

4 de marzo de 1996

Licenciado  
PEDRO CAMPAGNANI  
Gerente General del  
Instituto Panameño de Turismo.  
E. S. D.

Señor Gerente General:

En cumplimiento de nuestra misión de asesores de los funcionarios de la Administración Pública, me permito ofrecer respuesta a su Consulta Jurídica de 15 de febrero de 1996, contenida en el Oficio No.112-086-96, en el cual se nos pregunta si con la promulgación de la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, se deroga la Ley 82 de 22 de diciembre de 1976, la cual modificaba el Decreto de Gabinete No.36 de 12 de febrero de 1979; todo ello relacionado específicamente con el procedimiento para el cobro de la tasa de hospedaje por parte del Instituto Panameño de Turismo (IPAT).

Antes de examinar el fondo de su consulta, se hace indispensable considerar ciertos aspectos relativos a la derogación de las normas jurídicas.

CASTAN TOBENAS manifiesta que, la derogación es la "modificación o abolición de una norma jurídica a virtud de otra". (CASTAN TOBENAS, José. Derecho Civil Español, Común y Foral. T. I. Edit. 20va. Madrid. pág. 602).

CABANELLAS, por su lado, expresa que "la derogación es la modificación o abolición de una norma jurídica por otra procedente de autoridad legítima" (CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental. Edit. Heliasta. Buenos Aires, 1980. pág. 98).

Al respecto, los artículos 35 y 36 del Código Civil establecen los supuestos en que una determinada disposición se estima insubsistente. Particularmente, la última norma expresa lo siguiente:

**"ARTICULO 36:** Estímase ineubistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una Ley nueva que regule integralmente la materia a que la anterior disposición se refería".

Como se observa, la disposición transcrita consagra tres supuestos en los cuales una norma legal debe considerarse como "insubistente", esto es, derogada o abolida. El primero de ellos alude a la declaración expresa del legislador, en la cual se indica que determinada disposición queda derogada. La derogación expresa, manifiesta DE DIEGO, puede ser determinada o indeterminada, según se citen o no las leyes o artículos que se derogan (DE DIEGO, Clemente. Instituciones de Derecho Civil Español. T.I. Artes Gráficas. Madrid. 1959. pág. 176).

El segundo supuesto, se refiere a la derogación por razón de la incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, caso en el cual nos encontramos frente a la llamada derogación tácita, "que el Derecho antiguo llamaba subrogación, si la Ley o disposición posterior contradice la anterior". (Ibidem. pág. 176).

La última forma de derogación, que también es identificada por algunos autores como una forma de derogación tácita entre ellos (COVIELLO, FERRARA, CASTAN TOBENAS), tiene lugar cuando existe una nueva ley o disposición que regula integralmente la materia a la que la anterior Ley o disposición se refería. CASTAN TOBENAS arguye sobre este particular, que esta especie de derogación no deja de envolver una especie de incompatibilidad implícita "puesto que se ha de presumir que el legislador, en tal supuesto ha querido liquidar el pasado y establecer un sistema nuevo de principios directivos que no tolera desviaciones o injertos de leyes anteriores". (CASTAN TOBENAS, José. Ob Cit. pág. 603).

Según la parte final del mencionado artículo 36, para que una disposición sea derogada tácitamente por otra posterior que regula la misma materia, es requisito indispensable que la regulación de dicha materia se haga "integralmente"; es decir, que en la norma posterior se contemplen los mismos elementos o aspectos consagrados en la disposición anterior. Si dicha exigencia no se cumple totalmente (sino en forma parcial), se produce el fenómeno de la llamada "derogación parcial tácita", quedando insubistentes entonces, sólo aquellas partes de la disposición o ley que han sido nuevamente reguladas.

Frente a esta especie de derogación tácita, se hace necesario determinar siempre si una norma que no ha sido subrogada por otra,

resulta incompatible con una posterior, pues, si ello fuere así, la primera quedará también insubsistente. Este es el mencionado supuesto de la derogación tácita por incompatibilidad con una norma posterior.

Veamos, pues, si en base a lo expuesto se puede considerar como derogada la Ley 82 de 22 de diciembre de 1976, cuyo texto es el siguiente:

"ARTICULO 1: El artículo segundo del Decreto de Gabinete No. 36 de 12 de febrero de 1970, quedará así:

"Artículo Segundo: Los administradores, gerentes, dueños de representantes de empresas o establecimientos comerciales que presten servicio de hospedaje retendrán el (10%) del valor total de importe de cada cuenta de hospedaje. Estas personas serán responsables solidarias con el contribuyente del pago del servicio, en caso de que no hagan las retenciones en la forma indicada.

Las sumas así retenidas deberán ser enviadas al Instituto Panameño de Turismo dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente".

"ARTICULO 2: Esta Ley comenzará a regir a partir de su promulgación".

En el año de 1976, el legislador introdujo reformas a la Ley Orgánica del IPAT, mediante la Ley 83 de ese año, la cual autorizó al Instituto para: "Reglamentar la forma de cobrar y percibir sus ingresos" (art. 4); y modificó el literal f) del artículo 4 del Decreto Ley 22 de 1960, modificado por el Decreto de Gabinete No. 58 de 1968, en los siguientes términos:

"ARTICULO 4:...

f). La totalidad del servicio de hospedaje que por este medio se establece y que consiste en el diez por ciento (10%) del valor total del importe de la cuenta de hospedaje. Esta tasa será percibida por el Instituto Panameño de Turismo, quien la reglamentará".

Luego en el tránsito legislativo, el Decreto de Gabinete No.36 de 1970 fue derogado expresamente, por el artículo 11 del Decreto Ley 22 de 1989, "Por el cual se establece un procedimiento para el pago de la tasa por el servicio de hospedaje, a que se refiere el Decreto de Gabinete No.58 de 1968, modificado por la Ley 83 de 1976, y se adoptan otras medidas".

Finalmente y como es de su conocimiento, la Ley No.19 de 1992 derogó en todas sus partes el Decreto Ley No.22 de 1989, quedando el Instituto Panameño de Turismo, huérfano de un procedimiento legal para el cobro de la tasa de servicio de hospedaje.

Por todo lo anterior, es que este Despacho comparte la opinión de la Dirección de Asesoría Legal de esa Institución, en el sentido que al ser derogado el Decreto de Gabinete No. 36 de 1970 por el Decreto Ley 22 de 1989, referente al procedimiento para el cobro de la tasa por el servicio de hospedaje, siendo este a su vez derogado por la Ley 19 de 3 de agosto de 1992, debe considerarse que la Ley 82 de 22 de diciembre de 1976 ha desaparecido del mundo jurídico.

Tal aseveración, se basa en el hecho que la referida Ley, fue creada con la finalidad de modificar solamente el artículo 2° del Decreto No.36 de 1970, el cual ha sido derogado por lo que al desaparecer el instrumento jurídico que ella modificaba, debe considerarse que dicha Ley ha perdido su vigencia también.

La única forma jurídicamente viable para considerar esta ley como vigente, sería que su contenido apareciera reproducida en una nueva Ley, o que una Ley posterior a la derogatoria, establezca de modo expreso su vigencia, tal y como lo prevé el artículo 37 del Código Civil.

En conclusión, consideramos que la Ley 82 de 22 de diciembre de 1976, por la cual se modifica el Artículo Segundo del Decreto de Gabinete No.36 de 12 de febrero de 1970, ha perdido su eficacia jurídica, toda vez que el Decreto de Gabinete que ella modificaba, ha sido derogado.

No obstante lo anterior, es importante destacar que la Junta Directiva del Instituto Panameño de Turismo, por medio de la Resolución No.75-95 de 27 de diciembre de 1995, ha reglamentado el cobro de la tasa de hospedaje y además ha establecido los procedimientos de fiscalización y control, para la recaudación de dicha tasa.

Así tenemos que los artículos segundo y tercero de la citada Resolución, al referirse al cobro de la tasa de hospedaje, a la letra señalan lo siguiente:

**"ARTICULO SEGUNDO:** Los Administradores, Dueños o Representantes de las empresas o establecimientos comerciales que presten servicio de hospedaje, retendrán el diez por ciento (10%) del valor total del importe de cada cuenta de hospedaje. Estas personas serán responsables solidarias con el contribuyente del pago del servicio, en caso de que no hagan las retenciones en forma indicada.

**"ARTICULO TERCERO:** Los Administradores, Dueños o Representantes de las empresas o establecimientos de hospedaje presentarán a más tardar el día 10 de cada mes un Reporte de Retención de las sumas facturadas dentro del mes inmediatamente anterior, así como la retención del diez por ciento (10%) hecho en concepto del servicio de hospedaje.

El importe de dicho servicio será entregado al Instituto Panameño de Turismo dentro de los veinte días siguientes al mes vencido, en efectivo o mediante cheque certificado de gerencia, expedido a favor del Instituto Panameño de Turismo".

Con la Resolución en mención, se subsana el vacío dejado por la derogatoria de la Ley 82 de 1976, referente al procedimiento para el cobro de la tasa de hospedaje.

De esta manera, dejamos externada nuestra opinión en torno a la vigencia de la Ley 82 de 1976. Reciba por tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
Procuradora de la Administración