

Licenciado
Jorge Saénz M.
Tesorero Municipal de Panamá
E. S. D.

Señor Tesorero:

Nos referimos en esta oportunidad a su Oficio N°.408-98-TM-VF, calendado 28 de mayo de 1998, por medio del cual solicita asesoría jurídica de este Despacho, sobre "la interpretación jurídica del numeral 49 del Artículo Segundo del Acuerdo Municipal N°. 136 de 29 de agosto de 1996"

Antes de proceder a dar respuesta a su Consulta, es oportuno recordarle que de conformidad con el artículo 346, numeral 6, del Código Judicial; "toda consulta formulada a los agentes del Ministerio Público deberá estar acompañada del criterio expresado por el Departamento o Asesor jurídico sobre el punto en consulta..." Hemos observado que su solicitud de asesoramiento carece del requisito aludido, no obstante, por la importancia de la temática a tratar haremos una excepción, mas esperamos que en el futuro próximo se adjunte la opinión jurídica del Asesor Legal a la Consulta que tenga a bien formularnos.

Concretamente nos consulta sobre la interpretación del ordinal 49 del Artículo Segundo del Acuerdo N°. 136 de 29 de agosto de 1996 "Por el cual se modifica el Acuerdo Municipal N°. 124 de 9 de noviembre de 1993" y cuyo texto es del siguiente tenor:

"ARTÍCULO SEGUNDO:

....

49 Billares (renta 1125-4900)

Pagarán por mes a fracción de mes el impuesto de la siguiente forma:

a) En áreas rurales, con una mesa instaladaB/.20.00

b) En áreas urbanas pagarán así:

b.1) Por la primera mesaB/. 40.00

b.2) Por las mesas adicionales hasta un número de 5, por cada una pagarán.....B/. 10.00

Y las que excedan de 5, pagarán por cada una B/.15.00."

Según el criterio de la Dirección Administrativa de Tributo el ordinal a) del citado acuerdo, establece para este tipo de rentas en áreas rurales, los negocios que tengan una mesa instalada deben pagar por la misma, la suma de B/. 20.00 independientemente de cuantas mesas posean. Se fundamenta en que el Acuerdo utiliza la conjunción "Con" (con una mesa instalada) y no entra a establecer que por "cada mesa instalada deberá pagar determinado monto."

DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

En primer lugar, debemos tener en cuenta, que en materia tributaria es importante considerar el principio universal de que "no hay obligación tributaria sin ley que lo establezca", recogido en nuestra Carta Fundamental, en el artículo 48 que dispone:

"Artículo 48. Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuviera legalmente establecido y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes."

Conforme la excerta constitucional transcrita, no sólo basta que la imposición tributaria, esté legalmente establecida, sino que su cobranza se haga según lo establezcan las leyes al efecto.

Se hace imperativo destacar que la doctrina al ocuparse de este tema, señala:

"5. Legalidad - Según reiteradamente hemos señalado, este principio significa que no puede haber tributo sin ley previa, que lo establezca ("nullum tributum sine lege")

.....

El principio de legalidad significa que los Tributos se deben establecer por medio de leyes, tanto desde el punto de vista material como formal, es decir, por medio de disposiciones de carácter general, abstractas, impersonales y emanadas del Poder Legislativo.

El principio de legalidad- dice García Belsunce- constituye una garantía esencial en el derecho constitucional tributario, en cuya virtud se requiere que todo tributo sea sancionado por ley, entendida ésta como la disposición que emana del órgano constitucional que tiene la potestad legislativa conforme a los procedimientos establecidos por la constitución para la sanción de las leyes, y que contiene una norma jurídica.

Este principio halla su función en la necesidad de proteger a los contribuyentes en su derecho de propiedad, por cuanto los Tributos importan restricciones a ese derecho, ya que en su virtud se sustrae, en favor del Estado, algo del patrimonio de los particulares.

.....
En un meduloso fallo de la Suprema Corte de Méjico, expresa con acierto que examinando atentamente este principio se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria esté establecida en una ley no significa tan sólo que el acto creador del impuesto debe emanar del Poder Legislativo, sino también, y fundamentalmente, que los caracteres esenciales del tributo y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria estén consignados expresamente en la Ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de la autoridad, sino que el sujeto pasivo pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir, y a la autoridad no le queda otra cosa, sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad de las cargas tributarias y los tributos sin claro apoyo legal, deben ser considerados absolutamente proscritos (Fallo citado por Flores Zavalla, ob. cit. pág. 193, y por De la Garza, ob. cit. p. 303).

(VILLEGAS, Héctor B. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Edit, De Palma, Buenos Aires, 1992. págs. 190 y 191)

De lo expresado, tenemos que la Constitución, consagra el principio de legalidad tributaria, y de la aplicación de al principio, se derivan a nuestro juicio, dos axiomas entrelazados entre sí:

- a. El gravamen tributario debe existir por ministerio de la Ley.
- b. La existencia legal del gravamen tributario implica no sólo la génesis del mismo, sino también su marco de aplicación e interpretación, de suerte que, cualquier cargo tributario que escape del estricto marco de legalidad fiscal deviene en un acto arbitrario de la Administración Pública.

En otras palabras no puede el Estado, ir más allá en cuanto a cobro de gravámenes, que lo que le permite la Ley, lo contrario equivaldría a violar la Constitución y crear un caos en la importantísima función tributaria del Estado y de los deberes de los ciudadanos en torno a la misma.

Lo antes señalado, es igualmente aplicable a el Régimen Impositivo que deviene del Acuerdo N°. 136 de 1996, para efectos del Municipio de Panamá, ya que en el numeral 49, ordinal a) se aprecia que el cobro de impuesto para áreas rurales con una mesa instalada será de B/.20.00 solamente, es decir que el legislador (Concejal) no contempló en este Acuerdo que el contribuyente de área rural pagará por mesas adicionales como si reguló, para las áreas urbanas en sus ordinales b.1) y b.2) del numeral 49 (BILLARES) y ello es así, por que se tomó en cuenta la capacidad económica de ambos contribuyentes los cuales obviamente no presentan las mismas características; pues va a depender del área donde se está generando el ingreso "área rural" y "área urbana". La

capacidad tributaria se va a dar en función de los movimientos económicos y sociales de cada sociedad o lugar donde se genere.

Sin embargo, el punto estriba, en que el Acuerdo, el cual tiene fuerza de Ley no contempla en su numeral 49, el cobro al área rural, por mesas adicionales, por tanto, sólo se cobrará la primera mesa que se instale en el negocio, cuyo monto a pagar es de B/20.00. Es imprescindible destacar que en donde la Ley no entra a distinguir, no es dable al funcionario entrar a diferenciar o establecer un trámite que no este regulado en la misma norma; vale señalar que el principio de legalidad contenido en el artículo 18, de la Constitución Política, prohíbe a los funcionarios hacer más allá de lo que la Ley le permite; de igual forma el artículo 8 de la Ley 33 de 8 de noviembre de 1984 "Por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones" prohíbe establecer requisitos, medidas, trámites adicionales que no se encuentren previamente establecido en la Ley o en sus reglamentos.

Finalmente somos del criterio que no puede aplicarse la tabla que hace mención el numeral 49, específicamente los ordinales, b.1), b.2) a las áreas rurales, ya que el citado Acuerdo N°. 136, no contempló estos impuestos para las mesas adicionales, por lo tanto, este Despacho se permite sugerirle al señor Tesorero, que eleve al Consejo Municipal, las modificaciones pertinentes, al numeral 49 (BILLARES), a fin de hacer efectivo el cobro de las mesas adicionales ubicadas en las áreas rurales.