



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, diecinueve (19) de noviembre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La firma forense **CUBÍAS & ASOCIADOS**, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, una demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos Segundo y Tercero del Acuerdo N° 05 de 29 de junio de 2023, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Chame.

La demanda en cuestión, incluyó una solicitud de suspensión provisional, petición a la que esta Colegitura accedió, mediante el Auto de 9 de octubre de 2023 (Cfr. fs. 24 - 30 del expediente).

Con posterioridad, la Sustanciadora procedió a hacer el examen de admisibilidad, para lo cual dictó la Resolución de 20 de noviembre de 2023, a través de la cual se admitió la misma; se envió copia al Presidente del Concejo Municipal del distrito de Chame, para que rindiese un informe explicativo de conducta; y le corrió traslado al Procurador de la Administración (Cfr. f. 34 del expediente judicial).

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA; HECHOS QUE LA FUNDAMENTAN; NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CÓMO LO HAN SIDO.

La parte accionante, solicita a este Tribunal que declare nulos, por ilegales, los artículos segundo y tercero del Acuerdo N° 05 de 29 de junio de 2023, emitido por el Concejo Municipal del distrito de Chame, por medio de lo cual se modifican y derogan, artículos del Acuerdo N°4 del 25 de mayo del 2023, que regula el

arrendamiento para fines comerciales y habitacionales en ese distrito. Dichos artículos establecen:

“...
ARTÍCULO SEGUNDO: Se modifica el Artículo Sexto del Acuerdo N° 4 de 25 de mayo de 2023, que regula el arrendamiento para fines comerciales y habitacionales en el Distrito de Chame quedando así:

- **ARTÍCULO SEXTO:** Los arrendamientos o alquileres, con fines comerciales que se encuentran registrados, serán sancionados con multa de 100.00 a 1.000.00 dólares. Dicha actividad de acreditará con la inspección del Municipio de Chame o cualquier medio de red social o tecnológico, donde conste que brinda el servicio comercial no regulado.

ARTÍCULO TERCERO: Se modifica el Artículo octavo del Acuerdo N° 4 de 25 de mayo del 2023, que regula el arrendamiento para fines comerciales y habitacionales en el Distrito de Chame quedando así:

- **ARTÍCULO OCTAVO:** Las fiestas de quince años, cumpleaños y otras celebraciones, que pretender (sic) realizar quienes alquilen o arrienden deberán pagar el permiso correspondiente en la alcaldía. De no constar con este permiso se le impondrá una multa al representante legal del local o propiedad de 100.00 a 1.000.00 dólares. A las demás personas que se encuentren en la actividad, se aplicará lo establecido en la ley 16 del 2016, que regula los jueces de pasa, acuerdos municipales y decretos alcaldíos.

...”

Entre los hechos fundamentales que sustentan la pretensión de la parte actora, se señala que el Acuerdo N°05 de 29 de junio de 2023, no establece de forma clara ni objetiva el criterio utilizado para regular el arrendamiento para fines comerciales y habitacionales en el distrito de Chame, por ende, rebasa las facultades del Concejo Municipal del distrito, al contener imprecisiones que conllevan a la afectación jurídica de la colectividad, al imponer cargas impositivas sin sustento jurídico, afectando a los contribuyentes, con cargas impositivas inconsultas. Así mismo, que el Concejo no realizó reuniones con empresarios del sector comercial, para que pudieran exponer sus posiciones con relación al cobro de impuestos, pero si incluyó en su articulado la frase con fine comerciales.

Atendiendo lo anterior, la accionante estima que con la emisión del acto objeto de reparo, se han vulnerado los artículos 21(numeral 6); 79 y 74 de la Ley 106 de 1973; y el artículo 155 de la Ley 38 de 2000.

En cuanto al numeral 6 del artículo 21 de la Ley 106 de 1973, que establece que le está prohibido a los Consejos Municipales, gravar con impuestos lo que ya

ha sido gravado con la Nación, la parte demandante sostuvo que se infringe porque al incluir la frase fines comerciales en el artículo sexto, que se refería a los arrendamientos o alquileres que no se encuentran registrados estableciendo que serán sancionados con multa de cien a mil dólares, el Concejo Municipal obvio que no puede gravar los ingresos del canon de arrendamiento de locales comerciales que declaran renta.

En ese mismo sentido, se estima infringido el artículo 79, que establece que las cosas, objetos y servicios gravados por la Nación no pueden ser materia de impuestos, derechos, y tasas municipales sin que la Ley autorice especialmente su establecimiento.

Sobre el artículo 74 de la Ley 106, que establece que son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones y todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen. La infracción alegada corresponde por indebida aplicación, considerando que el contrato de arrendamiento no se subsume en actividades que establece la ley; y que el canon de arrendamiento no se considera una actividad de índole comercial del arrendador.

Y finalmente, del artículo 155 de la Ley 38 de 200, que establece qué actos deberán ser motivados con sucinta referencia de hechos y fundamento de derecho, la infracción se sustenta en que las normas demandadas no fueron debidamente motivadas, porque en el considerando del Acuerdo N° 05 de 29 de junio de 2023, se señala que se realizó reunión con un grupo de empresarios del sector comercial que pidieron poner sus posiciones acerca del cobro de impuestos, pero agregó otros elementos que afectan los derechos de contribuyentes.

II. INFORME DE CONDUCTA REQUERIDO A LA ENTIDAD DEMANDADA.

Mediante memorial que reposa de foja 36 y 37 del expediente, el Presidente del Concejo de Municipal, se refirió a la demanda en cuestión, solicitando a este Tribunal que no acceda a las pretensiones de la parte actora, considerando que son facultades y consideraciones de la municipalidad y sus encargados, por cuanto que se utilizan permisos para actividades clandestinas de licor y comidas, por la cual las

personas que soliciten los permisos correspondientes deben atender lo establecido en la ley; y resalta que el Municipio está encargado de proponer por medio de sus decisiones en el Concejo acuerdos que beneficien a la población y al distrito.

III. CONCEPTO EN RELACIÓN A LA DEMANDA POR EL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

El día 19 de marzo de 2024, la Procuraduría de la Administración actuando en interés de la ley de conformidad con el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, presentó la Vista Fiscal No.568, a través de la cual, solicitó a esta Superioridad declarar nulos por ilegales los artículos segundo y tercero del Acuerdo N°5 de 29 de junio de 2023, con sustento en que vulnera los artículos alegados como infringidos, al gravarse actividades que ya estaban gravadas por la Nación y del cual su regulación es competencia de otras entidades del Estado; y que no está acreditado que el Municipio demandado cumplió con el principio de estricta legalidad, al no motivar en forma debida el mismo, y que no puso en práctica alguna modalidad de participación ciudadana.

Cabe advertir, que tanto la Procuraduría de la Administración, como la parte actora omitieron presentar los alegatos, vencido el término de práctica de pruebas.

IV. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Una vez cumplido con el trámite procesal de rigor, este Tribunal, con fundamento en la atribución del control de la legalidad de los actos administrativos que le otorga el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, el artículo 97 del Código Judicial, así como el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, procederá a resolver la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por la firma forense **CUBÍAS & ASOCIADOS**, actuando en su propio nombre y representación .

Ahora bien, tomando en consideración que el Código Judicial, norma aplicable supletoriamente en este tipo de procesos por disposición explícita del artículo 57c de la Ley Contencioso Administrativa; establece en su artículo 201, numeral 2, que los Magistrados y Jueces, de oficio o a petición de parte, tendrán en cuenta en la sentencia, cualquier hecho constitutivo, modificatorio o extintivo del

22

derecho sustancial que en el proceso se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, en concordancia con lo cual dispone en el artículo 992 de dicho cuerpo legal de que: *“En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda...”*, este Tribunal debe iniciar por indicar, que en el examen de este proceso encontró, que las disposiciones sobre la cual se cimenta la pretensión de la parte actora, perdieron vigencia, al ser derogadas por un acuerdo posterior, a la presentación de la demanda que nos ocupa, con el Acuerdo No. 05 de 5 de septiembre de 2024, publicado en la Gaceta Oficial 30,123-A de 20 de septiembre de 2024, al establecer en lo medular lo siguiente:

“...

ARTÍCULO PRIMERO: Derogar en todas sus partes el acuerdo N° 04 del 25 de mayo de 2023 y el acuerdo N° 5 de 29 de junio de 2023 publicado en Gaceta Oficial.

..”

De ahí que, resultaría jurídicamente improcedente conceptualizar la infracción de un artículo que no se encuentra vigente, produciéndose de esa manera, lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado como sustracción de materia.

Sobre el particular, precisa abonar con la Sentencia de 6 de enero de 2015, la cual cita lo siguiente:

“De lo anterior se colige que en la presente causa, ha operado el fenómeno jurídico de *“sustracción de materia”*. Al respecto, resulta oportuno reproducir en lo medular la sentencia de 3 de junio de 1991, dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la cual señaló:

“La sustracción de materia es el fenómeno mediante el cual deviene sin objeto. No es más que la extinción sobrevenida de la pretensión, como consecuencia esa falta de objeto litigioso sobre el que debe recaer la decisión jurisdiccional de la litis.

La pretensión se ejerce a otra persona a través del proceso a fin de obtener un efecto jurídico. No puede obtenerse ese efecto jurídico, por tanto, si durante el proceso se extingue la pretensión.

El destacado procesalista panameño JORGE FÁBREGA, citando la definición de JORGE PEYRANO brinda en su obra El Proceso Atípico, pág. 129, dice refiriéndose a la sustracción de materia ‘Es un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justificable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la

pretensión deducida' (Estudios Procesales, Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1998, página 1195).

De lo anterior se desprende que debe concurrir los siguientes requisitos para que surja la sustracción de materia:

1. Que exista un proceso;
2. Que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal;
3. Que con posterioridad a la Constitución de la relación procesal el objeto del proceso desaparezca por causas extrañas a la voluntad de las partes;
4. Que esa desaparición ocurra antes de dictar sentencia;
5. Que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso sino de una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión;
6. Que el fenómeno estudiado sea reconocido por el tribunal que conoce el proceso al momento de dictar sentencia, de acuerdo a lo establecido por el artículo 979 del Código Judicial".

Importa anotar, que en casos similares al que nos ocupa, le este Tribunal en pronunciamiento reciente, de 6 de enero de 2023, citó los extractos de las resoluciones siguientes:

Resolución de 24 de mayo de 2017

"Examinada la postura de quienes intervienen en este proceso y el resto de las constancias procesales, la Sala advierte que no puede emitir un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones del accionante; pues, como bien ha conceptualizado el Procurador de la Administración, **los motivos sobre los cuales Álvaro Arturo Varela Flores solicitó la anulación del acto demandado contenido en la Resolución N°121-R-121 de 2016, antes anotada, han desaparecido con la expedición de la Resolución N°195-R-195 de 8 de abril de 2016, confrontable a foja 43, por cuyo conducto dejó sin efecto dicho acto administrativo.**

La circunstancia antes descrita permite a este Alto Tribunal de Justicia arribar a la conclusión que **se ha producido el fenómeno jurídico conocido como obsolescencia procesal o Sustracción de Materia, que no es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, por razón de la falta del objeto litigioso sobre el cual debía recaer la decisión de la litis por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.**

... **La Sala Tercera ha sido reiterativa y consistente en su jurisprudencia al sostener que esta Colegiatura no puede emitir un criterio de fondo si el acto administrativo demandado de ilegal dejó de surtir sus efectos jurídicos, mediante resolución motivada de la Administración Pública,...**

Resolución de 8 de agosto de 2015

"...la presente demanda tiene como génesis, el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera, que fija el precio y aprueba la venta de un lote de terreno de 242.11 metros cuadrados a la Corporación Torrevieja, S.A., de la cual es representante legal el Señor Cesareo Dejuane Dobarro, con cédula de identidad personal N° N-14-379.

Vemos entonces, que mediante Acuerdo Municipal N° 17 de 26 de junio de 2012 (visible a foja 50 del expediente judicial), el Concejo Municipal del distrito de La Chorrera, resolvió lo siguiente:

24

"ARTÍCULO PRIMERO: Derogar como en efecto se deroga, el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011.

ARTÍCULO SEGUNDO: Este Acuerdo rige a partir de su aprobación, sanción y publicación en la Gaceta Oficial."

Que en ese sentido, **se derogó el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011, previamente demandado, mediante la presente demanda contencioso administrativa de nulidad, y que en efecto, se cuenta con que fue debidamente publicada esta derogatoria, en Gaceta Oficial N° 27,075-A de 11 de julio de 2012.**

...
Siendo así, y una vez extinguido el objeto del proceso por decisión proferida mediante la emisión del Acuerdo Municipal N° 17 de 26 de junio de 2012, esta Corporación de Justicia está imposibilitada para pronunciarse, pues ha de reconocer en esta causa, la sustracción de materia.

(Resalta La Sala).

Atendiendo a las razones anteriormente anotadas, podemos concluir, que en efecto, se ha producido dentro de la causa que nos ocupa, el fenómeno jurídico denominado *sustracción de materia* en relación a los artículos cuya ilegalidad se cuestiona; motivo por el cual, lo conducente es que este Tribunal proceda a pronunciarse en ese sentido.

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA** dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por la firma forense **CUBÍAS & ASOCIADOS** en su propio nombre y representación, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos segundo y tercero del Acuerdo N° 05 de 29 de junio de 2023, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Chame.

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VASQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA