

Panamá, 14 de noviembre de 1997.

Su Excelencia

LUIS E. BLANCO

Ministro de Obras Públicas

E. S. D.

Señor Ministro:

A continuación, le expresamos nuestro criterio legal sobre la Consulta Jurídica, que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría de la Administración.

En ocasiones anteriores, este Despacho se ha pronunciado con respecto al tema de los Cheques Fiscales, razón por la cual consideramos oportuno una vez más, hacer los siguientes señalamientos.

Vigencia y aplicación del Decreto de Gabinete N°.7 de 1991:

Este instrumento es el primer Decreto que emite el Gobierno Nacional de esa época que guarda relación con la emisión de los cheques fiscales.

El artículo 2 de ese Decreto de Gabinete dice:

“Artículo 2°: Los cheques fiscales se utilizarán, por su valor nominal, exclusivamente para:

1. El pago, total o parcial, de las obligaciones de vigencia expirada que adeuden a sus acreedores el Gobierno Central y las Instituciones Públicas en concepto de los bienes y servicios adquiridos o tomados en arrendamiento por ejercicios fiscales anteriores.
2. El pago, total o parcial, de los bienes muebles o inmuebles estatales que, con sujeción a las disposiciones pertinentes del Código Fiscal, se vendan mediante licitaciones públicas, concursos o solicitud de precios, siempre y cuando así se haga constar en los respectivos avisos públicos, con indicación en cada caso, de la porción del precio de ventas de dichos bienes que pueda pagarse con dichos cheques”.

De la norma transcrita, se observa claramente el uso que se le pueden dar a estos cheques fiscales (ejemplo: para el pago total o parcial de deudas anteriores a la vigencia fiscal de 1990). En otras palabras, sólo se podrán pagar con estos cheques deudas contraídas hasta antes del año 1989.

Tal mandato lo podemos observar con mayor claridad, en el artículo 7 ibídem, que dice:

“Artículo 7: Los tenedores de los cheques fiscales podrán utilizar los mismos para cancelar hasta el cien por ciento (100%) de los tributos adeudados al 31 de diciembre de 1989...”

En este mismo orden de ideas, dos (2) meses más adelante, el Gobierno Nacional dicta el Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991, por el cual se autoriza la emisión de una serie de cheques fiscales y se deroga el Decreto de Gabinete N°.7 de 10 de abril de 1991, arriba citado.

La justificación de este Decreto de Gabinete N°.16 de 1991, encuentra su razón, según se explica en los dos últimos párrafos del Considerando, el cual señala:

“
CONSIDERANDO

.....
.....

Que el meritado Decreto ha motivado un gran interés por parte de los posibles adquirentes de los cheques fiscales, y al mismo tiempo, se ha planteado interrogantes relativas a los casos en que se pueden utilizar las mismas interrogantes éstas que encuentran su explicación en la confusión que se desprende de la lectura del Decreto 7 de 10 de abril de 1991.

Que es intención del Gobierno Central y las Instituciones Públicas correspondientes, que las disposiciones emitidas sean lo más claras posibles, evitándose así dejar a la libre interpretación el contenido y espíritu de las mismas”.

El artículo séptimo del Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991, en su primera parte dispone:

“ARTICULO SÉPTIMO: Los beneficiarios de los cheques fiscales utilizarán los mismos para cancelar hasta el cien por ciento (100%) de los tributos propios que adeuden al 31 de diciembre de 1989”.

Como podemos observar, ambas disposiciones establecían de manera clara y categórica, que tales cheques fiscales sólo se utilizarán para el pago de obligaciones contraídas con el Estado hasta la vigencia fiscal del año 1989; cualquier otra deuda que se tuviera luego de ese año, no podrá ser cancelada con los ya citados cheques fiscales.

Mediante Decreto de Gabinete N°.21 de 3 de julio de 1991, se reforma el artículo 7 del Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991, quedando así:

“ARTICULO PRIMERO: Modifíquese el Artículo Séptimo del Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991, el cual quedará así:

“ARTÍCULO SÉPTIMO:

.....
 También podrá utilizarse los cheques fiscales para pagar, en todo o en parte, el precio de los bienes estatales que se vendan mediante contratación directa en los casos en que, por falta de postores, la licitación, el concurso o la solicitud de precio, según sea el caso, hayan sido declarados desiertos...”

Con esta norma el Gobierno Nacional expande la utilización de los cheques fiscales que puedan estar circulando en manos de sus acreedores y permite que los mismos se utilicen para comprar bienes estatales, que se vendan productos mediante contrataciones directas, licitaciones, concursos o solicitudes de precio.

Mediante Decreto Ejecutivo N°.130 de 3 de julio de 1991, se reglamenta el Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991, modificado por el Decreto de Gabinete N°.21 de 3 de julio de 1991, por el cual se autoriza la emisión de una serie de cheques fiscales.

El artículo noveno de este Decreto reglamentario, dispone:

“ARTICULO NOVENO: Los cheques fiscales que se expidan según lo normado en este Decreto podrán transferirse mediante endoso y entrega y serán utilizados por el adquirente únicamente con los mismos derechos conferidos a su titular original.”

De la norma reproducida se colige, que toda persona natural o jurídica, que posea por cualquier motivo cheques fiscales, sólo lo podrá utilizar para cancelar deudas pendientes con el Gobierno, hasta la vigencia fiscal de 1989, única y exclusivamente para el pago de los fines para los cuales fueron emitidos. El artículo décimo, de ese instrumento reglamentario establece de manera taxativa, cuales podrán ser los usos que se les podrán dar a los cheques fiscales (V. artículo décimo.)

Los aspectos más relevantes de las disposiciones que hemos citado son las siguientes:

a. Los cheques fiscales, nacieron de la voluntad del Poder Ejecutivo, por cuanto que el Gobierno Central y las Instituciones Públicas adeudan importantes sumas de dinero en concepto de adquisición y alquiler de bienes y servicios correspondientes a los ejercicios fiscales anteriores al de 1990.

b. La finalidad exclusiva de dichos cheques es la siguiente:

.- Para el pago total o parcial, de la obligaciones de vigencia expirada que adeude el Gobierno Central en concepto de:

.- Bienes y servicios adquiridos o tomados en arrendamientos durante los ejercicios fiscales anteriores al año 1990.

.- Previo dictamen de la Contraloría General de la República, el importe que se adeude a funcionarios del servicio Diplomático o Consular panameño en el exterior, en concepto de pasajes, arrendamientos que hayan pagado de su cuenta y otras impensas distintas al salario o vacaciones que hayan causado durante los ejercicios fiscales anteriores al de 1990.

.- Los créditos reconocidos por tributos pagados de más o indebidamente los ejercicios fiscales anteriores al año de 1990.

.- Las obligaciones dimanantes de subsidios pagaderos a colegios privados.

Salvo las finalidades enunciadas en los párrafos anteriores, los cheques fiscales no podrán utilizarse para otro objetivo por los beneficiarios.

Ahora bien, en el caso subjúdice esta Procuraduría de la Administración prohíja el criterio legal de la Dirección General de Valorización y, avala la opinión expresada por el Director General de Ingresos cuando manifiestan que si bien es cierto que los recargos e intereses que se generaron después del 31 de diciembre de 1989, no pueden ser cubierto sus pagos con estos Cheques Fiscales, **sí se puede efectuar el pago con estos cheques al nominal en su totalidad**, ya que éste se originó antes del 31 de diciembre de 1989, y no debe confundirse el nacimiento de la obligación tributaria, con el plazo para efectuar el pago de la misma.

Resulta de suma importancia lo expresado por el Licdo. Mirones Jr. cuando señala que: "... Al respecto le manifestamos, que de acuerdo con el artículo 2 del Decreto de Gabinete N°.25 de 5 de mayo de 1993, mediante el cual se modifica el artículo séptimo del Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991, los beneficiarios de los cheques fiscales pueden utilizar los mismos para cancelar hasta el cien por ciento (100%) de los tributos propios que adeuden al 31 de diciembre de 1989. Con fundamento en lo anterior, un contribuyente puede cancelar con cheques fiscales en el cien por ciento (100%) del nominal de aquellos tributos que adeude al 31 de diciembre de 1989, y los intereses generados hasta dicha fecha. Por lo tanto, nada impide que el nominal sea cancelado en su totalidad por un pago que se verifica con posterioridad al 31 de diciembre de 1989, siempre y cuando el mismo (el nominal) se haya originado en dicha fecha".

En lo que respecta a la devolución de los Cheques Fiscales que no apliquen al pago del gravamen, en relación al cobro de los recargos e intereses, este Despacho es del criterio que el mismo no puede ser aplicado, toda vez que, se debe presumir la buena fe del contribuyente cuando realizó el pago de sus tributos y los efectuó mediante el endoso de los cheques fiscales que el Estado, en su momento aceptó como válido en la transacción del cobro.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría de la Administración concluye señalando que los contribuyentes sí pueden cancelar el nominal de aquellos tributos que adeuden al 31 de diciembre de 1989 y, los intereses generados hasta dicha fecha.

Esperamos de este modo, haber atendido debidamente su solicitud.

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch