

"ARTICULO 42: Son municipales los impuestos que no tengan incidencia en el Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para determinadas impuestos esas municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los

28 de junio de 1995.

Licenciado
ROY A. RIVERA E.
Director Ejecutivo del
Instituto Panameño de Comercio Exterior

E. S. D.
Refiriéndose a esta obra, nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sentencia fechada 26 de febrero de 1993, declaró el principio de que los Municipios no pueden gravar lo que ha sido gravado por la Nación tiene rango constitucional

Señor Director:
Nos referimos a su atenta Nota Aseleg N° 131, fechada el 2 de mayo de 1995, recibida en esta Procuraduría el 6 de junio próximo pasado, mediante la cual se sirvió consultarnos aspectos relacionados con el Régimen Fiscal aplicable a las empresas establecidas en Zonas Procesadoras para la Exportación. En esta misma sentencia la Corte Suprema de Justicia se

sobre la potestad tributaria del Estado y de los
Concretamente nos plantea la siguiente interrogante, que a continuación copiamos y pasamos a absolver, conforme nuestro leal saber y entender:

ordenamiento
"Pueden los Municipios cobrar impuestos, tasas o gravámenes a las empresas sujetas al régimen de Zonas Procesadoras para la Exportación?"

manifestaciones de riqueza que pueda gravar con tributos (impuestos).
A este respecto, puntualizamos que si bien es cierto los Municipios pueden gravar con impuestos municipales todas las actividades económicas, industriales y comerciales que se lleven a cabo en el Distrito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74 y 75, inciso final de la Ley 106 de 1973, existen algunas limitantes a este poder impositivo, reconocidas en esta misma Ley, verbí gratia prohibición de gravar con impuestos municipales actividades que se encuentran gravadas por la Nación (arts. 79) y otras limitaciones establecidas en disposiciones legales especiales, a las que nos referiremos más adelante.

que es un tributo, una
Como es de su conocimiento, el Municipio como organización política autónoma de la comunidad, ha sido investido de cierto poder impositivo delimitado por el legislador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución Nacional, que a la letra expresa:

de los artículos 17

"ARTICULO 42: Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales."

Refiriéndose a esta norma, nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sentencia fechada 26 de febrero de 1993, declaró que: "...el principio de que los Municipios no pueden gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación tiene rango constitucional pues se deriva del artículo 242 de la Constitución que requiere que las rentas municipales y las nacionales sean separadas, es decir, que no provengan de los mismos tributos, además de los aspectos contables de dicha separación."

En esta misma sentencia la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre la potestad tributaria del Estado y de los Municipios en los siguientes términos: establezcan

Áreas de Comercio Internacional (Zonas Libres o Bonitas) no podrán gravar con impuestos, en su ordenamiento constitucional y la potestad tributaria tiene una serie de limitaciones dentro de las cuales debe ejercerse. Si bien la potestad tributaria es ilimitada en cuanto a las manifestaciones de riqueza que pueda gravarse con tributos al (impuestos, tasas o contribuciones especiales), como lo ha destacado el tratadista italiano Luigi Rastello (Diritto Tributario, 3ª edición, Ed. Cedam, Padova, 1987, págs. 136) no es menos cierto que esa potestad está limitada en cuanto debe ejercerse de acuerdo con el principio de legalidad o

Rastello

Cabe respetando la reserva de la Ley que consagra el artículo 48 de la Constitución, en cuanto a la forma, y a la prohibición de exceder de los límites materiales que establece el artículo 30 de la Constitución, ni que se traduzcan en discriminaciones contra determinados contribuyentes respetando la capacidad económica de los mismos, según se desprende de los artículos 19

y 261 de la Constitución, en cuanto al fondo de los tributos se refiere. Ahora bien, la potestad tributaria del Gobierno Central es originaria, mientras que la potestad tributaria de los Municipios es derivada. Esto es así porque la primera es ilimitada en cuanto a los tributos que puede crear y emana de la Soberanía del Estado, mientras la segunda se encuentra limitada a las materias que la Ley le permita gravar a los Municipios y, por lo tanto, emana principalmente y en forma inmediata de la Ley.

Si siguiendo este orden de ideas, observamos que se encuentra vigente una ley cierta legal que se refiere al supuesto bajo consulta, cual es la Ley 9 de 24 de enero de 1958, cuyo artículo 3º literalmente establece que la ley puede establecer límites a la potestad tributaria de los Municipios, sin que

"ARTICULO 3º.- Los Municipios donde se hayan establecido o se establezcan Áreas de Comercio Internacional (Zonas Libres o Zonitas) no podrán gravar con impuestos, contribuciones, derechos, rentas, tasas y otros gravámenes las mercaderías y efectos de comercio que se introduzcan, almacenen, transformen o retiren de dichas Áreas o a los establecimientos que se dedican dentro de dichas Zonas Libres al recibo, almacenaje, transformación o expedición de tales mercaderías o efectos de comercio. Esta prohibición de derechos a los Municipios afectados a recibir un subsidio anual de la Nación."

En el caso que nos ocupa, el artículo 3 de la Ley 9 de 24 de enero

Cabe señalar que esta norma legal fue acusada de inconstitucional por el señor Alcibiades González (Alcalde del Municipio de Colón), al supuestamente la prohibición contenida en el artículo 245 de la Constitución Nacional, que establece: "El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas ni impuestos municipales. Los Municipios podrán hacerlo mediante acuerdo municipal."; demanda ésta que fue resuelta por la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia fechada 15 de junio de 1953, cuyos párrafos pertinentes citamos a continuación, para mayor abundamiento impositiva de éstos. Y esto último no contradice el artículo 245 de la Carta Política.

"Una comparación superficial de la norma legal impugnada con el texto constitucional transcrito, puede dar la errónea impresión de que la asiste razón a la recurrente y al Procurador de la Nación. Sin embargo, la realidad es otra. Es esta última

En reciente sentencia de 26 de febrero de 1993, la Corte estableció el marco diferenciador entre lo que es la potestad tributaria del Gobierno Central y la potestad tributaria de los Municipios...

Siendo que la potestad tributaria de los Municipios es derivada, esto es, que resulta imprescindible que la Ley establezca los rubros que pueden ser gravados mediante Acuerdos Municipales, parece lógico que la ley pueda establecer límites a la potestad tributaria de los Municipios, sin que ello represente una lesión al principio consagrado en el artículo 243 de la Carta Magna. Desde este punto de vista, el Estado puede limitar, mediante Ley, la potestad tributaria de los Municipios, es decir, que el legislador puede señalar las actividades que no pueden ser gravadas por éstos. Pero lo que no puede hacer el Estado es conceder exoneraciones de impuestos, tasas o contribuciones, debidamente establecidas por un Acuerdo Municipal. Este es el sentir del artículo 243 de la Constitución Nacional.

En el caso que nos ocupa, el artículo 3 de la Ley 9 de 24 de enero de 1958, no establece una exoneración debidamente establecidas en un Acuerdo Municipal. Lo que hace el citado precepto es limitar la potestad tributaria de los Municipios: así como la Ley establece que actividades pueden ser gravadas por los municipios, de la misma manera puede establecer límites a la potestad impositiva de éstos. Y esto último no contradice el artículo 243 de la Carta Política.

DE VLEYCHER
MINISTRACION

En este sentido, hay que distinguir entre la facultad tributaria de los Municipios -que como se ha dicho deriva de la ley- y la facultad del Estado de prever exenciones tributarias que se ejerce una vez se ha ejercitado la potestad tributaria. En esta última facultad -la de prever exenciones tributarias de impuestos, tasas o contribuciones establecidas en un Acuerdo Municipal- la que prohíbe el artículo 245 de la Constitución Nacional.

Por consiguiente, el artículo 3 de la Ley 9 de 24 de enero de 1958 no contradice el texto ni el espíritu del artículo 245 de la Constitución Nacional..."

Aunado a lo anterior, se da la circunstancia que el legislador ha dispuesto dar la connotación de exportación, a todas las actividades que se llevan a cabo dentro de las Zonas Procesadoras para la Exportación (V. Art. 2, Ley 25/92), por lo que no le es dable a los Municipios gravar con impuestos, tasas o contribuciones las actividades que realizan las empresas dentro de estas Zonas, en nuestro concepto, ya que ello tendría incidencia fuera del Distrito, lo cual prohíbe el artículo 242 de la Constitución, antes transcrito.

En estos términos esperamos haber absuelto debidamente su interesante consulta.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

RA/AMdeF/au