

Panamá, 8 de marzo de 2001.

Licenciado

Alexis Portocarrero

Tesorero Encargado del Municipio de Colón
Distrito de Colón, Provincia de Colón.

E. S. D.

Señor Tesorero:

Por medio de la presente, hago llegar nuestra opinión jurídica a su interrogante expuesta en la Consulta Administrativa identificada como Oficio N.TE-10 4 de 27 de diciembre del 2000, llegada a esta Procuraduría el día 29 de diciembre del 2000.

En la consulta se nos pregunta si el Municipio de Colón está legalmente facultado para cobrarle a la Corporación Financiera Nacional, (en lo sucesivo COFINA), impuestos municipales, por la realización de sus actividades mercantiles dentro de ese Distrito.

Situación de Hecho¹

1. La empresa CENTRO MÉDICO CARIBE S.A, fue intervenida por la CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL, con la finalidad de hacer válido su derecho de garantía real, sobre la administración y el patrimonio de aquella empresa, y con ello, resarcirse de alguna manera de la financiación que le facilitara a los Directivos de ese Centro Médico.
2. Luego de esta actuación procesal, COFINA administró por algún tiempo este centro de salud privado.

¹ De esta información da cuenta la Nota GG-C-041-01 de 22 de enero de 2001, dirigida a esta Procuraduría por la licenciada Elia M Quiodettis B, Gerente General de COFINA.

3. Ante la virtual situación de desmejoramiento económico acelerado de la empresa, por medio del Auto N. 1878 de veintinueve (29) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), proferido por el Juez de Circuito, Ramo Civil de Colón, la empresa fue declarada en estado de Quiebra.
4. El día trece (13) de octubre del dos mil (2000), materialmente pasa la Administración del Centro Médico Caribe, de COFINA, a manos de un curador de la quiebra, el licenciado ISAÍAS BARRERA ROJAS.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Para dar respuesta a su interrogante sugerimos diferenciar la solución en dos momentos o situaciones fácticas diferentes: por un lado la situación del Centro Médico Caribe, cuando estaba administrado por la Corporación Financiera Nacional y, por otro lado, la actual situación del Centro Médico Caribe, cuando está en franco proceso de liquidación y quiebra de sus activos, y por lo tanto está siendo administrado por un Curador de la quiebra.

1. La situación del Centro Médico Caribe, cuando estaba bajo la administración de COFINA.

Naturaleza Jurídica de COFINA.

El Estado actúa, según las necesidades y naturaleza de los servicios que atiende, de acuerdo con las reglas del derecho público o del privado, a través de sociedades de economía mixta, cuando lo hace en colaboración con el capital privado, o por intermedio de empresas totalmente oficiales, cuando opera únicamente con sus propios recursos.

Entre los caracteres que tipifican, por disposición de la ley, las entidades descentralizadas que se organizan como empresas industriales y comerciales del Estado, está que desarrollan sus

actividades conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley, subordinando sus actividades a uno u otro, según los términos de la ley formal, que en el caso de COFINA, según el artículo 10 de la Ley 65 de 1975², modificada por el artículo 3 de la Ley 46 de 1978³, se establece como un organismo vinculado a la administración, aunque su régimen legal sea mixto, en parte de derecho público y en parte de derecho privado, con primacía del segundo, según los estatutos que rigen su funcionamiento.

El criterio para definir los dos sectores es el de que, en general, la creación, organización y algunos aspectos de su funcionamiento, control fiscal, inspección técnica, **relación tributaria** y relaciones con la administración, están sometidos a disposiciones de derecho público.

No obstante, las actividades específicas de naturaleza bancaria y de financiación comercial que realizan están reguladas por el derecho privado, con las excepciones que la ley establece.

Régimen de excepción tributaria a favor de COFINA.

Como se deja ver claramente en el artículo 4 de la Ley 65 de 1975, COFINA, en su doble naturaleza público-privada, está exonerada del pago de impuestos. Veamos:

“Artículo 4. La Corporación Financiera Nacional está libre del pago de impuestos, contribuciones o gravámenes y los bonos, títulos y demás valores que emita gozarán del mismo régimen aplicable a los títulos del Estado, en lo concerniente a exoneraciones tributarias y su utilización como fianzas o depósitos en gestiones administrativas o judiciales”.

² Publicada en la gaceta Oficial numero 17. 992 del 22 de diciembre de 1975.

³ Publicada en la gaceta Oficial numero 18. 647 del 23 de agosto de 1978

De ahí que, es la ley la que exonera expresamente a este Organismo del pago de impuestos, y por ello hoy en día no es aplicable el régimen de obligaciones tributarias impuestas en la Ley 106 de 1973. O sea que, la Ley 65 de 1975 cumple con la restricción constitucional⁴ de permitir las exoneraciones tributarias por medio de la ley formal.

Del estudio de las disposiciones referidas este despacho deduce que, el régimen legal de los actos de COFINA, se pueden determinar así:

- a. Los actos referentes a su creación, organización, control fiscal, **tributación** y relaciones con la administración central, es decir, los que realizan como parte del Estado y en razón de su vinculación con los organismos principales de aquella, son de carácter administrativo y, como tales, están regidos por normas de derecho público, contenidas en el acto de su constitución, los estatutos, y las leyes y reglamentos especiales que regulen estas actividades;
- b. También, con iguales razones, son actos administrativos regidos por el derecho público, los que las empresas realicen en desarrollo de funciones puramente administrativas.
- c. En el caso de las actividades de financiación comercial, independientemente de tener carácter lucrativo, no ocasionan impuesto alguno ya que así lo establece expresamente la Ley 65 de 1975.

Así las cosas, durante el tiempo que el CENTRO MÉDICO CARIBE, fue administrado por COFINA, a esta empresa del Estado no se le puede obligar al pago de impuesto alguno, ya que dicha empresa

⁴ Me refiero específicamente al artículo 48 de la Constitución que establece que nadie está obligado a pagar contribuciones ni impuestos, que no estuvieren legalmente establecidos cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes". En este giro, la interpretación de este artículo constitucional es un su sentido contrario, es decir que no podrán haber exoneraciones fiscales o tributarias, sin una ley expresa que lo permita.

pública no puede ser considerada como sujeto de una obligación tributaria local, por estar directa y legalmente exonerada.

2. La Actual situación del Centro Médico Caribe, al estar bajo la administración de un Curador de la quiebra.

Luego del trece de octubre del dos mil, la situación ha cambiado pues, a partir de esta fecha se hace efectivo el proceso de quiebra del Centro Médico Caribe, hecho éste que obliga a pensar en la extinción de la obligación a pagar⁵. O sea que, luego de esta fecha, ya no es COFINA la administradora sino que la empresa ha pasado a un franco proceso de liquidación de su patrimonio y por ello, ya no es sujeto de obligación tributaria. Claro está, ello no significa que la localidad de Colón no pueda hacer valer su derecho de crédito, en el caso de que lo tenga, por razón de impuestos no pagados, cuando ya no estaba en manos de COFINA.

Esta situación plantea la necesidad de que el tributo local de Colón, sea defendido ante la ejecución del patrimonio de la empresa de salud.

Es decir que hoy en día, el desenvolvimiento de los hechos económicos de la empresa no le permiten a ésta, hacer frente a sus créditos y por ello, la Tesorería de Colón debe introducir una acción o recurso legal a fin de hacer valer su crédito en la vía ejecutiva y cobrar su derecho de crédito tributario.

Conclusión General.

Por todo lo expuesto, le señalo que la Municipalidad de Colón, durante el tiempo que COFINA, detentaba la Administración del Centro Médico Caribe, no tiene la facultad legal de imponerle a la Corporación Financiera Nacional, impuesto municipal alguno, ya que la Ley 65 de 1975, le exonera de tal imposición.

⁵ Esto según lo establecido en el artículo del Código Fiscal que a letra establece: "Artículo 1073.- Los créditos a favor del Tesoro se extinguen:

1. Por su pago;
2. Por prescripción de quince años; salvo en los casos en que este Código o leyes especiales fijen otro plazo; y,
3. Por falta de persona o cosa legítimamente responsable.

Ahora bien, luego del trece de octubre al pasar la empresa al proceso de quiebra declarada judicialmente, tampoco es sujeto de obligación tributaria, porque la obligación tributaria ha dejado de tener alguna virtualidad jurídica.

En todo caso, en el tiempo en que la Administración Tributaria Local (La Tesorería Municipal de Colón) ha tenido el derecho de percibir los impuestos correspondientes, de parte del Centro Médico Caribe, se generó un crédito que tiene prelación; el cual debe ser exigido en el actual Proceso Ejecutivo. Es decir que el Municipio debe hacer valer su derecho de crédito frente a los bienes que se estén rematando del Centro Médico Caribe, en una acción judicial como tercería coadyuvante.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, quedo de usted,

Atentamente,

Original }
Firmado } **Licda. Alma Montenegro de Fletcher**
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.