

C-No.03

Panamá, 6 de enero de 2003.

Honorable Señor
SERGIO GONZÁLEZ
Tesorero del Municipio de Soná
Soná, Provincia de Veraguas

Señor Tesorero:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales y en especial como Consejera Jurídica de los servidores públicos procedo a dar contestación a su Nota s/n fechada 11 de diciembre de 2002, recibida el día 23 del mismo mes y año, mediante la cual se sirvió consultarnos aspectos relacionados con la imposición de impuestos municipales sobre "Rótulos, Anuncios y Avisos, incluyendo aquellos que se coloquen en buses y taxis que prestan un servicio público".

Concretamente, requiere conocer el dictamen de este Despacho en torno a si es legal el cobro del impuesto municipal sobre rótulos, anuncios y avisos fijados en áreas públicas por la empresa Distribuidora Comercial, S.A. que se dedica a la venta de bebidas alcohólicas y gaseosas.

Examen de los Hechos Consultados

Dentro del Distrito de Soná, opera una Empresa denominada Distribuidora Comercial, S.A., la cual presta sus servicios a diferentes

negocios del lugar colocando rótulos, anuncios y avisos dentro de la jurisdicción municipal. A dicha empresa se le ha enviado varias resoluciones de cobro y citaciones para que se presente al Departamento de Tesorería a fin de que haga efectivo el pago de sus impuestos por dicha actividad, no obstante, la misma se ha negado a pagar los impuestos municipales, pese a que se está beneficiando económicamente con la prestación de sus servicios.

Sobre la viabilidad de la imposición de impuesto sobre anuncios de cervezas u otro producto que esté en lugares que se dediquen a la venta de éstos, a aquellas empresas que presten dicho servicio y si existe algún documento o base legal para que éstas se nieguen a pagar dicho impuesto.

Con el objeto de contestar debidamente su inquietud, es indispensable en primera instancia, confrontar el contenido de los artículos 48 y 242 de la Carta Fundamental, los cuales aluden a las facultades impositivas del Estado y de los Municipios. Veamos:

"Artículo 48. Legalidad Tributaria. Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las Leyes."

Al constitucionalizarse el principio de legalidad tributaria, se conceptúa que el Estado sólo puede imponer sacrificios patrimoniales a los ciudadanos, mediante Ley in strictu sensu, es decir, aquella que haya sido debatida, aprobada por la Asamblea Legislativa, sancionada y promulgada en la Gaceta Oficial. Según Pérez de Ayala y González, opinan que "no es necesario que el legislador primario configure todos los elementos que originan las correspondientes prestaciones de los ciudadanos, **o bastará con que en la Ley se determinen los elementos esenciales del tributo**, gozando de la facultad de delegar en el poder ejecutivo la regulación de los restantes elementos". (Cfr. Fuentes Montenegro, Luis. Constitución Política de la República de Panamá 1972; Reformada por los actos reformativos de

1978 y el acto constitucional de 1983; Titulada y comentada. 1a. ed. Editorial Publican, 1993, pág.83)

Extraemos de la disposición comentada, que el "principio de legalidad", va enfocado a proteger a los contribuyentes de manera, que sólo paguen aquellos impuestos que previamente estén contenidos en la Ley, y sólo si el mecanismo de cobro del Estado, es el indicado en la norma. Por su parte el artículo 242 de la Constitución Política, al reconocer la facultad impositiva derivada de los Municipios preceptúa lo siguiente:

"Artículo 242. Impuestos Municipales. Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales."

Se colige de la preceptiva legal, que son municipales los impuestos exigibles específicamente en el territorio del Distrito, salvo aquellos que teniendo efectos más allá de dicho territorio, la ley los reconozca como municipales; por consiguiente, es el Estado quien posee la facultad impositiva originaria es decir, aquella proveniente de la Constitución Política y el derivado cuando el ente público posee dicho poder por ministerio de la ley. Sólo el Estado en orden nacional posee este poder. Mientras que las entidades territoriales (Municipios entre otros) sólo poseen el poder de imposición derivativo, el cual proviene directamente de la Carta Política y de la ley, la cual se encarga de fijarlos. En virtud del principio expuesto, todo impuesto deberá estar expresamente señalado en la ley, y para ser considerado municipal, además de cumplir con los requisitos arriba antes descritos, deberá limitarse al territorio del respectivo Municipio.

Este poder de imposición derivativo, que tiene el Municipio, y que emana de la Constitución Política, y la Ley, tiene como propósito satisfacer las necesidades que se originan ya sea en forma colectiva o

pública en la circunscripción distritorial. El poder de imposición es para administrar el tributo proveniente del impuesto, tasa y contribuciones que determina el sujeto activo (el erario público) como acreedor de las obligaciones tributarias (Cf. Derecho Tributario. Ramírez Cardona, Alejandro. Pág. 46-48)

En esa misma línea de pensamiento, podemos entonces señalar en lo que al cobro de impuesto por colocación de anuncios, rótulos y avisos publicitarios corresponde; que la Ley 106 de 1973 reformada por la ley N°. 52 de 1984 "Sobre Régimen Municipal en su artículo 74 dispone lo siguiente:

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

En el caso subjuídice, la Ley 106 de 1973, es diáfana al disponer en su artículo 74, que son gravables por los Municipios las actividades industriales, comerciales o lucrativas que se efectúen en el Distrito. En el caso que nos ocupa, el Municipio está facultado para imponer impuestos, tasas o contribuciones en las diferentes actividades que se lleven a cabo en el Distrito, debido a que la normativa vigente así, claramente lo establece. En tal sentido, la actividad que preste dicha empresa genera una ganancia, que obtiene a través de las contrataciones o la prestación de dichos servicios a otros negocios radicados en ese Distrito.

Por lo que a juicio de este Despacho, se está ejerciendo una actividad económica en dicho territorio municipal que debe ser gravada. La propia Ley 106 de 1973, modificada por Ley 52 de 1984, establece en sus artículos 75 y 76 el cobro de impuesto sobre Anuncios, Rótulos, inclusive los que se coloquen en buses y taxis de servicio público. Veamos:

"Artículo 75. Son gravables por los Municipios los negocios siguientes:

1...

2. Anuncios y rótulos inclusive los que se coloquen en buses y taxis de servicio público."

Artículo 76. Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

1...

19. Anuncios fijos, carteleras o instalaciones análogas en la vía pública o en terrenos municipales:

..."

De igual manera, es importante indicar que el Decreto Ejecutivo N°.88 de 1 de noviembre de 1995 *"por el cual se subroga el Decreto Ejecutivo N°.107 de 19 de abril de 1993 mediante el cual se dictan disposiciones relacionadas con la instalación de anuncios publicitarios dentro de las zonas contiguas a las vías públicas a nivel nacional y se adoptan nuevas normas legales sobre la materia"* preceptúa en su artículo tercero: 'Que será potestad única y exclusiva de los respectivos municipios fijar y cobrar los impuestos y de las que de acuerdo con las normas y regulación legal, deban pagarse por la instalación de dichos anuncios'.

Como podemos apreciar, el único con potestad para fijar y cobrar dichos impuestos sobre este hecho imponible, es decir, Anuncios, Rótulos y avisos y demás es el Municipio y así se confirma en el Acuerdo Municipal N°. 4 de 11 de abril de 1995 "por el cual se derogan todos los acuerdos relacionados con impuesto, tasas, derechos contribuciones y se establece el nuevo régimen impositivo del Municipio de Soná", artículo 2. Renglón 1.1.2.5 30, el cual dispone así:

"1.1.2.5-30 Rótulos, Anuncios y Avisos:

Se entiende por rótulos el nombre del establecimiento o la descripción o distintivo o la forma o título como está descrito en catastro municipal o cualquier otra manera como se distinga el respectivo contribuyente, trátese de

persona natural o jurídica que se establezca o haya establecido cualquier negocio, empresa actividad gravable por municipio pagarán su impuesto anual de la siguiente manera:

- a) Cuando el Rótulo sea solamente el nombre o inscripción pagarán un impuesto anual:

B/ . 5.00 a B/. 10.00

- b) Cuando el Rótulo sea un distintivo físico o un letrero, o un cartel y esté colocado en la pared o en algún lugar dentro de la propiedad del establecimiento pagará un impuesto anual de:

B/.5.00 a B/. 10.00

Con fundamento en el régimen impositivo contenido en el Acuerdo N°.4 de 1995, el Municipio de Soná tiene la potestad de cobrar el impuesto sobre Rótulos, Anuncios, y Avisos toda vez que así lo determina la ley; si existen aspectos no contemplados en dicho Acuerdo, el mismo deberá regularse por medio de otro Acuerdo, en lo que a materia de anuncios publicitarios se trate, dentro de su circunscripción territorial.

En los casos, relativos a impuestos, contribuciones, derechos y tasas, es menester, dictar una reglamentación a través de un Acuerdo Municipal; ya que, por la naturaleza de la materia tratada (impuestos) se requiere que éste sea publicado en Gaceta Oficial, para que de esta forma cobre plena vigencia, tal como lo preceptúa el artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Del análisis conceptual anterior, podemos concluir que el rubro numerado en el artículo 2... 1.1.2.5-30 sobre Rótulo, Anuncios y Avisos permite el gravamen sobre el servicio que prestan dichas empresas ubicadas dentro de la jurisdicción municipal, y que generan con ello, ganancias es decir, se lucran con esta actividad por lo que a nuestro juicio, encaja claramente, bajo el supuesto jurídico planteado y

conforme con estas definiciones, el cobro del impuesto municipal antes aludido es legal.

Finalmente, este despacho recomienda al señor Tesorero, que haga efectivo el cumplimiento del artículo 80 de la Ley 106 de 1973, el cual dispone que los Municipios pueden establecer sanciones aplicables a los defraudadores, **morosos o remisos en el pago de sus rentas, impuestos, tasas y contribuciones.** El Municipio a través del Departamento de Tesorería Municipal, tiene jurisdicción coactiva, es decir puede ejercer acciones para el cobro de los créditos, en concepto de morosidad de las contribuciones, impuestos y tasas de contribuyentes, y será ejercida por el Juez Ejecutor que se designe, **o por los tesoreros municipales donde no exista Juez Ejecutor.** (Resaltado de la Procuraduría de la Administración.)

Sin embargo, sugerimos al señor Tesorero, que por todos los medios llegue a un arreglo de pago con el contribuyente, sobre la base de que en caso de mantenerse la remisión o negativa del pago de los impuestos y de no llegarse a un entendimiento se aplicarán las medidas por vía ejecutiva, advirtiendo incluso el cierre del establecimiento de conformidad con los artículos 95 y 97 de la Ley 106 de 1973 y la Ley 55 de 1973.

Esperando haber ilustrado y aclarado de forma satisfactoria su interrogante, me suscribo con muestras de respeto y consideración.

Atentamente,

Original } Uda. Alma Montenegro de Fletcher
Firmado } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/cch.