

14 noviembre 2001.

Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad	Interpuesto por la Firma Forense Rivera, Boll var y Castafiedas en representaci6n de Hern~n Arias M., Claudjo Lopolito, Bol~var Vallarino y Otros, para que se declare nub par ilegal, el subc6diga N0 1 2 1 1. 0 2
Concepto	Arrendamiento de lotes y tierras municipales constante en el Acuerdo Municipal N04 de 12 de noviembre de 1999, dictado par el Consejo Municipal del Distrito de Santa Isabel.

Seffora Magistrada Presidenta de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

En virtud del traslado de la demanda cantenciaso administrativa de Nulidad, identificada en la marginal derecha, superior, del presente escrita, efectuada par la Sala Tercera, de bo Contencioso Administrativo de la Carte Suprema de Justicia, procedemos a emitir concepto, conforme a lo dispuesto en el articulo 5 numeral 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial, N024,109 de 2 de agosto de 2000.

La Procuradurla de la Administraci6n en los procesos contencioso administrativos de nulidad interviene en inter~s de la ley.

I. Las pretensiones de la parte demandante son las siguientes:

2

..... se declare que es ILEGAL y par tanta NULO el Subc6diga Na. 1.2.1.1.0.2. 'Arrendamiento de Lates y de Tierras Municipales' del Acuerdo Municipal Na. 4 de 12 de naviembre de 1999, expedida par el CONSEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO DE SANTA ISABEL, especfficamente las frases 'Personas naturales no residentes del Distrito, par metro cuadrado de B/.0.75 a B/.5.00' y 'Casas de Recreo de B/.100.00 a B/.150.00', cantenidas en dicha Subc6digo, tab coma fue publicada en la Gaceta Oficial Na. 24,029 de 10 de abril de 2000." (Cf. f. 34 - 35)

II. Contestaci6n de los hechos de la demanda:

Primero: Es cierta y así consta a fajas 1, 4 al 17, inclusive, de este expediente; por tanto se acepta.

Segundo: Es cierto que el Acuerdo N04 de 12 de noviembre de 1999, contempla el código 1.2.1. denominado Arrendamientos y por tanto se acepta. Sin embargo, existe un error en cuanto a considerar que el Municipio le imputa la carga fiscal sobre los ingresos obtenidos por la explotación a alquiler a terceros. Es evidente que lo tocante a "ingreso obtenido", no se refiere a la fuente generada por el inmueble, para sus ocupantes, sino que ésta era parte de la explicación aportada, por el Asesor Tributario, con relación a la fuente de ingreso, para el Municipio.

Tercero: Esto no es un hecho, es una alegación subjetiva y se recibe como tal.

Cuarto: No nos consta; por tanto lo negamos.

Quinto: No nos consta; por tanto lo negamos.

3

III. Disposiciones legales infringidas y concepto de la infracción.

Por razones de procedimiento y considerando la relación entre las normas supuestamente infringidas haremos el examen bajo un mismo análisis.

Las demandantes han señalado que el acta administrativa acusada infringe, de manera directa, por consiguiente el artículo 3 de la Ley 106 de 1973.

El artículo mencionado ut supra señala:

"Artículo 3: Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, las decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa."

Tal como se puede deducir, la norma transcrita de carácter programática, es muy genérica, requiriendo el señalamiento directo de la norma constitucional a legal que se dice violada. Sin embargo, los demandantes sólo hacen alusión al incumplimiento de la ley, sin señalar la norma específica que el Consejo Municipal de Santa Isabel deja de

cumplir. Por lo tanto, al no contar con esta definición, reparan en fallas intrascendentes para el proceso, como la propia estructura del Acuerdo N04 de 12 de noviembre de 1999, los defectos de farina, la confusión de la secretaría al reproducir las indicaciones dadas, para transcribir el Acuerdo, copiando éstas como si fueran elementos del Acuerdo, igual que se hizo con las explicaciones del consultor fiscal, acerca de las ventajas de cada tributa.

'1

'I

4

La situación descrita, explica porque bajo el código L2.1. se hacía referencia a un gravamen sobre los ingresos que recibieran los contribuyentes, en razón de alquileres del suelo a de las mejoras levantadas. Cuando en realidad, no se trataba de los ingresos de los contribuyentes sino del Municipio, pues se estaba explicando, a lo interno del Consejo, los ingresos que recibiría el Municipio por cobrar el arrendamiento del suelo, locales y edificios municipales.

Porque las Municipias pueden cobrar las derechos e imponer cargas fiscales, por el uso de terrenos que forman parte de fincas municipales, por el arrendamiento de éstas a de las mejoras construidas, siempre que tales mejoras pertenezcan al Municipio, tal como se señala en los artículos 69 y 72 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y teniendo como límite lo dispuesto en los artículos 79 y 98 de esta misma ley.

El artículo 79 de la Ley 106 de 1973, dispone:

"Artículo 79: Las cosas, objetos y servicios ya gravados por la Nación no pueden ser materias de impuestos, derechos y tasas municipales sin que la ley autorice especialmente su establecimiento."

El artículo 98 de la Ley 106 de 1973, señala:

"Artículo 98: Todos los bienes municipales que no sean necesarios para uso a servicio público, podrán venderse o arrendarse por medio de licitación pública, siguiendo las normas que para los bienes nacionales tienen establecidos el Código Fiscal y leyes que la reforman. Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio

V

para áreas y ejidos, las cuales serán
vendidos a arrendadas de canfarmidad

5

con la que establezca la Ley y los
Acuerdos Municipales.

La norma inmediatamente superior y la autonomía del
Régimen Municipal, advierten pues que las Municipias tienen
libertad para establecer como serán arrendados los lotes que
pertenezcan a las ejidas y fincas municipales. Y si el
argumenta que se trae a calación es que se afecta una norma
constitucional con un tratamiento diferenciada y
discriminatoria entre las residentes permanentes y las que
sólo vienen de recrea, entonces la estrategia jurídica
corresponde a un recurso de inconstitucionalidad y no a un
contencioso de nulidad, la que supone competencia diferente.
Por esa consideramos que no le asiste la razón a las
demandantes quienes, independientemente de que no sea
presupuesta procesal para la acción interpuesta, no han
podido señalar a la Honorable Sala si las fincas donde están
ubicadas son tierras nacionales a tierras municipales.

La Procuraduría de la Administración considera que en
efecto el Municipio de Santa Isabel deberá enmendarse el
Acuerdo N04 de 12 de noviembre de 1999, en cuanto a
cuestiones de forma y eliminar las instrucciones copiadas
equivocadamente por la secretaría, pero en lo demás, puede
mantener su Régimen Impositivo, por corresponder con su
voluntad y autonomía fiscal.

También han señalado los demandantes que se infringe, de
modo directo, por comisión, el numeral 8 del artículo 17 de
la Ley 106 de 1973, con el acta administrativa acusada y el
numeral 9 del mismo artículo, por interpretación errónea; no

6

0

obstante, somos del criterio que estas normas la que hacen es
confirmar la voluntad y autonomía fiscal.

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

1. .
8. Establecer impuestos, contribuciones,

- derechas y tasas de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales.
9. Reglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de solares a lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones y en las demás terrenos municipales.

Consideramos sin fundamenta a quizás contradictoria que se diga que el Municipio de Santa Isabel pretende cobrar un impuesto sobre casas de recreo ubicadas en terrenos nacionales, cuando es entendible que si este ítem está bajo el epígrafe de arrendamientos, entonces debe suponer casas de recreo construidas y de propiedad del Municipio a levantadas y construidas sobre el suelo municipal.

Las demandantes señalan que el Municipio ha creado un impuesto de inmueble sobre mejora, pero no es esa la que se señala textualmente en el Acuerdo N04 de 12 de noviembre de 1999; porque, ni a más bajo la crítica de los errores de forma, encontramos que el Acuerdo N04 de 12 de noviembre de 1999, contemple un supuesto que haga referencia al impuesto de inmueble, considerando que éste lo cobra la Nación, aunque en efecto, sea una de las reivindicaciones que pretenden los Municipios Panameños. Por lo tanto, disiento también con este cargo.

7

En lo referente al vicio de errónea interpretación, la doctrina la describe como aquel ejercicio intelectual por medio del cual el funcionario al aplicar la norma, le da un sentido distinto a diferente al establecida por la disposición a la entiende equivocadamente.

El Consejo Municipal de Santa Isabel, mediante el Acuerdo N04 de 12 de noviembre de 1999, pretende establecer el Régimen Impositivo, para el Distrito de Santa Isabel, y ella, clasifica las supuestas actividades gravables. Esta actuación serviría de marco a referencia para el

.1

desarrollo posterior de las mismas, pero no puede confundirse una voluntad y otra. Es decir, que con posterioridad se dictarían los Acuerdos necesarios para reglamentar el uso,

arrendamiento, venta y adjudicación de los solares a lates y
demas bienes municipales, que se encuentren dentro de sus
areas y ejidos y en los dem&s terrenos municipales, pero con
ci Acuerdo impugnado se est~ disponiendo sólo lo atinente a

S

la carga fiscal, por lo tanto disentimos de la opinión de los
demandantes quienes han olvidado que el articulo 94 de la Ley
106 de 1973 establece que los Consojos Municipales pueden
establecer categor~as, dentro de lam dades y que para ella
se sefiala una lista abiorta do los elementos do juicio
referentes para hacer las clamificaciones.

Finalmente los demandantes han sefialado que con el
Acuerdo N04 de 12 de naviembre de 1999, en la clasificaci6n
1.2.1.1.0.2. que distingue entre personas naturales no
residentes del distrito y aquellas que residen
permanentemente, se establece una distinción que afecta el

8

principia de territorialidad del Acuerdo Municipal, en tanto
que discrimina en base a elementos subjetivos, obviando otras
consideraciones. Al respecta, consideramos oportuno sefialar
que el Consejo Municipal de Santa Isabel, segmentó la
población a usuarias de los lotes, solares y tierras
municipales entre los que habitan permanentemente en el
Distrito y aquellos que sólo utilizan esas viviendas a las

.4

solares para esparcimiento. Para ella, utilizan de referente
el involucramiento en el desarrollo local, la participación
efectiva y el sacrificio que supane el acaparamiento de
tierras por personas que las mantienen ociosas en perjuicio
de los residentes permanentes. De esta manera se equilibran
las cargas sociales y se establece una política fiscal que
contrale el uso del suelo.

La Procuraduría de la Administración ha reiterado al
Municipio de Santa Isabel la necesidad de un Catastro de
fincas municipales y complementariamente a par exclusión la
referencia listada de las fincas que son de la Nación. De
manera que identifique plenamente quiénes son los
contribuyentes y quienes no tienen esta categoría. Esto le

permitir~ definir mejor las actividades gravables y baja qu~
consideraciones.

En opini6n de este Despacho, es necesaria hacerle
ajustes al R6gimen impositivo, de manera que sea clara y
sencillo para todos los contribuyentes, sin que se requiera
una declaratoria parcial de nulidad.

I I

En cuanto a las demandantes deben verificar su ubicaci6n
dentra de las fincas municipales a nacionales y conforme a

9

los resultados solicitar la definici6n de su situaci6n con el
fiscal municipal, haciendo uso de los recursos competentes.

Par lo tanto, solicitamos a las Honorables Magistrados
de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, no se
acceda a la solicitud de los demandantes y se declare la
falsedad del acta administrativo acusada.

Pruebas: Aceptamos las pruebas presentadas con la
demanda siempre que cumplan con las condiciones establecidas
en el C6digo Judicial.

Derecho: Negamos el derecho invocado.

De la Honorable Magistrada Presidenta,

* ~' r ,rr", ' : V> : ~
.1... -.

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administraci6n

ANdeF/9/mcs

Licdo. Victor L. Benavides P.
Secretaria General

I.

I

I

44

q

t~