

DEMANDA interpuesta por el Lic. Ramón Palacios Jr., en representación del INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS (I.R.H.E.), para que se declare la nulidad del Acuerdo Nº 101-40-8, de 13 de marzo de 1980, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Colón. (MAGISTRADO PONENTE: RICARDO VALDES.

CONTENIDO JURIDICO

Ilegalidad.- Acuerdo Municipal.-
Instituto de Recursos Hidráulicos y
Electrificación (IRHE).- Gravamen.-
Impuestos.- Decreto de Gabinete Nº 235 de
1969.-

Si el hecho generador del gravamen municipal lo es "el uso de aceras y calles con fines de lucro" y a la vez ese hecho aparece exento o no causa impuesto en determinado caso, por voluntad del Legislador, ello significa que ese mismo hecho no alcanza al beneficiario de la exención, e igual ocurre si en virtud de la Ley se encuentra exento de todo tipo de impuesto.

Si el I. R. H. E. , en virtud del Decreto de Gabinete Nº 235 de 1969, como institución estatal está exento del pago de cualquier clase o tipo de impuestos, contribuciones, tasas o gravámenes de cualquier índole o denominación, ya sea nacional o de cualquier otra clase, a excepción de cuota patronal del Seguro Social, tan amplia y casi absoluta exención de todo tributo lógicamente vicia de ilegalidad el Impuesto que le quiere imponer el Consejo Municipal de Colón, por medio del Acuerdo Nº 101-40-8, de 13 de marzo de 1980.

====

La Sala Tercera -Contencioso Administrativo- DECLARA NULO, por ilegal, el Acuerdo Municipal Nº 101-40-8, de 13 de marzo de 1980, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Colón.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA TERCERA.- (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).- PANAMA, cinco de noviembre de mil novecientos ochenta.

V I S T O S:

El Licdo. Ramón Palacios Jr., demandando en representación del Arquitecto Edwin E. Fábrega, Director General del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.), ha interpuesto acción popular en la cual solicita que se declare, por ilegal, la nulidad del Acuerdo Municipal Nº 101-40-8, del 13 de marzo de 1980, expedido por el Consejo Municipal de Colón, Provincia de Colón.

Los hechos en que basa la acción son:

"I.- Mediante Acuerdo Nº 101-40-8 del 13 de marzo de 1980, EL HONORABLE CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE COLON, Provincia de Colón, impuso gravamen al INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION definido en sus artículos 1º y 2º en los siguientes términos:

"Artículo Primero: Gravar al INSTITUTO DE

INSTITUTO HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION (I.R.H.E.)
para el alumbrado de las aceras en el Distrito de Colón,
para la instalación de postes para el alumbrado
eléctrico.

Artículo Segundo: Imponer un gravamen de B/.10.00
mensuales por cada poste instalado en el Distrito
de Colón, sobre la acera para el alumbrado eléctri-
co".

II.- Como puede verse del texto de dicho Acuerdo,
EL CONSEJO MUNICIPAL DE COLON lo expididó invocando
como fundamentos jurídico legales, el artículo 219
de la Constitución Nacional y la Ley 106 de 1973, en su
artículo 74, ordinal Nº47.

III.- El Acuerdo Nº101-40-8 de 13 de marzo de 1980
del CONSEJO MUNICIPAL DE COLON según dispone, en su
artículo 4º, "comenzará a regir a partir de su pu-
blicación de la Gaceta Oficial".

IV.- Dicho Acuerdo aparece publicado en la Gaceta
Oficial Nº19,059 del miércoles 30 de abril de 1980.

V.- El Acuerdo Nº101-40-8 del 13 de marzo de 1980
del CONSEJO MUNICIPAL DE COLON es contrario a cier-
tas disposiciones legales que regulan la prestación
del servicio público de alumbrado eléctrico que pres-
ta el Estado a través del INSTITUTO DE RECURSOS HI-
DRAULICOS Y ELECTRIFICACION."

ooooo

Sobre las disposiciones que se citan como violadas y el concepto en que
lo han sido expone:

"1) El Acuerdo Nº101-40-8 del 13 de marzo de 1980
del CONSEJO MUNICIPAL DE COLON, viola las siguien-
tes disposiciones legales: Artículos 4 y 7, ordina-
les b y c del Decreto de Gabinete Nº235 del 30 de
julio de 1969, que a la letra dicen:

Artículo 4.- "El Instituto, como institución del
Estado, estará exento del pago de cualquier clase
o tipo de impuestos, contribuciones, tasas o gra-
vámenes o derechos de cualquier índole o denomina-
ción, ya sean nacionales o de cualquier otra clase,
a excepción de cuota patronal del Seguro Social.
Igualmente ganará de todas las prerrogativas y pri-
vilegios de la Nación, concedidos a las demás ins-
tituciones oficiales del Estado.

El Instituto gozará, además de todas las facilita-
des y privilegios que las leyes procesales conce-
dan a la Nación, en las actuaciones judiciales en
que sea parte; y tendrá Jurisdicción Coactiva para
el cobro de los créditos de plazo vencido a su fa-
vor."

Artículo 7.- "El Instituto contará con el siguien-
te patrimonio y rentas:

a)...

b) Los bienes públicos y derechos al uso de los mismos que le sean otorgados a cualquier título.

c) El Instituto gozará de los mismos privilegios de servidumbre establecidos en el artículo 68 y siguientes del Decreto-Ley Nº31 de 27 de septiembre de 1958 para todas las empresas de utilidad pública."

2) Expresión de las Disposiciones que se estiman violadas y conceptos de la Violación:

a) El Acuerdo Nº101-40-8 del 13 de marzo de 1980 impugnado de nulidad, por ilegal, viola el Artículo 4º del Decreto de Gabinete de 30 de julio de 1969, Ley Orgánica del INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION, en concepto de violación directa, por comisión, al imponerle un gravámen municipal cuando en el mismo se establece que el I.R.H.E., como Institución del Estado, está exento del pago de cualquier clase o tipo de impuestos, contribuciones, tasas o derechos de cualquier índole o denominación, ya sean nacionales o de cualquier clase, a excepción de la cuota patronal del Seguro Social.

b) Dicho Acuerdo es igualmente violatorio del literal c) del artículo 7º del Decreto de Gabinete Nº235 de 1969, en concepto de violación directa, por comisión, por cuanto esta norma reenvía al artículo 68 y siguientes del Decreto Ley Nº31 de 27 de septiembre de 1958, el cual dispone:

"Artículo 68.- Con base en el artículo 45 de la Constitución Nacional y con arreglo a las disposiciones del presente Decreto Ley las concesiones del servicio público de electricidad gozarán de la servidumbre a que estará sujeto todo inmueble en relación con acueducto y obras hidroeléctricas, plantas eléctricas, subestaciones y demás obras complementarias y líneas de transporte y distribución de energía eléctrica."

Es claro que si el I.R.H.E. goza de una servidumbre legal impuesta a "todo inmueble en relación con acueductos y obras hidroeléctricas, subestaciones y demás obras complementarias y líneas de transporte y distribución de energía eléctrica", ningún municipio puede gravarlo por el uso de sus aceras, como pretende el Acuerdo impugnado.

El Acuerdo cuya nulidad se demanda es violatorio del literal b) del artículo 7º del Decreto de Gabinete Nº235 del 1969, en forma directa por comisión, por cuanto en esta norma se le da el uso de los bienes que le sean otorgados a cualquier título: y siendo la servidumbre legal un título para

el uso del bien que le soporta, no cabe la menor duda de que el gravamen impuesto significa una liberación de esa servidumbre legal sobre las aceras, lo cual no puede hacerse con la dictación de una norma inferior, como lo es un Acuerdo Municipal, con respecto a la Ley Orgánica del INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRIFICACION.

La norma legal que sirve de fundamento a la pretensión del Municipio de Colón, no puede ser aplicada a nuestra Institución, ya que no realizamos ninguna actividad de tipo lucrativo, como lo señalan los artículos 74 y 75 en su numeral 47 de la Ley 106 de 1973. Por el contrario, brindamos un servicio público a toda la República y esto se manifiesta claramente en el artículo 2º literales a) y b) del Decreto de Gabinete Nº235 de 30 de julio de 1969, Ley Orgánica del I.R.H.E., que establece:

Artículo 2º.- El Instituto tiene por objeto planificar, incrementar, diversificar y nacionalizar la generación y transmisión y distribución de la energía eléctrica en todo el territorio de la República; y, en consecuencia tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

- a) Procurar o generar energía eléctrica adecuada, en todo el País, para satisfacer las demandas presentes y futuras de las comunidades rurales o urbanas, así como para impulsar el desarrollo de nuevas industrias.
- b) Contribuir a la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos hidráulicos en todo el territorio de la República. (El subrayado es nuestro).

Solicitud de Suspensión Provisional:

Respetuosamente solicitamos decrete la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal Nº101-40-8 de 13 de marzo de 1980, del CONSEJO MUNICIPAL DE COLON, Provincia de Colón, puesto que su entrada en vigencia conminaría a nuestra Institución al pago inmediato de dicho impuesto, acción que no podemos realizar en base a los artículos 235 y 236 de la Constitución Nacional de 1972, que establecen;

Artículo 235.- No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de Acuerdo con la Constitución o la Ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no provisto en el respectivo presupuesto.

Artículo 236.- Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el respectivo presupuesto de rentas y gastos. No se percibirán entradas por impuesto que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el presupuesto."

Aunado, a las disposiciones de nuestra Carta Magna tenemos que señalar que dicha imposición afectaría inmediatamente, el financiamiento de la Institución que no tiene

presupuestada suma alguna para el pago de ese tipo de impuesto ni de ninguna Tasa o Contribución similar por encontrarse exenta por Ley, del pago de cualquier erogación de esta naturaleza".

□□□□

Conjuntamente con la demanda se acompañó la Gaceta Oficial Nº19,059 de 30 de abril de 1980, en donde se publicó el acuerdo impugnado.

En atención a la demanda propuesta se le solicitó al Presidente del Consejo Municipal de Colón el informe de explicación de conducta y se le corrió traslado de la misma al Procurador de la Administración.

El informe solicitado fue rendido en la siguiente forma:

"El que suscribe, ING. LEOPOLDO BENEDETTI, Presidente del Honorable Consejo Municipal del Distrito de Colón, mayor de edad, portador de la cédula de Identidad Personal Nº8-183-786 ante usted acudo con el debido respecto, en cumplimiento a su Oficio Nº 169 de fecha 7 de los corrientes, le rendimos el informe explicativo de conducta a que se refiere el Artículo 33 de la Ley Nº33 de 1946 en los conceptos siguientes:

1º El Acuerdo Nº101-40-8 de 13 de marzo de 1980, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Colón tiene su fundamento constitucional en el Artículo 219 y legal en el Artículo 74, (sic) ordinal 47 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 sobre Régimen Municipal, conforme se dejan expresados en la parte considerativa de dicho Acuerdo, por tanto, consideramos que lo acordado tiene suficiente respaldo jurídico.

2º Prueba de ello es, que la demanda propuesta por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.) no se ocupa siquiera de señalar entre las disposiciones que consideran violadas, las que sustentan constitucional y legalmente el Acuerdo Nº101-40-8 impugnado, sino que se basa exclusivamente en las disposiciones que rigen el I.R.H.E., lo que quiere decir, que se considera que el Acuerdo no está viciado de ilegalidad en cuanto a su existencia jurídica.

3º Por otro lado, si el Acuerdo demandado grava única y exclusivamente al Instituto de Recurso Hidráulicos y Electrificación, por el uso de las aceras, para la instalación de postes para el alumbrado eléctrico, él no tiene carácter general sino particular, y en todo caso, de cumplirse y de considerarse ilegal, afectaría sólo a dicho Instituto, luego siendo eso así, no tiene cabida la demanda contencioso administrativa simple de ilegalidad, porque el Instituto demandante fuera de que no ha pagado, para demandar un Acuerdo o Acto Administrativo que le impone un impuesto debe previamente acompañar el respectivo comprobante de haberlo con-

signado como se lo exige el Artículo 49 de la Ley Nº 135 de 30 de abril de 1943, de no hacerlo, debe considerarse soslayada la Ley Contencioso Administrativa que es de forzoso cumplimiento para lograr los objetivos que persigue la demandada.

4º Es notorio también y tenemos la obligación de manifestarlo como información en defensa del Acuerdo expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Colón, que si el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.) en su demanda ha solicitado la suspensión provicional del Acuerdo demandado, lógico sea que le está cumpliendo, porque no se puede suspender lo que no se ejecuta ni cumple, y lo más curioso es, que fundamentalmente esa solicitud exclusivamente en normas constitucionales, tratándose de una demanda contencioso administrativa de ilegalidad, lo que debe significar entonces, y esto es interesante observarlo, toda vez que en especial, no se han citado disposiciones concretas de las que rigen en ese Instituto como las que se dicen violadas.

5º Cumplimos finalmente con recalcar en este informe explicativo que la norma constitucional cardinal representada en el artículo 219 es general cuando estipula que son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, y como excepción que la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia.

Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y municipales y que directa ni concretamente se ha expresado ni citado la Ley que excluye el I.R.H.E. del gravámen que pretende impugnar en esa demanda.

6º El mencionado Acuerdo tiene también fundamento en la Ley 106 de 1973 sobre Régimen Municipal, en especial su artículo 74, (sic) ordinal 47, mientras tanto, el artículo 4 y el 7 del Decreto de Gabinete Nº235 de fecha 30 de julio de 1969, que se dicen violados en la demanda, hablan de los impuestos o gravámenes nacionales o de cualquier clase, sin especificar los municipales, alusión que consideramos debió ser expresa por el carácter público que tiene. En consecuencia, al no encontrarse la prohibición expresa en la Ley, al Juzgador no le corresponde distinguir, so pretexto de interpretar."

oooooo

El señor Procurador al contestar la demanda emitió concepto en favor de lo pedido por el demandante y expuso al respecto lo siguiente:

"Comparto el parecer del recurrente, ya que si el artículo 4º del Decreto de Gabinete Nº 235 de 1969, exonera expresamente al I.R.H.E. como Institución del Estado, del pago de cualquier clase o tipo de impuestos, contribuciones, tasas, gravámenes o derechos de cualquier índole o denominación, ya sean nacionales o de cualquier clase. a excención de

La cuota patronal del Seguro Social, (el subrayado es mío) es claro que un Acuerdo Municipal no lo puede gravar, como lo ha hecho el Acuerdo impugnado, pues un Acuerdo Municipal, en el orden jerárquico normativo de nuestro derecho positivo, es de inferior jerarquía que un Decreto de Gabinete, debido a que éste tiene los mismos efectos que una Ley.

De tal modo que, al desconocer el derecho que consagra a favor del I.R.H.E. el artículo 4º del Decreto de Gabinete Nº235 de 1969, el Acuerdo Municipal Nº 101-40-8, dictado por el Consejo Municipal de Colón lo violó directamente y ello determina la declaratoria de nulidad pedida.

Establecida así la primera violación que se le imputa, opino que no es necesario analizar la otra violación."

ooooo

Para decidir se considera:

Para imponer el gravamen al I.R.H.E. por el uso de las aceras a fin de instalar postes para el alumbrado eléctrico, el Consejo Municipal de Colón en los considerados del Acuerdo expresa:

CONSIDERANDO:

"Que de conformidad con el artículo 219 de la Constitución Nacional, son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito.

Que la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, Capítulo III, artículo 74, (sic) Ordinal 47, establece con debida separación las rentas nacionales y municipales.

Que con gravables por el Municipio, todas las actividades que llevan a cabo sobre los bienes de su propiedad.

Que son fuentes de ingreso municipales, el producto de todos los gravámenes señalados, por la Ley".

ooooo

El Alcalde de Colón y Presidente de ese Consejo, en los puntos 1º, 2º, 5º y 6º de su informe antes copiado, también indica como fuente jurídica del Acuerdo impugnado la disposición constitucional y la legal invocadas en sus considerandos, y anota además que, por ello, el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación no cita en su demanda tales disposiciones como infringidas por el Acuerdo, sino que alega la infracción de disposiciones legales que rigen para tal entidad, las que, a su juicio, no la excluyen del pago de ese impuesto.

De lo anterior se desprende que para expedir dicho Acuerdo impositivo en el Consejo de Colón prevaleció el criterio de que bastaba jurídicamente lo dispuesto en el artículo 219 de la Constitución Nacional y en el numeral 47 del

artículo 75 de la Ley 106 de 1973, que son del siguiente tenor:

"Artículo 219.- Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales."

ooooo

"Artículo 75.- Son gravables por los Municipios las actividades siguientes:

47º Uso de aceras y calles con fines de lucro:"

ooooo

Cuando la norma constitucional transcrita expresa que es la Ley el Instrumento jurídico que debe señalar cuándo un impuesto es nacional o es municipal para que puedan ingresar a sus rentas, implícitamente nos indica que es la Ley también la que determinará si un impuesto sea municipal o nacional no es exigible a determinada persona natural o jurídica o a una entidad o empresa de utilidad pública del Estado.

En otras palabras, al igual que el impuesto, las exenciones tienen su origen en la Ley.

Un ejemplo de lo anotado aparece en el párrafo final del artículo 76 de la Ley 106 de 1973, que dice:

"Artículo 76.- Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

.....

Estarán exentos de derechos y tasas: La Nación, la asociación intermunicipal de la que forme parte el Municipio que la impone y los pobres de solemnidad."

ooooo

Empero no sería aceptable el criterio de que es dicha Ley Orgánica Municipal la única Ley que establece exenciones de los impuestos, contribuciones, derechos o tasas señalados en la misma a favor de los municipios.

En el presente caso se observa que si el hecho generador del gravamen municipal lo es el "uso de aceras y calles con finca de lucro", pero si a la vez ese hecho aparece exento o no causa impuesto en determinado caso por voluntad del Legislador, ello significa que ese mismo hecho no alcanza al beneficiario de la exención, e igual ocurre si en virtud de la Ley se encuentra exento de todo tipo de impuesto.

De lo anterior se sigue si el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.), en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto de Gabinete Nº235 de 1969, como Institución del Estado está exento del pago de cualquier clase o tipo de impuestos, contribuciones, tasas o gravámenes de cualquier índole o denominación, ya sean nacionales o de cualquier otra clase, a excepción de cuota patronal del Seguro Social", tan amplia y casi absoluta exención de todo tributo lógicamente vicia de ilegalidad el impuesto que le impone el Consejo Municipal de Colón, por medio del Acuerdo demandado, como se alega en la demanda.

Helga pues, como acertadamente lo señala el Procurador de la Administración, examinar las otras disposiciones legales invocadas en la demanda para acceder a lo impetrado.

ooooo

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal N°401-40-8, de 13 de marzo de 1980, expedido por el Consejo Municipal de Colón.

Cópiese y notifíquese.

(Fdo). RICARDO VALDES. (Fdo). PEDRO MORENO C. (Fdo). LAO SANTIZO P. (Fdo).
TEOFANES LOPEZ. SECRETARIO.

DEMANDA interpuesta por la firma forense "Fernández, Rojas & Sellers" en representación de GLADYS RAQUEL ALVARADO DE DE LA VICTORIA, para que se declare nula, por ilegal, la Res. N°D-35, de 4 de julio de 1980, dictada por la Comisión de Vivienda N°2 (Calidonia), la Res. N°80-21D, de 18 de agosto de 1980, dictada por el Director Gral. de Arrendamientos del Min. de Vivienda y para que se haga otra declaración.- (MAGISTRADO PONENTE: RICARDO VALDES.

- SE ACCEDE A LA SUSPENSION PROVISIONAL -

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- SALA TERCERA.- (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA).- PANAMA, cinco de noviembre de mil novecientos ochenta.-

V I S T O S:

En la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por la señora Gladys Raquel Alvarado de De la Victoria, por medio de la firma de abogados que la representa, solicita como cuestión previa la suspensión provisional de los efectos de las resoluciones que impugna.

En el caso subjudice se observa que ha sido decretado un desahucio para que la demandante desaloje la habitación que ocupa con su familia desde hace 17 años. Es, pues, evidente que se trata de una petición dirigida para evitar un perjuicio notoriamente grave. Por lo tanto la Sala considera que procede acceder a lo impetrado.

ooooo

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, Suspende provisionalmente los efectos de la resolución N°D-35, de 4 de julio de 1980, dictada por la Comisión de Vivienda N°2 (Calidonia), y la resolución N°80-210, de 18 de agosto de 1980, que confirma la anterior, expedida por el Director General de Arrendamientos.

Cópiese y notifíquese.

(Fdo). RICARDO VALDES. (Fdo). PEDRO MORENO C. (Fdo). LAO SANTIZO P. (Fdo).
TEOFANES LOPEZ. SECRETARIO.