

Panamá, 17 de diciembre de 2004.

Honorable Representante  
**ADRIAN GAMBOA**  
Presidente del Consejo  
Municipal de Antón, Provincia de Coclé  
E. S. D.

Honorable Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones como asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su nota s/n de 27 de septiembre y recibida en este despacho, el 29 del mismo mes, relacionada con el cobro de impuestos a la empresa **ROYAL DECAMERON**, propietaria del Hotel Decameron; específicamente, sobre cuál debe ser el monto aplicable a cobrar a la empresa, si el establecido en el Acuerdo N°.44 de 27 de diciembre de 1994 o el establecido en el Acuerdo N°.18 de 28 de marzo de 2000.

**Antecedentes de la consulta:**

1. Mediante el Acuerdo N°.44 de 27 de diciembre de 1994, el Honorable Concejo Municipal de Antón, reglamentó el cobro de los permisos de construcción y ocupación en el Distrito de Antón.
2. Mediante Gaceta Oficial N°.23,817 de 14 de junio de 1999, se publica el contenido del Contrato de Concesión suscrito entre el Estado y la Sociedad Hoteles Decameron S.A.
- 3.** Mediante nota s/n de 17 de enero de 2000, el Ingeniero **RENÉ A. ORILLAC**, Representante Legal de la empresa Hoteles Decameron, S.A., solicitó al Alcalde del Distrito (en esa fecha), Ingeniero **LUIS RÍOS** (q.d.e.p.), el Permiso Provisional de Construcción para la primera etapa del

Hotel Decameron Costa Blanca, según lo establecido en el **Acuerdo N°.116 del Consejo Municipal de Panamá del año 1996.**

4. Mediante nota s/n, de 8 de febrero de 2000, el Alcalde Municipal de Antón, presentó a consideración del Pleno del Consejo Municipal y de la Comisión de Hacienda , la abrogación del literal “A” y sus numerales conexos del Acuerdo Municipal N°.44 de 1994, dejando el valor absoluto porcentual del 1% para toda obra de construcción en esa jurisdicción.
5. Mediante Gaceta Oficial N°.24,035 de 18 de abril de 2000, se publica el Acuerdo Municipal N°.18 de 28 de marzo de 2000, por medio del cual el Consejo Municipal del Distrito de Antón, abroga el Acuerdo N°.44 de 27 de diciembre de 1994 y demás concordantes y se dictan nuevas disposiciones sobre materia tributaria municipal, para permisos de construcción en edificaciones, reedificaciones y de ocupación.
6. Mediante documento s/n, de 12 de noviembre de 2001, el Alcalde del Distrito de Antón, **concede permiso de construcción**, a la empresa Hoteles Royal Decameron, S.A., para que ejecute la construcción de la segunda fase de dicho proyecto.
7. Mediante **ACTA DE ENTENDIMIENTO**, suscrita por el Presidente del Concejo Municipal, **LUIS CARLOS GARCÍA**, el Alcalde del Distrito, **LUIS ANTONIO RÍOS** (q.d.e.p.) y, el señor **LEONARDO GONZÁLEZ MATÍNEZ**, en representación de los Hoteles Decameron, S.A., los suscritos, convinieron en pactar los montos a pagar por la empresa en concepto de tasas, por la construcción de la segunda fase del Hotel denominado

**ROYAL DECAMERON COSTA BLANCA.**

De igual forma, en la cláusula séptima de dicha Acta de Entendimiento, se dejó expresado y convino, que en el mes de febrero de 2002, los mismos **NEGOCIARÍAN** las tasas para los impuestos de construcción y ocupación.

8. En nota fechada 24 de octubre de 2002, el Director General de los Hoteles Decameron, S.A., **LEONARDO GONZÁLEZ**, remitió al Alcalde del Distrito de Antón, la Tabla de liquidación para el pago de impuestos de construcción del Hotel Royal Decameron Costa Blanca.
9. El 6 de agosto de 2004, la representante legal de la empresa, **KIRA IVETTE DE GARCÍA**, dirigió al señor **ARÍSTIDES RODRÍGUEZ** Alcalde del Distrito de Antón, la solicitud de Permiso Provisional de Construcción para la segunda etapa del Proyecto Costa Blanca Golf & Villas; no obstante en dicha nota, la representante legal señala que las obras de urbanismo y edificación de Town House, se harán de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo 116 del Concejo Municipal de Panamá, para el año 1996.

**Análisis jurídico de los antecedentes presentados con la consulta:**

Este despacho considera necesario, previo a dar su respuesta a las interrogantes formuladas en su consulta, hacer las siguientes observaciones a los antecedentes y/o documentos aportados en la misma:

1. El Acuerdo N°.44 de 27 de diciembre de 1994 fue **DEROGADO**, mediante el Acuerdo N°.18 de 28 de marzo de 2000, por lo tanto, el mismo no está vigente.
2. El referido Contrato de Concesión entre el Estado y la Sociedad **HOTELES DECAMERON, S.A.**, no exonera a la empresa del pago de tasas municipales, establecidas previamente en la Ley N°.106 de 1973, sobre el Régimen Municipal.

Lo anterior tiene su fundamento en lo establecido en el numeral 12 del artículo 8 sobre “**OBLIGACIONES DE LA CONCESIONARIA**”, que establece lo siguiente:

“12- LA CONCESIONARIA será responsable ante EL ESTADO, **los Municipios y autoridades en general, por todas las obligaciones fiscales, compromisos o deudas que adquiera durante la vigencia de este contrato**, así como también por pagos de salarios y prestaciones laborales a sus empleados e indemnizaciones a terceros. LA CONCESIONARIA estará obligada a gestionar y adquirir a su propio costo todos los permisos, licencias y exoneraciones que tenga derecho en virtud del presente contrato.” (El resaltado es nuestro)

3. La nota s/n de 17 de enero de 2000, mediante la cual el Representante Legal de la empresa solicitó al Alcalde del Distrito de Antón, el Permiso Provisional de Construcción para la primera etapa del Hotel Decameron Costa Blanca, contiene tres (3) aspectos de importancia, a saber:
  - a. La solicitud está dirigida al Alcalde del Distrito; no obstante, el mismo no está facultado legalmente para otorgar este tipo de permisos. En todo caso, corresponde a la Dirección de Ingeniería Municipal del Distrito de Antón, su otorgamiento.
  - b. En este documento, los representantes legales de la empresa Hotel Decameron Costa Blanca, hacen alusión al Acuerdo Municipal 116 de 1996, dictado por el Municipio de Panamá, lo que resulta contrario a derecho, tomando en consideración que este Acuerdo no es aplicable en otra jurisdicción distinta al lugar donde fue dictado. Lo anterior se fundamenta en el artículo 14 de la Ley N°.106 de 1973, que reza así:

“Artículo 14. Los Concejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que **tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito**” (El resaltado es nuestro)

- c. Adjunto a la referida nota, la empresa Hotel Decameron Costa Blanca, presentó ante el despacho del Alcalde del Distrito, un detalle de impuestos de construcción (del Proyecto Costa Blanca – Farallón), en el cual se reflejaba el valor, porcentaje e impuestos a pagar por las obras. En este sentido debemos señalar, que los

impuestos, tasas y/o contribuciones municipales no las establecen los particulares según sus criterios; éstos, deben existir previamente dentro del Régimen Municipal de cada Distrito.

4. Mediante Acuerdo N°.18 de 28 de marzo de 2000, publicado en la Gaceta Oficial N°.24,035 de 18 de abril de 2000, el Concejo Municipal del Distrito de Antón, derogó en todas sus partes, el Acuerdo N°.44 de 27 de diciembre de 1994 sobre materia tributaria y, estableció en su artículo segundo lo siguiente:

**“Artículo Segundo:** GRAVESE lo referente a permisos de construcción en el ámbito de Ingeniería en general:

**A.** Obras Civiles e Hidráulicas, cortes y rellenos edificaciones y reedificaciones, adiciones, anexos y demoliciones.

**A.1** Valor Lineal Único del uno (1%) POR CIENTO SOBRE EL COSTO REAL DE LA OBRA”

Lo anterior quiere decir, que toda obra que se construyó a partir del mes de marzo de 2000, debe pagar un costo único del 1% sobre el costo real de la obra.

5. El documento fechado doce (12) de noviembre de dos mil uno (2001), mediante el cual el Alcalde del Distrito de Antón, concedió permiso de construcción a la empresa Hotel Royal Decameron, para la segunda fase del proyecto, se emitió al margen de la ley, tomando en consideración, que los Alcaldes Municipales no están facultados para emitir ese tipo de actos; los permisos de construcción los otorga la Dirección de Ingeniería Municipal, y no la Alcaldía.
6. Este despacho ve con preocupación, un documento al cual denominaron **ACTA DE ENTENDIMIENTO**, que fue firmado por el Presidente del Consejo Municipal, el Alcalde del Distrito de Antón y un Representante de la empresa Hoteles Decameron, S.A., tomando en consideración, que en sus diferentes cláusulas se pactaron algunos aspectos en materia tributaria, que a nuestro juicio, también están al margen de la ley. Veamos:

“ ...

**TERCERA:** Declara **LA CADENA HOTELERA** que pagará a El Municipio de

Antón la suma de Treinta y Cinco Mil Balboas (B/35,000.00), en concepto de tasas e impuestos Municipales, correspondientes a los siguientes rubros:

1. **IMPUESTO DE CONSTRUCCIÓN** por las **EDIFICACIONES CONSTRUIDAS** en el año dos mil uno (2001), correspondientes a la **FASE II DEL HOTEL ROYAL DECAMERON COSTA BLANCA**, consistente en doscientos cuarenta (240) habitaciones adicionales con sus respectivos lobby dos (2) restaurantes adicionales, dos (2) bares adicionales, cinco (5) piscinas y los servicios complementarios.
2. **IMPUESTO DE OCUPACIÓN** por las edificaciones construida en el año dos mil uno (2001), correspondiente doscientos cuarenta (240) habitaciones de la Fase II y Obras Conexas del Hotel Royal Decameron Costa Blanca.
3. **IMPUESTO** por la **OPERACIÓN** de todos los **RESTAURANTES** que operan en el Hotel Royal Decameron Costa Blanca, por el período fiscal correspondiente al año dos mil uno (2001).
4. **IMPUESTO POR LA OPERACIÓN DE TODOS LOS BARES** que operan en el Hotel Royal Decameron, Costa Blanca por el período fiscal correspondiente al año dos mil uno (2001).
5. **IMPUESTO POR EL EXPENDIO DE LICOR EN TODOS LOS BARES** que Operan en el Hotel Royal Costa Blanca por el período fiscal correspondiente al año dos mil uno (2001).
6. **IMPUESTO** por todos los **SERVICIOS ALTERNOS O CONEXOS** que se prestan a los huéspedes del Hotel, como por ejemplo **ALQUILER DE AUTOMÓVILES, ALQUILER DE MOTOCICLETAS, ALQUILER DE CABALLOS, ALQUILER DE EQUIPOS DEPORTIVOS MARINOS Y VENTA DE ARTÍCULOS.**
7. **IMPUESTO** por el servicio de **RECOLECCIÓN DE BASURA** al Hotel

Royal Decameron Costa Blanca, por el período fiscal correspondiente al año dos mil uno (2001).”

Debemos señalar, que la Ley N°.106 de 1973, no faculta al Alcalde del Distrito ni a los particulares, pactar o establecer los costos por tasas, impuestos o contribuciones distintos a los establecidos en el régimen impositivo de cada Distrito.

En este sentido, debemos referirnos a lo que establece el artículo 4 de la Ley N°.106 de 1973:

**“Artículo 4.** Las corporaciones o **personas** que legalmente representen a los Municipios, **cuando actúen** en nombre de éstos y estén legalmente autorizados para ello por el respectivo Consejo, tendrán capacidad para adquirir, reivindicar, conservar, explotar obras y servicios públicos dentro de su territorio para obligarse o en fin ejercitar toda clase de acciones en el orden judicial-administrativo, fiscal o contencioso-administrativo”. (El resaltado es nuestro).

En este sentido, el Presidente del Consejo Municipal de Antón no estaba facultado para pactar o convenir el cobro de los impuestos a la empresa Hoteles Decameron, S.A., como fueron establecidos en la cláusula Cuarta del Acta de Entendimiento, ni tampoco **NEGOCIAR** a futuro, el cobro de impuestos.<sup>1</sup>

Esta función es privativa del Concejo Municipal (como Cuerpo Colegiado), tal y como lo establece el artículo 17, numeral 8 de la citada ley:

**“Artículo 17:**

...

8. Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales”

En consecuencia, somos del criterio que el Alcalde del Distrito de Antón ni el Representante de la Empresa Hoteles Decameron S.A., estaban facultados legalmente para firmar dicha **ACTA DE ENTENDIMIENTO**.

---

<sup>1</sup> Véase cláusula Séptima del Acta de Entendimiento.

**Cláusulas del Acta de Entendimiento:**

“ ...

**CUARTA:** Declara LA CADENA HOTELERA, que pagará a EL MUNICIPIO de Antón la suma Treinta y Cinco Mil Balboas (B/.35,000.00) antes mencionada de la siguiente forma:

- 1- La suma de DIEZ MIL BALBOAS (B/.10,000.00) el día 9 de Noviembre de 2001.
- 2- La suma de VEINTICINCO MIL BALBOAS (B/.25,000.00) el días 31 de Diciembre de 2001.

.....

**SÉPTIMA:** Las partes **NEGOCIARÁN** en el mes de Febrero del año dos mil dos (2002) las Tasas para **IMPUESTOS de CONSTRUCCIÓN Y OCUPACIÓN** así como las formas de pago de las tasas o **IMPUESTOS MUNICIPALES** por y todos los **RESTAURANTES, BARES, EXPENDIOS DE LICOR, SERVICIO DE RECOLECCIÓN** de basura y los **OTROS SERVICIOS** conexos o alternas que se le ofrecen a los huéspedes del Hotel Royal Decameron, Costa Blanca, detallados en la cláusula tercera del presente acuerdo”

Como señaláramos anteriormente, ninguna de las autoridades que rubricaron el Acta de Entendimiento, estaban facultadas para ello, como tampoco pactar este tipo de acuerdos con particulares.

El Capítulo V de la Ley N°.106 de 1973, establece claramente el procedimiento para el cobro de impuestos o contribuciones Municipales y, no es a través de un Acta de Entendimiento el medio idóneo para ello.

En lo que respecta a la cláusula séptima, esta está pactada bajo condiciones no permitidas por la ley; lo anterior quiere decir, que no se pueden pactar cláusulas futuras e inciertas (indeterminables), como lo es el hecho de establecer que las partes **NEGOCIARÁN** en el mes de febrero del año dos mil dos (2002) las Tasas para impuestos de construcción y ocupación, así como las **FORMAS DE PAGO** de las tasas y/o impuestos. Debemos recordar, que el Acuerdo N°.18 de 28 de marzo de 2000 está vigente, y en él, está reglamentado todo lo concerniente al cobro de los impuestos de permiso de construcción y ocupación en el Distrito de Antón.

8. Mediante nota de 24 de octubre de 2002, el Director General de Hoteles Decameron, S.A., Sr. Leonardo González, dirigió al Alcalde de Antón Ing. Luis Ríos (q.d.e.p.) una Tabla de liquidación para pago de impuestos y en la misma señaló lo siguiente:

“Ingeniero  
Luis Ríos  
Alcalde  
**MUNICIPIO DE ANTÓN**  
E. S. D.

Respetado señor Alcalde:

Adjunto a la presente, me permito remitir pago correspondiente a la liquidación del impuesto de construcción de las obras correspondientes al Casino, Centro de Convenciones y obras menores del Hotel Royal Decameron Costa Blanca de acuerdo a lo conversado el pasado martes 22 de octubre a las 4:00 p.m., de acuerdo con la siguiente liquidación.....

***--Continúa señalando la nota:--***

Asimismo confirmamos que de acuerdo a lo establecido en la reunión de Comisión de Finanzas, con éste pago se ratifica el acuerdo en el sentido de que a partir de la fecha y por los años subsiguientes en la construcción del desarrollo turístico Costa Blanca, se seguirán aplicando los pagos de impuestos de construcción según la misma tabla...” (El subrayado es nuestro)

**Veamos los aspectos más relevantes de la citada nota:**

- a. A la empresa **HOTELES DECAMERON, S.A.**, no le corresponde ni es competente para establecer de modo alguno, ninguna tabla de liquidación para el pago de impuestos; éstos, deben ser calculados única y exclusivamente por el Tesorero Municipal, es base a lo previamente estatuido en el Régimen Impositivo del Municipio de Antón y lo establecido en la Ley N°.106 de 1973.
- b. Los impuestos municipales no se fijan tomando como base una conversación entre una Autoridad Municipal (El Alcalde) y un particular (Hoteles Decameron, S.A.)
- c. Los porcentajes a cobrar al momento de la liquidación, deben ser los establecidos en el Acuerdo N°.18 de 28 de marzo de 2000 y, no los que se hayan pactado extra o contractualmente en otro tipo de documento.

- d. El Alcalde del Municipio de Antón, no estaba legitimado para pactar de forma alguna mediante ningún acto administrativo, que a partir del 24 de octubre de 2002 y, por los años subsiguientes en la construcción del desarrollo turístico Costa Blanca, se seguirían aplicando los pagos de construcción según la misma tabla aplicada.
9. Mediante nota s/s de 16 de agosto de 2004, el Representante Legal de **HA Engineering, Inc**, Kira Ivette de Gracia y por los Hoteles Decameron, S.A., el Apoderado Legal licenciado Leonardo González, solicitaron al Alcalde del Municipio de Antón, señor Arístides Rodríguez, el **PERMISO PROVISIONAL DE CONSTRUCCIÓN**, para la Segunda Etapa del Proyecto de Costa Blanca Golf & Villas, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo N°.116 de 1996, del Consejo Municipal de Panamá.
- a. Los Alcaldes Municipales, no están facultados para otorgar permisos provisionales de construcción, pues ésta, es una función privativa de la Dirección de Ingeniería Municipal del Distrito de Antón.
  - b. El Acuerdo N°.116 de 1996, no le es aplicable a las obras construidas o en construcción, de la cadena de Hoteles Decameron, S.A., en virtud de que dicho Acuerdo solo tiene fuerza legal dentro de la jurisdicción donde fue dictado; o sea, en el Distrito de Panamá.

Luego del análisis jurídico de los documentos remitos a este despacho, relacionados con su consulta, nuestro criterio es el siguiente:

**Las interrogantes:**

**“1.** El Municipio de Antón a través de la Tesorería debe cobrar el impuesto de construcción basado en el Acuerdo No. 44 de 27 de diciembre de 1994 “Por medio del cual se reglamenta el cobro de impuesto de los permisos de construcción y ocupación en el Distrito de Antón” o en el Acuerdo Municipal No. 18 de 28 de marzo de 2000 “Por medio del cual el Honorable Consejo Municipal del Distrito de Antón abroga el Acuerdo No. 44 de 27 de diciembre de 1994 y demás concordantes, y se dictan nuevas disposiciones sobre la materia tributaria municipal para permisos de construcción en edificaciones, reedificaciones y ocupación”.

El Municipio de Antón deberá cobrar, a través de la Tesorería el impuesto de construcción y ocupación en virtud de lo establecido en al Acuerdo N°.18 de 28 de marzo de 2000, por medio del cual de **DEROGA** en todas sus partes el Acuerdo Municipal N°.44 de 27 de diciembre de 1994.

“**2.** El Municipio de Antón a través de un convenio como el contenido en el Acta de Entendimiento de 22 de enero de 2001, puede acordar cobrar impuestos a Decameron como a cualquier otro contribuyente de manera global, es decir, un monto total y definitivo sobre todas las actividades lucrativas gravables que se realicen y en las que se vayan a realizar en un período fiscal”.

Con respecto a su segunda interrogante debemos señalarle, que el Municipio de Antón **no está facultado legalmente** para pactar, cobrar, acordar y/o establecer cualquier otro tipo de impuesto, tasa o gravamen que la ley no haya establecido previamente dentro del respectivo Régimen Impositivo. Las personas que firmaron dicha Acta de Entendimiento no estaban facultadas para suscribir dicho documento.

“**3.** Si el Convenio o Entendimiento, se renueva automáticamente su vigencia cada año y si el mismo tiene plena vigencia en la actualidad.”

A. El Convenio (según lo denominan ustedes) o Entendimiento, **no se renueva** automáticamente su vigencia cada año, por las siguientes razones:

1. En el mismo instrumento, no se pactó la condición de la renovación, de manera expresa, ni tácitamente.
2. En materia fiscal o tributaria, no existe la renovación de actos (Contratos, Convenios o Actas de Entendimiento), mediante los cuales el Estado o el Municipio, exonere del pago de tasas, impuestos o contribuciones a particulares, al margen de la ley o no previstas en ésta.

“**4.** Si el Contrato suscrito entre el Estado y la Empresa DECAMERON, exonera a la empresa de realizar los pagos municipales a los que halla lugar”

Con respecto a su última interrogante debemos indicarle que el numeral 12, de la cláusula octava, del Contrato de Concesión celebrado entre el Estado y la Sociedad Hoteles Decameron, S.A. establece que LA CONCESIONARIA (la Empresa), será responsable ante EL ESTADO, **los Municipios** y autoridades en general, por todas las obligaciones fiscales, compromisos o deudas que adquiera durante la vigencia de este contrato.

El Estado no puede exonerar del pago de impuestos municipales o conceder exenciones de derechos, de lo contrario violaría el principio constitucional consagrado en el artículo 245 que establece lo siguiente:

**“Artículo 245.** El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacer mediante Acuerdo Municipal”.

Siendo la Ley N°.106 de 1973, el procedimiento especial por la cual se dicta las normas del régimen municipal, este despacho expresa sus conclusiones y recomendaciones en los siguientes términos:

1. El Acuerdo N°.18 de 2000, está plenamente vigente y es de forzoso cumplimiento, si excepciones.
2. El Acta de Entendimiento fechada 22 de enero de 2002, no es prorrogable.
3. Este despacho recomienda al Honorable Consejo Municipal del Distrito de Antón que:
  - a. El Tesorero Municipal deberá solicitar en el menor tiempo posible, la intervención de la Contraloría General de República, y requerir de ésta, un auditó con carácter de urgencia, sobre el manejo de los fondos o arcas municipales, bajo las administraciones anteriores en que se dieron todas estas gestiones con la Empresa Hotelera Decameron S.A.
  - b. De encontrarse una lesión patrimonial sobre los bienes del Municipio de Antón, concurrir ante las jurisdicciones competentes y, ejercer las acciones legales que corresponda.

De esta manera esperamos haber atendido debidamente su solicitud, atentamente;

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración