



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.**

Panamá, once (11) de mayo de dos mil quince (2015)

**VISTOS:**

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de demanda de inconstitucionalidad presentada por la firma forense Tapia, Linares y Alfaro, actuando en nombre y representación de la Asociación Bancaria de Panamá, contra el numeral 3 del artículo 6 y el artículo 7 del Acuerdo No. 40 fechado 19 de abril de 2011, "Por el cual se reorganiza y actualiza el Sistema Tributario del Municipio de Panamá" y la adición del párrafo transitorio al artículo 7 del Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011, por medio del Acuerdo No. 40 de 24 de abril de 2012.

Luego de admitida la iniciativa constitucional presentada y dar cumplimiento a la sustanciación del mismo, de conformidad con los artículos 2563 y 2564 del Código Judicial, se procede al análisis de fondo respectivo (fs. 122-149).

153

## FUNDAMENTOS DEL POSTULANTE

La firma forense Tapia, Linares y Alfaro, fundamenta su pretensión en doce (12) hechos, los cuales pasamos a resumir.

El 19 de abril de 2011, el Concejo Municipal del Distrito de Panamá, aprobó el Acuerdo No. 40 de 2011, por el cual se reorganiza y actualiza el Sistema Tributario del Municipio de Panamá, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial No. 26,787 de 18 de mayo de 2011 (hecho primero).

En el artículo 6, numeral 3 del Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011, establece la obligatoriedad de presentar a todos los contribuyentes del Municipio de Panamá, una declaración jurada anual del monto de sus ventas o ingresos brutos, obtenidos producto de sus operaciones en el Distrito de Panamá y que consten debidamente en los registros contables del contribuyente, con la finalidad de actualizar la información del catastro municipal del Distrito de Panamá, la cual deberá ser entregada ante la Tesorería Municipal del Municipio de Panamá (hecho segundo).

En el artículo 7 del Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011, establece que la declaración jurada anual de ingresos brutos a que se refiere el numeral 3 del artículo 6 del Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011, deberá ser presentada dentro de los primeros noventa (90) días calendarios contados a partir de la terminación del periodo fiscal de cada contribuyente (hecho tercero).

Expresa igualmente que el referido artículo 7 del Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011, establece en su párrafo 1, que cuando no se presente en tiempo la declaración jurada anual de ingresos brutos, se tomarán los ingresos del contribuyente del periodo o ejercicio fiscal anterior (hecho cuarto).

Asimismo el artículo 7 del Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011, párrafo 2 establece que de no presentarse a tiempo la declaración anual de ingresos brutos, se sancionará al contribuyente con una multa de quinientos balboas (B/.500.00), y, a su vez, con el cierre del establecimiento hasta tanto no se presente la declaración jurada anual de ingresos brutos correspondientes (hecho quinto).

El pasado 27 de junio de 2012, la Asociación Bancaria de Panamá, recibió una nota de la Tesorería Municipal de Panamá, por medio de la cual informaba que algunos agremiados de dicha asociación, no habían presentado su Declaración Jurada Anual de Ingresos Brutos y fueron sancionados con una multa de quinientos balboas (B/.500.00) (hecho sexto).

En base a la misiva antes señalada, la Tesorería Municipal de Panamá, solicitó el apoyo a la Asociación Bancaria de Panamá, para que entregara el comunicado antes señalado, a cada uno de los miembros de la referida asociación, para evitar futuras sanciones de conformidad a lo establecido en el Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011 y el Acuerdo No. 40 de 24 de abril de 2012 (hecho séptimo).

La Asociación Bancaria Nacional emitió la Nota ABP/VPE No.199-2012 fechada 18 de julio de 2012, por medio de la cual contestó la nota remitida por la Tesorería Municipal de Panamá, indicándole que las instituciones bancarias en Panamá no son consideradas contribuyentes municipales, por tanto, no deben presentar declaraciones juradas anuales de ingresos brutos tal como lo exigen los Acuerdos No. 40 de 2011 y No. 40 de 2012, emitidos por el Concejo Municipal de la ciudad de Panamá, ni pagar tributos municipales, sean estos impuestos, tasas, contribuciones especiales o rentas y mucho menos ser sancionados por un supuesto incumplimiento, toda vez que las actividades que realizan los bancos en Panamá, son consideradas por la ley como extradistritales o extramunicipales, debido a que las mismas tienen repercusiones en más de un distrito y en más de una provincia, lo que implica una clara repercusión nacional (hecho octavo).

Argumenta el accionante que a pesar de la nota explicativa de la Asociación Bancaria de Panamá, la cual fue fundamentada en derecho, la Tesorería Municipal de Panamá siguió de manera ilegal multando y sancionando a los bancos, inclusive a los bancos de licencia internacional que están amparados por un régimen fiscal especial, ya que sus transacciones surten todos sus efectos tributarios y jurídicos fuera del territorio de la República de Panamá. Incluso hubo casos en que los funcionarios municipales amenazaron con cerrar los establecimientos de algunos bancos establecidos en la ciudad de Panamá (hecho noveno).

Agrega que a pesar de las múltiples reuniones con funcionarios de la Tesorería Municipal de Panamá, por el supuesto incumplimiento del Acuerdo No.40 de 2011, continuaron imponiendo multas a bancos establecidos en la ciudad de Panamá y lo que es peor, se impusieron a bancos con licencia internacional que no tributan en Panamá, por estar amparados por un régimen fiscal especial, lo que incluía además amenazas de cierre, por parte de los funcionarios de la Tesorería Municipal de Panamá (hecho duodécimo).

**TRANSCRIPCIÓN LITERAL DE LA DISPOSICIÓN O NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL.**

De acuerdo al postulante los artículos cuya declaratoria de inconstitucionalidad solicita, son el numeral 3 del artículo 6 del Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011, por el cual se reorganiza y actualiza el Sistema Tributario del Municipio de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial No.26,787 de 18 de mayo de 2011, y el Acuerdo No.40 de 24 de abril de 2012, por el cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 7 del Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011, publicado en la Gaceta Oficial No.27,028-C de 4 de mayo de 2012.

“Artículo 6. Los contribuyentes, a efectos de la actualización de la información del catastro, deberán presentar ante la Tesorería Municipal, lo siguientes documentos:

...

3. Declaración jurada anual del monto de sus ventas o ingresos brutos, obtenidos producto de sus operaciones en el Distrito de Panamá y que consten debidamente en los registros contables del contribuyente...”

Artículo 7. “La declaración jurada anual de ingresos brutos a que se refiere el numeral 3 del artículo 6, deberá ser presentada dentro de los primeros noventa (90) días calendarios contados a partir de la terminación del periodo fiscal de cada contribuyente. Parágrafo 1: Cuando el contribuyente o responsable que no presente la declaración jurada anual de ingresos brutos, el impuesto se determinará sobre la base de los ingresos brutos señalados en la última Declaración consignada.

Parágrafo 2: El contribuyente que no presente la declaración jurada de que trata el presente Artículo, dentro del plazo establecido en el presente Acuerdo, será sancionado con una multa de quinientos balboas (B/500.00) y con el cierre del establecimiento comercial hasta tanto no se presente la Declaración Jurada Anual correspondiente.

Parágrafo 3: El contribuyente que desee recibir el descuento por el pago de la anualidad de enero, deberá haber entregado la declaración de renta antes del 20 de dicho mes (A efectos del calcular el aforo para el pago anticipado).

Parágrafo transitorio: Se exonera del pago de multa establecida en el parágrafo 2 a los contribuyentes cuyos aforos oscilen entre dos balboas (B/2.00) y cuarenta balboas (B/40.00), que presenten su declaración hasta el 31 de julio de 2012.

**INDICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

El postulante estima como disposiciones constitucionales infringidas los artículos 18, 31, 52 y 245 de la Constitución Política de Panamá.

*ARTICULO 18.* Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.

De acuerdo al demandante la norma citada resulta violada en concepto de violación directa por comisión, debido a que el Concejo Municipal de Panamá, rebasó las facultades que le otorga la Constitución y la Ley, al emitir un Acuerdo Municipal donde aplica sanciones como multas y cierre de establecimientos comerciales, tal es el caso de los Bancos, a pesar de no ser autoridad competente en materia bancaria. De igual manera, les impone mediante una norma de inferior jerarquía, la de una ley formal, pues dichas sanciones en todo caso, deben ser formalizadas por medio de una ley formal (f. 19).

Indica el peticionario que las normas impugnadas, van contra el principio de Régimen de Derecho, que consagra el artículo 18, el cual establece que ninguna autoridad gubernamental y ninguna autoridad municipal puede sancionar a un particular, ya sea una persona natural o jurídica, como son, los bancos o cualquier otro contribuyente, que no haya infringido una norma jurídica, sea esta de rango constitucional o legal (f. 19).

**ARTICULO 31.** Sólo serán penados los hechos declarados punibles por Ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado.

Según el demandante la norma constitucional resulta infringida en concepto de violación directa por comisión (f. 19), pues los Acuerdos Municipales son normas de menor jerarquía, que sobrepasan las facultades que la Constitución y Leyes de la República otorgan a los Concejos Municipales, pues estos son una instancia municipal que en su condición, no están facultados para emitir ningún Acuerdo que tenga como objeto sancionar con penas o multas pecuniarias y mucho menos cerrar establecimientos, en virtud que son atribuciones reservadas a la Asamblea Nacional de Panamá (f. 20)

En cuanto al artículo 52 constitucional el cual es del tenor siguiente:

**ARTICULO 52.** "Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes"

La norma constitucional se dice infringida en concepto de violación directa por comisión, pues los Acuerdos Municipales, son contrarios al principio de potestad tributaria delegada de los Municipios.

En efecto, señala el demandante que las instituciones bancarias de la República de Panamá, no son contribuyentes municipales, pues sus actividades de naturaleza técnica, jurídica y tributaria son consideradas extra distritales o extra municipales, por tanto no deben presentar una declaración jurada de ingresos brutos, para determinar el aforo municipal, declaración que ya la nación le solicita para la determinación del Impuesto Sobre la Renta, el cual es un impuesto nacional, establecido en el artículo 683 del Código Fiscal.

158

En ese sentido, considera el demandante que las instituciones bancarias o cualquier otro contribuyente sea persona natural o jurídica, no deben presentar declaraciones juradas anuales de ingresos brutos tal como lo exige el numeral 3 del artículo 6 del Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011, modificado por el Acuerdo No. 40 de 24 de abril de 2012, que lo adiciona.

Asimismo considera que, el artículo 245 de la Constitución Nacional, también resulta infringido en concepto de violación directa por comisión.

“Artículo 245. 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 tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales”.

A juicio del demandante la norma constitucional es violada por los Acuerdos Municipales, toda vez que le exige a todos los supuestos contribuyentes municipales que desarrollan actividades extradistritales o extra municipales, como es en el caso de los bancos, la presentación de la declaración anual jurada de ingresos brutos, para determinar el aforo municipal, declaración que ya la nación le solicita para la determinación del impuesto sobre la Renta, el cual se encuentra establecido en el artículo 683 del Código Fiscal (f. 11).

#### **OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

Dando cumplimiento al artículo 206 de la Constitución Nacional en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración emitió concepto mediante Vista Número 489 fechada 29 de septiembre de 2014, en la cual recomienda al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, declare no viable la presente demanda de inconstitucionalidad (f. 123-129).

Sostiene, el señor Procurador que “el Acuerdo 40 de 19 de abril de 2011, emitido por el Concejo Municipal de Panamá, constituye un **acto administrativo**, reglamentario de la Ley 106 de 1973, orgánica del Régimen

Municipal, a través del cual se reorganiza y actualiza el sistema tributario del Municipio de Panamá...” (f. 125).

Por tanto considera, que el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política de la República establece la competencia de los Magistrados de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, para conocer, entre otras materias, sobre la legalidad de las resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan las entidades nacionales, provinciales, municipales, y las entidades públicas autónomas o semiautónomas (f. 127).

A criterio de la Procuraduría de la Administración debe preferirse la vía contencioso administrativa sobre la constitucional, pues resulta aplicable el principio de especialidad (f. 127).

**FASE DE ALEGATOS**

Dentro del término de publicación del edicto al que se refiere el artículo 2564 del Código Judicial, se recibieron argumentos escritos de la firma forense Tapia, Linares y Alfaro (proponentes de la demanda de inconstitucionalidad).

Los demandantes, en su escrito de alegatos, sostienen que las instituciones bancarias de la República de Panamá, no son consideradas contribuyentes municipales, por tanto no deben presentar declaraciones juradas anuales de ingresos brutos tal como lo exigen los acuerdos No. 40 de 19 de abril de 2011 y No. 40 de 24 de abril de 2012, emitidos por el Concejo Municipal de la ciudad de Panamá (f. 135).

Sostienen los demandantes que no puede exigirse el cobro de un impuesto municipal a una empresa, que desarrolle una actividad extra distrital, como es la situación de los bancos, por ende tampoco se les puede exigir que sobre esa misma actividad considerada extra municipal se presente una declaración jurada anual de ingresos brutos, ya que fue el fin último de una declaración jurada anual de ingresos brutos anuales, es el pago por parte de un contribuyente, del Impuesto sobre la Renta, el cual es un impuesto nacional y no municipal tal como lo establece el artículo 683 del Código Fiscal de la República de Panamá, que ya exige la Nación, por el perfeccionamiento de un hecho generador, jurídicamente inexistente según nuestro derecho positivo en

materia del régimen tributario, así como tampoco cumple con el principio constitucional de Reserva de la Ley o legalidad en materia tributaria, consagrado en el artículo 52 de la Constitución Política, ni en el artículo 245 que consagra la potestad tributaria delegada de municipios (f. 135).

De otra parte, afirma en sede constitucional, que los acuerdos acusados de inconstitucional crean una obligación tributaria para los contribuyentes que ya la Nación exige; además que tal obligación no está establecida en una ley formal, tal como preceptúa el artículo 52 Constitucional, pues el Municipio de Panamá lo aprobó mediante un Acuerdo Municipal, el cual constituye una norma de menor jerarquía, en la que se impone la obligación de presentar anualmente una declaración jurada del monto de sus ventas e ingresos brutos para sus operaciones dentro del Distrito de Panamá, otorgándole funciones a la Tesorería Municipal, fuera de la jurisdicción distrital, contraviniendo la Constitución (f. 137).

**DECISIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Cumplidos los trámites pertinentes, la Corte procede al examen de la cuestión constitucional.

Como viene visto, la pretensión consiste en la declaratoria de inconstitucionalidad del numeral 3 del artículo 6 y el artículo 7 del Acuerdo No. 40 fechado 19 de abril de 2011, "Por el cual se reorganiza y actualiza el Sistema Tributario del Municipio de Panamá" y la adición al párrafo transitorio del artículo 7, mediante el Acuerdo No. 40 de 24 de abril de 2012, ambos emitidos por el Concejo Municipal del Distrito de Panamá.

La Constitución Política de la República de Panamá, expresa en su artículo 18, "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas".

En ese orden de ideas, el Pleno de la Corte Suprema ha sostenido inúmeras veces que la norma antes comentada es un precepto de carácter general referente a la responsabilidad de particulares por la infracción de la

Constitución o de la Ley y de los servidores públicos por esas mismas causas y la extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de ésta. Por tanto, lo expuesto por la parte demandante no hace más que reflejar el cumplimiento de esta norma, por parte del Consejo Municipal que expidió los Acuerdos impugnados.

En efecto, al leer detenidamente los artículos impugnados por el demandante, la Corte constata que no infringen la disposición constitucional, pues de conformidad a la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y al artículo 248 de la Constitución Política, los Municipios están facultados para imponer tasas o impuestos municipales mediante Acuerdos Municipales, siendo estos los mecanismos utilizados por el Municipio de Panamá, mediante los acuerdos impugnados, por tanto los Acuerdos no son contrarios a la norma constitucional examinada.

De otra parte, el artículo 31 de la Constitución Política de la República de Panamá, expresa: "Sólo serán penados los hechos declarados punibles por ley anterior a su perpetración y exactamente aplicable al acto imputado."

De acuerdo al demandante, la norma transcrita resulta violada en concepto de violación directa por comisión, ya que los Acuerdos Municipales son normas de menor jerarquía, que sobrepasan las normas constitucionales y las leyes de la República.

A juicio de la Corte, el tema debatido encuentra adecuación en el plano administrativo, donde se discute si es viable la aplicación de impuestos a los contribuyentes del Municipio de Panamá, y sobre este tema la jurisprudencia de la Corte ha señalado que el artículo 31 de la Norma Fundamental, contiene el principio de legalidad para normas penales, y no para asuntos administrativos, como son la imposición de tasas o impuestos a los contribuyentes (Cfr. Sentencia del Pleno de 6 de junio de 2007).

De igual manera, se pronunció el Pleno de la Corte Suprema, indicando:

"En cuanto al artículo 31 de la Constitución Nacional, cabe resaltar que la doctrina jurisprudencial también se ha ocupado de brindar una postura sobre su contenido. Así por ejemplo, en

sentencia de 14 de febrero de 1991 el Pleno de la Corte Suprema de Justicia expresó que "El artículo 31 de la Constitución Nacional establece una garantía de orden penal, pero no se refiere a faltas, ni a sanciones administrativas" (Registro Judicial, febrero de 1991, pág.69). En otro fallo calendado 18 de abril de 1997, el Pleno de esta Corporación de Justicia reitera que el contenido del artículo 31 recoge el principio de legalidad en materia penal, que no es aplicable a actos de carácter administrativo (Cfr. Registro Judicial, abril de 1997, págs.109-117). Inclusive, en esta última decisión jurisdiccional se analiza detenidamente la diferencia entre sanciones penales y sanciones administrativas, para descartar el cargo constitucional alegado con apoyo en el artículo 31. En ese sentido, se sostuvo que "las sanciones administrativas no son de naturaleza penal, tanto desde el punto de vista orgánico y material, pues los órganos que la imponen son administrativos, y por el contenido dichas sanciones son el resultado de una actuación administrativa, que no tiene por finalidad hacer tránsito a cosa juzgada, sino lograr la eficacia de la administración" y que como quiera que las sanciones tachadas de inconstitucional "no son de carácter penal sino administrativo...por ello, mal puede aducirse como infringido el artículo 31 de nuestra Carta Política" (Registro Judicial, abril de 1997, págs.115 y 117). (Fallo de 26 de diciembre de 2002. Mag. César Pereira Burgos).

En consecuencia, mal podría ser vulnerado el artículo 31 de la Constitución Política de Panamá, pues la norma constitucional contiene el **principio de legalidad penal**, y no contiene principios en materia de naturaleza administrativa, pues los Acuerdos Municipales impugnados son de carácter *administrativo*, ya que se refieren a la imposición de tasas e impuestos, aspectos que no tutela esta norma constitucional.

El accionante señala además la infracción del artículo 52 de la Constitución Política, el cual consagra el el Principio de Estricta Legalidad Tributaria o "nullum tributum sine lege", es decir, que no habrá tributos sino han sido legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes.

163

La Corte desestima de inmediato la vulneración de esta norma fundamental, pues como se ha venido exponiendo en párrafos anteriores cada Municipio puede emitir Acuerdos Municipales, para imponer o crear impuestos dentro del Municipio, ya que son facultados tanto por la Constitución Política de Panamá, así como también por las leyes municipales, y esos acuerdos sean cónsonos a derechos.

En cuanto a la supuesta infracción del artículo 245 de la Constitución Nacional, señala el demandante que ha sido infringido en concepto de violación directa por comisión, pues a su juicio mediante los Acuerdos Municipales, se le exige a todos los supuestos contribuyentes municipales que desarrollan actividades extradistritales o extra municipales, como es en el caso de los bancos, la presentación de la declaración anual jurada de ingresos brutos, para determinar el aforo municipal, declaración que ya la nación le solicita para la determinación del impuesto sobre la Renta, el cual se encuentra establecido en el artículo 683 del Código Fiscal.

Sobre esta norma constitucional que define la incidencia de los impuestos municipales, la Corte Suprema de Justicia señaló en sentencia de 4 de octubre de 2007:

“en reiteradas ocasiones esta Superioridad se ha pronunciado señalando que efectivamente cuando una obra tiene carácter o incidencia nacional, no puede ser gravada con impuestos municipales, en virtud de la trascendencia que poseen.

Y es que, del artículo 245 de la Constitución se desprende que si no existe una ley que expresamente establezca lo contrario, las obras que tienen carácter nacional no pueden ser gravadas con impuestos municipales.

De la excepción que establece el artículo en referencia podemos observar que no existe una Ley que fije, de manera específica, el cobro de impuestos municipales sobre la "Autopista - acceso este del Puente Centenario"; motivo por el cual, el impuesto que la Alcaldía del Distrito de Panamá pretende cobrar, deviene en inconstitucional y por ende, la frase acusada vulnera el artículo 245 de Nuestra Carta Magna.

164

Lo anterior es así, puesto que la obra para la cual la CONSTRUCTORA URBANA, S.A., debe tramitar los permisos pertinentes de construcción, tiene incidencia nacional, ya que se trata de una obra que va a repercutir en beneficio de la economía de todo el país, toda vez que recae en la construcción de la Autopista de acceso este al Puente Centenario, que une a la ciudad de Panamá, con el resto del país, traspasando los límites del Distrito de Panamá, y que por consiguiente, tiene una función de carácter e incidencia nacional. (v.f.37 del exp.)”.

De igual manera, en sentencia de 29 de mayo de 2002, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia expresó:

“Aunado a lo anterior, si bien es cierto la construcción de la carretera se desarrolla dentro del espacio jurisdiccional del Municipio de La Chorrera, no debe perderse de vista que, tal y como lo señaló la empresa, la misma conectará con el proyecto turístico ecológico impulsado por el Gobierno Nacional en la Arenosa, específicamente en el Lago Alajuela.

Además de ello, los pobladores de este punto geográfico podrán tener de manera cómoda, acceso a otros lugares localizados dentro y fuera de las fronteras del Distrito de La Chorrera, y que no son lugareños, se trasladarían a estas áreas con mayor facilidad. La construcción de carreteras supone en gran medida el crecimiento de la economía, y esta particularidad no es privativa de un Distrito, al contrario, los beneficios que se desprende de ello, tiene relevancia a nivel nacional.

Esto nos obliga a concluir indiscutiblemente, que la incidencia del Proyecto de construcción y mantenimiento para la rehabilitación de la Carretera C.P.A. Santa Rita-Cerro Cama- La Arenosa, no sólo será a nivel del Distrito, sino con repercusiones en la economía nacional, no apartándonos, en este tema, del criterio jurisdiccional establecido por esta Corte.

Por tanto, se infiere sin mayor dificultad de todo lo planteado que, el Oficio No.2001-083 de 22 de mayo de 2001, deviene en inconstitucional ya que ha violado directamente lo preceptuado en los artículos 48, 231 y 242 de la Ley Fundamental. (R.J., mayo de 2002, pág.227-228)

Cabe destacar, que CONSTRUCTORA URBANA, S.A., está en la obligación de obtener el Permiso de Construcción para realizar la

165

construcción "Autopista - acceso este al Puente Centenario", aun cuando se declare inconstitucional la frase acusada, puesto que constituye un requisito indispensable para todas aquellas personas naturales o jurídicas que efectúen construcciones en el Distrito de Panamá, al tenor de lo dispuesto en el Acuerdo Municipal No.116 del 9 de julio de 1996.

En vista de lo anterior, y aunado, al hecho de que la Corte se ha pronunciado con anterioridad respecto a la imposición de impuestos municipales sobre obras que son de carácter o incidencia nacional, esta Corporación estima que lo procedente es declarar inconstitucional la frase "para lo cual debe cumplir con el pago de los impuestos municipales", contenida en el Segundo y Tercer, párrafo de la Resolución No.232-STL de 8 de abril de 2005, emitida por el Alcalde del Municipio de Panamá" (Cfr. sentencia del Pleno de 4 de octubre de 2007).

Como se puede observar en efecto, los Bancos establecidos en la República de Panamá, operan a Nivel Nacional, y por tanto cuentan con sucursales en varios distritos del país, así como también resulta importante indicar que los bancos se rigen por las disposiciones contenidas en el Decreto Ley 9 de 1998, modificado por el Decreto Ley No. 2 de 2008 que crea la Superintendencia Bancaria, así como por las disposiciones del Libro Cuarto del Código Fiscal. Ante ese escenario, y dadas las circunstancias de los hechos planteados ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, pues el Municipio del distrito de Panamá, le está exigiendo mediante notas a los diferentes Bancos que operan en el distrito de Panamá, y de acuerdo a lo señalado por la Superintendencia Bancaria, hasta les ha impuesto multas con amenazas de cerrar los establecimientos, es oportuno indicarle a la referida Superintendencia, que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, tiene competencia para conocer del referido litis, pues nos encontramos con una confrontación de normas legales, y el tema central debe ser analizado en esa instancia, pues de conformidad al artículo 206, numeral 2 de la Constitución Política de Panamá, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para resolver el conflicto planteado, instancia a la que se insta al peticionario sea planteada la controversia en estudio.

166

En efecto, el numeral 3 del artículo 6, del Acuerdo No. 40 de 2011, el cual ha sido demandado, expresa claramente la exigencia de una declaración jurada anual del monto de sus ventas o ingresos brutos, obtenidos...en el Distrito de Panamá...”, por consiguiente no se trata de la imposición de un impuesto dirigido a los bancos establecidos en el territorio de Panamá, y dadas esas circunstancias, no encuentra el Pleno de la Corte, que el Acuerdo esté rebasando la esfera distrital, **pues el numeral limita su campo al distrito de Panamá.**

Sin embargo, tal como se desprende de las notas acopiadas en la demanda y de la interpretación realizada por la licenciada Ivis V. Moreno C., Tesorera del Municipio de Panamá, y dadas las repercusiones nacionales e internacionales, el Pleno de la Corte se ve precisado a realizar los siguientes comentarios, pues el tema de la incidencia de los impuestos supuestamente a los Bancos, es un planteamiento que debe ser resuelto en la esfera legal, pues como expresamos anteriormente esta controversia debía ser dirimida ante las esferas administrativas, de conformidad al numeral 3 del artículo 206 de la Norma Fundamental. Es importante destacar que mediante las sentencias interpretativas, el Tribunal Constitucional establece cuál es la interpretación constitucionalmente aceptable de un precepto legal, descarta interpretaciones inconstitucionales, o bien afirma expresa o implícitamente la inconstitucionalidad de parte del contenido normativo derivado conjuntamente de un texto legal. Todo ello pone de manifiesto la cuestión central que plantean estas decisiones, y que no es otra que la de su admisibilidad o legitimidad, esto es, la de si pueden encuadrarse en las funciones que el sistema encomienda al Tribunal Constitucional.

Ahora bien, un principio interpretativo comúnmente empleado por la jurisdicción constitucional es el de conservación de las leyes, pues las leyes son un producto de los legisladores, órganos legitimados directamente por el voto popular, y por ello merecedoras de un especial respeto. De ello se deduce que el Tribunal Constitucional debe declarar en sus sentencias la inconstitucionalidad de una norma sólo en el caso de que no exista posibilidad alguna de que en cualquiera de sus posibles interpretaciones sea conforme a la Constitución. Ello implica que los preceptos de una ley pueden ser objeto de interpretaciones diversas.

167

Efectivamente, la Tesorera del Municipio de Panamá, ha interpretado de manera **contraria a la Constitución Política de Panamá**, lo que se observa con la aplicación de los Acuerdos impugnados, ya que ha extendido su ámbito de aplicación a los Bancos, tal como precisa el demandante constitucional, los Bancos establecidos en la República de Panamá, tienen incidencia en todo el país, e inclusive a nivel internacional, por tanto resulta una interpretación errada de la licenciada Ivis V. Moreno C., Tesorera del Municipio de Panamá, mediante la cual exige una declaración jurada a los Bancos establecidos en el distrito de Panamá, pues esas instancias, realizan una declaración de rentas ante el Ministerio de Economía y Finanzas, de conformidad a la Constitución Nacional, además que los Bancos no pueden por mandato legal y constitucional, ser contribuyentes del municipio en ese aspecto.

Concluido con el examen de las normas demandadas de inconstitucionales y confrontadas con la Norma Fundamental, encuentra la Corte que no violan sus disposiciones, procede a decretar de conformidad.

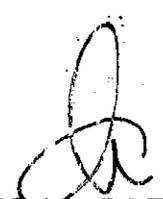
#### PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones anteriores la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que **NO SON INCONSTITUCIONALES**, el numeral 3 del artículo 6 y el artículo 7 del Acuerdo No. 40 fechado 19 de abril de 2011, "Por el cual se reorganiza y actualiza el Sistema Tributario del Municipio de Panamá" y la adición del párrafo transitorio al artículo 7 del Acuerdo No. 40 de 19 de abril de 2011, por medio del Acuerdo No. 40 de 24 de abril de 2012.

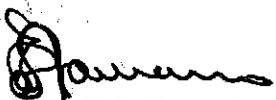
Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

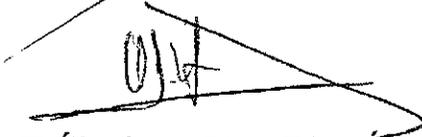
  
HARRY A. DÍAZ  
Magistrado

  
LUIS R. FÁBREGA S.  
Magistrado

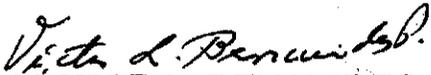
  
LUIS M. CARRASCO  
Magistrado

  
HARLEY MITCHELL D.  
Magistrado

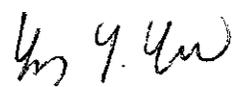
  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
Magistrado

  
OYDÉN ORTEGA DURÁN  
Magistrado

  
GABRIEL E. FERNANDEZ  
Magistrado

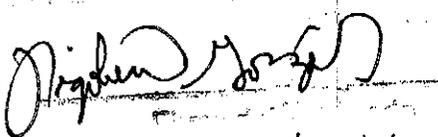
  
VÍCTOR L. BENAVIDES  
Magistrado

  
SECUNDINO MENDIETA  
Magistrado

  
YANIXSA Y. YUEN C.  
Secretaria General

2015  
17  
2:28

junio  
terce



Procurador de la Administración