

Panamá, 25 de noviembre de 1997.

Señora  
**Elida Gutiérrez**  
Tesorera Municipal  
del Distrito de Changuinola.  
Changuinola-Provincia de Bocas del Toro.

Señora Tesorera:

Pláceme dar respuesta a su atento Oficio No. 214-97 Tes-Chang, calendada 18 de agosto de 1997, mediante la cual se sirvió consultarnos aspectos relacionados con la imposición de impuestos municipales sobre la actividad que realiza la Sociedad Anónima CASH TRANSFER DE PANAMA S.A., que opera en el Distrito de Changuinola bajo el establecimiento comercial denominado "WESTERN UNION", en la transferencia de dinero en la República de Panamá.

Concretamente nos consulta si es procedente jurídicamente, el cobro de impuesto por la actividad que realiza el establecimiento WESTERN UNION, (como transferencia de dinero en la República de Panamá)

Según el criterio de esa Administración Municipal, este establecimiento debe ser gravado por la actividad lucrativa que realiza dentro del Distrito, como la de transferir dineros a nombre de una persona a otro lugar o país.

Con el objeto de contestar debidamente su inquietud, es indispensable en primera instancia, confrontar el contenido de los artículos 48 y 242 de la Carta Fundamental, los cuales aluden a las facultades impositivas del Estado y los Municipios. Veamos:

"Artículo 48. Legalidad Tributaria. 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."

Al constitucionalizarse el principio de legalidad tributaria, se conceptúa que el Estado sólo puede imponer sacrificios patrimoniales a los ciudadanos, mediante Ley *in strictu sensu*, es decir, aquella que haya sido debatida, aprobada por la Asamblea Legislativa, sancionada y promulgada en la Gaceta Oficial. Según opinan Pérez de Ayala y González, "no es necesario que el legislador primario configure todos los elementos que originan las correspondientes prestaciones de los ciudadanos, bastará con que en la Ley se determinen los elementos esenciales del tributo, gozando de la facultad de delegar en el poder ejecutivo la regulación de los restantes elementos" (Cfr. Fuentes Montenegro, Luis. Constitución Política de la República de Panamá 1972, Reformada por los actos reformativos de 1978 y el acto constitucional de 1983, Titulada y comentada. 1a. ed. Edit. Publican, 1993, pág.83)

Extraemos de la disposición comentada, el "Principio de Legalidad", dirigido a proteger a los contribuyentes de manera, que sólo paguen aquellos impuestos previamente contenidos en la Ley, y sólo si el mecanismo de cobro del Estado es el indicado en la norma. Por su parte, el artículo 242, al reconocer la facultad impositiva derivada de los Municipios, preceptúa lo siguiente:

"Artículo 242. Impuestos Municipales. Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales."

De la anterior norma se colige, que son municipales los impuestos exigibles específicamente en el territorio del Distrito, salvo aquellos que, teniendo efectos más allá de dicho territorio, la Ley los reconozca como municipales; por dicho territorio, la Ley los reconozca como municipales; por consiguiente, es el Estado quien posee la facultad impositiva originaria, es decir aquella proveniente de la Constitución Política y el derivado cuando el ente público posee autorización por el poder originario. Sólo el Estado, en el

orden nacional, posee este poder; mientras que las entidades territoriales (Municipios entre otros) sólo poseen el poder de imposición derivativo, proveniente directamente de la Carta Política, la cual se encarga de fijarlos. En virtud del principio expuesto, todo impuesto deberá estar expresamente señalado en la Ley, y para ser considerado municipal, debe cumplir con los requisitos arriba descritos, además de limitarse al territorio del respectivo distrito.

Este poder de imposición derivativo, que tiene el Municipio, y que emana de la Carta Política y la Ley, tiene como propósito satisfacer las necesidades que se originan ya sea en forma colectiva o pública en su circunscripción distritorial. El poder de imposición es para administrar los tributos proveniente del impuesto, las tasa y las contribuciones que determina el sujeto activo (el erario público) como acreedor de las obligaciones tributarias (Cfr. Derecho Tributario. Ramírez Cardona, Alejandro. Pág. 46-48)

Siguiendo esta perspectiva, nos referiremos a algunos principios que rigen el poder tributario, para determinar su aplicación al caso objeto de su Consulta.

## **PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PODER TRIBUTARIO**

### **A. Principio del Domicilio o Residencia**

Para la Doctrina, la obligación tributaria se establece con base en la residencia o domicilio del sujeto pasivo (contribuyente, sea persona natural o jurídica) de modo que la Ley tributaria aplicable es la del ente público (Municipio, sujeto activo) en cuyo territorio distritorial, se encuentra aquel residenciado o domiciliado. Podemos entender por estos conceptos legales, el lugar donde las personas conservan el asiento principal de sus negocios y, por tanto, donde ejercen sus derechos, principalmente civiles y comerciales. (Cfr. Derecho Tributario. Ramírez Cardona, Alejandro, pág.115)

### **B. Principio de Legalidad**

Este principio, tal como lo dejamos aclarado en líneas anteriores, dice relación con que ningún tributo puede ser creado sin representación, es decir que tiene que estar desarrollado en la Ley; principio que se desprende del aforismo latino **nullum tributum sine legem** (no hay tributo sin Ley que lo establezca) es por ello, que es necesario que

el tributo sea creado por Ley, ya que el mismo no puede ser creado a discreción administrativa. Recordemos que en el caso de los Municipios, éstos se establecen por medio de Acuerdos Municipales, los cuales tienen fuerza de Ley.

**C. Principio de Igualdad**

El principio de igualdad señala que todos los ciudadanos son iguales ante la Ley. En ese sentido, los impuestos son exigidos bajo el imperio del principio de iguales circunstancias.

**D. Principio de Territorialidad**

En la doctrina suele hablarse de este principio, refiriéndose al país de origen o el país de la fuente en el que se obtienen los rendimientos patrimoniales. Es un concepto que implica limitación de validez de las leyes fiscales a los presupuestos de hecho realizados en el territorio de un país determinado. En este aparte, el principio de territorialidad se circunscribe al área municipal donde está ubicado el asiento comercial del Contribuyente, es decir, donde ejerce diariamente una actividad lucrativa. (Curso de Derecho Tributario. Pérez de Ayala, José L. y González, Eusebio. Tomo I, 6a.ed. Edit. Derecho Financiero, 1991, pág. 86)

Luego de haber explicado los diversos principios que rigen la obligación tributaria y, qué tiene que hacer frente el contribuyente, veremos su aplicación en la interpretación que nos ofrece el artículo 74 de la Ley 106 de 1973, cuyo contenido es del siguiente tenor:

**"Artículo 74. Son gravables por los Municipios con impuesto y contribuciones todas las actividades, industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito."**

En el caso subjúdice, la Ley 106 de 1973, es diáfana al disponer en su artículo 74, que son gravables por los Municipios las actividades industriales, comerciales o lucrativas que se efectúen en el Distrito. Tal como ocurre con el caso que nos ocupa; el establecimiento "WESTERN UNION", ejerce una actividad comercial dentro del Distrito de Changuinola, la cual trata exclusivamente de transferencias de dineros que se dan en el Distrito de Changuinola hacia

afuera, sea por cuenta de una persona o de otro, el cual está interesado en enviar alguna transferencia a otro lugar o país y del cual se paga una comisión. Esta generación de ingresos que obtiene el establecimiento es una actividad comercial, propia, que causa una ganancia para la misma, y que se produce dentro del Distrito en mención, y como tal debe gravarse sobre la comisión que produce.

La propia Ley 106 de 1973, modificada por Ley 52 de 1984, en desarrollo de estos principios constitucionales y doctrinales, establece qué actividades pueden ser objeto de gravámenes municipales. En efecto, el artículo 75, dispone lo siguiente:

**"Artículo 75. Son gravables por los Municipios los negocios siguientes:**

**1. Agencias y representaciones de fabricas o empresas, comisionistas, distribuidores, publicitarias y de viajes en los municipios donde tengan su domicilio..."**

Esta norma, prístinamente faculta a los Municipios, como máxima autoridad del Distrito, imponer un impuesto sobre la actividad citada; la cual envuelve a Agencias, Representantes de fábricas o empresas comisionistas que se dediquen, en este caso, a la remesa de dineros, es decir a las transferencias de dineros por cuenta de otro.

Es pues, en ejercicio de esta facultad impositiva derivada de los Municipios, y en exclusivo el de Changuinola, que el Consejo Municipal de dicho Distrito en uso de sus facultades expide el Acuerdo No. 3 de 1 de febrero de 1996 "Por la cual se derogan todos los Acuerdos Relacionados con Impuestos, Tasas, Derechos y Contribuciones y se establece el Nuevo Régimen Impositivo del Municipio de Changuinola". Es este nuevo instrumento impositivo municipal, que dispone en su artículo 2o., el impuesto identificado como renta No.1.1.2.5.28, objeto de la consulta que nos ocupa. Tal disposición señala:

**"Artículo 2o. a). Son impuestos los tributos que impone el Municipio a personas naturales o jurídicas, por realizar actividades, comerciales o lucrativas de cualquier clase, dentro de**

la circunscripción del Distrito de Changuinola.

b). Son Tasas y Derechos, los tributos que imponga el Municipio a personas naturales o jurídicas por recibir de él los servicios sean éstos administrativos o finalistas.

c). Son tributos varios, aquellos que el Municipio imponga a personas naturales o jurídicas, tales como arbitrios recargos, los arbitrios con fines no fiscales, las contribuciones a las personas especialmente interesadas en las obras, instalaciones o servicios municipales, multas, reintegros y otros.

Código.

1.1.12.10...  
.....  
.....  
.....  
.....

**1.1.2.5.28 Agentes Distribuidores, Agentes Comisionistas y Representantes de Fábricas.**

Se entiende toda persona natural o jurídica que recibe mercancías por compra, o consignación el fin específico de dedicar tales mercancía a su venta o distribución, pagarán por mes o fracción de mes:

- a) Gas licuado.  
B/.90.00 a B/.180.00
- b) **Distribuidores en general**  
B/.40.00 a B/.80.00.

La norma regula de forma específica, el régimen impositivo de los Agentes Distribuidores, Agentes Comisionistas y Representantes de Fábricas en general, que se dediquen a distribuir o transferir dineros o paquetes de dineros que en forma semejante a este régimen impuesto, es similar al caso bajo estudio; ya que el Distribuidor o Agente comisionista tendrá que enviar la remesa de dinero a un lugar determinado, que en la mayoría de los casos es fuera del país a cuenta de otro o de un tercero.

Para el Diccionario de la Lengua Española, la Mercancía puede ser definida entre tres formas: 1. "Trato de vender y comprar comerciando en géneros. 2. Todo género vendible. 3. **Cualquier cosa mueble que se hace objeto de trato o venta.** Consideramos de suma importancia, aclarar el término mercancía, por que se hace extensivo a cualquier forma de trato; es decir por ejemplo se envía el paquete o la mercancía a otro lugar, es una cosa mueble, que por su giro legal, tiene un destino y sobre él, se cobra una comisión, ganancia que produce el dueño de la empresa, a través de esta actividad que a nuestro juicio, es perfectamente gravable. Aunado a lo dicho, dentro del Código seriado 1.1.1.5.28 del precitado Acuerdo se hace mención de la terminología consignación, que para el Diccionario de la Real Academia Española, no es más que el Destinar los réditos de una finca o de cualquier otro bien para el pago de una deuda o renta. Entregar por vía de depósito, poner en un depósito una cosa. Dicho de dinero, ponerlo en manos de otro en otro lugar. Enviar mercancías a manos de un corresponsal.

Del análisis conceptual anterior, podemos entonces concretar que el rubro numerado en el artículo 75 numeral 1, de la Ley 106 de 1973 (generado a través de Agencias comisionistas, o que se dedican a enviar dineros o transferirlos de un lugar a otro, o ponerlo a mano de otros ya sea en una provincia u otro país), encajan claramente, bajo el supuesto jurídico planteado y conforme con estas definiciones, bien pueden ser objeto de gravamen municipal.

Como corolario, consideramos que bajo el cumplimiento de los requisitos expuestos, y fundamentándonos en el marco legal desarrollado en líneas anteriores, este Despacho es del criterio que dicha tributación municipal, cumple con los parámetros legales respectivos; razón por la cual deben ser gravadas las trasferencias de dineros, bajo el epígrafe de Agencias Comisionistas que desarrolla el Acuerdo No.3, bajo examen; los cuales desarrollan una actividad lucrativa dentro del Distrito de Changuinola.

Esperando de esta manera haber absuelto debidamente su solicitud, me suscribo de Usted, atentamente,

**Dr. José Juan Ceballos Hijo**  
 Procurador de la Administración.  
 (Suplente)

JJCH/20/hf.