



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, nueve (09) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, ha interpuesto Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, a fin que se declaren nulos, por ilegales, los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

Cabe señalar que, dentro de su Libelo de Demanda, la parte actora solicitó la Suspensión Provisional de los efectos de la actuación cuya ilegalidad se ataca, Petición que reposa de fojas 18 a 20 del Expediente.

En ese sentido, como bien indican los autores españoles **Pascual Sala Atienza** y **María Isabel Cadenas García**, “la tutela cautelar es una potestad jurisdiccional mediante la que se trata de asegurar la efectividad del futuro y definitivo pronunciamiento del órgano judicial; y, desde una perspectiva material, constituye un límite o contrapeso a las prerrogativas exorbitantes de las

Administraciones Públicas, particularmente en relación al privilegio de efectividad de los actos administrativos".¹

De acuerdo con el artículo 73 de la Ley N° 135 de 1943, la Sala Tercera puede suspender los efectos del acto o disposición acusados si, a su juicio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave. La Jurisprudencia de esta Corporación de Justicia se ha referido en numerosas ocasiones a los presupuestos que deben concurrir para que la Suspensión Provisional del acto demandado proceda, a saber: la Apariencia de Buen Derecho (*Fumus Boni Iuris*), y la existencia de un Perjuicio Notoriamente Grave (*Periculum In Mora*).

Sobre el requisito de la Apariencia de Buen Derecho, existe numerosa Jurisprudencia de la Sala Tercera que, en términos generales, ha señalado de forma reiterada que la cautelación de los efectos del Acto demandado, sólo procede cuando se demuestre la existencia de una infracción ostensible, manifiesta o incontestable de alguno de los preceptos que se citan como violados. El segundo requisito, la existencia de un Perjuicio Notoriamente Grave, alude a los agravios que podrían derivarse del cumplimiento del Acto Administrativo que se impugna.

En ese sentido, en su Solicitud de Suspensión Provisional, el demandante indica que el Acto impugnado transgrede claramente el ordenamiento jurídico general, toda vez que dentro de su articulado, existen disposiciones que obligaban al cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana, previstos en la Ley N° 6 de 2002 y la Ley N° 37 de 2009 y su reglamentación, por lo cual no se le brindó a la ciudadanía "la oportunidad de aportar ideas, e incluso presentar propuestas sobre el tema de las nuevas tablas tributarias en el municipio".

Por otro lado, el Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO** señala que, la actuación impugnada fue expedida sin una debida motivación, pues, la misma se

¹ **SALA**, Pascual y **CADENAS**, María. Las Medidas Cautelares en el Proceso Contencioso Administrativo, Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona, 2016, página 63.

refiere inicialmente a una moratoria a favor de los contribuyentes municipales, y seguidamente afecta los derechos de los mismos, modificando el Sistema Tributario municipal.

De esta forma, la parte demandante concluye que, los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, proferido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, vulneran gravemente los derechos económicos de un gran sector del Distrito Capital, máxime tomando en consideración que los gravámenes impuestos serán cobrados y ejecutados de forma inminente por el Municipio de Panamá.

Expuestos los razonamientos del solicitante, la Sala Tercera estima conveniente realizar las siguientes consideraciones preliminares:

En primer lugar, esta Superioridad debe aclarar que, si bien es cierto el numeral 2 del artículo 74 de la Ley N° 135 de 1943, establece que no habrá lugar a la medida de suspensión provisional de actuaciones relacionadas con monto, atribución o pago de impuestos, contribuciones o tasas, la Sala Tercera ha señalado de manera reiterada que, existe una excepción a dicha regla general, en el caso de los regímenes impositivos municipales.

En ese sentido, en distintos Pronunciamientos de esta Corporación de Justicia se ha indicado que, la restricción legal contenida en el numeral 2 del artículo 74 de la Ley Contencioso-Administrativa, aplica a las Acciones que recaen sobre tributos de carácter nacional y no los de carácter municipales. **(Resoluciones de 23 de junio de 2008, 20 de agosto de 2018, 8 de octubre de 2020, entre otras)**

Ello es así, toda vez que, las actividades industriales, comerciales y lucrativas desarrolladas y gravadas dentro de la circunscripción distrital respectiva, obedecen a que la potestad tributaria del Municipio es derivada, es decir, que la misma se origina de una norma legal, autorizada por la Constitución, y se encuentra regulada a través de Actos Administrativos (que son de conocimiento de la Sala Tercera); a diferencia de la potestad tributaria de

la Nación, que es originaria, y, por tanto, es ilimitada en cuanto al número y clase de tributos que pueda establecer.

Ahora bien, de las constancias procesales que hasta la fecha reposan en el Expediente, así como de una lectura ligera del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, y publicado en la Gaceta Oficial N° 29610 de 30 de agosto de 2022, se observa que, a través del mismo, el Organismo Municipal estableció una moratoria para el pago de los recargos e intereses generados a los contribuyentes del Municipio de Panamá, que hubiesen sido afectados por la Pandemia del Covid-19, así como por la situación económica actual del país; y, a su vez, se modifican y adicionan tablas de rentas y actividades, así como tablas tributarias del Acuerdo N° 40 de 19 de abril de 2011, que actualiza el Sistema Tributario del Municipio de Panamá.

Ahora bien, en cuanto al requisito exigido por la Jurisprudencia de Apariencia de Buen Derecho, esta Superioridad estima que la actuación impugnada pareciera evidenciar -como señala la parte actora-, una posible violación al Principio de Motivación de los Actos Administrativos recogido en el artículo 155 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, toda vez que, de un examen preliminar del Acto atacado, se observa que la mayoría de las argumentaciones que sustentan su expedición, giran medularmente sobre el otorgamiento de medidas, que otorguen plazos apropiados a los contribuyentes del Distrito Capital para el pago de los tributos, impuestos, tasas, contribuciones especiales, derechos y multas, intereses y recargos, que adeuden a consecuencia de la Pandemia por el Covid-19, lo cual pareciera entrar en contradicción con el incremento de impuestos municipales, introducidos en la parte final del Acuerdo Municipal impugnado, y máxime tomando en consideración que la actuación atacada, culmina indicando que las medidas adoptadas en la misma **son transitorias y especiales** (como se desprende del Artículo Decimotercero del mismo), por razón del Estado de

Emergencia y la situación económica del país, lo que pareciera demostrar la posible violación en las motivaciones para su adopción, por parte del Cuerpo Edilicio del Distrito Capital.

Por otro lado, en lo que se refiere a la existencia del presupuesto denominado ***Periculum in Mora***, que constituye la columna vertebral de la tutela cautelar en el Contencioso Administrativo, esta Corporación de Justicia estima conveniente plantear las siguientes consideraciones:

El régimen que gobierna la Justicia Contencioso-Administrativa, atribuye a la Sala la facultad de decretar la Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo demandado, si a juicio de ésta, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave. (Artículo 73 de la Ley N° 135 de 1943)

Ahora bien, esta Superioridad estima que, ciertamente, la actuación demandada pudiera ocasionar perjuicios a la colectividad -como alega el Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**-, pues, resulta claro que, el Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022 incrementa de forma directa -y en grado exponencial-, los impuestos municipales que deberán pagar los contribuyentes del Distrito de Panamá, a partir del mes de enero de 2023, lo cual podría incidir gravemente en la situación económica de los habitantes del Municipio Capital.

En atención a lo anterior, se evidencia a primera vista la necesidad de suspender provisionalmente los efectos de los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

En este punto, es preciso destacar que en el caso que nos ocupa, la medida de suspensión provisional a que accede la Sala, obedece al cumplimiento *prima facie* de los requisitos exigidos tanto por la Ley como por la Jurisprudencia, los cuales se han podido constatar de los elementos probatorios aportados hasta el momento, que parecieran demostrar que el Acto Administrativo cuyos efectos se pretenden suspender, está rodeado de ciertos elementos que pudiesen afectar su legalidad.

43

Cabe señalar que la medida de suspensión provisional del Acto Administrativo adoptada en el caso bajo análisis, no constituye un adelanto de la Decisión de esta Sala, toda vez que en el momento procesal correspondiente la Sala procederá a verificar el fondo de la situación planteada para arribar a un dictamen final.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **SUSPENDE PROVISIONALMENTE** los efectos de los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

NOTIFÍQUESE,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY 10 DE febrero

DE 20 23 A LAS 4:00 DE LA tarde

A Procurador de la Administración


FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 475 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 10 de febrero de 20 23


El Secretario (a) Judicial