

Panamá, 31 de diciembre de 2003.

Licenciada
LIRIOLA PITTI
Gerente General del Instituto Panameño de
Turismo (IPAT)
E. S. D.

Señora Gerente General:

Nos referimos a su nota N°112AL-432-2003, calendada 11 de noviembre de 2003, y recibida en este despacho el 18 del mismo mes y año, a través de la cual consulta nuestro parecer jurídico, respecto al cobro de intereses y recargos, por la tasa del servicio de hospedaje.

Concretamente pregunta a esta Procuraduría lo siguiente:

“¿Si es viable o no el cobro de recargos e intereses por sumas retenidas y dejadas de transferir al Instituto Panameño de Turismo por parte de las empresas que ofrecen hospedaje público y que están bajo administración gubernamental?”

Criterio de la entidad consultante

Sostiene, el Departamento de Legal del IPAT, que de conformidad al Decreto Ley 22 de 1960, modificado por la Ley N°83 de 22 de 1976, que establece el servicio de hospedaje y la Resolución N°75 /95 de 1995, a través del cual se reglamenta el mismo, se dispone la obligación solidaria de los administradores, dueños o representantes

empresas, para con los contribuyentes del pago del servicio de hospedaje del valor total de cada cuenta de hospedaje, consistente en el 10%.

Sobre este punto, estiman los asesores legales que se incluyen, los denominados agentes de manejo, establecidos en el artículo 1061 del Código Fiscal, que sin desempeñar un empleo en un estamento público, recaudan dineros del Tesoro Nacional, como es precisamente, el caso de los **administradores judiciales**, nombrados por un Juez competente, por razón de un proceso legal.

En tal sentido, el administrador judicial, se hace responsable de forma solidaria con el contribuyente del pago del servicio, y está obligado a retener el porcentaje del servicio de hospedaje, en lo cual deberá cumplir con el procedimiento que para ello indiquen las disposiciones legales pertinentes.

Por lo anterior, el IPAT es del criterio jurídico que es viable el cobro de recargos e intereses, por morosidad de la tasa de servicio de hospedaje, a las empresas estatales que tenga a su cargo la administración de una empresa dedicada al servicio de hospedaje, como es el caso de los administradores, gerentes generales, incluyendo en este grupo a los administradores judiciales.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

El Decreto Ley N°22, de 15 de septiembre de 1960, tal como quedó modificado por la Ley N°83 de 12 de diciembre de 1973, orgánica del IPAT, dispone en su artículo 4 numeral (f), que forma parte del Patrimonio del Instituto, "La totalidad del servicio de hospedaje que por este medio se establece y que consiste en el 10% del valor total del importe de la cuenta de hospedaje". Esta tasa será percibida por el Instituto Panameño de Turismo, quién la reglamentará.

La Junta Directiva del IPAT, en uso de la facultad legal referida, dictó la Resolución N°75-95, de 27 de diciembre de 1995, denominada

“Reglamento de Hospedaje”. Los artículos segundo, tercero y cuarto de dicha resolución, son del siguiente texto:

“ARTÍCULO 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 la forma indicada”. (Las negritas son nuestras).

“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.”

“ARTÍCULO CUARTO: El Reporte de Retención a que se refiere el artículo anterior debe ser presentado por los administradores, dueños o representantes del establecimiento de hospedaje público en formulario que será suministrado gratuitamente por el Instituto Panameño de Turismo, en el cual se debe indicar la siguiente información:

- 1- Razón comercial del establecimiento de hospedaje público
- 2- Dirección
- 3- Número de Licencia comercial
- 4- Número de RUC y el mes correspondiente.

Dicho formulario deberá ser firmado por el Representante Legal, Gerente General o Administrador de la empresa y no causará impuesto de timbre.

La falta de este documento no libera a los administradores, dueños o representantes de la empresa que brinda el servicio de hospedaje de su responsabilidad de hacer las consignaciones correspondientes, en cuyo caso la institución aplicará a la empresa la facturación del último mes reportado”.

Las normas supracitadas, señalan el deber de los administrados de las empresas o establecimientos que presten servicios de hospedaje, a retener la tasa por servicio de hospedaje de los locales que administren, siendo responsable solidariamente con el contribuyente del comercio por el pago de las mismas, tasa que deberá remitirse al IPAT.

También se observa, que la falta de documento para hacerle el reporte de la retención de las sumas facturadas no libera a los administradores de la responsabilidad que le corresponde por no hacer la entrega correspondiente.

En ese orden de ideas, cabe señalar que la tasa por el servicio de hospedaje, es una contribución que no paga el dueño del establecimiento, ni el administrador, sino los propios huéspedes y que consiste en el 10% del importe total de la cuenta.

La tasa de hospedaje, es un importe que exige el Estado, a través del IPAT, por la especial vinculación que existe entre esta institución encargada del turismo nacional y la empresa hotelera que ofrece el servicio de hospedaje en nuestro país.

En consecuencia, todo establecimiento dedicado al servicio de hospedaje ubicado en la República de Panamá, tiene la obligación de consignar al IPAT, el importe del servicio, ya sea a través del dueño

del local, el administrador o gerente general, sin establecerse excepción alguna, pues trata de un importe que paga el huésped, y por tanto, es un deber de quienes corresponda, consignarlo al Estado, puesto que de no ser así, incurre en morosidad, y surgirán los intereses, del cual será responsable el dueño de la empresa, el administrador, gerente o representante respectivo.

Debe entenderse entonces, que todo aquel que ejerza la función de administrador en un comercio dedicado a brindar el servicio de hospedaje, será responsable solidario del cobro de la tasa de hospedaje, e igualmente de remitirla al IPAT.

En la temática consultada, alude concretamente a la figura del **administrador judicial**, de allí que para mayor comprensión del análisis, precisaremos, sobre el concepto referido, veamos.

Según Guillermo Cabanellas, el administrador judicial es la persona designada por el tribunal o juez competente, para administrar un bien particular o un patrimonio, con atribuciones amplias, para la contratación y dirección del personal necesario, determinación del régimen conservación y explotación, con la prohibición de enajenar los elementos básicos de la actividad y con la obligación de rendir cuentas, a cambio de un derecho proporcional o fijo, por su gestión. (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo I, Buenos Aires 1989)

En cuanto a la administración de fondos públicos, vale citar la Ley 32 de 1984, orgánica de la Contraloría General de la República, en su artículo 17, que expresa, " Toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y plazo que está, mediante reglamento, determine...

Toda persona, que sin ser funcionario público recauda, paga dineros de una entidad pública o, en general, administra bienes de ésta; figura también conocida como un agente de manejo".

Luego entonces, el administrador judicial, se convierte en agente de manejo, cuando administre, reciba, custodie, fondos del Estado, y por tanto, además de tener la obligación de cumplir con las funciones inherentes a la administración, deberá rendir cuentas a la Contraloría General.

En esencia, el administrador judicial, es aquel que administra un bien particular, cuya función se extiende para todas las atribuciones que tiene el administrador común, como por ejemplo contratación y dirección del personal necesario, establecimiento del régimen, el rendimiento de cuenta, entre otros, con la diferencia que el administrador judicial surge de un proceso legal, y es nombrado por un juez competente. Además, con la particularidad, que figura como un agente de manejo, cuando administra bienes del Estado

Sobre ese tópico, es oportuno citar un extracto de un Fallo de la Corte, en la Sala de lo Contencioso Administrativo, en un Proceso de Jurisdicción Coactiva, calendado 29 de enero de 1999, y dispone:

“En el proceso consta que no es cierta la afirmación del incidentista en cuanto a su representado, Crescencio Melgar, no está obligado a pagar la obligación que se le cobra en el proceso ejecutivo seguido por el Juzgado Ejecutor contra Pensión la Palma, Oleico, S.A., María Bagatelas de Papadimitriu, Nelson Rojas y Giovanni Lauri, correspondiente al período entre el 5 de enero de 1996. Esto es así, porque cuando inició su gestión como **administrador judicial**, habían sido derogadas las normas que le atribuían responsabilidad solidaria en el pago de la tasa del hospedaje a los administradores de los contribuyentes obligados a remitidas suma de dinero. Es hasta el 19 de enero de 1996, con la publicación en la Gaceta Oficial de la Resolución N°75-95 de 27 de diciembre de 1995 que reglamenta el hospedaje, que se establece nuevamente la responsabilidad solidaria a los administradores, dueños representantes de las empresas

o establecimientos comerciales obligados al pago de la tasa al señor Crescencio Melgar, hasta el 7 de agosto de 1998, cuando el señor Naterón tomó posesión de este cargo en su reemplazo.

Visto lo anterior, considera esta Sala que es excesivo el Auto N°JE-082-98 de 27 de julio de 1998, mediante el cual se decretó formal secuestro contra el señor Crescencio Melgar por la suma de B/. 8,133.95 más los intereses legales que resultaren a la fecha de cancelación, con fundamento en el certificado de alcance definitivo que reposa en foja 228 del expediente del proceso ejecutivo. Esto es así porque el señor Crescencio Melgar no está obligado a pagar que se le demanda sino a partir del 19 de enero de 1996 y hasta el 7 de agosto de 1998, **cuando dejó de ser administrador judicial**".

De lo descrito, se extrae de forma clara que el administrador judicial, está incluido dentro de la condición de administrador a que se refiere el artículo segundo y tercero del Reglamento de Hospedaje, y por ello está obligado a hacer las retenciones correspondientes por el servicio prestado, y será responsable solidariamente con el contribuyente del pago respectivo, no obstante, se deja constancia que la responsabilidad solidaria es solamente por el tiempo en que se ejerce la función de administrador.

Asimismo, el administrador judicial también será responsable, de las consecuencias legales que surjan por la no remisión al IPAT, del porcentaje por el servicio de hospedaje, por el tiempo en que ejerza la función de administrador, tal y lo dispone el artículo undécimo del Reglamento de Hospedaje que dice, " En caso de que el Administrador, Dueño o Representante del establecimiento comercial incurra en morosidad en el pago de la tasa de hospedaje retenida en este concepto, deberá cubrir con los intereses y recargos que establece el artículo 1072-A del Código Fiscal".

Resumiendo lo expuesto, podemos decir que el administrador judicial, que es designado por un Juez competente, con el propósito de administrar un establecimiento dedicado al servicio de hospedaje, tiene el deber de retener el porcentaje del Servicio de Hospedaje, consistente en el 10% y remitirlo al IPAT, y de no hacerlo dentro del tiempo oportuno estará sujeto a los intereses moratorios, adicionalmente, tendrá la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, por figurar como agente de manejo.

Sobre la interrogante que surge por razón de los establecimientos dedicados a los servicios de hospedajes administrados por entes gubernamentales, efectuamos una revisión minuciosa del Decreto Ley N°22 de 15 de septiembre de 1960, orgánica del IPAT, modificado por la Ley N° 83 de 12 de diciembre de 1976 y la Resolución N° 75/95 de 27 de diciembre de 1995, que establece el Reglamento del Servicio de Hospedaje, y no encontramos disposición alguna que refiera a la exención, de los intereses por morosidad, del servicio de hospedaje, por el hecho de que el establecimiento lo administre un ente estatal; en esto cabe destacar que el servicio de hospedaje lo paga el huésped, y no el ente estatal, por tanto si éste deja de remitir al IPAT, se entiende ha sido por negligencia del administrador.

Por consiguiente un establecimiento dedicado al servicio público de hospedaje, administrado por un ente estatal, estará sujeto al cumplimiento de las normas contenidas en el Reglamento de Hospedaje, establecido en la Resolución N°75/95 de 1995.

Por otro lado, como quiera que el administrador judicial, que administre es calificado como agente de manejo, por el hecho de recaudar o administrar bienes del Estado, en caso de irregularidades, consideramos procedente la intervención de la Contraloría General de conformidad al artículo 276 de la Constitución y artículo 1 de la Ley 32 de 1984, que disponen que es función de la Contraloría juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan supuestas irregularidades.

Esperamos haber contribuido con la gestión administrativa a su cargo, reiterándole las más sinceras muestras de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/hf.