

Panamá, 30 de diciembre de 2003.

Honorable señor
MANUEL SALVADOR CASTILLO A.
Alcalde del Distrito de Balboa, Encargado
Balboa, Provincia de Panamá
E. S. D.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de las funciones que nos asigna la Constitución Política y la Ley de, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos...”, procedo a contestar la asesoría que me solicita en nota 298-7063 de 21 de noviembre de 2003, recibida en este Despacho el 26 del mismo mes. Relativa a la siguiente situación:

“En el área del Distrito de Balboa (Isla Contadora) está operando una compañía filmadora de películas con el nombre de “Sorvaivor” con el conocimiento del Instituto Panameño de Turismo, la Gobernación de Panamá y otras instituciones del Estado. Dicha compañía arrendó el Hotel Contadora según se dice (eso no me consta) por tres millones de dólares, a esto se le agrega gastos de movilización, operación y cualquiera otros gastos; pero el municipio de Balboa no ha recibido ni un centavo en concepto de impuesto y como usted comprenderá, esto nos preocupa porque nuestro municipio es pobre, sufrimos muchas limitaciones por falta de un adecuado subsidio ya que el Estado atraviesa también una situación económica difícil.

No creemos que esta actividad se pueda considerar sólo como turística (no gravable de impuestos) ya que sus fines son de lucro. Por tal razón acudimos a usted

para que nos asesore a fin de poder obtener un beneficio de tan grande inversión que se hace en este municipio, no reclamamos sobre las ganancias porque eso no lo vamos a saber. Tal vez podría ser un porcentaje sobre lo invertido. No tenemos en el régimen impositivo nada que se refiere (sic) a esta actividad por lo que acudimos a usted para que nos oriente sobre el caso”.

Se colige de esta misiva que se refiere usted a un posible cobro que pudiera efectuar el Municipio en concepto de tributos, como lo son los impuestos, las tasas y las contribuciones, a compañías filmadoras de películas que efectúen actividades en nuestro país, como lo es en este caso la empresa SEG PRODUCTIONS, que ha estado realizando en dos ocasiones filmaciones en las islas del Archipiélago de Las Perlas.

Primeramente, entendemos su inquietud, pero es necesario aclarar que para cobrar tributos estatales o municipales, estos deben encontrarse previamente establecidos en instrumentos legales, ya que así se infiere del artículo 48 de la Constitución Política, que al referirse al principio de legalidad tributaria sostiene:

“ARTÍCULO 48. 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, pues, con fundamento en esta norma constitucional que la imposición de tributos debe estar establecida legalmente o de lo contrario no puede efectuarse.

En este orden de ideas el Régimen Municipal está regulado por la Ley 106 de 8 de octubre de 1973¹, reformada por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984,² y más recientemente, adicionada por la Ley No.25 de 25 de enero de 1996, a través de la cual se dictan normas relativas a las ausencias especiales de los Alcaldes Municipales. Esta Ley autoriza al Consejo Municipal como corporación fundamental de todo municipio, para regular la vida jurídica de este ente por medio de

¹ Publicada en gaceta Oficial No.17,458 de 8 de octubre de 1973.

² Publicada en gaceta Oficial No. 20,210 de 12 de diciembre de 1984.

Acuerdos, los cuales tienen fuerza de ley dentro del respectivo Distrito; así como, para establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales, siempre que estas actividades se realicen dentro del Distrito, en terrenos pertenecientes a él y la actividad se encuentra debidamente consagrada en la Ley Municipal. (Cfr. Artículos 14 y 17, num.8 de la Ley 106/73)

En el presente caso, se trata de establecer un cobro que no está debidamente desarrollado dentro del Régimen Impositivo que regula la vida jurídica del Distrito de Balboa, hecho que impide que dicho cobro pueda efectuarse, en términos de legalidad como hemos visto.³

Definitivamente, que consideramos importantes sus planteamientos, teniendo en cuenta la situación precaria y modesta del Municipio a su cargo; sin embargo, es importante que las autoridades comprendan que todas las actuaciones públicas administrativas se rigen por el principio de legalidad, piedra angular de la administración pública, que claramente señala que toda actuación de los servidores públicos debe estar prevista o establecida en una ley, decreto o reglamentación, de lo contrario puede ser atacada de ilegal ante los organismos jurisdiccionales correspondientes y el funcionario que así actúa puede ser acusado penalmente por abuso de autoridad o por extralimitación de funciones públicas.

Lo ahora expuesto, ha debido ser objeto de consulta anteriormente, para indicarle lo pertinente en materia de cobro de tributos municipales, impuestos, contribuciones, tasas y derechos amparados por la Ley 106/73, artículos 74, 75 y 76, atendiendo las particularidades de los cobros a efectuar.

Así por ejemplo, podemos decirle que el artículo 75, numeral 24, destaca como rubro cobrable en concepto de impuestos y contribuciones a: los estudios fotográficos, de televisión, cinematográficos, cinematógrafos, y los anuncios comerciales que se exhiban

³ Cfr. Acuerdo No.23 de 27 de septiembre de 2001, emitido por el MUNICIPIO DE BALBOA y que establece el Régimen Impositivo del distrito de Balboa. Gaceta Oficial No. 24,443 de 3 de diciembre de 2001.

en estos. De modo similar, el artículo 76, establece la viabilidad de cobrar derechos y tasas sobre: anuncios fijos, carteleras o instalaciones análogas en la vía pública o en terrenos municipales, actividades que se asimilan a la que ahora es objeto de este estudio. Sin embargo, no resulta sencillo el examen efectuado, ya que de lo externado se extrae que es esencial definir en primera instancia si las actividades que se desarrollan se llevan a cabo en terrenos municipales o en terrenos nacionales de uso público o de uso privado, hecho básico para determinar los posibles derechos existentes.

Además, debe advertirse que la hermenéutica de las normas citadas orienta hacia actividades fijas y no temporales como la que ahora se ha dado, en donde la empresa SEG PRODUCTIONS, manifestó el interés de realizar a partir del mes de noviembre de 2003 hasta el mes de enero de 2004, la filmación de la serie SURVIVOR, en su segunda parte en diferentes islas ubicadas en el Archipiélago de las Perlas, Distrito de Balboa, Provincia de Panamá, con la finalidad de explotar estas áreas tropicales, boscosas y ecológicas que representan un recurso aprovechable del que la naturaleza ha dotado a esta parte del nuestro país.

Así lo ha entendido el Instituto Panameño de Turismo (I.P.A.T.) al facilitar todas las gestiones que ha debido efectuar la empresa SEG PRODUCTIONS, para filmar programas en este parte de nuestro territorio, en cumplimiento de sus objetivos como institución promotora del turismo y por cuanto el interés manifestado por la empresa contribuye al incremento en nuestro país de la actividad turística y diversificación, entendiéndose por ésta, “toda actividad comercial que tenga por objeto estimular la permanencia del turista en el país, así como el fomento del turismo interno”.⁴

Dentro de este contexto de ideas, hemos tenido conocimiento que para los avances promocionales de la filmación de la segunda parte de SURVIVOR en el Archipiélago de las Perlas, se celebró reunión con los miembros del Consejo Municipal del Distrito de Balboa y de los

⁴ Ver, Ley No.8 de 14 de junio de 1984. “por la cual se promueven las actividades turísticas en la República de Panamá. Reglamentada por el decreto No.73 de 8 de abril de 1995. Artículos, 4 y 6, num.7.

Representantes de la Junta Técnica de la Provincia de Panamá, corporaciones que avalaron la iniciativa empresarial.

Ahora bien, conforme investigaciones realizadas, en la Gobernación de Panamá hemos obtenido información puntual respecto de los lugares utilizados para la filmación de la serie televisiva SURVIVOR, quedando claramente establecido que las áreas usadas para la filmación de la segunda parte del programa pertenecen a la Nación.

Para aclaración de sus inquietudes y para conocimiento del resto de la comuna pasamos a detallarle las áreas de acuerdo a información suministrada por la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, a saber:

<i>Isla</i>	<i>Régimen de Propiedad</i>
<i>1. Gibraleón</i>	<i>La Nación</i>
<i>2. Mogo Mogo</i>	<i>La Nación</i>
<i>3. Saboya</i>	<i>La Nación</i>
<i>4. Casaya</i>	<i>La Nación</i>
<i>5. Ampón</i>	<i>La Nación (Privada)</i>
<i>6. Isla Perico</i>	<i>La Nación (A.R.I.)</i>
<i>7. Bolaños</i>	<i>La Nación</i>
<i>8. Señora</i>	<i>La Nación</i>
<i>9. La Mina</i>	<i>La Nación</i>
<i>10. Membrillo</i>	<i>La Nación</i>
<i>11. Bartolomé</i>	<i>Privada</i>
<i>12. Chapera</i>	<i>Privada</i>
<i>13. Pacheca</i>	<i>Privada</i>
<i>14. Pachequilla</i>	<i>Privada</i>
<i>15. Bayonera</i>	<i>La Nación</i>
<i>16. Bayoneta</i>	<i>Privada</i>
<i>17. Contadora</i>	<i>La Nación</i>
<i>18. Viveros</i>	<i>Privada</i>

Así, observamos sin lugar a dudas, que los lugares utilizados por la empresa SEG PRODUCTIONS, para la filmación de su serie televisiva SURVIVOR no pertenecen al Municipio de Balboa, pues constituyen

parte del patrimonio de la Nación conforme a la Constitución Política, en sus artículos 254 y 255; y, al Código Fiscal, artículo 3, razón por la cual el Municipio de Balboa, no puede establecer cobro alguno en materia de tributos municipales.

De existir la posibilidad del cobro si se utilizarán lotes o áreas municipales, debe tenerse cuidado al establecer las tarifas a cobrar las que deben ser razonables, puesto que de lo contrario, puede desestimarse la actividad en nuestro territorio y, por tanto, se dejará de percibir otros valores agregados que contribuyen a mejorar nuestra economía, como son la generación de empleos en contratación de mano de obra, y la industria artesanal, entre otros.

De manera que para concluir queremos dejar claramente plasmada la opinión solicitada en el sentido de que el Municipio de Balboa no puede establecer ningún cobro, puesto que las áreas utilizadas no le pertenecen al mismo. Y, si de lo que se trata es de inyectar la economía del lugar deben buscar otros atractivos que proporcione la naturaleza, que allí los hay, para coadyuvar en el desarrollo del lugar.

Atentamente,

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

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.*

AMdeF/16/hf.