al inversionista.</p> <p><u>(se puede aplicar al imp/renta, impuesto complementario y el impuesto sobre la renta estimada)</u></p>	<p><u>Monto y beneficio:</u> Se reconocerá como crédito fiscal el 100% del valor total del proyecto declarado ante la Autoridad de Turismo de Panamá, excluyendo el valor de la finca y las deudas o inversiones que la empresa turística o sociedad de inversión haya realizado.</p>

En la reforma del año 2019, el inversionista en valores o instrumentos financieros determinados, tenía derecho a un crédito del 100% sobre la inversión que hubiese hecho la empresa turística, aplicable al impuesto sobre la renta (imp/renta).

En la Ley N°314 de 2022, se realizó un cambio sustancial, no sólo en el porcentaje del beneficio; también en su cálculo:

- No se tomará en cuenta el valor total del proyecto turístico, pues se prescindirá del valor de la finca y la infraestructura del plan maestro.
- El crédito se podrá aplicar al imp/renta, impuesto complementario y el impuesto sobre la renta estimada.

259

Por su parte, el parágrafo transitorio establece un tratamiento ventajoso y distinto con reglas propias, lo cual emerge de la simple confrontación del texto de las normas comparadas.

- Para el crédito fiscal del 100%, además del valor total del proyecto menos el valor de la finca, se tomará en cuenta "**las deudas o inversiones**". No se menciona nada sobre restarle el valor de la infraestructura del plan maestro.
- No se establece sobre qué impuesto puede aplicarse el crédito fiscal.
- El beneficio no se da, por el hecho generador de "**comprar bonos, acciones y demás instrumentos financieros**", sino que se amplía o cambia a la inversión que haya realizado la empresa turística o sociedad de inversión. Es decir, se cambia el hecho generador del incentivo y también los beneficiarios de los incentivos; con lo cual, ya no es un sacrificio de 100% de algo sino de 200% de algo.

Sin soslayar que, por el mismo hecho generador parece que se está dando un doble incentivo, a través del sacrificio fiscal, donde no sólo se beneficia del incentivo el que invierte capital sino el que utiliza ese capital invertido para desarrollar una infraestructura, lo cual implica que el párrafo transitorio produzca un excesivo beneficio fiscal, sin eludir, que la referida ley está enfocándose mayormente en la oferta y no en la demanda.

Pero además, ese trato ventajoso inexplicable a favor del grupo que, novedosamente, ha señalado el párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 314 de 2022, también crea discriminación entre el primer adquirente



260

(inversionista) que se beneficiará con el 60% de crédito fiscal, de acuerdo al párrafo segundo del precitado artículo 9, en comparación con aquellos que obtendrán el 100% de crédito fiscal (empresa turística o sociedad de inversión), sin que exista una suficiente justificación para ello.



Vemos pues que, el parágrafo demandado cambia la intención original del artículo 9 de la Ley 80 de 2012, que es incentivar al inversionista indirecto; es decir, al que financia la actividad turística mediante la *compra* de bonos, acciones y demás instrumentos financieros emitidos por la empresa turística o sociedad de inversión inmobiliaria que, tal como se ha anotado, es la persona jurídica, fideicomiso o arreglo contractual, que mediante la emisión y venta de sus cuotas de participación, se dedica al negocio de obtener dinero de los inversionistas, mediante pagos únicos o periódicos, con el objeto de invertir y negociar, ya sea directamente o a través de subsidiarias, en bienes raíces, títulos representativos de derechos de propiedad o en el negocio de desarrollo y administración de bienes raíces en la República de Panamá, pues también se pretende beneficiar a estos últimos. A pesar que la política pública es de fomento al turismo y no a la inversión inmobiliaria.

Hay que recordar que, todo incentivo fiscal es una afectación a las arcas del Estado, con la expectativa que sea compensada en otros aspectos, como generación de empleo, activación de la economía, aumento de turistas, apoyar políticas sociales, entre otros.

Sin embargo, la atracción a turistas, por visitar nuestro país, no necesariamente se aumenta con más infraestructura de alojamiento pues esa demanda depende de la oferta atractiva de los productos turísticos.

Ciertamente, la Ley actual en comparación con la Ley N°122 de 2019, representa un menor sacrificio fiscal para el Estado. No obstante, el



contenido ambiguo del párrafo demandado como inconstitucional, puede devenir en una afectación fiscal que se comporta indeterminada, no sólo en el monto del impuesto dejado de percibir, sino, además, en la interpretación que se haga de quién puede reclamar este beneficio; es decir, si le corresponde a la empresa turística o sociedad de inversión o si le pertenece al que invierte en bonos, acciones o demás instrumentos financieros.

Hasta aquí concluimos en que el párrafo demandado crea un trato desigual, ya que establece un beneficio a un grupo de personas que, ejerciendo la misma operación comercial, puedan ostentar un incentivo turístico del cien por ciento (100%) mientras el otro sector lo hará por sesenta por ciento (60%). Esto es contrario a lo previsto en los artículos 19 y 20 de nuestra Constitución Política.

Como corolario, esta Corporación considera que ES INCONSTITUCIONAL el párrafo transitorio; toda vez que, el texto del párrafo transitorio del artículo 9 de la ley 314 de 2022, a pesar que sugiere una aplicación ultractiva del beneficio o incentivo fiscal contenido en la Ley 122 de 2019, so pretexto de reconocer los derechos adquiridos de quién, para aquella época, se rigieron bajo la ley 122 de 2019, en realidad es una ventaja o beneficio adicional que alcanza a otros sujetos que no estaban contemplados en dicha ley. Con ello, en vez de igualar a los sujetos beneficiarios del párrafo transitorio de la ley 314 de 2022 con los de la ley 122 de 2019, en realidad se comporta como un trato distinto e injustificable. Y, a su vez, también resulta una ventaja injustificable entre los sujetos beneficiarios del párrafo transitorio de la ley 314 de 2022 con los sujetos beneficiarios del propio artículo 9 de esta última ley, por tanto, vulnera los artículos 19 (fueros y privilegios) y 20 (igualdad ante la

202



ley) de la Constitución Política.

En ese sentido, para esta Superioridad resulta suficiente lo que se ha identificado hasta aquí, concluyendo que el párrafo transitorio vulnera los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, por lo que, no se comporta necesario confrontar con el acto atacado la siguiente norma constitucional argumentada por el amparista referente a la irretroactividad de la norma (artículo 46 de la Constitución Política).

En mérito de lo expuesto, el **Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que **ES INCONSTITUCIONAL** el parágrafo transitorio contenido en el artículo 1 de la Ley 314 de 20 de junio de 2022, que modificó el artículo 9 de la Ley 80 de 2012, por infringir los artículos 19 y 20 de la Constitución Política.

Notifíquese y Publíquese en Gaceta Oficial.

**OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**

**MIRIAM CHENG ROSAS
MAGISTRADA**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA**

**ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO
MAGISTRADA**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA**



Angela Russo de Cedeño
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA

Otilda V. de Valderrama
OTILDA V. DE VALDERRAMA
MAGISTRADA

Yanixsa Y. Yuen
YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

Exp. 73204-2022 y . 89534-2022.-
 /dmj.-

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 En Panamá a los 13 días del mes de abril
 de 20 23 a las 10:30 de la mañana
 Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

[Signature]
 Firma del Notificado

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
 DE SU ORIGINAL

Panamá 26 de abril de 23

[Signature]
 Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
 Secretaria General
 Corte Suprema de Justicia