

4 de junio de 1999

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad.

Concepto. La Firma Forense Galindo, Arias & López, en representación de la Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste S.A., contra el Acuerdo N°142 de 10 de diciembre de 1998, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En cumplimiento de la providencia de cuatro (4) de mayo de 1999, visible a foja 328 del expediente judicial, nos corresponde emitir concepto en relación con la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por la Firma Forense Galindo, Arias & López, en representación de la Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste S.A., contra el Acuerdo N°142 de 10 de diciembre de 1998, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

I. Intervención de la Procuraduría de la Administración.

Nuestra intervención la fundamentamos en el artículo 348, numeral 1, del Código Judicial.

II. La pretensión de la parte actora.

Conforme llevamos expresado, la pretensión de Nulidad se circunscribe al Acuerdo N°142 de 10 de diciembre de 1998, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá.

Este Despacho observa que le asiste el derecho a la sociedad demandante, por lo que solicitamos, respetuosamente, a los Señores Magistrados se sirvan acceder a la solicitud planteada en el libelo de la demanda.

III. Disposiciones legales que se dicen infringidas y sus conceptos.

Las normas legales que se consideran vulneradas, son las siguientes:

1. El numeral 8, del artículo 17 de la Ley N°106 de 1973, que dispone:

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

...

8. Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas de conformidad con las leyes, para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales.¿

La sociedad demandante considera que se ha violado el artículo 17 citado, ya que la norma consagra el principio fundamental de la legalidad tributaria, que consiste en que nadie está obligado a pagar impuestos o contribuciones que no estuvieren previamente establecidos en la Ley.

Agregan que no hay obligación tributaria sin Ley que la establezca, y que si bien la Ley permite a los Municipios gravar las actividades industriales comerciales o lucrativas que se desarrollen en el respectivo Distrito, en el caso específico de aquellas actividades que tienen incidencia fuera del Distrito, las mismas no podrán ser objeto de impuestos municipales.

En la situación que nos ocupa, únicamente se pueden gravar aquellas actividades que específicamente se señalan en la Ley N°106 de 1973 u otra Ley formal, y siendo que éstas no han autorizado la imposición de tributos municipales sobre actividades con

incidencia extradistrital, como lo son los servicios de luz, el Consejo Municipal del Distrito no puede gravar los Servicios de Utilidad Pública de Distribución y Comercialización de energía eléctrica, los cuales evidentemente tienen incidencia fuera del Distrito, sin que una Ley formal los faculte.

2. El numeral 6, del artículo 21 de la Ley N°106 de 1973, que expresa lo siguiente:

¿Artículo 21: Es prohibido a los Consejos:

...

6. Gravar con impuestos lo que ya ha sido gravado por la Nación.¿

Al explicar la violación de la disposición citada, la demandante señala que la norma in comento, establece el principio básico en materia fiscal municipal, que indica que los Consejos Municipales se les prohíbe gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación, y que, a pesar que la actividad que llevan a cabo las empresas de distribución y generación de energía eléctrica ya son objeto de un tributo nacional, el Consejo Municipal de Antón, mediante el Acuerdo impugnado, decidió gravarlas nuevamente.

3. El artículo 74 de la Ley N°106 de 1973, cuyo tenor es el siguiente:

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

La demandante conceptúa que, de acuerdo a lo normado en la disposición jurídica citada, los Consejos Municipales sólo pueden gravar con impuestos y contribuciones las actividades industriales, comerciales o lucrativas que se realicen en el Distrito, lo que no es aplicable a actividades que rebasan los límites territoriales indicados. Por consiguiente, ello únicamente puede tener lugar, en el evento que una ley formal así lo autorice; situación ésta que no se ha suscitado en el caso in examine.

4. Finalmente, se dice vulnerado el artículo 79 de la Ley N°106 de 1973, en el que se indica que las cosas gravadas por la Nación, no pueden ser materia de impuestos, derechos y tasas municipales sin que la Ley autorice expresamente su establecimiento.

Al indicar su inconformidad, la demandante asevera que la disposición citada niega la posibilidad de una doble tributación, infracción en la que ha incurrido el Consejo Municipal de Antón.

Examen de legalidad.

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su criterio u opinión, respecto a las posibles infracciones a los textos de las normas citadas, previa exposición del acto acusado de ilegal y de las disposiciones supuestamente infringidas y su concepto, el cual externamos de inmediato:

A nuestro juicio, el Acuerdo expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Antón es nulo e ilegal, porque resulta evidente que ese ente municipal rebasó las facultades que señalan los artículos 17, 21, numeral 6, 74 y 79 de la Ley N°106 de 1973, al pretender gravar a las empresas de distribución y generación de energía eléctrica, porque el cobro de dicho tributo no se estableció mediante una ley formal, ni la forma de recaudarlo.

La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, al referirse a la potestad tributaria, su naturaleza, clases y limitaciones, ha señalado que no se debe perder de vista, lo concerniente a la potestad tributaria del Estado, como un elemento dimanante de su soberanía.

El Tratadista argentino Héctor Villegas, ha señalado que la potestad tributaria ¿es la capacidad potencial de obtener coactivamente prestaciones pecuniarias de los

individuos y de requerir el cumplimiento de los deberes instrumentales necesarios para tal obtención. (Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Ed. Depalma, 4ª edición, Buenos Aires, 1990, Tomo I, pág. 184). Esa potestad es ilimitada en cuanto al número y clase de tributos que puede crear el Estado, es inderogable, no es transferible y es imprescriptible.

En nuestro ordenamiento constitucional la potestad tributaria tiene una serie de limitaciones dentro de las cuales debe ejercerse. Si bien la potestad tributaria es ilimitada en cuanto a las manifestaciones de riqueza que puede gravar con tributos (impuestos, tasas o contribuciones especiales), como lo ha destacado el tratadista italiano Luigi Rastello (Diritto Tributario, 3ª edición, Ed. Cedam, Padua, 1987, pág. 136), no es menos cierto que esa potestad está limitada en cuanto debe ejercerse de acuerdo con el principio de legalidad o respetando la reserva de la ley que consagra el artículo 48 de la Constitución, reiterado en el texto del artículo 79 de la Ley N°106 de 1973, los cuales son prístinos al señalar que los tributos municipales no deben exceder los límites materiales que entrañen.

Ahora bien, la potestad tributaria del Gobierno Central es originaria, mientras que la potestad tributaria de los Municipios es derivada. Esto es así, porque la primera es ilimitada en cuanto a los tributos que puede crear y emana de la soberanía del Estado, mientras la segunda se encuentra limitada a las materias que la ley le permita gravar a los Municipios y, por lo tanto, emana principalmente y en forma inmediata de la ley. Como bien lo destaca el profesor Rastello, la potestad tributaria municipal no faculta a los Municipios para inventar tributos propios, no determinados previamente por la Ley que en nuestro caso es la Ley N°106 de 1973. En este sentido, los Municipios no pueden crear mediante Acuerdos Municipales otros tributos distintos de los previstos en la Ley N°106 de 1973 u otra ley que al efecto se dicte. Su potestad tributaria no es pues soberana, ilimitada sino derivada. (Sentencia del Pleno de la Corte de 26 de febrero de 1993).

Por otro lado, también se vulneran los artículos 17, 21, numeral 6, y 74 de la Ley N°106 de 1973, relativas al carácter territorial de la actividad lucrativa, circunscrita al Distrito, señalando como excepción que pueden ser clasificados como municipales, aquellos impuestos que generen actividades fuera del área distrital, siempre y cuando sea por medio de una ley formal.

En el caso sub júdice, la actividad de distribución y comercialización de energía eléctrica, tiene incidencia fuera del Distrito de Panamá, y no existe hasta el momento ninguna ley que permita a los municipios gravar esta actividad, ni establecer la debida separación de las rentas y gastos municipales de las rentas y gastos fuera del Municipio. En caso similar al que nos ocupa, el Pleno de la Honorable Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 21 de marzo de 1997, en lo medular se pronunció de la siguiente manera:

¿Pues bien, la Corte ha sentado ya jurisprudencia respecto a la imposición de tributos municipales sobre obras que son de clara incidencia nacional; así tenemos este fallo bajo la ponencia de la Magistrada Aura E. Guerra de Villalaz, fechado 8 de febrero de 1994.

El Pleno considera que la resolución demandada de inconstitucional viola el artículo 242 de la Constitución Nacional, ya que el Tesorero Municipal del Distrito de Gualaca grabó a SKANSKA, A. B., al pago de un impuesto de edificaciones y reedificaciones por la construcción de obras civiles en la Central Hidroeléctrica Arquitecto Edwin Fábrega o Presa Fortuna, obras que independientemente sean de propiedad del IRHE y guarden relación con el servicio de luz eléctrica, tienen un efecto que trasciende las

fronteras del distrito de Gualaca, es decir el impuesto que se pretende cobrar, tiene incidencia fuera de dicho Distrito. Registro Judicial- Febrero de 1994.

De lo examinado se desprende que el Oficio N°123 de 24 de abril de 1996 viola expresamente lo dispuesto en el artículo 242 constitucional ya que se trata de una obra que trasciende los límites del distrito, es decir que es de importancia nacional.

Por otro lado y respecto a la excepción que establece el artículo 242 de la Carta Fundamental, advierte el Pleno que no existe Ley que establezca el cobro de impuestos municipales sobre la obra que nos ocupa, de modo que el impuesto que la Tesorera Municipal de Antón pretende cobrar deviene en inconstitucional y corresponde a la Corte declararlo así.

Frente a las anteriores consideraciones, somos de opinión que el Acuerdo N°142 de 10 de diciembre de 1998, expedido por el Consejo Municipal del Distrito de Panamá, es violatorio de los artículos 17, 21, numeral 6, 74 y 79 de la Ley N°106 de 1973 y así lo solicitamos respetuosamente sea declarado.

Pruebas: Aceptamos las aducidas por ser originales y copias autenticadas, conforme lo dispone el artículo 820 del Código Judicial.

Derecho: Aceptamos el invocado por la demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materias:

Tributos Municipales (su ámbito de aplicación)

Impuestos Municipales (debe ser conforme a la ley)

Impuesto Municipales (No pueden tener incidencia extradistrital)