

Panamá, 6 de febrero de 1998

Licenciado
Jorge Sáenz M.
Tesorero Municipal
Municipio de Panamá
E. S. D.

Señor Tesorero Municipal:

Mediante Consulta formulada en la Nota N° 28 TM/VF, de fecha 19 de enero de 1998, solicita nuestra opinión legal, en relación a las interrogantes que a continuación pasamos a responder:

1. ¿determinar el procedimiento a seguir en el caso de que exista Fallo de la Honorable Corte Suprema de Justicia que favorezca a contribuyentes del Municipio de Panamá¿.

De acuerdo con lo expresado en su Consulta, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia de 16 de agosto de 1995, declaró nulo por ilegal, el numeral 16 del artículo quinto del Acuerdo N° 99 de 23 de septiembre de 1992, modificado por el Acuerdo N° 124 de 9 de noviembre de 1993, expedidos por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

El razonamiento que fundamentó la declaratoria de nulidad de la referida norma legal, fue expresado por la Sala Tercera de la Corte Suprema en los siguientes términos:

¿Tal como lo hemos señalado con anterioridad, los impuestos se establecen a través de leyes, como lo exige el principio de legalidad, y por ello, escapa dentro de las atribuciones del Consejo Municipal del Distrito de Panamá el imponer algún tipo de gravamen a una actividad ya gravada por una ley, lo cual constituye una abierta violación al numeral 6 del artículo 21 y al artículo 79 de la Ley 106 de 1973¿.

La citada del Fallo transcrita, nos conduce a revisar el efecto que produce la declaración de ilegalidad de una norma jurídica, surtido un proceso contencioso administrativo de nulidad. Para ese efecto, debemos partir señalando que el artículo 203 de la Constitución Política, en su último párrafo ordena que, ¿Las decisiones de la Corte en ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial¿.

Lo anterior indica que, las decisiones ¿entiéndase sentencias- de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, no son impugnables o recurribles, y ellas provocan su cumplimiento obligatorio, pero esta norma ha sido desarrollada también a nivel legal, en el Código Judicial, en el artículo 100, y en la Ley Contencioso Administrativa, o sea la Ley 135 de 1943, en el artículo 52.

En la Ley 135 de 1943, encontramos otra norma que se suma a las anteriores, en cuanto ordena los efectos que producen las sentencias en la jurisdicción contencioso administrativa, ésta viene a ser, el artículo 27, que textualmente dice:

Artículo 27:

¿La revocatoria de un acto, resolución o disposición en vía contencioso administrativa produce efecto general contra todos; pero el restablecimiento del derecho sólo aprovechará a quien hubiere intervenido en el juicio y obtenido esta declaración en su favor¿. (Lo subrayado es nuestro).

Hemos destacado en la cita anterior lo que representa el efecto de la sentencia de ilegalidad en virtud de una acción o demanda de nulidad. En ese tipo de procesos contencioso administrativo, siendo la acción pública (confróntese artículo 203, numeral 2 C.N.) la que origina tal declaración, los efectos son generales, o sea para todos, no particulares como en los procesos de plena jurisdicción.

Otro aspecto a considerar dentro de este análisis, viene a ser el efecto en el tiempo que produce la declaratoria de nulidad. En ese sentido debemos señalar que en nuestra legislación opera el principio de la presunción de legalidad o legitimidad, el cual se traduce en el hecho de que los actos de la Administración Pública se presumen legales. En otros términos el principio de presunción de legalidad o legitimidad, como también lo denomina la doctrina, consiste en suponer que el acto fue emitido por la Administración, conforme a derecho, es decir que en su emisión se respetaron las normas legales.

La legalidad del acto administrativo, como hemos visto, se presumirá mientras que él no sea declarado ilegal, por medio de declaración jurisdiccional que en ese sentido realice la autoridad competente, siendo ésta en nuestro medio, por mandato constitucional (artículo 203, numeral 2 C.N.), la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

En sentencias de la Sala Tercera, han sido formulados numerosos, pero coincidentes pronunciamientos en torno al principio de presunción de legalidad; tanto para definirlo como para determinar que la legalidad de todo acto administrativo subsistirá hasta que ese mismo Tribunal, declare lo contrario. Entre estos fallos, podemos citar los siguientes: 23 de junio de 1964, 21 de junio de 1966, 17 de julio de 1973, 22 de noviembre de 1983, 13 de octubre de 1993, 1° de marzo de 1994 y 26 de enero de 1995.

Como quiera que la sentencia que declara la ilegalidad del artículo quinto, numeral 16, del Acuerdo N° 99 de 1992, reformado por el Acuerdo 124 de 1993, fue dictada el día 16 de agosto de 1995; es por tanto, a partir de ese momento cuando surte sus efectos dicha declaratoria, de allí que, desde entonces desapareció para la Tesorería Municipal del Distrito Capitalino, el derecho a percibir el impuesto contenido en esa norma, y para las empresas aseguradoras gravadas por él, la obligación de pagarlo.

Debe quedar claro, que antes de dictarse la sentencia declarando la ilegalidad del impuesto municipal a las empresas aseguradoras, el mismo era legal, y por tanto las sumas percibidas en su concepto, que ingresaron al erario municipal fueron cobradas y pagadas legítimamente.

2. ¿... si los contribuyentes que hallan (sic) pagado impuestos, ya sea por esta actividad o por la renta de otras actividades lucrativas o como agentes comisionistas y que sean

corredores de seguros, debe el Municipio a solicitud del contribuyente (basadas en la Ley 55 del 20 de diciembre de 1984, artículo 32), devolverle dichas sumas desde el momento en que entró a regir la mencionada Ley a partir de la fecha de la solicitud. Más aún (sic) deben estos contribuyentes proceder con demanda Contencioso-Administrativa de plena Jurisdicción para obtener este fin;

Para responder a esta interrogante debemos señalar que las solicitudes de restitución de las sumas recaudadas por la Tesorería Municipal del Distrito de Panamá, en concepto del impuesto municipal comentado, que fuera declarado ilegal (anteriores a la declaratoria de ilegalidad del artículo quinto, numeral 16 del Acuerdo 99 de 1992, modificado por el Acuerdo 124 de 1993); las generadas por la renta de otras actividades lucrativas o por los agentes comisionistas, que sean corredores de seguro, deben ser resueltas, por ese Despacho recaudador, para convertirse así, en actos administrativos individuales que si bien, favorezcan o no el derecho subjetivo del solicitante, constituirán el pronunciamiento de la Administración.

Ese pronunciamiento de la Administración, será susceptible de impugnación dentro de la vía gubernativa, lo que dará lugar, a que una vez se encuentre ésta agotada, se pueda demandar su ilegalidad, mediante una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, si así lo tienen a bien los afectados, correspondiéndole a esa instancia jurisdiccional determinar o no la procedencia de la acción incoada.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/7hf