



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de abril de 2017.
C-SAM-13-17

Honorable
Tomás Velázquez Correa
Alcalde del Distrito de La Chorrera
Provincia de Panamá Oeste
E. S. D.

Señor Alcalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota DA/0452-17 de 23 de marzo de 2017, mediante la cual formula a esta Procuraduría, algunas interrogantes sobre la facultad de los Consejos Municipales de conceder exoneraciones de impuestos. Específicamente aborda los siguientes temas:

1. ¿Si los Consejos Municipales siguen teniendo la facultad constitucional de conceder exoneraciones de impuestos municipales?
2. De ser afirmativa la respuesta a la anterior pregunta, ¿Cuál sería el procedimiento y requisitos para que los Consejos Municipales, a través de un Acuerdo Municipal exonere el pago de un impuesto al Municipio?

En relación con la primera interrogante de su consulta, resulta oportuno indicarle que en opinión de este Despacho los Consejos Municipales **tienen la facultad constitucional de conceder exenciones** de impuestos municipales por medio de acuerdo municipal, tal como lo establece el artículo 248 de nuestra Constitución Política. Ahora bien, cabe indicar que la facultad de conceder exenciones de impuestos, dada a los Concejos Municipales, no es absoluta, pues se exige que deba concederse a través de acuerdo municipal, y además está limitada al mandato legal, tiene reserva de Ley.

Lo anterior se deduce, cuando se observan el precepto constitucional del artículo 248 y las funciones de los Consejos Municipales a nivel constitucional, específicamente la indicada en el numeral 5 del artículo 242, que en cuanto a la aprobación o eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, señala que dicha función está sometida al mandato legal. Estos artículos disponen lo siguiente:

“Artículo 248. El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal”.

“Artículo 242. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:

1...

5. La aprobación o la eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la Ley.

6...”

En este sentido, la Ley 106 de 1973, “Sobre Régimen Municipal” establece limitaciones a la facultad de conceder exenciones, ello se desprende de los artículos 15, 17, 21 y 57, cuyos textos citamos a continuación:

“Artículo 15: Los acuerdos, resoluciones y demás actos de los Consejos Municipales, y de los decretos de los Alcaldes sólo podrán ser reformados, suspendidos o anulados por el mismo órgano o autoridad que los hubiese dictado y mediante la misma formalidad que revistieron los actos originales. También podrán ser suspendidos o anulados por los Tribunales competentes, previo los procedimientos que la Ley establezca.”

“Artículo 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

1

7. Disponer de los bienes y derechos del Municipio y adquirir los que sean necesarios para la eficiente prestación servicios públicas municipales, con las limitaciones que establezca la Ley.

8. ...”

“Artículo 21. Es prohibido a los Concejos:

1. Delegar las funciones privativas que les asisten la Constitución y las Leyes

2. Reconocer Indemnizaciones con cargo al Tesoro Municipal mientras la obligación no se base en sentencia firme del Tribunal de Justicia competente.

3. Condonar obligaciones a favor de los Municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 57 de esta Ley.

4. ...”

“Artículo 57. Los Tesoreros Municipales tienen las atribuciones siguientes:

1. ...

18. Presentar proyectos de acuerdo declarando moratoria o regímenes especiales para el cobro de impuestos.

19....”

Es importante tener presente, en atención a su consulta, que los Concejos Municipales se expresan a través de acuerdos municipales, que son actos de carácter general, y de resoluciones, que son de naturaleza individual. En ese orden de ideas, la Ley 106, antes citada, establece en el artículo 42; lo siguiente:

“Artículo 42. Los Concejos adoptarán por medio de resoluciones las decisiones que no sean de carácter general y establecerán en su Reglamento los requisitos relativos a otras no previstas en esta Ley”

En esa misma línea de pensamiento, la Corte Suprema de Justicia, a través del fallo de 2 de septiembre de 1997, dictado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, se pronunció en los siguientes términos:

“La Ley de Régimen Municipal, le otorga a los Consejos Municipales la facultad de regular la vida jurídica del Municipio a través de Acuerdos (art. 14), pero dentro del marco de dicha ley, es decir que estos acuerdos deben limitarse a reglamentar el contenido de la ley, sin rebasarla.

Estos Acuerdos Municipales constituyen un acto reglamentario, entendiéndose por tal "toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinada a la ley. Así como las disposiciones del Poder ejecutivo con fuerza de ley tienen un carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del Poder legislativo ordinario,... los Reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración. (Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General, Undécima Edición. Editorial Tecnos, España. 1989. Pág. 235).

...

Este jurista citado estima que la facultad reglamentaria tiene límites, que se derivan, "de una parte, del principio constitucional de <la reserva de la ley>, de otra, de la propia naturaleza de los Reglamentos administrativos en cuanto disposiciones subordinadas a la ley" (Ibídem, pág. 241)".

Como puede deducirse de las normas citadas, los Concejos sólo pueden conceder exenciones a través de acuerdos municipales, que deben ser de carácter general y no individual o particular, y en atención a la declaratoria de moratoria o a la creación de un régimen especial del cobro de impuestos. En otras palabras, es el criterio de este Despacho que los Concejos no pueden conceder exenciones a pagos de derechos o tributos a favor del Municipio de carácter individual, es decir, no cuentan con la facultad discrecional de decidir qué persona, natural o jurídica, paga o no determinado derecho o tributo debidamente establecido en su Régimen Impositivo Municipal, ello aún se haga emitiendo de manera inapropiada el acuerdo municipal respectivo, pues sería un acuerdo municipal para beneficiar a una persona a título personal, lo que va en contra de la naturaleza del carácter general que debe revestir la figura del acuerdo.

En relación a la **segunda** interrogante, sobre el procedimiento a seguir para la aprobación de un acuerdo municipal para eximir del pago de tributos municipales, cuando éste sea de carácter general y en los dos supuestos autorizados por la Ley, es decir, la declaratoria de una moratoria o el establecimiento de un régimen especial para el cobro de impuestos; debemos indicar que debe aplicarse el procedimiento similar al seguido en la aprobación del acuerdo que fija el régimen impositivo, tal cual lo prevé el artículo 15 de la Ley 106 de 1973, antes citado; pues sería ésta la norma afectada por la modificación (exención).

También deberá tomarse en cuenta lo estipulado en el artículo 39 de la referida Ley, cuyo texto señala: “Los acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales deben ser publicados en Gaceta Oficial”, ello en concordancia con el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece que los actos reglamentarios o que contengan normas de carácter general sólo serán aplicables desde su promulgación en Gaceta Oficial.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/au



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.