

, 3 de febrero de 1988.

Licenciado
Carlos Orillac N.
Director Ejecutivo del Instituto de
Acueductos y Alcantarillados Nacionales.
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

Doy contestación a su atenta Nota Nº49-DE fechada 18 del corriente, en la cual tuvo a bien consultarme si la exoneración contenida en el artículo 1, numeral 17, de la Ley 6 de 1987 se aplica a los pagos que deban realizarse en concepto de la contribución especial por mejoras relativas a acueductos y alcantarillados nacionales.

La citada norma legal concede a los panameños mayores de 55 y 60 años, mujeres y hombres respectivamente, "exoneración del pago de la tasa de valorización a su propiedad siempre que ésta sea única y constituya su vivienda".

La Ley 1 de 1953 creó en su artículo 19 el "impuesto de valorización", que según su propia definición consistirá en "una equitativa contribución proporcional al beneficio que reciban ciertas propiedades raíces con la ejecución de las obras de interés público local,.... en especial con las de apertura, ensanche, pavimentación y regularización de las calles, carreteras o plazas públicas de las ciudades, acueductos y alcantarillados" y otras que allí se mencionan.

A su vez, el Decreto Ley 28 de 1959 creó "un gravamen real que afectará los bienes inmuebles a que se refiere el artículo 2º de este Decreto Ley, cualquiera que sea su propietario, el cual se denominará 'Contribución Especial por Mejoras Relativas a Acueductos y Alcantarillados'.". El artículo 2º de este Decreto Ley dispone:

"Serán gravados con la Contribución Especial a que se refiere este Decreto-Ley, todos los inmuebles comprendidos dentro de las zonas beneficiadas directamente con la construcción, ensanche y mejoramiento de acueductos y alcantarillados, que son obras de utilidad pública."

De la comparación de los dos últimos instrumentos legales citados, se llega a la conclusión de que ambos gravámenes son similares, esto es, que se trata de un gravamen real aplicable a los propietarios de inmuebles beneficiados por la construcción de obras públicas, entre las cuales figuran las de acueductos y alcantarillados. Por tanto, independientemente de la denominación que se le asignó a cada uno de ellos, en el fondo se trata de una contribución especial que tiene por objeto que los referidos propietarios contribuyan a asumir el costo de una obra pública que beneficia sus propiedades con una plusvalía.

Es importante señalar que el artículo 5 de la Ley 98 de 1961, orgánica del IDAAN, dispone:

"El I.D.A.A.N. estará facultado para estructurar, determinar, fijar, alterar, imponer y cobrar tarifas razonables, derechos, rentas, tasas de valorización y otras tasas por el uso o instalación de sus facilidades, o por los servicios de agua, alcantarillado u otros artículos o servicios prestados o suministrados por ella. Las tarifas, derechos, rentas y tasas que fije el I.D.A.A.N., deberán ser aprobadas por el Organó Ejecutivo. Estas tarifas y tasas serán fijadas y revisadas de manera que en todo tiempo provean fondos suficientes para:

- a) Pagar el costo de conservar, reparar y explotar los sistemas de acueductos y alcantarillados bajo su jurisdicción incluyendo las reservas necesarias para tales fines y para ampliaciones, reposiciones y depreciación;
- b) Para amortizar el capital y para los intereses sobre los bonos de renta, préstamos o empréstitos emitidos o contra tados bajo las disposiciones de esta Ley y para las reservas necesarias;
- c) Para proveer un margen de seguridad para hacer tales pagos.

El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales no prestará gratuitamente ningún servicio y las tasas por servicios rendidos a entidades gubernamentales, nacionales o municipales, serán a una tarifa reducida a base del costo real

del servicio, y se considerarán como gastos ordinarios e inherentes del gobierno nacional o municipal. Las entidades autónomas o cualquier otra entidad cívica o de beneficencia que reciba dichos servicios, se considerarán como consumidores privados para los efectos del cobro.

Los servicios prestados por medio de fuentes públicas en sectores habitados por personas de escasos recursos se considerarán como servicios públicos que deben ser pagados por la Nación, o por los Municipios o por la entidad que los ordene.

Nada de lo estatuido en esta Ley referente al pago al I.D.A.A.N. por servicios prestados se interpretará como limitación de los poderes o autoridad del Gobierno Nacional, de los Gobiernos municipales o de las entidades autónomas, que pueden, cuando lo consideren de beneficio público, decretar u ordenar la prestación de servicios de agua potable o de alcantarillado o cualquier entidad, gratuitamente o a base de tarifa reducida o especial, siempre y cuando en dicho Decreto, Resolución u Orden se asigne la partida correspondiente para el pago al I.D.A.A.N. del valor total del servicio, de acuerdo con las tarifas vigentes." (El subrayado es mío)

- o - o -

En esta norma, que es especial, se utiliza la expresión "tasas de valorización", como también lo hace el numeral 17 del artículo 1º de la Ley 6 de 1987.

Es por lo anterior que, a mi juicio, la tasa de valorización cuyo pago exonera el artículo 1º de la Ley 6 de 1987 alcanza también la contribución de mejoras por valorización instituida por el Decreto Ley 28 de 1959 y la que reglamenta el IDAAN, porque "tasa" en el campo jurídico tiene las siguientes acepciones:

"Regla, norma, límite.... empleado como tarifa y, más todavía, por impuesto, constituye un galicismo" (CABANELLAS, Diccionario de Derecho Usual, T.IV, pág. 184).

- o - o -

Si bien es cierto que en el campo tributario la voz "tasa" también significa el precio que se paga por el uso de un servicio público divisible, en el presente caso no puede admitirse ese significado, porque en nuestro Derecho positivo no existe un servicio de valorización.

Lo anterior indica que esa voz ha sido utilizada en forma genérica para referirse a la cuota del impuesto o de la contribución especial que nuestras leyes han instituido y que grava, como ya se indicó, a los propietarios de los inmuebles que se encuentran en la zona de influencia de una obra pública y que, por ello, resultan con una plusvalía, incluyendo la contribución de mejoras por valorización regulada en el Decreto Ley 28 de 1959. Además, existe una norma especial (art. 5 de la Ley 98 de 1961) que denomina "tasa de valorización" al gravamen que estructura, fija, reglamenta y cobra el IDAAN.

Por otro lado, le interesa saber si el IDAAN puede reglamentar el numeral 17 del artículo 1 de la Ley. 6 de 1987, en la misma forma en que lo hizo la Dirección General de Ingresos en su Resolución 201-103 publicada en la Gaceta Oficial Nº20.932.

En primer lugar, debo señalar que la Dirección General de Ingresos, con arreglo al artículo 7 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, está facultada para "fijar el criterio de interpretación de las normas tributarias por medio de resoluciones", que son de obligatorio cumplimiento.

Es evidente que la Junta Directiva del IDAAN está facultada, con arreglo a los artículos 5 y 16, literal b), de la Ley 98 de 1961, para emitir reglamentaciones que sean necesarias dentro de su esfera de competencia, por lo cual podría reglamentar dicho numeral dentro de sus límites de competencia, esto es, en lo que la exoneración concierne al IDAAN, pero teniendo como norte lo establecido en el numeral 14 del artículo 179 de la Constitución, es decir, sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu".

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, quedo con consideración y aprecio.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.