

Panamá, 4 de marzo de 2002.

Señor
Franklin E. Valerin A.
Tesorero Municipal
Distrito de Chepo
Provincia de Panamá
E. S. D.

Señor Tesorero Municipal:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales de servir de consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota del 20 de noviembre del 2001. Por tratarse de varias interrogantes procederemos con el examen individual de cada una de ellas.

La primera se expresa en el tenor siguiente:

1. *“Si la Empresa Constructora del Istmo S.A. tiene que pagarnos el 1% del total de la obra que realiza en el Distrito de Chepo que consiste en la construcción, mantenimiento, rehabilitación de la carretera Puente Bayano-Tortí por un valor de B/.8,798,000.00 (ocho millones setecientos noventa y ocho balboas con 00/00).”*

Debemos hacer la salvedad que vuestro criterio jurídico adjuntado a la presente interrogante ha sido amplio y detallado. En primera instancia, se señala que *“la potestad tributaria que poseen los municipios deriva indefectiblemente de la Constitución y la Ley”*.

Efectivamente, esto se da en función del **poder tributario municipal** que es la facultad expresa, limitada en su ejercicio no sólo por los preceptos

constitucionales sino por las determinaciones legales que fijan la materia sobre la cual el Municipio puede organizar el sistema tributario; establecen la competencia municipal y le fija el territorio sobre el cual ejercerá dicha competencia.¹

Los *preceptos constitucionales* que nos interesan se encuentran en los **artículos 242, 243 y 245** de la **Constitución Política** de la República de Panamá, tal y como se señala en el criterio jurídico adjunto a su consulta.

Las *determinaciones legales* que fijan la materia sobre la cual el Municipio de Chepo puede organizar el sistema tributario, están recogidas en la **Ley 106** de 8 de octubre de 1973, modificada por la **Ley 52** de 1984 y en el **Acuerdo No. 63** de 17 de octubre de 1995 "*Por la cual se establece el nuevo régimen impositivo del Municipio de Chepo*".

El **Acuerdo No. 41** de 24 de julio de 2001 "*Por el cual se dictan nuevas disposiciones para reglamentar la construcción y reconstrucción de carreteras, caminos, calles, pistas de aterrizaje y otros en el Distrito de Chepo*" implementa particularmente los tributos objetos del conflicto planteado.

Vuestros asesores legales citan pues el **artículo 74** de la **Ley 106** de 1973 que subraya que "*serán gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito*"

En adición, debemos citar el **artículo 75** que declara en el mismo orden de ideas:

"Artículo 75: Son gravables por los municipios los negocios, actividades o explotaciones siguientes:

....

15. Canteras y extracciones de tierra, arcillas o tierras arcillosas con fines industriales o comerciales prescindiendo de la propiedad del terreno;

....

21. Edificaciones y reedificaciones;

....

48. Cualquier otra actividad lucrativa."

¹ Luqui, Derecho Constitucional Tributario, Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1993, p.344

Sobre este artículo la Sentencia de Constitucionalidad de 11 de abril de 1989 señaló lo siguiente:

“A pesar de que la lista de actividades gravables por los municipios es bastante comprensiva...el Legislador no quiso tomar el riesgo de que otras actividades lucrativas pudieran estarse desarrollando en el futuro y que las mismas por no estar incluidas en esta numeración, no pudieran gravarse. Por ello en lugar de seguir el principio de número cerrado...lo que estableció fue una solución permanente con una fórmula que hiciera posible legalmente, que cualquiera otra actividad lucrativa, no descrita en el artículo 75...sea gravable por el Municipio.”

De igual forma, vale recordar que todas las actividades comerciales, de servicios e industriales que se efectúen o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales directa o indirectamente están sujetas a impuestos. El hecho generador de los impuestos es el *ingreso bruto*, obtenido de la venta o prestación de servicios gravados en la localidad donde el contribuyente desarrolle su actividad, independientemente de que las ventas o prestaciones de servicios las efectúe total o parcialmente en otros municipios.

A estos efectos y tal como vuestro criterio legal apunta, el Municipio de Chepo cuenta con el Acuerdo Municipal No. 41 de 24 de julio de 2001 donde se estipula en su artículo primero el cobro del “*impuesto de construcción y reconstrucción de carretera, caminos, calles, pistas de aterrizaje y otros al uno por ciento (1%) sobre el costo total de la obra*”.

De esta forma el Acuerdo Municipal busca establecer un equilibrio entre los legítimos intereses del contribuyente y del Erario Municipal, apegándose al principio de proporcionalidad.

La *proporcionalidad tributaria* se relaciona con la *capacidad contributiva*: la carga tributaria sobre la riqueza debe ser adecuada y razonable. La presión que el tributo produce sobre la riqueza debe guardar, según la naturaleza y características del tributo, una cierta medida que para ser justa no debe exceder lo que aconseje una razonable prudencia.

Presión tributaria y proporcionalidad son conceptos que marchan unidos y se armonizan. La proporcionalidad podría equipararse al grado o medida (metro) con que se determina la presión tributaria.²

² Luqui, ob.cit, p.54

Aunado a esto, subrayamos que el principio de legalidad “no hay tributo sin Ley que lo establezca” toma forma precisamente en el artículo 76 de la Ley 106 de 1973, Capítulo IV “Los Derechos y Tasas”:

“Artículo 76: Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

....

4. Licencias para construcciones de obras;

....”

El principio de legalidad se ve una vez más reflejado en el Capítulo V “Procedimientos para el cobro de impuestos o contribuciones” de la Ley 106 de 1973, específicamente en el artículo 84, que dice:

“Toda persona que establezca en los distritos de la República cualquier negocio o empresa o actividad gravable está obligada a comunicarlo inmediatamente al Tesorero Municipal para su dasificación e inscripción en el registro respectivo.”

Considerando lo analizado, este despacho concuerda con el parecer jurídico presentado y estima que la empresa objeto de la controversia referida por la Tesorería Municipal de Chepo debe atenerse a la Ley so pena de ser catalogada como defraudador del fisco municipal y pagar los respectivos impuestos en cada jurisdicción municipal en donde ejerce y amplíe sus actividades productivas.

En cuanto a las dudas adicionalmente planteadas en la consulta, primeramente las enunciamos:

“2. Nosotros como Municipio de Chepo podemos gravar la actividad comercial de venta de aves dentro del Distrito?”

3. Nosotros como Municipio de Chepo podemos gravar la actividad comercial de transporte de aves de un distrito a otro?”

4. Nosotros como Municipio de Chepo podemos gravar con un impuesto las escuelas privadas (cursos de computadora, impartir clases de inglés, primaria, secundaria y universidad)?

5. *Nosotros como Municipio de Chepo podemos gravar con un impuesto a las empresas que distribuyen mercancía seca en nuestro distrito, pero están ubicadas en otros distritos?"*

Reiteramos que el poder tributario municipal debe ser ejercido de acuerdo al principio de legalidad citado anteriormente: **no hay tributo sin Ley que lo establezca.**

Los impuestos para gravar las actividades comerciales brevemente enumeradas, no aparecen reglamentadas ni en la Ley 106 de 1973 ni en el Acuerdo No. 63 de 17 de octubre de 1995.

Es nuestra opinión que si el Municipio de Chepo desea cobrar impuestos sobre las actividades mencionadas en las interrogantes precedentes, debe realizar las modificaciones pertinentes al Acuerdo No. 63 de 1995, o bien crear un Acuerdo específico como el Acuerdo Municipal No. 41 de 2001, de manera que se creen los tributos que se estimen necesarios.

Igualmente recomendamos que dichos impuestos sean redactados siguiendo los principios examinados en la presente consulta, estos son, de *domicilio* o *residencia*; de *legalidad*; de *igualdad*; de *proporcionalidad*; y de *territorialidad*.

La **residencia** o **domicilio** es el lugar donde las personas conservan su familia o el asiento principal de sus negocios y por tanto, donde habitualmente ejercen sus derechos civiles y comerciales.

La expresión *residencia* hace alusión a la casa de habitación y la expresión *domicilio* a la circunscripción municipal donde el sujeto tiene su residencia. En ese sentido la persona se encuentra domiciliada en el Municipio donde tenga su casa o habitación.

La **igualdad tributaria** es una consecuencia de la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, por ende todos los impuestos deben ser exigidos en función de la *capacidad contributiva* de cada sector contribuyente.

La *capacidad contributiva* puede o no ser en todos los casos, igual capacidad económica: ésta es una forma de valorar la capacidad económica o de prestación en función de los fines que a juicio del Estado deben cumplir las riquezas correspondientes.

El concepto de territorialidad abarca no solamente el espacio terrestre sino también el marítimo y el aéreo. En cuanto al espacio terrestre y de sus costas donde se ejerce la soberanía -cuestión fundamental desde el punto de vista tributario.

La territorialidad implica la limitación de validez de las leyes fiscales. Por ello no hay que olvidar que los casos planteados se circunscriben al área municipal donde se lleva a cabo la actividad por parte del contribuyente.

Con la esperanza de haber dado contestación a sus inquietudes, me suscribo de Usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/aai/hf.