

Panamá, 3 de julio de 2000.

Licenciado

**JORGE L. HERRERA**

Tesorero Municipal del

Distrito de Aguadulce, Provincia de Coclé.

E. S. D.

Señor Tesorero Municipal:

Por medio de la presente doy respuesta a su Nota s/n fechada 12 de junio de 2000, recibida en este Despacho el 20 de junio del mismo año, en la que nos consulta en relación con algunas actividades que según nos dice están contempladas en la Ley 105 y 106, como en el Manual de Presupuesto Municipal preparado por el IPADEM y por su Régimen Impositivo, publicado en Gaceta Oficial No.22.980 de 26 de febrero de 1996, las interrogantes que me formula son las siguientes:

**“a) Si la actividad Bancaria Privada tiene que pagar algún tributo mensual al Municipio respectivo donde este ubicado. (En nuestro Régimen aparece en la codificación: 1.1.2.5.25)**

**b) Si los Consultorios Médicos y de Abogados, integrados por más de 2 Facultativos (sic) deben pagar algún impuesto (Según el Régimen Impositivo la codificación es 1.1.2.5.61).**

**c) Si las Cooperativas de Taxis ó (sic) las Piqueras Independientes (sic) también deben pagar algún tributo a nuestro Municipio. (En el**

**Régimen Impositivo la codificación es  
1.2.4.1.25)**

**d) Si los Casinos Privados, (sic) deben pagar impuesto a nuestro Municipio.”**

Para ofrecer un mejor criterio jurídico, nos permitimos examinar algunos aspectos importantes sobre el punto consultado.

**I. ALCANCE DE LAS FACULTADES IMPOSITIVAS DEL MUNICIPIO.**

Primeramente, analizaremos las facultades o poder de imposición, que posee el Estado para la obtención de recursos económicos de sus asociados.

El poder de imposición, según ALEJANDRO RAMIREZ CARDONA, “es la facultad de establecer tributos, que tiene como fundamento político-financiero el hecho de que deben satisfacerse determinadas necesidades colectivas como públicas esenciales, es decir, mediante instituciones de servicio público primario. Por tratarse de necesidades de cuya satisfacción depende la integridad misma del sistema social, de manera que no puede excluirse de su beneficio tanto a quien no puede (sin capacidad económica) como a quien no quiere contribuir (al evasor) a su sostenimiento, han de financiarse las instituciones encargadas de tales funciones mediante impuestos y no mediante tasas ni precios.”<sup>1</sup>

Agrega, este autor que “sólo los entes encargados de satisfacer necesidades colectivas asumidas como públicas esenciales, mediante instituciones de servicio público primario a todas sin exclusión de nadie (...) poseen la capacidad o poder de imposición. Tales son la Nación, los departamentos y los municipios, tienen poder de imposición fiscal ya originario, ya derivado.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> RAMIREZ CARDONA, Alejandro. Derecho Tributario. Editorial Temis, Colombia. 1990. Pág. 45.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pág. 55.

En nuestro Estado de Derecho el poder o potestad tributaria, se ejerce dentro de una serie de limitaciones, con el objeto de no lesionar el principio de legalidad contenido en el artículo 48 de la Constitución Nacional, que dice de forma expresa: **“nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes.”** Es decir, que según esta norma el Estado sólo puede imponer sacrificios patrimoniales a sus ciudadanos, mediante ley *in stricto sensu*.

## II. EL PODER DE IMPOSICIÓN ORIGINARIO Y DERIVADO.

De conformidad con el artículo primero de la Constitución Nacional, nuestro país tiene un gobierno unitario; o sea, que es “es una unidad de poder ejercida sobre una unidad territorial y sobre una unidad popular”, lo que según el Doctor César Quintero, “ocurre es que por imperativos políticos o administrativos, el Gobierno del Estado se ejerce mediante distribución territorial del poder de éste. Se dice entonces que el territorio del Estado se divide en regiones con cierta autonomía política (gobierno Federal), o en circunscripciones-ya sean provincias, departamentos o municipios- con simple autonomía administrativa (gobierno Unitario)”.<sup>3</sup>

De este sistema político descentralizado, se originan importantes consecuencias para el sistema tributario, ya que los entes gubernamentales mencionados (Gobierno Central-Municipios), poseen considerables diferencias en cuanto a la potestad o poder tributario.

En efecto, la potestad tributaria del Gobierno Central es originaria (emana de la propia Constitución), mientras que la de los Municipios es derivada (originada en leyes). Por ser la facultad impositiva de los municipios derivada, debe limitarse a establecer dentro de su respectivo distrito, los impuestos que

<sup>3</sup> QUINTERO, César. Derecho Constitucional. Tomo I, Litografía Antonio Lehmann, Costa Rica. 1967, pág.33.

por disposición Constitucional y la <sup>4</sup>Ley 106 de 1973, le han autorizado para gravar.

Sobre este tema, la Constitución Política en el Título VIII denominado "Regímenes Municipal y Provincial", Capítulo 2°. "El Régimen Municipal", recoge varias disposiciones que regulan la materia tributaria de los Municipios. Así, el artículo 242 establece:

**"ARTÍCULO 242. 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.**

El Doctor Fuentes Montenegro al comentar este artículo expone: "En verdad, debió aludirse al concepto de tributo, el cual resulta adecuado, en vez del concepto de impuesto. Los tributos, representan un concepto genérico, el cual no sólo involucra a los impuestos, también a las tasas y contribuciones especiales. De acuerdo a la disposición, pareciera ser que el Tesorero Municipal no admite otras clases de tributos, se limita a los impuestos."<sup>5</sup>

En efecto, dentro de la clasificación tradicional de los tributos se distinguen los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales.

En este mismo sentido, el artículo 243 de la Carta Constitucional preceptúa:

**"ARTÍCULO 243. Ingreso municipal. Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:**

<sup>4</sup> Ley modificada mediante Ley 52 de 12 de diciembre de 1984; y, adicionada por medio de Ley No.25 de 25 de enero de 1996.

<sup>5</sup> FUENTES MONTENEGRO, Luis. Constitución Política de la República de Panamá. Titulada y Comentada. Publicaciones Jurídicas de Panamá, S.A. Panamá, 1997. Pág.155.

1. El producto de sus áreas o ejidos lo mismo que de sus bienes propios.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.
3. Los derechos sobre espectáculos públicos.
4. Los impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas.
5. Los derechos, determinados por la Ley, sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza.
6. Las multas que impongan las autoridades municipales.
7. Las subvenciones estatales y las donaciones.
8. Los derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques.
9. El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino que se pagará en el Municipio de donde proceda la res.”

Como podemos apreciar la disposición copiada enumera taxativamente, los objetos, bienes o productos que pueden ser fuente de ingreso Municipal. Pues, lo que ha querido el legislador es dotar al Municipio de fuentes de ingreso que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas de la comunidad.

Ahora bien, los preceptos constitucionales transcritos tienen su desarrollo en la Ley 106 ibídem, en los artículos 74, 75, 76 y 77 de dicha normativa.

### **III. CRITERIO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Analizando, específicamente las interrogantes planteadas, en relación con la primera pregunta formulada que se refiere a que si la actividad Bancaria Privada tiene que pagar tributo mensual al Municipio respectivo donde esté ubicado, debo indicarle que el negocio de Banca en nuestro país está regulado por el <sup>6</sup>Decreto-Ley No.9 de 26 de febrero de 1998, “Por el cual

<sup>6</sup> Gaceta Oficial No. 23.499 de 12 de marzo de 1998.

se reforma el régimen bancario y se crea la Superintendencia de Bancos". Esta Ley en sus artículos 1 y 2, al referirse al negocio de banca dispone:

**"ARTÍCULO 1. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Este Decreto-Ley se aplicará a las personas naturales o jurídicas que ejerzan el negocio de banca en o desde Panamá y a las Oficinas de Representación."**

=====0=====

**"ARTÍCULO 2. EJERCICIO DEL NEGOCIO DE BANCA. Sólo las personas que hayan obtenido la licencia respectiva podrán ejercer el Negocio de Banca en o desde Panamá. Igualmente, podrán ejercer el Negocio de Banca en Panamá las personas de derecho público a las cuales las leyes autoricen para ello."**

En cuanto al pago de impuestos por parte de esta entidad, el artículo 4 del referido Decreto-Ley No.9 ibídem, señala de manera expresa lo siguiente:

**"ARTÍCULO 4. CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA. ...**

...

**La Superintendencia no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, del seguro educativo, de los riesgos profesionales, de las tasas por servicios públicos y del impuesto de importación.**

**..." (Lo subrayado es de este Despacho).**

Como puede observarse la propia Ley exonera a esta entidad del pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos tanto de carácter nacional como de carácter municipal, pero se entiende que esta exoneración

involucra sólo a la entidad como tal y no a la actividad bancaria, la cual se seguirá rigiendo por lo normado en el artículo 1010 del Código Fiscal, que al respecto señala:

**“ARTÍCULO 1010. Las entidades bancarias reguladas por el Decreto de Gabinete No.238 de 1970 y las casas de cambio, pagarán un impuesto anual conforme a la siguiente tarifa:**

<b>Entidad Bancaria con Licencia General</b>	<b>B/.25.000.00</b>
<b>Entidad Bancaria con Licencia Internacional.....</b>	<b>B/.15.000.00</b>
<b>Casas de cambio .....</b>	<b>B/. 600.00</b>

Si bien el artículo 75, numeral 10 de la Ley 106 in examine, establece que son gravables por los municipios los negocios de Bancos privados, lo cierto es que la Honorable Corte Suprema de Justicia en Fallo de 22 de septiembre de 1993, externo lo que a seguidas pasamos a transcribir:

**“Considera el Pleno de la Sala que en el presente negocio hay mérito para suspender los efectos de los actos impugnados, toda vez que se infringe en forma manifiesta el artículo 21, ordinal 6°. De la Ley 106 de 1973, norma jurídica de superior jerarquía, que prohíbe a los Municipios gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación, y en este caso las entidades bancarias se encuentran gravadas por un impuesto nacional conforme al artículo 1010 del Código Fiscal.**

**Por tanto, estamos en presencia de una pretensión del Consejo Municipal de Colón de cobrar tributo a los Bancos de su Municipio, cuando ya están gravadas por la Nación, lo que ocasiona una doble tributación, y la manifiesta incompatibilidad del acto administrativo impugnado con la norma jurídica de superior jerarquía.” (Sala Tercera de lo Contencioso-**

**Administrativo. Corte Suprema de Justicia.  
FALLO de 22 de septiembre de 1993, Reg. Jud.  
Septiembre 1993. Pág.327). (Lo subrayado es  
de este Despacho)**

En este sentido, es oportuno recordar, que de acuerdo a la Constitución Política, artículo 203, **“Las decisiones de la Corte en ejercicio de sus atribuciones son finales, definitivas y obligatorias”**. Lo cual se traduce en que lo aplicable en estos es lo señalado por la Corte Suprema como máximo organismo de justicia y por ser el órgano que genera jurisprudencia nacional. Por lo que en conclusión, el Municipio no puede gravar actividad alguna que ya esté gravada por el Estado con impuesto nacional.

La segunda pregunta que me formula, dice relación con los consultorios médicos y de abogados.

Sobre el particular, debe tenerse presente que la Constitución Política claramente establece en el artículo 40, la libertad de profesión. Nótese, que esta libertad esta recogida dentro del Título III de “Derechos y Deberes Individuales y Sociales”, Capítulo I, “Garantías Fundamentales” y, ello tiene su razón de ser en el hecho de que este derecho está concebido como un derecho inalienable que tiene toda persona de escoger y ejercer la profesión a su libre albedrío, sin distinciones o discriminaciones de ninguna clase, de allí entonces que la Carta Política lo garantice. Este artículo 40 literalmente dice:

**“ARTÍCULO 40. Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezcan la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.**

**No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes. (Lo subrayado es de este Despacho).**

Sobre este tema, el constitucionalista **Fuentes Montenegro**, ha expresado: “Es importante destacar que la libertad de escoger y ejercer la profesión que se desea, hoy en día pareciera un principio absolutamente aceptado. ...

El precepto actual, en primer lugar, estatuye el principio general de que toda persona, sin discriminación de ninguna naturaleza, tiene el derecho no sólo de ejercer, sino además de escoger la carrera, profesión u oficio que le plazca, siempre que cumpla con las condiciones legales, las cuales deben versar sobre asuntos de idoneidad, como es el caso de la abogacía o la medicina; moralidad, previsión y seguridad sociales, con el propósito de que el ejercicio de un oficio no vaya en detrimento de las asociaciones; en el caso de la colegiación, sindicación y cotizaciones obligatorias, se hace referencia a garantías de facultades a favor de quienes ejerzan una profesión, con el propósito de que puedan agruparse, a fin de promover el bien posible y el desarrollo de la profesión u oficio ejercido. Estas condiciones, más que limitaciones, constituyen un mecanismo en beneficio de la sociedad, la cual, debe ser protegida de posibles calamidades que pudieran originarse por el ejercicio de una profesión, las cuales, todas, en última instancia deben propiciar el bien colectivo.”<sup>7</sup>

En relación con este tema, la Corte Suprema de Justicia, ha dicho:

“Existen clínicas y laboratorios privados que no pueden considerarse como de naturaleza comercial o industrial, y que debido a la ambigüedad del gravamen creado, pueden quedar sujetas al impuesto municipal.

La distinción jurídica entre las situaciones señaladas resulta de trascendencia significativa, en virtud de que la actividad del profesional no está sujeta a ningún gravamen impuesto o contribución, tal como lo ha establecido expresamente la Constitución en su artículo 40, y lo ha reafirmado la Corte Suprema a través de esta Sala en diversas ocasiones; v.g.: resolución de 6 de noviembre de 1992, en relación a la Demanda Contencioso

<sup>7</sup> Ob. Cit. FUENTES MONTENEGRO, Luis. Págs.50-51.

**Administrativa de Plena Jurisdicción  
interpuesta por la Clínica Arango Orillac, S.A.  
contra la Dirección General de Ingresos.**

La Sala Tercera considera por tanto, que el gravamen contemplado en el Acuerdo Municipal No.8 de 1987 para los "Laboratoristas y Clínicas Privadas" no se ajusta plenamente al presupuesto legal contemplado en el numeral 30 del artículo 75 de la Ley 106 de 1973, que hace referencia a Laboratorios y clínicas privadas, comerciales e industriales, y que tal imprecisión constituye una lesión al orden legal, el exceder el Acuerdo Municipal en el punto impugnado, la potestad impositiva que le concede la Ley 106 de 1973 a los Municipios para gravar específicamente a las clínicas y laboratorios comerciales e industriales (artículo 75 numeral 30), y en términos generales, a las actividades industriales, comerciales o lucrativas que se realicen en un Distrito (artículo 74 Ley 106 de 1973)

**Cabe señalar además que la aplicación de este gravamen a cualquier clínica privada no sólo constituye una violación al orden legal, sino también ocasiona perjuicios económicos a estas clínicas y laboratorios que no explotan el comercio, sino que se dedican al ejercicio profesional, actividad ésta que, tal como hemos recalado, por disposición constitucional no puede ser gravada. (Lo subrayado es de este Despacho) ( Ver, SENTENCIA de 21 de julio de 1993)\_ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, PLENO. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. FALLO de 12 de agosto de 1994. Reg. Jud. Agosto 1994. Pág.101.**

En resumen, los municipios sólo podrán gravar las Clínicas privadas, cuando ellas se dediquen a explotar esta actividad con carácter mercantil y fines lucrativos, pero cuando se trate del ejercicio de una profesión, cabe resaltar que la actividad profesional no está sujeta a ningún gravamen, impuesto o contribución, toda vez que así lo consagra la

Constitución Política. Cabe añadir, que igual regla rige para los profesionales del Derecho.

Respecto, a la tercera pregunta relativa a si las cooperativas de taxis o las piqueras independientes, también deben pagar algún tributo al municipio, le indicamos que de acuerdo con la Ley 17 de 1 de mayo de 1997, "Por la cual se establece el Régimen Legal de las Empresas Cooperativas,"<sup>8</sup> éstas están exentas de todo impuesto nacional, conforme lo señala el artículo 106 de la citada Ley, más no de impuestos municipales.

Dentro de este contexto, es importante citar lo establecido en nuestra Carta Magna, artículo 245, cuyo texto lee:

**"ARTÍCULO 245. Prohibición de exenciones tributarias.** El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal.

Se aprecia la limitación que impone nuestra norma suprema al Estado para liberar a determinada institución, organización o asociación del pago de los tributos municipales, ya que dicha exención sólo corresponde hacerlo al propio municipio mediante acuerdo.

Bajo esta perspectiva, en el Capítulo III de Impuestos y Contribuciones de la Ley 106 de 1973, el artículo 75, numerales 47 y 48 destacan este tipo de actividades, al establecer:

**"ARTÍCULO 75. Son gravables por los municipios los negocios siguientes:**

...

**47. Uso de aceras y calles con fines de lucro; y,  
48. Cualquier otra actividad ..."**

<sup>8</sup> Gaceta Oficial No.23.279 de 5 de mayo de 1997.

De estos numerales se desprende que la actividad de piqueras de taxis es una actividad lucrativa que fácilmente se ubica en los negocios arriba citados. En síntesis, este Despacho mantiene el criterio que sin perjuicio de las exenciones especiales establecidas por otras leyes y las que contempla la Ley No.17 de 1997, las Cooperativas que realicen actividades lucrativas o comerciales dirigidas a terceros y que se encuentren desarrolladas dentro del Régimen Impositivo del respectivo Municipio de conformidad con la Ley No.106 de 1973, deberán pagar el respectivo impuesto municipal.

Respondiendo a su última pregunta que recoge la inquietud de que sí los Casinos Privados, deben pagar impuesto a los Municipios, debo señalarle que esta actividad por enmarcarse dentro de la explotación de juegos de suerte y azar, es regulada por el Decreto-Ley No.2 de 10 de febrero de 1998, "Por medio del cual se reestructura la Junta Control de Juegos, se le asignan funciones y se dictan otras disposiciones. Los artículos 1 y 2 del citado Decreto-Ley, desarrollan lo establecido en el artículo 292 de la Constitución Política, estos artículos sostienen lo siguiente:

**"ARTÍCULO 1. El Estado explotará los juegos de suerte y azar y las actividades que originen apuestas por conducto de la Junta de Control de Juegos, que funcionará bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro.**

=====0=====

**"ARTÍCULO 2. La Junta Control de Juegos, en representación del Estado, asume la explotación de los juegos de suerte y azar y de las actividades que originan apuestas, en beneficio exclusivo del Estado. Esta explotación podrá ejercerla en forma directa o a través de terceros."**

Los preceptos copiados expresamente señalan que es el Estado, el único facultado para explotar los juegos de suerte y

azar y demás actividades que originen apuestas, garantizándose de esta manera una fuente de ingreso vital que le permite hacer frente a determinados gastos públicos que indudablemente redundan en obras de utilidad social.

En ese mismo orden, la Corte Suprema de Justicia mediante Fallo de 17 de noviembre de 1997, se pronunció en los siguientes términos:

**“El Concejo Municipal de David en el referido renglón 1.1.2.3.48 del Acuerdo Municipal No.13 de 1995, gravó con un impuesto de B/.10.00 a B/.30.00 por mes o fracción de mes los aparatos de juegos mecánicos y electrónicos. Esta situación a nuestro juicio, rebasa los límites de la facultad legal conferida a los Consejos Municipales en la Ley 106 de 1973 y en el artículo 242 de la Constitución Nacional, en razón de que la operación de las máquinas de juegos mecánicos y tragamonedas que es una actividad ubicada dentro de los juegos de suerte y azar, ha sido previamente gravada por la Nación, en este caso, por la Junta de Control de Juegos del ministerio de Hacienda y Tesoro, conforme el artículo 1043 y siguientes del Código Fiscal.”**

**En este punto (esto lo señalo la Sala Tercera en el Auto de 25 de septiembre de 1995 al suspender provisionalmente la disposición acusada), tenemos que mediante Resolución No.028 de 18 de diciembre de 1995 la Junta de Control de Juegos reglamentó las operaciones de las máquinas electrónicas accionadas por monedas o papel moneda. Esta Resolución en su artículo 2 claramente establece que la explotación, operación, importación, ensamblaje y manufactura de toda máquina o aparato manual, mecánico, electromecánico o electrónico, que accionado por fichas, monedas, tones, papel moneda, tarjetas magnéticas o mediante un sistema de créditos, ejecute juegos de azar de cualquier naturaleza**

**o descripción que produzcan o den como resultado final al usuario la pérdida o ganancia de dinero quedan bajo el control, supervisión y autorización previa de la Junta de Control de Juegos.” (Lo subrayado es de este Despacho).**

De lo copiado se extrae que los Municipios no pueden gravar los Casinos privados, pues los mismos ya han sido previamente gravados por la Nación, y si el Consejo Municipal decide crear el impuesto ello atentaría contra un principio consagrado por el Derecho Tributario que establece que por el mismo supuesto de hecho sólo debe exigirse una sola vez el mismo gravamen.

De esta manera espero haberle orientado sobre las inquietudes presentadas, me suscribo, con mis respetos de siempre,

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

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

AMdeF/16/hf.