



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

**VISTOS:**

El Licenciado Rene Alberto Rodríguez González actuando en nombre y en representación de la Sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., interpone demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con la finalidad que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 023/2015 de 6 de abril de 2015, emitida por la Dirección de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

**I. FUNDAMENTO DE LA DEMANDA.**

El apoderado judicial de la sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., señala que su poderdante adquirió una serie de unidades departamentales que fueron remodeladas con el fin de prestar un servicio de arrendamiento de corto, mediano y largo plazo, actividad ésta que fue desarrollada, pues no estaba prohibida por la Ley.

Continúa señalando el apoderado judicial de la sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., que cuando obtuvieron el permiso de

operaciones No. 1040966-1-1545123-2009-157783, es decir desde el 12 de febrero de 2009, los inversionistas adquirieron ocho (8) apartamentos en el Edificio Bariloche, que fueron remodelados y puestos al servicio de la sociedad para su promoción, y que la actividad comercial de arrendamiento adelantada por la misma, no contraviene el ordenamiento jurídico, pues al momento de su ejercicio, no existía norma alguna que se los prohibiera.

Hace énfasis el Licenciado Rodríguez que, la sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., ha ejercido la actividad comercial de arrendamiento de apartamentos desde el mes de febrero de 2009, es decir, 45 meses antes de la vigencia de la Ley 80 de 8 de noviembre de 2012, que en su artículo 21, prohíbe todo arrendamiento inferior a cuarenta y cinco (45) días en el Distrito de Panamá, a quienes no cuenten con permiso de alojamiento público turístico, sin embargo, indica que la actora también realiza arrendamientos superiores a los cuarenta y cinco (45) días que establece la premencionada ley.

Por lo expuesto es que el actor solicita que a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que, previo cumplimiento de los trámites legales pertinentes formule las siguientes declaraciones:

“PRIMERO: Que es nula por ilegal la resolución administrativa No. 023/2015 de fecha 6 de abril de 2015, emitida por la Dirección de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, al igual que sus actos confirmatorios dictados por la misma autoridad y por el Director General de la Autoridad de Turismo de Panamá.

SEGUNDO: Que en consecuencia de lo anterior SE ABSUELVA a la empresa PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A. de pagar la multa de QUINCE MIL BALBOAS (B/ 15,000.00) que le fue impuesta por la Dirección de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá.” (foja 3)

## **II. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN:**

El apoderado judicial de la sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., señala que la Resolución No. 023/2015 de fecha 6 de abril de 2015 y sus actos confirmatorios, violan dos normas legales que a continuación pasamos a describir, así como el concepto de violación alegado.

En primer lugar, el proponente aduce la violación del artículo 37 de la Ley 2 de 22 de agosto de 1916, por la cual se aprueba el Código Civil, el cual se refiere al concepto de la propiedad, como el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. En este sentido, sostiene el recurrente que “todo legítimo propietario puede hacer con su propiedad lo que a bien tenga, salvo las limitaciones establecidas en la Ley” y que el acto impugnado, viola de forma directa por omisión “al tratar de impedir el libre ejercicio de un derecho y una garantía establecido y reconocido no solo a nivel legal, sino también a nivel Constitucional, como lo es la garantía de la propiedad privada” (foja 6).

Y en segundo lugar, el actor aduce como infringido el artículo 1333 de la Ley 2 de 22 de agosto de 1916, que se refiere a los plazos de los arrendamientos de forma anual, mensual y diaria. Manifiesta el apoderado judicial de la sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., esta disposición ha sido vulnerada de forma directa, ya que se le desconoce a sus representados la posibilidad de realizar arrendamientos de sus bienes, en los términos y / o plazos que ellos consideren convenientes.

### **III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA:**

De la demanda instaurada se le corrió traslado a la Directora de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, quien mediante la Nota No. 112-AL-238-16 de 4 de julio de 2016, visible a fojas 21 – 25, remite el informe explicativo de conducta, que en lo medular señala lo siguiente:

100  
100

"1. La Ley No. 80 de 2012, busca regular de forma segura para el visitante y con respeto a la inversión privada, el servicio de alojamiento público. Debido a la proliferación de edificios de apartamentos, donde la Autoridad de Turismo de Panamá es receptora de quejas, provenientes de las familias que residen en dichas edificaciones, como del sector de inversionistas turísticos, y tomando en consideración la seguridad tanto de panameños como de extranjeros, acudió a la Honorable Asamblea Nacional para que dicho tema fuera regulado.

El demandante alega, que el artículo 21 la Ley 80 de 2012 prohíbe el arrendamiento inferiores a los 45 días, señalando que la empresa afectada no ofrece servicios turísticos, sin embargo en la publicidad realizada a través de los anuncios antes mencionados y en las evidencias que sustentan la emisión del acto administrativo se establece que la sociedad EMPRESA PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., es propietaria de la finca donde se está realizando la actividad de alojamiento público turístico, según consta en las evidencias que respaldan la emisión de la resolución recurrida, que la empresa en referencia no han obtenido registro de operación para ofrecer el servicio de alojamiento público turístico, por lo que la actividad que se ha venido desarrollando en el apartamento de su propiedad, contraviene la disposición contenida en el artículo 21 de la Ley 80 de 2012.

De lo anterior, podemos colegir que, la empresa demandante realmente estaba realizando una divulgación de unos anuncios de carácter comercial, toda vez que el arrendamiento de apartamentos es una actividad lucrativa y por consiguiente, está realizando una publicidad prohibida por la Ley No. 80 de 2012, configurándose la conducta que infringe, lo determinado en la Ley antes indicada.

La Autoridad de Turismo de Panamá, entidad del Estado creada mediante el Decreto Ley 4 de 27 de febrero de 2008, tiene dentro de sus funciones procurar la protección del turista nacional e internacional, para lo cual, el numeral 8 del artículo 5, le provee la competencia de aplicar sanciones, de acuerdo al texto que transcribimos:

*"Artículo 5:*

.....  
*8. Imponer las sanciones establecidas en la Ley y sus reglamentos"*

Es importante referirse al artículo 57 del Decreto Ejecutivo No. 82 de 23 diciembre de 2008, que reglamenta el Decreto Ley 4 de 2008, el cual fue publicado en Gaceta Oficial No. 26,213 de 30 de enero de 2009, que establece la obligatoriedad del registro a todas las empresas que brindan un servicio turístico, establece:

**Artículo 57. Obligatoriedad del registro.**

~~107~~  
109

*Todas las empresas que a partir de la promulgación de este Decreto, se dediquen a la prestación de servicios turísticos, están obligadas a registrarse electrónicamente.*

Que en los numerales 8 y 13 del Artículo 5 del Decreto Ley No. 4 de 27 de febrero de 2008, señala entre las funciones de la Autoridad de Turismo de Panamá, la de elaborar los criterios, normas y procedimientos que faciliten el registro, clasificación, regulación y supervisión de las actividades turísticas e imponer las sanciones establecidas en la ley y sus reglamentos.”

#### IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN:

Mediante la Vista Número 1047 de 6 de octubre de 2016, visible a fojas 83 a 88, la Procuraduría de la Administración emite concepto indicando medularmente lo siguiente:

“Este Despacho es del criterio que no le asiste razón a la sociedad Panamá Center Apartments, S.A., en cuanto a su pretensión para que se deje sin efecto la multa impuesta en concepto de sanción producto de las contravenciones a las normas de turismo, según como se expone a continuación.

Tal como lo refiere el artículo 21 de la Ley 80 de 8 de noviembre de 2012, cuyo texto dice **“Se prohíbe todo arrendamiento inferior a cuarenta y cinco (45) días, en el distrito de panamá, a quienes no cuenten con permiso de alojamiento público turístico. Dicho acto será sancionado por la Autoridad de Turismo de Panamá, con multa de cinco mil balboas (B/. 5,000.00) a cincuenta (B/ 50,000.00), considerando la gravedad de la falta y/o la reincidencia en dicho acto, por parte del sujeto arrendador. Serán objeto de estas mismas sanciones las personas que publiciten por cualquier vía, incluyendo la electrónica, estos servicios.”**

...

...

Evaluada las constancias que reposan en el expediente judicial podemos inferir que se han configurado todos los supuestos establecidos en el artículo 21 de la Ley 80 de 8 de noviembre de 2012, puesto que como ya hemos mencionado el recurrente publicó en una página web el arrendamiento de apartamentos ubicados en la ciudad de Panamá, con posibilidad de estadías mensual, semanal y diarias, lo que a todas luces implica que se pueden arrendar por menos de cuarenta y cinco (45) días, lo que está prohibido para quienes realicen estas actividades sin los permisos correspondientes, como ocurre en el caso que ocupa nuestra atención.” (foja 86)

Por lo anterior, la Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que NO ES ILEGAL la Resolución 023/2015 de 6 de abril de 2015, emitida por la Autoridad de Turismo, su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se denieguen las pretensiones de la demandante.

#### **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

Cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

##### **Competencia de la Sala:**

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por el Licenciado René Alberto Rodríguez González, en nombre y representación de la sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42B de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

##### **Legitimación Activa y Pasiva:**

En el caso que nos ocupa, la acción es de carácter individual, por lo que comparece a obtener la reparación por la supuesta lesión de sus derechos subjetivos que sufrió la sociedad denominada PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A. en virtud de la Resolución No. 023/2015 de 6 de abril de 2015, emitida por la Dirección de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, sus actos confirmatorios y que se hagan otras declaraciones.

En ese mismo orden de ideas, el acto demandado fue emitido por la Dirección de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, con fundamento a la Ley 80 de 8 de noviembre de 2012, Decreto Ley No. 4 de 27 de febrero de 2008 y el Decreto Ejecutivo No. 82 de 23 de diciembre de 2008, como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

Y por último, la Procuraduría de la Administración, en la demanda de plena jurisdicción, por disposición del artículo 5, numeral 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, actúa en defensa de los intereses del Estado.

**Problema Jurídico:**

De lo expuesto por las partes, y habiéndose cumplido los trámites legales correspondientes esta Colegiatura procede al análisis para determinar si los cargos de violación alegados por el actor, proceden o no entorno a la legalidad del acto demandado.

En primer lugar, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución No. 023/2015 de 6 de abril de 2015, emitida por la Dirección de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá la cual dispone, multar con la suma de quince mil balboas (B/ 15,000.00) a la empresa PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A. por ser reincidente en incumplir con lo señalado en el artículo 21 de la Ley No. 80 de 8 de noviembre de 2012, al realizar publicidad por vía electrónica para el arrendamiento de un apartamento por un término menos de cuarenta y cinco días ubicado en el Distrito de Panamá, sin contar con el permiso para operar como alojamiento público turístico.

El premencionado acto administrativo, fue objeto de impugnación en la vía administrativa, ante la misma instancia, la cual CONFIRMA su decisión a través de la Resolución No. 070/2015 de 14 de julio de 2015, y se surte la alzada del Recurso de Apelación ante el Administrador General de la Autoridad de Turismo

de Panamá, quien resuelve CONFIRMAR en todas sus partes las Resoluciones No. 023/2015 de 6 de abril de 2015 y Resolución No. 070/2015 de 14 de julio de 2015, que fueron emitidas por la Directora de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá.

La parte actora alega ante esta instancia jurisdiccional que el acto impugnado y sus actos confirmatorios, son ilegales, pues la sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS no ha incurrido en infracción alguna al ordenamiento jurídico vigente, como así lo ha manifestado la entidad demandada en el acto administrativo impugnado, pues la actividad comercial de arrendamiento de apartamentos, la ha llevado a cabo la empresa desde el año 2009, y que en ese momento, la Ley 80 de 8 de noviembre de 2012, no estaba vigente, y con esta decisión se le impide el ejercicio pleno del derecho propiedad que posee su representado.

En virtud de lo antes expuesto, la Sala estima inicialmente señalar que, los actos administrativos se presumen legales hasta que se declare lo contrario (presunción iuris tantum), por lo que para afirmar que la causa demandada es contraria a derecho, el acto administrativo debe ser manifiesta y evidentemente *contra legem*.

Sobre la **presunción de legitimidad** que se refiere la Sala, es definida por la doctrina en los siguientes términos:

**“La presunción de legitimidad es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico.** Es una resultante de la juridicidad con que se mueve la actividad estatal. La legalidad justifica avala la validez de los actos administrativos; por eso crea la presunción de que son legales, es decir, se los presume válidos y que respetan las normas que regulan su producción” (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 12ª Edición. 2009. Página 363).

Teniendo en cuenta lo expuesto, es necesario señalar, que como los actos administrativos están revestidos de dicha presunción legal, la misma no es

de valor absoluto, sino que puede ser invertido, siempre y cuando se acredite que dicho acto es ilegal.

Siendo así las cosas, se hace un análisis del expediente administrativo que se tramitó en la entidad demandada y que obra como prueba en este proceso, donde la Sala observa que en la parte motiva de la Resolución No. 023/2015 de 6 de abril de 2015, emitida por la Directora de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, donde se multa a la sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., pues indica la entidad demandada, que la empresa es reincidente en incumplir con lo preceptuado en el artículo 21 de la Ley No. 80 de 8 de noviembre de 2012, al realizar publicidad por vía electrónica (en página de internet) para el arrendamiento de un apartamento por un término menor de 45 días, sin contar con el permiso de operar como alojamiento público turístico.

Ante la objeción formulada por la parte actora sobre la ilegalidad del acto impugnado, la Sala procede a analizar el artículo 21 de la Ley No. 80 de 8 de noviembre de 2012 que dispone la prohibición de arrendar en un período menor de 45 días, a los que no cuenten con permiso de alojamiento público turístico y a las personas que publiciten estos servicios por cualquier vía, incluyendo la electrónica, así como establece el monto de la multa que puede aplicar la Autoridad de Turismo de Panamá, y dicha norma indica lo siguiente:

**“Artículo 21. Sanciones por arrendamiento. Se prohíbe todo arrendamiento inferior a cuarenta y cinco días, en el distrito de Panamá, a quienes no cuenten con permiso de alojamiento público turístico. Dicho acto será sancionado por la Autoridad de Turismo de Panamá, con multa de cinco mil balboas (B/ 5,000.00) a cincuenta mil balboas (B/ 50,000.00), considerando la gravedad de la falta y/o reincidencia en dicho acto, por parte del sujeto arrendador. Serán objeto de estas mismas sanciones las personas que publiciten por cualquier vía, incluyendo la electrónica, estos servicios.” (Lo resaltado es de la Sala)**

112  
114

De acuerdo a lo antes preceptuado, se observa que la medida adoptada por la Directora de Inversiones Turísticas a través del acto impugnado, se adecua a la norma jurídica vigente, pues se aprecia en el expediente administrativo y en el mismo libelo de la demanda, que la sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., sostiene en los hechos de su demanda, que las operaciones comerciales con los apartamentos los llevó a cabo en el tiempo de la vigencia de la Ley No. 80 de 8 de noviembre de 2012, sin embargo, el recurrente fundamenta su disconformidad con la decisión de la entidad demandada, que su actuación infringen su derecho de propiedad, explicando el artículo 37 del Código Civil, sin embargo hay que hacer la aclaración, como bien señala la Procuraduría de la Administración, la norma invocada corresponde es el artículo 337 y no como ha sido enunciado por el actor, y el artículo 1333, que se refiere a los plazos de arrendamiento, ambos del Código Civil.

Ante el escenario jurídico expuesto por el actor, la Sala debe señalar que el derecho de propiedad no es un derecho absoluto, tal y como lo ha argüido el actor en su escrito de demanda, pues una restricción común al ejercicio de este derecho es el que nace de la figura del arrendamiento, que le impone al propietario limitaciones a través de la ley que lo regula, así como también se le concede la facultad al Estado de negarle a un propietario el uso de su propiedad en un sentido que no estaba prohibido al momento de la adquisición de la misma, como es el caso que nos ocupa, ya que ante la vigencia de la Ley No. 80 de 8 de noviembre de 2012, se disponen parámetros a todas aquellas personas que desean incursionar en el turismo y que ofertan bienes inmuebles para arrendar, tienen la obligación de cumplir con las normas que rigen el turismo y los compromisos que del desarrollo de esta actividad se generen.

A la luz de lo expuesto, y el cargo de violación alegado contra el artículo 37 de la Ley 2 de 22 de agosto de 2012 ( actualmente artículo 337) del Código

Civil, la Sala estima que dicho cargo de ilegalidad no prospera, toda vez que se concluye claramente del expediente administrativo que obra como prueba dentro del proceso, y ante la ausencia de otras pruebas que sustenten sus argumentos, que la Resolución No. 023/2015 de 6 de abril de 2015, dictada por la Directora de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, así como los actos confirmatorios, no vulneran el derecho de propiedad que posee el actor, pues la entidad demandada, al emitir el acto impugnado, lo llevó a cabo en cumplimiento de las funciones que la misma Ley No. 80 de 8 de noviembre de 2012 le otorga al funcionario.

En ese mismo orden de ideas, al analizar el segundo cargo de ilegalidad invocado por el actor que recae en el artículo 1333 del Código Civil, el mismo se refiere a los plazos de arrendamiento, indicando que en el contrato se puede acordar el pago del canon de arrendamiento que el mismo sea diario, mensual o anual, y que la prórroga que produce la figura de la tácita reconducción debe computarse conforme fue pactada por las partes contratantes, hasta tanto se produzca el requerimiento exigido en la norma. De allí entonces, analizando el cargo de ilegalidad invocado por la parte actora, esta Sala considera que dicha norma no es aplicable al asunto controvertido, pues el acto impugnado decide sobre el incumplimiento de la sociedad PANAMA CENTER APARTAMENTS, S.A. de las normas que regulan el alojamiento público turístico y que las empresas que se dediquen a dicha actividad comercial (arrendamiento) deberán cumplir lo normado en la Ley 80 de 8 de noviembre de 2012 que dicta normas de incentivo para el fomento de la actividad turística de Panamá.

Cabe aclararle a la empresa, que aún y cuando su actividad comercial inicia antes de la promulgación de la Ley 80 de 8 de noviembre de 2012, con su entrada en vigencia, se encuentra obligada a acatar lo allí dispuesto, y por tanto, hacer las adecuaciones correspondientes.

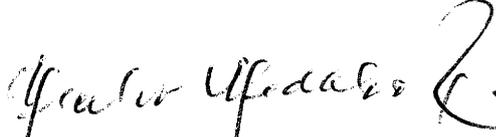
De las razones anotadas y las pruebas que obran en el proceso, la Sala es de la opinión que no son valederas las argumentaciones esgrimidas por el actor para sostener los cargos de ilegalidad invocados, por consiguiente lo que procede es a denegar las pretensiones del actor.

En mérito de lo anteriormente 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 plena jurisdicción interpuesta por el Licenciado Rene Alberto Rodríguez González, actuando en nombre y representación de la Sociedad PANAMA CENTER APARTMENTS, S.A., **DECLARA QUE NO ES NULA, POR ILEGAL,** la Resolución No. No. 023/2015 de 6 de abril de 2015, emitida por la Directora de Inversiones Turísticas de la Autoridad de Turismo de Panamá, sus actos confirmatorios y se desestiman las demás declaraciones.

**NOTIFIQUESE,**

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

MAGISTRADO

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**

MAGISTRADO

  
**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.**

MAGISTRADO

  
**KATIA ROSAS**

SECRETARIA