

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA NACIONAL  
LEGISPAN  
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 278

*Referencia:* N° 278-03

*Año:* 2005

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 22-02-2005

*Título:* DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, INTERPUESTA POR EL LCDO. DARIO E. CARRILLO GOMILA EN REPRESENTACION DE LA ASOCIACION IBEROAMERICANA DE PANAMA, PARA QUE DECLARE NULO POR ILEGAL, EL ACUERDO N° 16 DE 29 DE ENERO DE 2002 . . .

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO

*Gaceta Oficial:* 25411

*Publicada el:* 20-10-2005

*Rama del Derecho:* DER. ADMINISTRATIVO, DER. PROCESAL ADMINISTRATIVO, DER. FINANCIERO

*Palabras Claves:* Corte Suprema de Justicia, Procedimiento administrativo, Recursos, Tribunales y cortes, Administración de justicia, Magistrados, Código Fiscal, Impuestos, Municipios, Gobiernos locales, Prostitución

*Páginas:* 11

*Tamaño en Mb:* 0.658

*Rollo:* 544

*Posición:* 287

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
ENTRADA N° 278-03  
(De 22 de febrero de 2005)**

MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS  
DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD, interpuesta por el Lcdo. Dario E. Carrillo Gomila en representación de la ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE PANAMA, para que se declare nulo por ilegal, el ACUERDO N°16 DE 29 DE ENERO DE 2002, dictado por el COSEJO MUNICIPAL DE PANAMA, "por el cual se establecen gravámenes a las casa de alojamiento ocasional".

*REPÚBLICA DE PANAMÁ*

*ORGANO JUDICIAL*

*CORTE SUPREMA DE JUSTICIA*

*SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*

Panamá, veintidós (22) de febrero de dos mil cinco (2005).-

**V I S T O S:**

El Lcdo. Dario E. Carrillo, actuando en representación de la ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE PANAMA, ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, a fin de que se declare que es nulo por ilegal, el ACUERDO N°16 de 29 de enero de 2002, dictado por el CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA, "por el cual se establecen gravámenes a las casa de alojamiento ocasional".

La demanda fue admitida en resolución de 15 de mayo de 2003, en la igualmente se ordenó correr traslado de la misma al Presidente del Consejo Municipal de Panamá y a la Procuradora de la Administración (fs. 98)

**ACTO IMPUGNADO**

El Acuerdo N°16 de 29 de enero de 2002, en su texto expresa lo siguiente:

CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA  
ACUERDO N°5  
(Del 29 de enero de 2002)

“Por el cual se establecen unos gravámenes  
a las casas de alojamiento ocasional”

EL CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA

CONSIDERANDO

Que la Ley 8va De 1954, estableció en el artículo 93, numeral 16, como actividad gravable por los Municipios, las casas de alojamiento de huéspedes y de pensiones;

Que el Acuerdo N°84 de 1964 estableció el impuesto para las casas de alojamiento o de huéspedes en el Distrito de Panamá;

Que posteriormente el Organo Ejecutivo mediante Decreto de Gabinete N°24 de 1° de febrero de 1972, adicionó al Libro IV del Código Fiscal el Título XX. Denominado “impuestos sobre casas de alojamiento ocasional”;

Que la Ley 106 de 1973, sobre “Régimen Municipal”, estableció el numeral 12 del artículo 75 como actividad gravable para los Municipios, la casa de alojamiento ocasional, prostíbulos, cabaret y boites;

Que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, hoy Ministerio de Economía y Finanzas, desde 1972 realizaba la gestión de cobro del impuesto indicado, cobrando el tres por ciento (3%) en concepto de gastos de manejo por dicho cobro y transfería mensualmente lo recaudado al Tesorero Municipal;

Que dicha gestión de cobro constituía una aceptación de que el impuesto de las casas de alojamiento ocasional, prostíbulos, cabarets y boites, es en esencia un impuesto municipal;

Que la Procuradora de la Administración, mediante consulta número C-N323 del 31 de diciembre de 2001, externó el siguiente criterio: “En nuestra opinión, la Ley 106 de 1973, derogó tácitamente los artículos 1057-N al 1057-Q del Código Fiscal, ya que el Organo responsable de fijar los impuestos dispuso regular la misma materia dentro del Régimen Municipal... A nuestro entender, en virtud del principio de la única tributación, un impuesto nacional puede convertirse en un impuesto municipal, sólo si la Ley lo establece, cual es el punto en cuestión de esta consulta”;

Que en la referida consulta la señora Procuradora de la Administración ratifica el concepto que fue: “La decisión del legislador de establecer como impuesto municipal “las casas de alojamiento ocasional”, refleja la intención del Estado de fortalecer la autonomía municipal, cumpliendo asó con las disposiciones constitucionales”;

Que de conformidad con el artículo 114 de la Ley 106 de 1973, conforme quedó modificada por la Ley 52 de 1984, Los Consejos Municipales están facultados para regular la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley;

Que de conformidad con el numeral 7 del artículo 57 de la ya citada Ley 106 de 1973, el Tesorero tiene facultad para proponer al Consejo Municipal las medidas oportunas y conducentes para el aumento de las recaudaciones;

### ACUERDA

**“ARTICULO PRIMERO:** Los establecimientos clasificados por el Municipio de Panamá como Pensiones o Casa de Alojamiento Ocasional quedan sujetos a un impuesto mensual, según su clasificación conforme a la siguiente tarifa, por habitación por día

1- Establecimiento Clase A	B/.12.00
2. Establecimiento Clase B	B/.10.00
3. Establecimiento Clase C	B/. 8.00
4. Establecimiento Clase D	B/. 6.00
5. Establecimiento Clase E	B/ 4.00
6. Establecimiento Clase F	B/ 2.00

La clasificación a que se refiere el presente Acuerdo se hará atendiendo a la localización geográfica, la frecuencia de su uso y al precio que se cobre.

**PARÁGRAFO:** El impuesto arriba establecido será imputado a la Renta 1125-44-00

**ARTICULO SEGUNDO:** Se faculta al Tesorero Municipal para que reglamente la clasificación establecida en el artículo anterior.

**ARTICULO TERCERO:** DEROGASE el numeral 42 del Artículo Segundo del Acuerdo N°136 de 29 de agosto de 1996.

**ARTICULO CUARTO:** Este Acuerdo empezará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial.”

FUNDAMENTO DE LA DEMANDA

En la demanda se formula pretensión consistente en una petición dirigida a la Sala Tercera, a fin de que se declare:

1. Que el acto administrativo impugnado estableció un impuesto no previsto en la Ley;
2. Que el Consejo Municipal de Panamá excedió sus facultades legales, al crear un nuevo impuesto mediante el acto administrativo cuya nulidad se demanda;
3. Que el mismo impuesto existía como tributo de carácter nacional;
4. Que el acuerdo recurrido determinó con el nuevo impuesto, una doble imposición tributaria por la misma operación;
5. Que se Declare Nulo por ilegal el Acuerdo N° 16 de 29 de enero de 2002, "Por el cual se establecen unos gravámenes a las casas de alojamiento ocasional", expedido por el Consejo Municipal.

Entre los hechos u omisiones fundamentales de la demanda, el recurrente plantea que el Consejo Municipal del Distrito de Panamá creó un impuesto directo mediante el acto administrativo impugnado, sin facultad legal para ello; el Municipio sólo puede establecer los impuestos que autorice la Ley conforme a las limitaciones de la Constitución Nacional. A ello añade que el nuevo impuesto fue promulgado a pesar de encontrarse vigente otro impuesto idéntico de carácter nacional, aunado a que las casas de ocasión pagan a los Municipios el impuesto de operaciones, conforme el punto 1125-44-00, del numeral 42 del Artículo Segundo del Acuerdo N°136 de 29 de agosto de 1996, "por el cual se modifica el Acuerdo Municipal N°124 de 9 de noviembre de 1993". En su opinión, con la creación de este nuevo impuesto se creó una triple tributación por las mismas operaciones.

Como disposiciones legales infringidas figuran los artículos 21 numeral 6, 17 ordinal 8, 38, 74, 75 numeral 12, y 79 de la Ley 106 de 1973; los artículos 1 y 36 del Código Civil que dicen:

“ARTICULO 21: Es prohibido a los Consejos:

1...

6. Gravar con impuestos lo que haya sido gravado por la Nación.”

“ARTICULO 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1.

6. Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de administración, servicios e inversiones municipales.”

“ARTICULO 38: Los Consejos dictarán sus disposiciones por medio de los acuerdos o resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo tan pronto sean promulgados, salvo que ellos mismos señalen otras fechas para su vigencia.”

“ARTICULO 74: Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito.”

“ARTICULO 75: Son gravables por los Municipios los negocios, actividades o explotaciones siguientes:

1...

12. Casas de alojamiento ocasional y prostíbulos, cabarets y boites;”

“ARTICULO 79: Las cosas, objetos y servicios ya gravados por la Nación no pueden ser materia de impuestos, derechos y tasas municipales sin que la Ley autorice especialmente su establecimiento.”

## CODIGO CIVIL

“ARTICULO 1: La Ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros residentes o transeúntes en el Territorio de la República; y una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa;”

“ARTICULO 36: Estimase insubsistente una disposición legal por disposición expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición refería.”

Las violaciones que se alegan a los artículos 21 numeral 6, 17 numeral 8, 38, 74,

75 numeral 12, y 79 de la Ley 106 de 1973, tienen como planteamiento medular que el

Consejo Municipal del Distrito de Panamá carecía de competencia para gravar con impuestos lo que ya había sido gravado por la Nación, pues, el impuesto sobre casas de alojamiento ocasional fue instituido mediante Decreto de Gabinete Nº24 de 1 de febrero de 1972, que adicionó el Libro IV., Título XX "Impuesto sobre Casas de Ocasión" del Código Fiscal. Según la parte actora, el mencionado Decreto de Gabinete Nº24, estuvo en vigencia hasta el 27 de diciembre de 2002, conforme a la reforma tributaria introducida mediante Ley 61 de 26 de diciembre de 2002, lo que indica que el impuesto nacional estaba vigente cuando se aprobó el Acuerdo Nº16 de 29 de enero de 2002, "por el cual se establecen unos gravámenes a las casas de alojamiento ocasional". A ello añade que este Acuerdo fue utilizado para dar vigencia a prerrogativas ajenas al Consejo, mediante las cuales se estableció un impuesto que no había sido prevenido en la Ley. Finalmente sostiene que la actividad ya estaba gravada incluso por un impuesto municipal, mediante el Acuerdo Municipal Nº136 de 29 de agosto de 1996, publicado en la Gaceta Oficial Nº23,135 de 2 de octubre de 1996, "por el cual se modifica el Acuerdo Municipal Nº124 de 9 de noviembre de 1993, que aprobó el Régimen Impositivo del Municipio de Panamá", ya que en la Renta 1125-44-00 de dicho acuerdo, refiere la tributación que correspondía así: "Pensiones que son ocupadas por personas durante un período corto de tiempo, pagarán su categoría establecida de acuerdo con sus ingresos brutos anuales, en base a la siguiente tarifa..." y ello tiene fundamento en el ordinal 12 del artículo 75 de la Ley 106. Como resultado de lo antes indicado, la parte actora también alega la violación por omisión de los artículos 1 y 36 del Código Civil.

#### INFORME DE CONDUCTA

De fojas 100 a 102 del expediente, figura el informe explicativo de conducta que rindiera el Presidente del Consejo Municipal de Panamá, mediante Nota Nº CMP-P/136/2003 de 20 de mayo de 2003.

Según el Presidente del Consejo Municipal de Panamá, el Acuerdo N°5 de 29 de enero de 2003, es un desarrollo de las facultades que goza el Municipio de Panamá, ya que en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificado por la Ley 52 de 1984 en su artículo 75 numeral 12, referente a los impuestos y contribuciones, el legislador fijó como un impuesto que debe cobrarse a favor de los Municipios la casa de alojamiento ocasional, prostíbulos, cabarets y boites, por lo que una vez que el Gobierno Central a través del Ministerio de Economía y Finanzas, dejó de cobrar el impuesto, inmediatamente al Municipio le corresponde ejercer el cobro, ya que la referida Ley le asigna esa función. A ello añade que el artículo 74 de la Ley en referencia confirma esta facultad cuando señala que son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito, por lo que se le está prohibido al Consejo de acuerdo al artículo 21 numeral 1 de ese cuerpo legal, delegar funciones privativas que le asigne la Constitución y la Ley.

#### OPINION DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuradora de la Administración, en la Vista Fiscal N° 384 de 16 de junio de 2003, se manifestó impedida para intervenir en el proceso, ya que mediante Notas N°c-028 de 11 de febrero de 2000 y C-323 de 31 de diciembre de 2001, respondió a sendas consultas formuladas por el Director General de Ingresos y el Tesorero Municipal del Distrito de Panamá, sobre la vigencia y eficacia de los artículos 1057-N y 1057-Q del Código Fiscal. La Sala dispuso en resolución de 7 de julio de 2003, que reposa de fojas 105 a 106 del expediente, declarar legal el impedimento invocado, y llamar a su suplente en su reemplazo.



Mediante la Vista Fiscal N° 625 de 24 de septiembre de 2003, que puede verse de fojas 107 a 115 del expediente, la Procuradora de la Administración (Suplente), desestima las violaciones que alega la parte actora, razón por la que solicita a la Sala que desestime sus pretensiones.

La Procuradora Suplente manifiesta que prohija el criterio externado por la titular de su cargo ante la consulta que le fuera formulada.

Reitera que el impuesto sobre las casas de alojamiento ocasional se encontraba establecido como actividad gravable por los Municipios en la Ley N°8 de 1954, antigua Ley sobre Régimen Municipal. Posteriormente, mediante Decreto de Gabinete N° 24 de 1 de febrero de 1972, se da rango nacional al impuesto sobre las casas de alojamiento ocasional. Afirma que fue con la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal, que nuevamente se municipaliza ese impuesto, según el artículo 75.

Destaca que ante la falta de definición del concepto de "casa de alojamiento ocasional" en el Decreto de Gabinete N°24 de 1 de febrero de 1973 y en la Ley N°106 de 1973, la Resolución N°220 de junio de 1998, definió el servicio de alojamiento ocasional como "sitio donde la estadía se cobra por fracción de hora."

Acepta que en materia tributaria es la Asamblea Legislativa es el Organismo facultado para establecer los impuestos y contribuciones nacionales y municipales, y en este caso se efectuó, precisamente con la Ley N°106 de 8 de octubre 1973. También acepta que al no derogar esta Ley expresamente las normas del Decreto de Gabinete N°24 de 1 de febrero de 1972, que dieron carácter nacional al impuesto, los Municipios no podían, pese a la autorización legal, gravar lo que ya se había gravado por la Nación. No obstante, el artículo 75 numeral 12 de la Ley N°106 de 1973 derogó tácitamente los artículos 1057-N al 1057-Q del Código Fiscal, pues debe atenderse lo dispuesto en el artículo 36 del Código Civil, que establece la regla de hermenéutica en nuestro

ordenamiento jurídico, que estima insubsistente una disposición legal por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, como ocurrió en este caso.

#### EXAMEN DE LA SALA

Evacuados los trámites legales de rigor, pasa la Sala a resolver la presente controversia.

Queda visto que se somete a la consideración de la Sala, la legalidad del Acuerdo N°16 de 29 de enero de 2002 dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, en el que se establecen gravámenes a los establecimientos clasificados como Pensiones o Casas de Alojamiento Ocasional, conforme a una tarifa por habitación, por día y para lo cual, según el planteamiento que se esboza en la demanda, debe establecerse si dicha municipalidad puede jurídicamente gravarlas, cuando, éstas están gravadas por la Nación. Según el recurrente, cuando fue expedido el Acuerdo N°16 demandado, estaba vigente el impuesto sobre casas de alojamiento ocasional, instituido mediante Decreto de Gabinete N°24 de 1 de febrero de 1972, que adicionó el Libro IV., Título XX "Impuestos sobre Casas de Ocasión" del Código Fiscal. De igual forma alega doble imposición tributaria municipal.

Luego de examinadas las violaciones alegadas y los argumentos en que se sustentan, la Sala le concede la razón a la Procuradora de la Administración Suplente que conceptúa que el artículo 75, numeral 12 de la Ley 106 de 1973, derogó tácitamente los artículos 1057-N al 1057-Q del Código Fiscal, en atención a la regla de

hermenéutica legal contenida en el artículo 36 del Código Civil, según la cual se estima insubsistente una disposición legal por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores. Y es que la Ley 106 de 1973 sobre Régimen Municipal resulta especial, ya que expresamente municipaliza el impuesto sobre casas de alojamiento ocasional, de

modo que, a juicio de la Sala, el hecho de que no se hayan derogado expresamente las señaladas disposiciones contenidas en el Código Fiscal que dieron carácter nacional a ese impuesto, ello no concede margen para que se mantenga la subsistencia de una norma legal cuando con posterioridad se ha expedido una norma que regula de manera especial la misma situación jurídica, como lo es la Ley Sobre Régimen Municipal.

Tan es así, que con la Ley Nº61 de 26 de diciembre de 2002, por la que se dictan Medidas de Reordenamiento y Simplificación del Sistema Tributario, se derogó de forma expresa el Título XX (Impuesto sobre Casas de Alojamiento Ocasional), del Libro Cuarto, sobre Impuesto y Rentas del Código Fiscal, lo que no deja duda, como bien sostiene la Procuradora de la Administración, que el impuesto sobre esta actividad es un impuesto municipal.

Finalmente, la Sala observa que según el párrafo del Artículo Primero del Acuerdo demandado, el impuesto que nos ocupa será imputado a la Renta 1125-44-00,

establecida de conformidad a lo que está previsto en el numeral 12 del artículo 75 de la Ley 106 de 1973. No existe entonces la doble tributación municipal según los términos de la demanda.

Por las consideraciones anotadas, la Sala no accede a las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, el ACUERDO N°16 de 29 de enero de enero de 2002, dictado por el CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMA.


NOTIFIQUESE, CUMPLASE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL



JORGE FÁBREGA PONCE



WINSTON SPADAFORA F.



HIPOLITO GILL SUAZO



JANINA SMALL  
Secretaria