

Panamá, 3 de julio de 2001.

Licenciado
Jorge Luis Herrera
Tesorero Municipal de Aguadulce
Aguadulce, Provincia de Coclé

Señor Tesorero Municipal:

Damos contestación a su Nota s/n calendada 4 de junio de 2001, recibida en nuestras oficinas el día 6 de junio del presente año, a través de la cual nos formula varias interrogantes a saber.

PRIMERA INTERROGANTE.

“¿ Se puede cobrar impuestos por el uso de aceras a la (sic) cabinas telefónicas de Cable And Wireless sin violentar la Ley 24 de 30 de junio de 1999; la cual reglamenta los servicios públicos, en donde en su artículo 43 en lo referente al pago de impuestos municipales que le competen pagar (rótulo, anuncios, basura, placas vehiculares, construcciones y edificaciones)”.

RESPUESTA:

Los Municipios están facultados para gravar con impuestos y contribuciones, municipales todas las actividades comerciales que se realicen dentro de su Distrito (artículo 74 de la Ley 106 1973), sin embargo, estos deben respetar las prohibiciones e impedimentos que así establezca la Constitución y las Leyes. Sobre el punto consultado, Ley 24 de 1999, que regula los servicios públicos de radio y televisión en su artículo 43 establece lo siguiente:

“Artículo 43:.....

Por tener incidencia de carácter nacional y, por ende extradistrital, y para fine legales correspondientes, los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión, así como la transmisión y distribución de gas natural, los bienes dedicados a la prestación de tales servicio, solamente estarán gravados por tributos de carácter nacional, entre ellos, la contribución nacional, establecida en el artículo 5 de la presente Ley. Por lo tanto, dichas actividades, servicios destinados a la prestación de los servicios públicos antes mencionados, no podrán ser gravados con ningún tipo de tributo de carácter municipal, con excepción de los impuestos de anuncios y rótulos, placas para vehículos y construcción de edificaciones y reedificaciones.

.....”. El subrayado es nuestro.

De la disposición transcrita, se infiere que los Municipios no deben gravar con impuestos o contribuciones municipales, el servicio público de la telecomunicación, ni tampoco los bienes destinados a la prestación de dicho servicio, como es el caso específico de las casetas telefónicas, toda vez que se trata de un servicio con incidencia nacional, y por ende extradistrital lo que indica que está gravado con impuestos nacionales.

Sobre el particular, existe un pronunciamiento reciente de nuestra más alta Corporación de Justicia, con fecha del 29 de marzo de 2001, específicamente en lo relativo a gravar con impuestos municipales las casetas telefónicas, declarándose en dicha sentencia ilegal parte de un Acuerdo Municipal del Distrito de Pocrí, en donde se gravaba con tributo municipal dicha actividad, ya que se determinó que de cobrar dicho impuesto se estaba incurriendo en una doble tributación, veamos:

"Siendo lo anterior así, la Sala encuentra fundados los cargos relativos a la infracción de los artículos 17 (numeral 8) y 74 de la Ley 106 de 1973 y del artículo 3 de la Ley 26 de 1996, pues, el artículo 1 y el literal "e" del Acuerdo Municipal demandado gravó las casetas telefónicas y las antenas transmisoras y receptoras comerciales utilizadas en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, sin que exista algún precepto de rango legal que así lo autorice, pese

a la incidencia extradistrital de estos servicios. Por el contrario, el artículo 43 de la precitada Ley 24 de 1999, prohíbe expresamente a los Municipios gravar con impuestos (salvo los de anuncios y rótulos, placas para vehículos y construcciones y reedificaciones), los servicios públicos de telecomunicaciones y los bienes dedicados a la prestación del mismo, como es el caso de las casetas telefónicas y de las antenas transmisoras y receptoras, que fueron respectivamente gravadas en el artículo 1 y en el literal "e" del 2 del acto impugnado".(Sentencia de Nulidad de 29 de marzo de 2001)

En síntesis consideramos, que los Municipios se encuentran vedados para gravar por el uso de aceras las cabinas telefónicas, ya que estas tratan de un bien dedicado al servicio de la telecomunicación, que como lo indicamos anteriormente tiene trascendencia a nivel nacional, y no puede ser gravado por los Municipios.

SEGUNTA INTERROGANTE

“Teniendo en cuenta que los bancos privados y los casinos tienen la exoneración de pagar impuestos a las municipalidades, porque ellos tributan al Tesoro Nacional, y no se permite la doble tributación; es cierto que los primeros en su mayoría tienen carácter lucrativo y conocemos en sus altos intereses y que, dichas dependencias bancarias están radicadas en cualquier Distrito y no pagan ni un solo centavo al Municipio en que radican y (sic) que muchas de éstas no quieren pagar el impuesto de rótulos y anuncios.

Por otra parte los Casinos Nacionales fomentan la adicción a los juegos de azar y no retribuyen en nada las Municipalidades, según inspecciones este tipo de actividades genera gran cantidad de ingresos, somos del pensamiento y criterio que todo negocio que sea lucrativo debe tributar al Municipio, en donde está radicado sin violentar las normas jurídicas establecidas que regulan esta actividad.

Teniendo presente que dichas actividades no pagan impuestos porque son especiales, somos del criterio que se deben respetar, pero, el artículo 245 de nuestra Constitución Nacional establece que el Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales, y que sólo lo podrán hacer los Consejos Municipales a través de Acuerdos Municipales, observamos entonces como se violenta este artículo”.

RESPUESTA:

En nuestro país, la Junta de Control de Juegos es el ente encargado, de la explotación de los juegos de suerte y azar y las actividades que originan apuestas en todo el territorio nacional.

Específicamente sobre el tema de la explotación de los juegos de suerte y azar, y en desarrollo al Decreto Ley N°2 de 10 de febrero de 1998, la Junta de Control de Juegos emitió la Resolución N°059 de 26 de julio de 1999, mediante la cual aprobó el Reglamento para las Rifas, Tómbolas, Promociones Comerciales y otros Juegos de Suerte y Azar, en donde se establece lo siguiente:

“Artículo 48: Quedan comprendidos bajo el control, supervisión, fiscalización y explotación de la Junta de Control de Juegos, todos los juegos transitorios conocidos como Ruletas, Choclo, Alto y Bajo, Pinta y cualesquiera otros juegos de suerte y azar similares que operen en la República de Panamá. Dichos juegos podrán ser instalados durante la celebración de fiestas patronales, ferias, actividades bailables y aniversarios celebrados en las comunidades del país, siempre y cuando hayan sido autorizados por la Junta de Control de Juegos.”

Asimismo, se establece en el artículo 49 del mencionado Reglamento los requisitos que se deben cumplir, para la explotación de cualquiera de los juegos mencionados así como lo atinente al pago por el derecho de operación.

Pues bien, los Municipios no pueden gravar con impuestos municipales la explotación de los juegos de suerte y azar realizadas dentro de su Distrito, toda vez que para la operación de dicha actividad la Junta de Control de Juegos cobra al momento de la solicitud respectiva, de conformidad en las disposiciones legales antes mencionadas, lo cual ha sido corroborado por la Corte Suprema de Justicia en sus pronunciamientos al respecto.

En lo que respecta a los impuestos de anuncios y rótulos, si no existe exoneración impositiva, establecida mediante un Acuerdo Municipal, por el Consejo Municipal, a la actividad lucrativa planteada, el Tesorero Municipal debe cobrar los respectivos tributos, en concepto de anuncios y rótulos.

En relación a la actividad bancaria, y el pago de impuestos municipales es preciso apreciar lo contemplado en el artículo 1010 del Código Fiscal.

ARTÍCULO 1010. Las entidades bancarias reguladas por el Decreto de Gabinete No.238 de 1970 y las casas de cambio, pagarán un impuesto anual conforme a la siguiente tarifa:

Entidad Bancaria con Licencia General.....	
B/.25,000.00	
Entidad Bancaria con Licencia Internacional.....	
B/.15,000.00	
Casas de cambio	B/. 600.00.”

También, el artículo 683 numeral 14 del Código Fiscal, establece que la actividad bancaria está gravada con impuesto nacional, lo que indica que dicha actividad no debe ser gravada con impuesto municipal, pues el artículo 21, numeral 6, de la Ley 106 de 1973 prohíbe a los Consejos Municipales gravar aquella actividad que ha sido gravada por la Nación.

Si bien es cierto que el artículo 75, numeral 10 de la Ley 106 expresa categóricamente, que son gravables por los Municipios los negocios de Bancos privados, lo cierto es que la Honorable Corte Suprema de Justicia en Fallo de 22 de septiembre de 1993, externo lo que a seguidas pasamos a transcribir:

“Considera el Pleno de la Sala que en el presente negocio hay mérito para suspender los efectos de los actos impugnados, toda vez que se infringe en forma manifiesta el artículo 21, ordinal 6° de la Ley 106 de 1973, norma jurídica de superior jerarquía, que prohíbe a los Municipios gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación, y en este caso las entidades bancarias se encuentran gravadas por un impuesto nacional conforme al artículo 1010 del Código Fiscal.”

En este sentido, es oportuno recordar que de acuerdo a la Constitución Política, artículo 203, “Las decisiones de la Corte en ejercicio de sus atribuciones son finales, definitivas y obligatorias”. Lo cual significa que las autoridades municipales deben respetar y acatar los fallos o sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia.

En síntesis, la explotación de los juegos de suerte y azar y la actividad de banca privada, no deben ser gravados con tributos municipales, a razón de que dichas actividades lucrativas se encuentran gravadas por la Nación.

El último punto de la interrogante, está relacionada con la interpretación del artículo 245 de nuestra Carta Magna. Dicho precepto constitucional es claro al señalar la prohibición que tiene el Estado de exonerar tributos ya establecidos, dentro del régimen impositivo municipal, toda vez que ello es competencia del Consejo Municipal, por medio de un Acuerdo Municipal.

TERCERA INTERROGANTE

“Si las empresas dedicadas al servicio del tendido eléctrico tienen que pagar tributo municipal por el uso de aceras y los postes para cableados ubicados dentro de las aceras municipales”.

RESPUESTA:

La respuesta de esta interrogante está muy relacionada con la primera, toda vez que la Ley 24 de 1999, en su artículo 43 citado en líneas anteriores, prohíbe taxativamente que el servicio público de electricidad, además de los bienes dedicados para la prestación de dicho servicio, sea gravado con tributo municipal, puesto que tiene incidencia a nivel nacional, de allí, pues, que nos permitimos reiterar lo embozado en párrafos anteriores.

CUARTA INTERROGANTE

“Conforme a su criterio cuáles son las funciones, deberes y atribuciones que tiene la figura del Tesorero Municipal conforme a nuestra legislación municipal”.

RESPUESTA:

Sobre el particular es fundamental citar el artículo 239 de la Constitución Nacional que establece lo siguiente respecto al figura de los Tesoreros Municipales.

Artículo 239: Habrá en cada Distrito un Tesorero elegido por el Concejo, para un período que determinará la Ley y quién será el Jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de la pagaduría....

Asimismo, la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal, en su artículo 54, enumera taxativamente en veinte (20) numerales sobre las atribuciones de los Tesoreros Municipales, agregando a lo anterior el Artículo 80 y 95 de la misma Ley. Siguiendo en este mismo orden, se puede mencionar también el artículo 32, 57 y 67 de la Ley 55 de 1973.

Los Tesoreros Municipales, como funcionarios municipales son quienes reciben, pagan y tienen el cuidado la custodia y entrada de fondos públicos y quienes deben rendir cuenta de las pérdidas que ocurran a causa de negligencia o uso ilegal de tales fondos.

Estimamos que el Tesorero Municipal, es el agente de manejo de los gobiernos locales, facultado para recaudar fondos, además de fiscalizar los ingresos y egresos del municipio, con la finalidad del buen funcionamiento del Municipio, y lograr al máximo que se pueda satisfacer las necesidades básicas del Distrito respectivo.

Es precisa la ocasión, para señalar que el tesorero debe trabajar de forma coordinada y armónica con la Alcaldía del Distrito, y que ambos deben tener como uno de sus principales objetivos en pro de sus Municipalidades.

QUINTA INTERROGANTE

“Si alguna dependencia estatal o municipal deberá pagarle viáticos a funcionarios que representen a dicha institución a nivel provincial o nacional en competencias deportivas a nivel gubernamental”.

RESPUESTA:

En nuestro medio, de conformidad con el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público, elaborado por la Dirección de Presupuesto de la Nación, del Ministerio de Planificación y Política Económica, los viáticos comprenden:

“Los desembolsos por conceptos de gastos de hospedaje, alimentación y en general gastos de subsistencia pagados temporalmente a empleados gubernamentales en viajes por asuntos oficiales. También comprende los gastos pagados a personas que no sean funcionarios públicos, pero que deben trasladarse para recibir los servicios brindados por las instituciones públicas”. El subrayado es de este Despacho

Sobre el particular, la Ley 55 de 27 de diciembre de 2000, por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia del año 2001, publicada en Gaceta Oficial N° 24,209, establece el monto de los viáticos del funcionariado público.

Es menester aquí mencionar, lo contenido en la Ley 106 de 1976, respecto a viáticos, en donde se expone lo siguiente al respecto:

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

.....

6. Crear o suprimir cargos municipales, y determinar sus funciones, períodos asignaciones y viáticos, de conformidad con lo que disponga la Constitución u las Leyes vigentes.

.....”. El subrayado es nuestro

En virtud de lo anterior opinamos, que en estricto derecho, no procede el pago de viáticos, a los funcionarios públicos deportistas, que representen a las instituciones, en eventos deportivos, toda vez que los viáticos están destinados a sufragar gastos de hospedaje y manutención, en el desempeño de sus funciones. No obstante, consideramos que en Justicia procedería un apoyo económico, ya que en muchas ocasiones es difícil para nuestros deportistas cubrir los altos gastos de movilización, a pesar que el artículo 160 del Código de Trabajo, le concede el derecho al trabajador deportista de devengar salario, cuando represente a la institución en acciones deportivas.

SEXTA INTERROGANTE

“Si los estacionamientos públicos que estén dentro de cualquier Municipio tienen que pagar algún tributo municipal”.

RESPUESTA:

Partimos de la premisa que son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones municipales cualquier actividad lucrativa que se realice dentro del Distrito, tributos indispensables para satisfacer las necesidades de la comunidad. (Art. 74 de la Ley 106 de 1973)

Siguiendo en este mismo orden, como ya se ha expuesto anteriormente, el artículo 75 de la Ley 106 de 1973 enumera categóricamente las actividades lucrativas que son susceptibles al pago de impuestos y contribuciones

municipales, sin embargo, hemos podido observar que la actividad de los estacionamientos públicos, no está incluida dentro los numerales en el artículo en mención, como actividad sujeta al pago de tributos municipales.

En este sentido, es importante añadir, que si en el Régimen Municipal Tributario de Aguadulce, no se encuentra incluida la actividad referida, puede el Consejo Municipal de Aguadulce, mediante un Acuerdo Municipal, modificar el actual régimen tributario, e incluir como nuevo impuesto los estacionamientos públicos con fines lucrativos, que se realice dentro del Municipio de Aguadulce.

SEPTIMA INTERROGANTE

“Puede el Tesorero Municipal rebajar impuestos municipales a negocios que se le hayan grabado (sic) con anterioridad a esta petición tiene que ser atendida por la Comisión de Hacienda Municipal”.

RESPUESTA:

Sobre el particular es nuestro deber de informarle que los Tesoreros Municipales no están facultados para exonerar o rebajar impuestos a negocios que ya han sido gravados. Toda vez que sus atribuciones, están específicamente marcadas hacia la recaudación de impuestos para el funcionamiento de la Comuna Municipal, controlar los ingresos y egresos del Municipio, ejercer la jurisdicción coactiva, y cumplir con los compromisos de pago que adquiera el Municipio.

Por otra parte debemos tener presente que la Ley 106 de 1973, en su artículo 17 numeral 9, faculta al los Consejos Municipales de forma exclusiva para establecer tributos municipales, esto debe ser respetando las limitaciones que establezcan las leyes. Siendo lo anterior así, es el Consejo Municipal el ente, que en todo caso mediante un Acuerdo Municipal puede exonerar los impuestos, contribuciones o tasas municipales.

En espera de haber aclarado sus interrogantes, me suscribo de Usted, con muestra de respeto y consideración.

Atentamente,


Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/cch.