

105



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, dos (02) de agosto 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.

Mediante el mencionado Acuerdo N° 142 de 2022, publicado en la Gaceta Oficial N° 29610 de 30 de agosto de 2022, 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, modificó y adicionó 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.

Cabe indicar que, mediante la Resolución de 9 de febrero de 2023, la Sala Tercera suspendió provisionalmente los efectos de las disposiciones municipales acusadas.

Q

D

**I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.**

Como se indicara en párrafos anteriores, la pretensión formulada en la Demanda por la parte actora, consiste en que se declaren nulos, por ilegales, 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 ese sentido, el demandante estima infringidos los artículos 36 y 155 de la Ley N° 38 de 2000; el artículo 24 de la Ley N° 6 de 2002; y, el artículo 136-C de la Ley N° 37 de 2009.

En opinión del actor, se ha infringido el artículo 36 de la Ley N° 38 de 2000, por considerar que las disposiciones atacadas permiten la modificación del Sistema Tributario del Municipio de Panamá, sin que se contara con la participación de los ciudadanos, como lo exige la Ley N° 6 de 2002 y la Ley de Descentralización, para aquellos actos que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos.

Por otro lado, y en los mismos términos de la norma legal anterior, se aduce infringido el artículo 24 de la Ley N° 6 de 2002, por estimar que, a través del Acto impugnado, se está modificando el sistema de tarifas tributarias del Distrito Capital, sin que se cuente con la participación de los ciudadanos.

Seguidamente, se denuncia la violación del artículo 136-C de la Ley N° 37 de 2009, que establece los mecanismos de participación ciudadana en distintas actividades de la Administración Pública. En ese sentido, indica el Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, que se vulneró por omisión dicha normativa, al crearse un nuevo sistema de costos por servicios y tarifas, sin que se les permita a los ciudadanos, ejercer su derecho de pronunciamiento previo, sobre las medidas que los pudiesen afectar.

Por último, se aduce infringido el artículo 155 de la Ley N° 38 de 2000, por considerar que, los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, fueron emitidos sin una debida motivación, toda vez que el

Concejo de Panamá no justificó las razones por las cuales se estaba modificando el sistema tributario del Distrito de Panamá.

En ese sentido, se señala que el mencionado Acuerdo inicia indicando lo referente a una moratoria a favor de los contribuyentes, con la posibilidad de realizar arreglos de pago; “sin embargo, acto seguido, plasman los artículos demandados que modifican el sistema tributario ... Sobra decir que lo demandado afecta, los derechos subjetivos de los capitalinos”.

## **II. INFORME DE CONDUCTA DE LA PRESIDENTA DEL CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ.**

De la Demanda instaurada se corrió traslado a la Presidenta del Consejo Municipal del Distrito de Panamá, para que rindiera un Informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante la Nota N° CMP/DP/005 de 10 de febrero de 2023, que consta de fojas 45 a 47 del Expediente, y que en su parte medular señala lo siguiente:

“El día 2 de agosto de 2022, a partir de las 10:00 de la mañana, se dio inicio a la Sesión del Consejo Municipal del Distrito de Panamá, en el Palacio Municipal del Distrito de Panamá ‘Demetrio H. Brid’, una vez verificado el quórum reglamentario tanto para deliberar como para la toma de decisiones, se procedió a la discusión y posterior emisión de los Acuerdos Municipales respectivos.

En tal sentido, una vez sustentados por parte de la Administración Alcaldicia, los detalles del Proyecto de Acuerdo el que se establece una moratoria para el pago de recargos e intereses generados a los contribuyentes del Municipio de Panamá y por el cual se reorganiza y actualiza el sistema tributario del Municipio de Panamá, se sometió a aprobación de los Honorables Concejales dicho Proyecto de Acuerdo, siendo aprobado por dieciocho (18) votos a favor, dos (2) votos en contra y cero (0) abstenciones.

En tal sentido, una vez concluidas las deliberaciones de todos los demás temas que fueron abordados en la Sesión del 2 de agosto de 2022, por parte de los Honorables Concejales, se sometió a consideración el Acta de la Sesión Ordinaria inmediatamente anterior, siendo aprobada, de la consideración del Informe de la Comisión de Honores y Distinciones del Consejo Municipal del Distrito de Panamá y luego de la apertura de Asuntos Varios y observándose que no existieron más puntos que tratar, se dio por finalizada la citada Sesión.

Respecto a los argumentos del demandante sobre la omisión del cumplimiento de las leyes 6 de 2002 y la Ley 37 de 2009 de Descentralización, relacionados a la utilización de mecanismos de participación ciudadana para actos relativos a tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios municipales, cabe

advertir que los artículos demandados del Acuerdo No. 142 de 2 de agosto de 2022, en ningún momento crean tasas de valorización o zonificación, ni tampoco fijan tarifa o tasa alguna por algún servicio municipal.

El Acuerdo No. 142 de 2 de agosto de 2022, aprobado por este Consejo Municipal lo que hace es una reorganización tributaria municipal de impuestos ya existentes y lo que ha variado es el rango impositivo, para que aquellos contribuyentes que obtengan una mayor facturación, tributen de acuerdo al monto de facturación por ellos declarado, en su declaración jurada de ingresos anuales.

Esta atribución del Consejo Municipal está debidamente contenida en la Ley No. 106 de 1973, sobre Régimen Municipal, que en su Artículo 17 establece la competencia exclusiva de los Consejos Municipales para el establecimiento de impuestos municipales, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las Leyes, para atender los gastos de administración, servicios e inversiones municipales ...

Como bien ha quedado demostrado, este Consejo Municipal ha actuado con total competencia y apego legal en la materia, legislando a través del Acuerdo que se impugna sobre una materia que la propia Ley sobre Régimen Municipal le atribuye a este cuerpo colegiado; materia, que dicho sea de paso, tenía doce años sin ser revisada, presentando escenarios de disparidad en los que micro y pequeñas empresas tenían una carga impositiva igual a la de contribuyente que facturaban como grandes empresas; por lo que este Consejo decidió realizar la reforma que el demandante cuestiona, en aras de buscar una equidad tributaria municipal, en la que quien mayormente facture, tenga una carga impositiva cónsona y acorde con sus mayores ingresos.

...

Por otro lado, rechazamos de plano la falacia del demandante al indicar que el Acuerdo impugnado carece de motivación, violentándose con esto el contenido del Artículo 155 de la Ley 38 de 2000, que manifiesta la obligatoriedad de motivar los actos que sean emitidos por los entes de la administración pública; en este caso, el Consejo Municipal del Distrito de Panamá; toda vez que, de una meridiana lectura de los párrafos 5, 6, 7 y 9 de los considerandos de dicho Acuerdo, se motivan de manera clara las justificaciones que hacen arribar al Consejo Municipal del Distrito de Panamá a la necesaria actualización del sistema tributario del Municipio de Panamá.

Por otro lado, huelga expresa que el Artículo Séptimo del Acuerdo No. 142 de 2 de agosto de 2022 del Consejo Municipal de Panamá, no modifica atributo alguno, es la modificación de un directorio, que por sí misma, no implica el aumento o reducción de tasa impositiva; más que una nomenclatura para identificar grupos de actividades que por su naturaleza deben ser asociadas de acuerdo con su categoría, por lo que no es comprensible, la inclusión de dicho Artículo en la demanda del accionante.

Como hemos expresado con antelación, el demandante yerra en su apreciación de que las materias objeto de su impugnación requieren de realización de ejercicios de consulta ciudadana; cuando no hay nada más alejado que la verdad, toda vez que el Acuerdo impugnado no fija tarifa ni tasa alguna por servicios municipales; el Acuerdo afecta tributos ya contemplados en la Ley sobre Régimen Municipal, en atención a las actividades comerciales que se realizan dentro del Distrito de Panamá; por lo que no es de recibo, la manifestación del demandante de que el Acuerdo impugnado afectará a miles y miles de capitalinos, toda vez que el mismo está dirigido a contribuyentes negociantes, que tiene registradas actividades comerciales en el Municipio de Panamá, cuya facturación los

coloca en el rango de medianas y grandes empresas, y no afecta ni al contribuyente particular ni al micro y pequeño comerciante ...”.

### III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 447 de 4 de abril de 2023, visible de fojas 50 a 67 del Expediente, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que no acceda a las pretensiones del demandante, y, en consecuencia, se declare la legalidad 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.

A su criterio, la actuación impugnada se limita a enlistar una serie de actividades comerciales y su número de tabla, lo cual, no implica, por sí mismo, el establecimiento o fijación de una tarifa o tasa por servicios que presta la Autoridad a los particulares, por lo cual se configura la infracción de los presupuestos de participación ciudadana.

Por otro lado, señala que los Consejos Municipales tienen entre sus funciones, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones, en lo referente a impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la Ley.

### IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez 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 Nulidad, promovida por el Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, en su propio nombre y representación, 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 42a de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

#### LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, el demandante es una persona natural que comparece en defensa del interés general, en contra 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.

Por su lado, el Consejo Municipal del Distrito de Panamá es un Ente Municipal que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el Acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimado como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso-Administrativo de Nulidad bajo estudio.

#### ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la disconformidad del recurrente radica en la decisión, por parte del Consejo Municipal del Distrito de Panamá, de aprobar una serie de impuestos en el régimen impositivo del Municipio de Panamá, desconociendo 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 otro lado, el Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO** señala que, la actuación impugnada fue expedida sin una debida motivación, pues, la misma se refiere inicialmente a una moratoria a favor de los contribuyentes municipales, y seguidamente afecta los derechos de los mismos, modificando el Sistema Tributario municipal.

En ese sentido, las disposiciones cuya ilegalidad han sido demandadas son del tenor siguiente:

"ACUERDO N° 142  
De 02 de agosto de 2023

Por medio del cual se establece una Moratoria para el pago de los Recargos e Intereses generados a los Contribuyentes del Municipio de Panamá, afectados por la Pandemia por Covid-19 y la situación económica actual del país. Por medio del cual, se le concede a los Contribuyente que se acojan a la moratoria, la posibilidad de hacer arreglos de pago y Por medio del cual, se modifican, adicionan y derogan disposiciones del Artículo N° 2, Numeral N° 2.3. Tablas Tributarias, Tablas N° 1 y N° 2 del Acuerdo N° 40 de 19 de abril de 2011, por el cual se reorganiza y actualiza el sistema tributario, del Municipio de Panamá.

EL CONSEJO MUNICIPAL DE PANAMÁ  
En uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:

...

ACUERDA:

...

ARTÍCULO SÉPTIMO: Se modifica el numeral 2.2. Directorio de Tabla, de Rentas y Actividades del Artículo 2 del Acuerdo N° 40 de 19 de abril de 2011, el cual quedará así:

2.2.DIRECTORIO DE TABLAS, DE RENTAS Y ACTIVIDADES:

...

ARTÍCULO OCTAVO: Se modifican del numeral 2.3 TABLAS TRIBUTARIAS, del Artículo 2 del Acuerdo N° 40 del 19 de abril de 2011, las Tablas 1 y 2, las cuales quedarán de la siguiente manera:

ARTÍCULO NOVENO: Se adiciona al Artículo 2, numeral 2.3 Tablas Tributarias, del Acuerdo N° 40 del 19 de abril de 2011, las siguientes tablas: Tabla 98, Tabla 99, Tabla 100, Tabla 101, Tabla 102 y Tabla 103, para su correcta asociación con la actividad de integración al Acuerdo N° 40 de 2011, mismas que entrarán a regir a partir del 1 de enero de 2023 ...".

Una vez conocidos los planteamientos de la parte actora, así como de las constancias que reposan en el Expediente, procede la Sala a emitir sus consideraciones, con motivo de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el Doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, quien actúa en su propio nombre y representación.

En este sentido, este Tribunal observa que, la parte demandante señala que la Corporación Edilicia incumplió lo relativo a la motivación de las decisiones administrativas -contenida en el artículo 155 de la Ley N° 38 de 2000-, pues, no justificó las razones para modificar el Sistema Tributario del Distrito de Panamá, tomando en consideración que la actuación atacada inicia refiriéndose

exclusivamente al otorgamiento de una moratoria, para los contribuyentes del Municipio de Panamá, que hubiesen sido afectados por la pandemia del Covid-19.

Ahora bien, es preciso recordar que, todos los Actos Administrativos deben expedirse en la forma prevista en la Ley, y el Procedimiento Administrativo debe llevarse adelante con absoluto respeto de los trámites legales. Lo anterior incluye: las formalidades de expedición de dichos Actos Administrativos; la regulación sobre la intervención de las partes y los terceros; el régimen de notificaciones; la oportunidad probatoria, y la posibilidad de promover recursos, entre otras.

Así, los Actos Administrativos deben formarse respetando elementos esenciales, tal como lo establece el numeral 1 del artículo 201 de la Ley que regula el Procedimiento Administrativo General, modificada por la Ley N° 45 de 2000, de la siguiente forma:

**“Artículo 201. ...**

**1. Acto administrativo. ...**

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; **motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión**; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite ...”. (lo resaltado es del Tribunal)

En ese sentido, es una cuestión indiscutible que solamente puede existir un Debido Proceso Legal, en la medida en que la Autoridad Administrativa al proferir una decisión, exponga en forma clara los motivos o razones de carácter jurídico que sustentan o pretenden sustentar dicha actuación.

De esta garantía también se ocupa la Ley N° 38 de 2000, al establecer en su artículo 155 -disposición denunciada como infringida por el demandante-, que

los Actos Administrativos deben ser motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, en los siguientes casos:

- a. Cuando el acto afecte derechos subjetivos.
- b. Cuando se decida un recurso.
- c. Cuando la decisión se aparte del criterio que ha seguido la entidad en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o desconozca el dictamen de organismos consultivos; y
- d. Cuando así lo disponga la Ley expresamente.

De igual manera, la doctrina especializada señala que, en la actuación de la Administración, la motivación del Acto es un elemento esencial del Debido Proceso. En ese sentido, la autora española **Rocío M. Navarro González** puntualiza que, "a través de la motivación los destinatarios podrán comprobar y valorar si concurren los supuestos de hecho previstos en la norma y de qué manera el órgano administrativo actuante los ha apreciado y valorado, al igual que podrán saber en qué medida se utilizó de forma correcta el Derecho aplicable y se interpretaron los hechos de forma adecuada y razonable".<sup>1</sup>

En este punto, esta Superioridad observa que, de una lectura atenta de la actuación atacada, se desprende de sus considerandos que, la misma obedeció a la situación de Estado de Emergencia que aún se mantiene en el país, por razón de la pandemia por Covid-19, que obligó a la Tesorería Municipal del Distrito de Panamá a adoptar medidas de moratoria, a fin que los contribuyentes pudieran hacer arreglos de pago de tributos, impuestos, tasas, contribuciones especiales, multas, intereses y recargos que adeudaran al Municipio Capital.

En razón de lo anterior, el Concejo de Panamá -luego de realizar un detalle pormenorizado de las medidas y disposiciones dictadas por el Gobierno

---

<sup>1</sup> **NAVARRO GONZÁLEZ**, Rocío. La motivación de los actos administrativos, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2017, página 52.

Nacional, con motivo de la pandemia por Covid-19-, consideró lo siguiente en sus motivaciones del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022:

“Que es deber del Municipio de Panamá, a través de la Tesorería Municipal, ejercer en forma efectiva y eficaz, sus funciones preservando el interés superior de la comunidad a la que sirve, fortaleciendo la autonomía municipal;

Que la Tesorería Municipal debe adoptar medidas que permitan que se pueda garantizar a todos los contribuyentes del Distrito de Panamá, un plazo apropiado para el pago de Tributos, Impuestos, Tasas, Contribuciones Especiales, Derechos y Multas Municipales, intereses y recargos, que a consecuencia de la enfermedad Coronavirus, (Covid-19), se han visto afectados ante los impactos derivados de la misma;

Que debido a la situación de Estado de Emergencia que a la fecha se mantiene en el país, aunado a la situación económica que atraviesan las familias panameñas, del alto costo de la vida y al compromiso que tiene el Municipio de Panamá, para con sus contribuyentes, el Consejo Municipal ha decidido evaluar medidas que puedan apoyar a los obligados tributarios, para que los mismos puedan cumplir con sus obligaciones tributarias municipales, a pesar de la afectación económica por la que puedan estar atravesando, y también a consecuencia de la Pandemia COVID-19, situaciones que no solo han afectado a Panamá, sino también, a otro países mundialmente.

Que el presente Acuerdo tiene como propósitos, conceder una Moratoria para el pago de los Recargos e Intereses generados a los contribuyentes del Municipio de Panamá, afectados por la Pandemia por Covid-19 y la situación económica actual del país, conceder a los Contribuyentes que se acojan a la moratoria, la posibilidad de hacer arreglos de pago y actualizar y reorganizar sistemáticamente la estructura tributaria actual a fin de facilitar el entendimiento de las disposiciones fiscales municipales, con respecto a los impuestos, contribuciones, derechos y tasas que se cobran a los Contribuyentes ...”.

En ese sentido, a juicio de esta Superioridad, las motivaciones de la actuación atacada no reflejan el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamenten la decisión de modificar el Sistema Tributario del Distrito de Panamá, indistintamente que el Acuerdo adoptado se encuentre amparado por la facultad legal de los Concejos, para establecer impuestos municipales dentro de su circunscripción territorial.

De esta forma, se advierte que, las motivaciones del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, emitido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, no guardan relación con la decisión contenida en la parte correspondiente del

mismo, en la cual se hacen modificaciones y adiciones al régimen tributario del Municipio de Panamá.

En este punto, debe tenerse presente que, la motivación del Acto Administrativo cumple la delicada función de impedir que la Autoridad que dicta el mismo, incurra en actuaciones arbitrarias, pues, tal como lo señala el autor **Francisco Chamorro Bernal**, “la arbitrariedad, por tanto, es lo contrario de la motivación”.<sup>2</sup>

Así, de una lectura de la actuación impugnada, no se explica -dentro de sus límites naturales-, los presuntos fundamentos que sustentan la aprobación de modificaciones al Sistema Tributario del Distrito de Panamá, por lo que, es evidente que el elemento de motivación -esencial a todo Acto Administrativo, como lo establece el artículo 201 de la Ley que regula el Procedimiento Administrativo General-, no se encuentra razonablemente cumplido, **y máxime cuando las disposiciones atacadas pudieran afectar los derechos subjetivos de los contribuyentes del Distrito Capital** (circunstancia a que se refiere el numeral 1 del artículo 155 de la Ley N° 38 de 2000), lo que exige que la Autoridad ofrezca un margen razonable de explicación y fundamentación de su actuación.

Lo anterior encuentra mayor sustento en el propio Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, el cual, en sus Artículos Primero y Decimotercero, **resalta el carácter temporal de las medidas adoptadas por el Concejo de Panamá**, relacionadas a la moratoria de pago de recargos e intereses adeudados por los contribuyentes, indicando lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO:** Conceder a todos los Contribuyentes del Municipio de Panamá, ya sean personas naturales o jurídicas, un periodo de moratoria en el pago de los recargos e intereses generados, al realizar acuerdos de pago especiales a partir del **15 de agosto de 2022 hasta el día 30 de noviembre de 2022**, bajo condiciones transitorias especiales, establecidas en este acuerdo.

<sup>2</sup> **CHAMORRO BERNAL**, Francisco. La Tutela Judicial Efectiva, Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1994, página 207.

Todo contribuyente que desee acogerse a las condiciones transitorias de convenios de arreglos de pago que establece esta norma, deberá haber presentado su(s) declaración(es) jurada(s) de ingresos brutos que le correspondía presentar hasta el presente año, previamente a la firma del convenio de arreglo de pago, de lo contrario, no podrá acogerse a los beneficios que en esta norma se detallan, luego del **30 de noviembre de 2022**, los arreglos de pagos, no se realizarán bajo estas medidas transitorias especiales.

...

**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: El presente Acuerdo y las cláusulas contenidas en el mismo** son transitorias y especiales por motivos del Estado de Emergencia y la situación económica actual del país de moratoria de pago de recargos e intereses para los Contribuyentes, **por lo cual solamente estarán vigente hasta el día 30 de noviembre de 2022**. Transcurrido dicho plazo, las mismas quedarán sin efecto y los Contribuyentes deberán acogerse a las normativas tributarias regulares del Municipio de Panamá". (lo resaltado es de la Sala Tercera)

Por su parte, los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, objeto de impugnación, corresponden a modificaciones al Acuerdo N° 40 de 19 de abril de 2011, "Por el cual se reorganiza y actualiza el Sistema Tributario del Municipio de Panamá".

En tal sentido, el Artículo Décimo del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, que contiene las disposiciones acusadas, dispone lo siguiente:

**"ARTÍCULO DÉCIMO:** Las demás partes del Acuerdo Municipal N° 40 de 2011, las cuales no hayan sido modificadas por este acuerdo o cualquier otro, permanecen vigentes".

Por razón de ello, resulta claro que, el Organismo Municipal, además de establecer una moratoria de manera temporal para el pago de los impuestos, contribuciones, tasas, recargos e intereses adeudados por los contribuyentes del Municipio de Panamá, que hubiesen sido afectados por la Pandemia del Covid-19, dictó disposiciones que incrementan los impuestos municipales en el Distrito Capital, medida que no tiene ningún elemento o argumentos suficientes que expliquen su adopción, de acuerdo a las motivaciones brindadas en la parte inicial del Acuerdo N° 142 de 2 de agosto de 2022, lo cual vulnera el Principio de Motivación de los Actos Administrativos contenido en el artículo 155 de la Ley N° 38 de 2000.

Cabe destacar que, dentro del Proceso de Nulidad bajo examen, fueron recibidos los testimonios de miembros del Consejo Municipal del Distrito de Panamá, diligencias visibles de fojas 88 a 90 del Expediente, los cuales fueron consistentes en señalar que el contenido de los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo N° 142 de 2022, no fue debatido en ninguna de las Comisiones del Concejo, previo a su adopción por dicho Organismo Municipal.

En ese sentido, el Honorable Representante del Corregimiento de Bella Vista, Licenciado Ricardo Domínguez Robles, indicó lo siguiente:

“PREGUNTA NO. 2: ¿Cuál es el trámite regular que se le da en el Consejo Municipal capitalino, a los temas tributarios que se quieren implementar y/o modificar, y si para los mencionados artículos, se siguió el mismo Procedimiento regular?. CONTESTÓ: En teoría los viernes de todas las semanas se manda el orden del día de la sesión del martes, sesionamos todos los martes. En el orden del día están los diferentes acuerdos municipales presentados por el Alcalde o algún concejal. Generalmente el Presidente del Consejo decide si lo somete a votación ese mismo día por urgencia notoria o lo manda a la comisión correspondiente. Acuerdos como este que tienen que ver con tributos generalmente van a la Comisión de Hacienda. En este caso, esto no fue a la comisión, tampoco estaba en el orden del día y el título cuando lo incluyeron, que solamente lo lee el secretario, hablaba de una moratoria, no de la subida de impuestos. Cuando es por inclusión de ese mismo día, a nosotros no nos presentan físicamente el acuerdo ...”. (foja 88 del Expediente)

Por su parte, el señor Guillermo Bermúdez, Honorable Representante del Corregimiento de Don Bosco, señaló lo siguiente:

“PREGUNTA NO. 2: ¿Cuál es el trámite regular que se le da en el Consejo Municipal capitalino, a los temas tributarios que se quieren implementar y/o modificar, y si para los mencionados artículos, se siguió el mismo Procedimiento regular?. CONTESTÓ: El uso y costumbre es que se lleva a la Comisión de Hacienda, se aprueba y después pasa al Consejo Municipal para aprobación, donde se debate. Este acuerdo no pasó, no tuvo ese procedimiento ...”. (foja 90 del Expediente)

Finalmente, es necesario resaltar que, el deber de motivación de los Actos Administrativos, ha sido examinado con anterioridad por esta Corporación de Justicia, a través de distintos Pronunciamientos, como es el caso de la **Sentencia de 7 de enero de 2015**, en la cual se indicó lo siguiente:

“En efecto, la motivación del acto administrativo es una garantía prevista en el artículo 155 y 200 numeral 1 párrafo 2 de la Ley 38 de 2000, que se encuentra inserta en el derecho al debido proceso (artículo 32 de la Constitución Política, artículo 8 de la Convención Americana de

Derechos Humanos, y artículos 34 y 201 numeral 31 de la Ley 38 de 2000). Así lo deja ver la doctrina especializada, al sostenerse que:

‘Desde esta perspectiva, la motivación de los actos administrativos constituye un plus respecto a la justificación. Un acto administrativo, aun sin ser arbitrario -porque ha sido dictado con una justificación verdadera y suficientes-, puede ser contrario a derecho, por cuanto no ha sido motivado. Y de ello no puede extraerse, sin más, la consecuencia de que la falta de motivación constituya un vicio formal -ergo sancionable por la vía de la anulabilidad-, porque fácilmente puede detectarse en la falta de motivación una vulneración del derecho fundamental del artículo 24.1 de la Constitución y causante de un vicio de nulidad al amparo del art. 62.1.a) de la Ley 30/1992.

La declaración de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por falta de motivación es realizada de forma muy restrictiva por los Tribunales. Normalmente, exigen que se haya ocasionado indefensión y declaran, como regla general, que ésta no existe en tanto que el interesado dispone de la posibilidad de acudir a los Tribunales a defender sus derechos’. (Vid. GARCÍA PÉREZ, Marta, La Motivación de los Actos Administrativos, en RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, et al (eds.), Visión Actual del Acto Administrativo (Actas del XI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, República Dominicana, 2012, p. 504).

En particular, debe tenerse en cuenta que el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, claramente establece que todas las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas deben efectuarse con arreglo al debido proceso, lo cual exige para los efectos del acto discrecional, entre otras cosas, la motivación del acto administrativo que resulta del cumplimiento del debido trámite (artículo 200 numeral 1 párrafo 2 de la Ley 38 de 2000).

De acuerdo con el artículo 155 de la Ley 38 de 2000, los actos ‘que afecten derechos subjetivos’ deben ser motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamento de derecho. Por tanto, a la vista de las normas aludidas, no puede dársele validez al acto administrativo que adolece de la debida motivación y mucho menos cuando dicho acto afecta derechos subjetivos (como es el caso que nos ocupa). Como decimos, esta garantía prevalece indistintamente de que se trate de un acto discrecional; así se deduce no solo de la normativa constitucional y legal señalada, sino que también lo expresa la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (viva manifestación de la voluntad de los países firmantes, entre ellos Panamá).

Dice la Carta en su Capítulo Segundo, numeral 4:

El principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas actuaciones administrativas, especialmente en el marco de las potestades discrecionales (Capítulo Segundo, numeral 4).

Así las cosas, en cumplimiento del debido proceso legal el acto administrativo (discrecional o no) debe estar compuesto por: ... un razonamiento o una explicación o una expresión racional del juicio, tras la fijación de los hechos de que se parte tras inclusión de éstos en una norma jurídica.

...

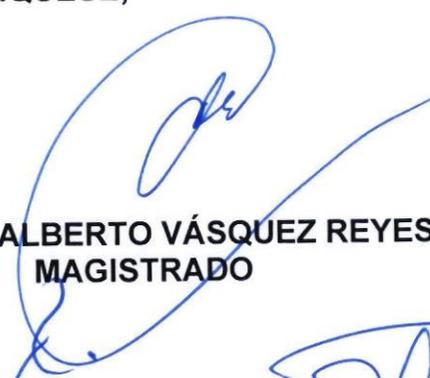
La suficiencia o insuficiencia de la explicación deberá determinarse a la vista del caso concreto. En este sentido, la

motivación ha de ser 'suficientemente indicativa', lo que significa para nuestra jurisprudencia que 'su extensión estará en función de la mayor o menor complejidad de lo que se cuestione o de la mayor o menor dificultad del razonamiento que se requiera, lo que implica que puede ser sucinta o escueta, sin necesidad de amplias consideraciones, cuando no son precisas ante la simplicidad de la cuestión que se plantea y que se resuelve'. (Op. cit., p. 513) ...".

En virtud de los planteamientos anteriores, y en atención a que la parte actora ha probado la primera infracción imputada a las disposiciones impugnadas, se hace innecesario el examen de las restantes.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SON NULOS, POR ILEGALES**, 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.

**NOTIFÍQUESE y PUBLÍQUESE,**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

  
**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
**MAGISTRADO**

  
**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA**  
**MAGISTRADA**

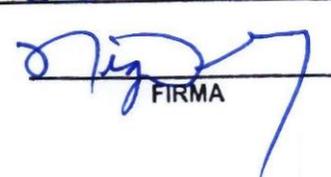
  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

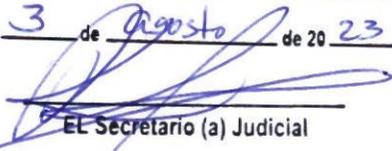
NOTIFIQUESE HOY 8 DE agosto

DE 20 23 A LAS 8:38 DE LA mañana

A Presidencia 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. 2436 en lugar visible de la  
Secretaría a las 4:00 de la Tarde  
de hoy 3 de Agosto de 20 23

  
EL Secretario (a) Judicial

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFICASE HOY DE

DE 20 A LAS DE LA

A

  
FIRMA