

140



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintisiete (27) de junio de dos mil catorce (2014).

VISTOS:

La Magister Melanie Castillo Him, del Consultorio de Asesoría Jurídica Integral, apoderados especiales de la empresa Asociación Iberoamericana de Panamá (ASIPA), ha presentado demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declaren nulos, por ilegales los artículos primero, segundo y cuarto del Acuerdo Municipal No.5 de 29 de enero de 2002, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.

I. ANTECEDENTES

Por medio del acuerdo impugnado, el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, acordó gravar con un impuesto mensual, los establecimientos clasificados por el Municipio de San Miguelito como Pensiones o Casas de Alojamiento Ocasional, por habitación, por día, conforme a la tarifa que se detalla a continuación:

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

De igual manera se acordó que la clasificación se haría atendiendo a la localización geográfica, la frecuencia de uso y al precio que se cobre, facultándose al Tesorero Municipal para que reglamente e implemente la clasificación establecida en este Acuerdo Municipal, cuyo impuesto sería imputado al Código No.112544.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Los cargos de ilegalidad propuestos contra el acto administrativo censurado, atañen a los artículos 14, 17, 83 numerales 1, 2 y 3, y 94 de la Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, sobre Régimen Municipal; y los numerales 4 y 5 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General.

Dichos cargos de ilegalidad, según lo planteado en la demanda, hacen referencia en síntesis a los puntos que se detallan a continuación:

1. El pago de impuestos, contribuciones, rentas y tasas debe hacerse por mes o por año, de acuerdo a los ingresos brutos anuales, pero el Acuerdo Municipal demandado pretende gravar a las casas de alojamiento ocasional de manera diaria y de conformidad con el precio de la habitación por día, con fundamento en una tabla que es contraria a la Ley, ya que debe hacerse de conformidad con los ingresos brutos anuales, violándose con ello el principio de estricta legalidad.
2. Que no se han establecido las categorías de contribuyente para este tipo de actividad y así proceder a realizar el cobro del impuesto

municipal a las casas de alojamiento ocasional, por lo que la autoridad municipal ha fijado el cobro del impuesto municipal alejado de todo contexto legal, sin guardar proporcionalidad con los ingresos económicos de los contribuyentes, excediendo los parámetros de una carga impositiva sin tomar en cuenta el hecho generador de la obligación tributaria con relación al sujeto pasivo, lo cual implica la nulidad del acto por inobservancia de los trámites fundamentales que devienen en la violación del debido proceso legal.

3. Dentro de los Gobiernos Locales o Municipales el único organismo facultado para reglamentar la vida jurídica del municipio es el Consejo Municipal, quien no está facultado para delegar sus funciones, por lo que, permitir que el Tesorero Municipal realice las funciones propias de aquellos, es violentar el debido proceso y vulnerar los derechos de los contribuyentes.
4. Que existe un pronunciamiento de esta Sala, declarando la ilegalidad del Artículo Cuarto del acto administrativo que ahora se demanda, que delega en el Tesorero Municipal funciones propias del Consejo Municipal; sin embargo, el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, sigue aplicando la disposición anulada.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA

Mediante providencia de 21 de septiembre de 2009, fue admitida la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por el Consultorio de Asesoría Jurídica Integral, en representación de la Asociación Iberoamericana de Panamá (ASIPA), y se solicitó al Presidente del Consejo Municipal de San Miguelito que rindiera un informe explicativo de conducta, el cual no fue remitido a esta Corporación de Justicia.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No. 511 de 28 de junio de 2011, el Procurador de la Administración, encargado, actuando en interés de la Ley, emitió concepto en

cuanto a la demanda de nulidad instaurada contra los artículos primero, segundo y cuarto del Acuerdo Municipal No.5 de 29 de enero de 2002, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, donde concluye que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia, en virtud de las siguientes consideraciones:

1. El artículo cuarto del citado Acuerdo Municipal fue suspendido provisionalmente por este Tribunal el 7 de julio de 2006 y posteriormente declarado nulo, por ilegal, mediante sentencia de 10 de marzo de 2008.
2. Con relación a los artículos primero y segundo, señala que el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, mediante Acuerdo Municipal No.25 de 2 de junio de 2009, derogó en su totalidad el Acuerdo Municipal No.5 de 2002 y aprobó una nueva reglamentación para el cobro del impuesto de las casas de alojamiento ocasional, y autorizó a la Dirección de Tesorería a efectuar las adecuaciones tributarias correspondientes.
3. Mediante Acuerdo Municipal No.36 de 23 de junio de 2009, el Consejo Municipal de San Miguelito deroga expresamente el Acuerdo Municipal No.25 de 2009. Resalta el Procurador encargado, que este último acuerdo no revivió el Acuerdo Municipal No.5 de 2002, conforme se establece en el artículo 37 del Código Civil, por lo que resulta claro que los motivos para solicitar la anulación que nos ocupa se han extinguido y por tanto, el proceso deviene sin objeto, configurándose el fenómeno jurídico de sustracción de materia y en consecuencia solicita el archivo del expediente.

V. DECISIÓN DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad al artículo 206, numeral 2 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1 del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley No.135 de 1943, reformada por la Ley No.33 de 1946, le compete a

este Tribunal resolver la demanda contencioso-administrativa de nulidad instaurada.

2. Legitimación activa y pasiva

La presente demanda ha sido interpuesta, mediante apoderados especiales, por la empresa Asociación Iberoamericana de Panamá, quien en ejercicio de la acción popular, alega la violación de preceptos de índole legal, situación que permite corroborar que la parte actora se encuentra legitimada activamente para entablar la acción ensayada.

Por su parte, el Consejo Municipal de Distrito de San Miguelito, en ejercicio de sus atribuciones, expidió el acto demandado, por lo que se encuentra legitimado como parte pasiva en el presente proceso contencioso-administrativo.

La Procuraduría de la Administración, en la demanda de nulidad, por disposición del artículo 5, numeral 3 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, actúa en interés de la Ley.

3. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala, para determinar la legalidad de los artículos primero, segundo y cuarto del acto demandado, examinar los cargos de violación de los artículos 14, 17, 83 numerales 1, 2 y 3, y 94 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 8 de octubre de 1984, y los numerales 4 y 5 del artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, argumentados por la parte actora, que giran en torno a: si la manera de gravar las casas de alojamiento ocasional establecida en el Acuerdo Municipal demandado, se ajusta a la normativa legal vigente y aplicable; y si el Consejo Municipal de San Miguelito se encuentra legalmente facultado para delegar la función de reglamentar los impuestos municipales al Tesorero Municipal.

Previo el análisis de los cargos de violación, esta Superioridad procede a examinar el argumento esbozado por el Procurador de la Administración,

encargado, para solicitar el archivo del expediente, basado en la presencia del fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia, el cual tiene lugar en virtud de la derogatoria del Acuerdo Municipal No.5 de 2002, y de la anulación de alguno de sus artículos, por sentencia judicial.

En ese sentido, esta Superioridad observa que en efecto, mediante Sentencia calendada 10 de marzo de 2008, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declaró nulo, por ilegal, el artículo cuarto del Acuerdo Municipal No.5 de 29 de enero de 2002, mediante el cual el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, facultó al Tesorero Municipal para que reglamentara e implementara la clasificación establecida en el artículo primero del mismo instrumento legal, fundamentando su decisión en el hecho de que la Ley Municipal sólo faculta al Alcalde o al propio Consejo Municipal para reglamentar los acuerdos municipales, no pudiendo éstos delegar dicha facultad en otro funcionario

Previo a la declaratoria de nulidad del artículo cuarto del Acuerdo Municipal en comento, la Sala Contencioso Administrativa, mediante Resolución de 7 de julio de 2006, ya había ordenado la suspensión provisional de los efectos de dicho artículo y con ello, la clasificación establecida en el artículo primero del Acuerdo cuestionado, quedó, desde ese momento, inoperante ante la ausencia de una reglamentación para aplicar la Tabla establecida en el mismo.

Posteriormente, a través de la Sentencia de 18 de noviembre de 2009, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declaró la inconstitucionalidad de los artículos primero y cuarto del Acuerdo Municipal No.5 de 29 de enero de 2002, a partir de cuando desaparece del mundo jurídico el artículo primero de dicho acuerdo.

De la misma forma, el 2 de junio de 2009, el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito, expidió el Acuerdo Municipal No.25, a través del cual derogó totalmente el Acuerdo Municipal No.5 de 29 de enero de 2002, y en su defecto aprobó una nueva reglamentación aplicable a las pensiones y casas de

alojamiento ocasional dentro del Distrito, que quedaría contenida dentro del Código 1125.44.00 del Régimen Impositivo Municipal, el cual fue publicado el día 24 de octubre de 2011, en la Gaceta Oficial 26899.

La consecuencia jurídica de la derogatoria del Acuerdo Municipal cuyos artículos han sido señalados como ilegales, es que la demanda deviene sin objeto, produciéndose, en efecto, el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia.

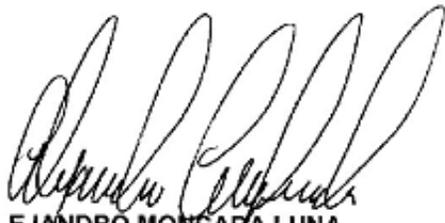
Cierto es, que mediante Acuerdo Municipal No.36 de 23 de junio de 2009, publicado en la Gaceta Oficial 26902-A de 27 de octubre de 2011, el Consejo Municipal derogó igualmente también el Acuerdo Municipal No.25 de 2009, y autorizó a la Dirección de Tesorería para que aplique las adecuaciones tributarias correspondientes, a fin de que no se afecten las proyecciones tributarias, las arcas y el presupuesto de esa municipalidad; sin embargo, dicha derogatoria no involucra la reviviscencia del Acuerdo Municipal No.5 de 2002, objeto de esta demanda, toda vez que la Autoridad que emitió el acto, no dispuso ello expresamente en el texto del Acuerdo Municipal No.36 de 2009, ni ha sido reproducido su texto en un nuevo Acuerdo Municipal, como lo establece el artículo 37 del Código Civil.

En tales circunstancias, y de acuerdo a la doctrina sistemática reconocida por esta Corporación Judicial sobre las causas en las que se produce el fenómeno de sustracción de materia, esta Sala está imposibilitada de pronunciarse sobre un asunto que en la actualidad, carece de materia justiciable.

Por lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por Asociación Iberoamericana de Panamá (ASIPA), **DECLARA**, que se ha producido el fenómeno jurídico de **SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, con relación a la ilegalidad de los artículos primero, segundo y cuarto del Acuerdo Municipal

No.5 de 29 de enero de 2002, y en consecuencia, **SE ORDENA** el archivo del expediente.

NOTIFIQUESE,


ALEJANDRO MONCADA LUNA
MAGISTRADO


VICTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO


EFREN C. TELLO C.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Handwritten notes:
 2014
 25
 9:00
 Pasa a la
 Secretaría,
 Encargado...
 Rosas

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL

Panamá, 9 de septiembre de 2014
 DESTINO: Corte Oficial de Panamá

 SECRETARIA

Handwritten notes:
 19/14
 4:00 tarde
 24 Julio 2014
