

C-No.209

Panamá, 17 de octubre de 2003.

Honorable Señor
Didiel Marín
Alcalde del Distrito de Chiriquí Grande
Provincia de Bocas del Toro.

Señor Alcalde:

En uso de las facultades concedidas por los artículos 217, numeral 5 de la Constitución Política y 6 numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a contestar su nota N°. 060 fechada 1 de octubre de 2003, por medio de la cual nos consulta “si es legal o no que el Estado mediante ley obligue a una empresa particular, a pagar una asignación o impuesto municipal anual, cuando la misma no desarrolla actividad comercial o actividad gravable”.

Debemos señalar en primera instancia, que a este despacho, no le corresponde determinar la legalidad o ilegalidad de una norma o acto administrativo emitido por la Nación mediante Ley, en todo caso, el control de la legalidad lo ejerce de forma exclusiva la Corte Suprema de Justicia de conformidad con el artículo 203 de la Constitución Política.

Aclarado lo anterior, me permitiré ofrecer algunas orientaciones legales en torno a su consulta.

La Ley N°.14 de 2 de julio de 1981 “por la cual se autoriza a la Corporación Financiera Nacional (COFINA) para que celebre nuevos contratos con las sociedades denominadas Northville Terminal Corp. y Petroterminal de Panamá, S.A. y se dictan otras disposiciones complementarias”, establece en su Cláusula Décima Segunda lo siguiente:

“...

a. Serán aceptados como gastos deducibles para el período fiscal en que se produzcan:

1...

...

3. Los impuestos municipales pagaderos por la Empresa del Proyecto **a los municipios de la Nación**, en la medida que éstos no hayan sido acreditados contra el impuesto sobre la renta a pagar por la Empresa del Proyecto, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 de esta cláusula;...

...

3. El total de los Impuestos Municipales que se paguen a **cualesquiera Municipios de la Nación**, no excederá la suma de Un millón de Balboas (B/.1,000.000.00) al año, siendo entendido, sin embargo, que las sumas pactadas en el acuerdo celebrado con el Municipio del Barú, el 16 de junio de 1980, no se incluirán en dicho límite. **Cualquier suma adicional que la empresa deba pagar en concepto de Impuestos Municipales, por encima de las cifras antes mencionadas, será deducible por la Empresa del Proyecto, como crédito fiscal contra el pago de su impuesto sobre la Renta en dicho año.**

Las partes entienden que **los Municipios** de la Provincia de Bocas del Toro recibirán medio Millón de Balboas (B/.500.000.00), al año **y cada uno de los Municipios de la Provincia de Chiriquí por donde “pase el oleoducto”, recibirá Cien Mil Balboas (B/.100.000.00) por año, cada uno.** Adicionalmente, el Municipio de Chiriquí Grande recibirá las mismas sumas a que se refiere el acuerdo celebrado entre el Municipio de Barú, el 16 de junio de 1980.

El monto máximo Impuesto Municipal de Un Millón de Balboas (B/.1,000.000.00) así como las participaciones mencionadas de los distritos de Chiriquí y Bocas del Toro (exceptuando el acuerdo celebrado por el Municipio de Barú que ya tiene un escalamiento), se ajustará periódicamente en las mismas fechas y por los mismos porcentajes que se ajusten las sumas pagaderas a la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 (a) del Artículo XIII del Tratado del Canal de Panamá.

*Parágrafo: Para la aplicación de la norma establecida en el presente numeral, la suma máxima contenida en el mismo, **así como los aumentos escalonados, se distribuirá en partes iguales entre las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí.***

Del texto copiado se colige que las partes, entienden que los Municipios de la Provincia de Bocas del Toro recibirán medio Millón de Balboas (B/.500.000.00) al año y cada uno de los Municipios de la Provincia de Chiriquí, "**por donde pase el oleoducto**", recibirán Cien Mil Balboas (B/.100.000.00) por año.

Ahora bien, en dicha norma no se especifica a que Municipios de la Provincia de Bocas del Toro, se le hará la distribución de los dineros en concepto de impuestos municipales, sin embargo, la propia Ley 14 del 1981, ofrece la respuesta a esta duda, cuando indica que "**por donde pase el oleoducto**", en otras palabras, los Municipios por donde pase el oleoducto se verán beneficiado con el pago de los impuestos municipales por el trasiego del petróleo en tierras municipales.

Lo anterior tiene su razón de ser, pues lo esencial a considerar en esta actividad o negocio es la jurisdicción territorial del Municipio en donde se genera la misma, y es que éste es uno de los elementos constitutivos del Municipio; según Pinilla -Vergara en su libro Legislación Municipal Comentada, señalan que: "el territorio hace referencia al factor geográfico, a través del cual se extiende la jurisdicción del Municipio." En la República de Panamá recibe el nombre de Distrito. Lo anterior está fundamentado en el artículo 229

de la Constitución Política, cuando define al Municipio como la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito.

En función de éste elemento, es que cada Municipio ejerce su jurisdicción; no puede aplicarse un hecho imponible sobre una determinada actividad, si esta fuera de su circunscripción territorial salvo que esa incidencia se establezca en una ley. La circunscripción territorial es un elemento esencial para determinar la competencia de cada Municipio en la aplicación de su régimen impositivo. En el caso expuesto, las acciones impositivas municipales se ejercen por donde pase el oleoducto.

En ese mismo orden de ideas, el monto máximo del impuesto municipal de Un Millón de Balboas (B/.1,000.000.00) así como las participaciones mencionadas de los distritos de Chiriquí y Bocas del Toro exceptuando el acuerdo celebrado por el Municipio de Barú que tiene su escala se ajustará periódicamente en las mismas fechas y por los mismos porcentajes que se ajusten las sumas pagaderas a la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 (a) del Artículo XIII del Tratado del Canal de Panamá.

En cuanto a la aplicación de la citada norma, la suma máxima contenida en la misma, así como los aumentos escalonados, *se distribuirán en partes iguales entre las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí.* (Resaltado nuestro).

No cabe duda, que la Cláusula Décima Segunda, numeral 3, es prístina al señalar la forma de pago del impuesto municipal a *los Municipios por donde pase el oleoducto*, por lo tanto, no deberá desatenderse el contenido literal de la ley comentada, so pretexto de consultar su espíritu. Por consiguiente, el impuesto municipal contenido en dicho contrato alcanza a los Municipios, por donde pase el oleoducto.

El artículo 18 de la Constitución Política, preceptúa claramente que 'los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley les ordene', hacer

lo contrario, es infringir los principios de legalidad, seguridad jurídica y estabilidad contractual.

El artículo 1109 del Código Civil, señala que los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, desde entonces obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que según su naturaleza, sean conforme a la buena fe, al uso y a la ley. En consecuencia, al ser el contrato, ley entre las partes, este deberá respetarse, su validez y cumplimiento no puede dejarse al arbitrio de una de las partes. (Art. 1107 del Código Civil).

Por lo explicado, este despacho, es del criterio que no es competente para pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad del contrato contenido en la Ley 14 de 1981, sin embargo, consideramos que debe respetarse su validez jurídica, ya que se presume legítimo y es de obligatorio cumplimiento por las partes mientras no exista un pronunciamiento judicial que declare su ilegalidad.

En todo caso, si la Administración Municipal de Chiriquí Grande estima que dicho contrato suscrito por la Nación es ilegal, deberá utilizar los recursos administrativos y judiciales que tenga a bien, para demandar ante las instancias correspondientes o, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema Justicia.

Con muestra de nuestro aprecio y consideración, me despido de usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/cch.