

Panamá, 5 de julio de 2002.

Honorable señor  
**Licdo. CARLOS JULIO REYNA**  
Presidente del Consejo Municipal  
Distrito de Chame-Provincia de Panamá.

Señor Presidente:

De conformidad con nuestras funciones constitucionales y legales de servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, procedo a responder a su solicitud de consulta distinguida con el N°.68 de 6 de junio de 2002, recibida el día 20 de junio del presente, por medio de la cual nos pregunta respecto al impuesto por el alquiler de locales.

### **Antecedentes**

Según nos expone en su misiva, en el Municipio de Chame se están construyendo locales que luego son alquilados para diferentes negocios. En torno a esta situación, la inquietud estriba en conocer si el dueño del local debe pagar un impuesto al Municipio por el negocio de alquiler, independientemente del impuesto que paga el que alquila el local para realizar su actividad.

### **Opinión de la Procuraduría de la Administración**

En el centro de esta cuestión consultada resalta un tema interesante, cuando se quiere imponer una obligación tributaria y que conforma los límites a la potestad tributaria de los Municipios: el principio de

legalidad del impuesto local. Si bien la autonomía tributaria municipal, ha sido definida como un conjunto de potestades o atribuciones conferidas a los municipios, la misma es derivada, es decir, no es conferida como un poder originario y propio. En efecto, la autonomía tributaria municipal, propiamente dicha, se ofrece siempre como un atributo jurídico y como una manera y posibilidad de obrar, dentro del marco de la Constitución y la Ley.

En consecuencia la posibilidad municipal de crear, recaudar e invertir sus ingresos, no es una potestad acordada en forma abstracta e ilimitada, sino que está condicionada a lo que la Constitución y la Ley le permite. En este sentido, la propia norma legal y la jurisprudencia se han encargado de trazar los límites de esta potestad.

Cabe señalar, que en nuestro ordenamiento constitucional la materia tributaria ha sido tradicionalmente considerada como de reserva legal; **en el sentido de prohibirse el cobro de impuestos que no estén establecidos en la ley, ni concederse excepciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos.** (Resaltado nuestro).

La determinación de una materia como de reserva legal tiene su fundamento histórico en el respeto a las garantías del individuo, y a ello obedece que aquellos asuntos que se encuadren en ese concepto de garantías individuales de los ciudadanos (libertad personales, propiedad, actividad económica, etc.) sólo puedan preceptuarse por ley, como expresión de la voluntad general a la cual se debe someter el querer individual, garantizándose de esa manera que no sean regulados por capricho o discrecionalidad personal de la autoridad administrativa.

Expuesto lo anterior, procedo a indicar que el gravamen a los alquileres comerciales deberá enmarcarse dentro del respectivo régimen impositivo que al efecto dicte el Consejo Municipal del Distrito de Chame, por tener legalmente facultad para gravar dicha actividad con un impuesto u obligación tributaria. No obstante, el Acuerdo N°.2 de 18 de enero de 2001 ***“por el cual se modifica el Acuerdo N°2 de 22 de enero de 1998 y se establece el nuevo Régimen Impositivo Municipal de Chame”*** publicado en G.O.24,254 de 6 de mayo de

2002, ni el Acuerdo N°.8 de 24 de noviembre de 1992 ***“por la cual se modifica el Acuerdo N°.7 de noviembre de 1997 y establece el nuevo régimen impositivo del Municipio de Chame”*** publicado en Gaceta Oficial N°22,207 de 19 de enero de 1993, no contiene este tipo de impuesto sobre alquileres de locales o terrenos comerciales. En consecuencia, me permito recomendarle que antes de dictar una resolución que grave a un contribuyente determinado, el Honorable Consejo Municipal del Distrito de Chame, dicte una reforma al Acuerdo antes citado e incorpore a su Régimen Impositivo la actividad de alquiler comercial de lotes, terrenos y locales comerciales.

En esta línea de pensamiento gira el Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en donde se estudió la constitucionalidad del gravamen o impuesto a otras actividades lucrativas. Este Fallo data el 11 de abril de 1989, y a la letra dice:

“A pesar de que la lista de actividades gravables por los municipios es bastante comprensiva de las actividades “industriales, comerciales o lucrativas” que pueden darse en un Distrito, 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 enumeración, no pudieran gravarse. Por ello en lugar de seguir el principio de número cerrado, en el que si se diera ese evento, fuera necesario dictarse otra Ley para permitir gravables por los Municipios, 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 de la Ley 106 de 1973, modificado por la Ley 52 de 1984 sea gravable por el Municipio.” (Sentencia de Constitucionalidad de 11 de abril de 1989) (Subrayado es de la Procuraduría de la Administración)

Otro Fallo de suyo interesante y pertinente al caso bajo nuestro estudio, es la sentencia del veintiséis (26) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993), que a la letra dice:

“El citado numeral 48 del artículo 75 de la Ley 106 es amplio en cuanto permite a los Municipios establecer tributos sobre actividades lucrativas que no estén expresamente determinadas en la Ley. Pero esta norma no permite a los Municipios gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación ni tampoco faculta a los municipios para “inventar” cualquier tributo ya que, por ejemplo, es evidente que no podrían los Municipios gravar con impuestos actividades que no sean lucrativas. **En todo caso los tributos municipales deberán constar en forma expresa y detallada en el respectivo acuerdo municipal que los regula**”  
(El subrayado es nuestro)

Ahora bien, que quede claro que la obligación de pagar el impuesto le deberá ser impuesta al comerciante que le alquile el local a las personas que vayan a realizar una actividad o negocio, no directamente a éstas. Esto por una razón, quien lucra con el arrendamiento es el comerciante que pone a disposición los locales o terrenos.

### **Conclusión:**

De todo lo antedicho concluimos que al no tener una disposición específica que grave la actividad de alquiler de locales, sean para uso comercial o civil, el Municipio de Chame, no puede gravar a los sujetos que se dedique permanente o esporádicamente a tales actos (artículo 48 de la Constitución Política). Para que el cobro o la acción de gravamen sea lícita y por ello obligante para los vecinos de Chame, se requerirá que el Honorable Consejo del Municipio de Chame expida una reforma al Acuerdo número dos (2) de dieciocho (18) de enero de 2001, "por el cual se modifica el Acuerdo N°22 de enero de 1998 y se establece el nuevo Régimen Impositivo Municipal de Chame". En cuanto al sujeto de la obligación tributaria, es la persona que alquila

el local, porque de este acto es que procede la producción de beneficios económicos y en todo caso, sobre éste recaería la obligación tributaria de pago.

Con la pretensión de haber colaborado en la resolución de su solicitud, me suscribo de usted, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.