

Panamá, 27 de enero de 1999.

Señor Licenciado  
ERNESTO RIERA  
Presidente  
Fondo Especial de Jubilados  
y Pensionados (FEJUPEN)  
Ciudad

Señor Presidente:

Con mucho gusto procedo a dar contestación a la consulta jurídica que dirige a nuestro Despacho, inicialmente vía fax, mediante Nota S/N, fechada el día 14 de enero del año que recién empieza, y recibida en original el día 21 de este mismo mes y año.

En concreto, se pregunta ¿...si corresponde o no al Hipódromo Presidente Remón destinar una carrera para la captación de fondos para FEJUPEN, ya que el artículo que reglamenta este aporte especifica sólo Hipódromos y no resalta si serán los de índole pública o privada¿.

Este Despacho es de la opinión que el Hipódromo Presidente Remón, actualmente bajo administración privada, y cualquier otro Hipódromo público o administrado por particulares que en el futuro se construya en el país, debe dar cumplimiento a la Ley 6, de 16 de junio de 1987, mediante la cual, además de otras cosas, se adoptan medidas en beneficio de los ciudadanos jubilados, pensionados de la tercera y cuarta edad. No está de más recordar que esta ley fue reformada por vez primera a través de la Ley 18, de 7 de agosto de 1989 (G.O. No. 21,368, de 4 de septiembre de 1989).

La respuesta anterior se basa en la interpretación del texto legal del numeral 3 del artículo 10 que usted nos señala, conforme a las reglas del derecho positivo y en función del antiguo brocardo jurídico, plenamente aplicable al caso consultado, que reza: ¿donde la Ley no distingue, no es lícito al hombre distinguir¿, toda vez que el artículo o parte de la norma que usted transcribe en su nota consultiva no distingue o discrimina entre hipódromos de naturaleza pública o privada, entendiéndose que la razón o fin del legislador al crear la norma fue que comprendiese a ambas clases de hipódromo.

Para ampliar el marco referencial de nuestra respuesta, es menester que copiemos textualmente el artículo 10 de la Ley 6 de 1987, ya referida, tal como quedara una vez sufriera modificaciones, mediante Ley 15, de 13 de junio de 1992 (G.O. No. 22,080, de 17 de junio de 1992). Esta Ley en su artículo 8, dispuso lo siguiente:

¿Artículo 8. El Artículo 10 de la Ley No. 6 de 16 de junio de 1987, reformada por la Ley No. 18 de 7 de agosto de 1989 queda así:

Artículo 10. El Fondo Especial para Jubilados y Pensionados, FEJUPEN, podrá incrementarse con recursos provenientes de otras fuentes distintas del Impuesto del Timbre de Pensionados y Jubilados.

A tales efectos, el Estado hará una aportación anual al FEJUPEN, cuyo monto será determinado conjuntamente por el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Contraloría General de la República, y será incluido anualmente en el Presupuesto General del Estado desde la vigencia fiscal de 1993.

Dicha aportación nunca será menor a la recaudación anual que genere el Timbre de Jubilados y Pensionados.

Además, se destinará al FEJUPEN, el producto de las utilidades de las siguientes actividades:

1. Un sorteo anual extraordinario de la Lotería Nacional de Beneficencia, denominado Jubilados y Pensionados.
2. Una reunión ordinaria de carreras en los Hipódromos que operen dentro de la República, denominado ¿Día de los Jubilados y Pensionados¿.
3. Una noche de bingo, en todos los bingos nacionales, denominada ¿Noche de Jubilados y Pensionados¿.

PARAGRAFO: Las personas naturales o jurídicas que donen, aporten o de cualquier forma aumenten el FEJUPEN podrán deducir dichas aportaciones del Impuesto sobre la Renta.¿

Como se observa, la disposición ut supra enuncia los fondos o rubros que aportados al FEJUPEN integran su patrimonio, y que como se expresara en la consulta 149, de 4 de octubre de 1989, expedida por uno de nuestros antecesores en el cargo, esta previsión legal se otorga con el fin de constituir la base fiscal que asegure un incremento periódico de las pensiones para pensionados y jubilados de la República, a través de la Caja de Seguro Social (Cfr. asimismo, el art. 8 de la Ley 6 de 1987).

Esto último dice relación con el otrora Timbre de ¿Paz y Seguridad Social¿, que como todos sabemos, fue derogado mediante Ley 45, de 14 de noviembre de 1995 (G.O. No 22,911, de 15 de noviembre de 1995), pero simultáneamente sustituido por el impuesto selectivo al consumo de bebidas alcohólicas (cerveza) cuyo 10.5% recaudado, por ministerio de la Ley, debe ser destinado al FEJUPEN, y así lo preceptúa el artículo 27 de la enunciada Ley 45 de 1995. (Cfr. también la Ley 56, de 25 de julio de 1996. G.O. No. 23,089, de 29 de julio de 1996). De allí, que el producto de este impuesto selectivo a la cerveza debe aplicarse con el propósito de aumentar, de tiempo en tiempo, las pensiones y jubilaciones pagadas por la Caja de Seguro Social.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley 6 de 1987 modificado, actualmente vigente, en sus tres numerales da cuenta de la amplitud y generosidad del legislador al momento de describir arbitrios rentísticos o fuentes de ingreso destinados al FONDO ESPECIAL PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS, ya que además de obligar al Estado a través del ahora denominado Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República a determinar la aportación anual que en el Presupuesto General del Estado deba destinar éste último al FEJUPEN, estas palabras se hacen presentes en otros rubros que también preceptúa la Ley como materia de acopio para dicho fondo especial, v. gr., un sorteo anual extraordinario de la Lotería Nacional de Beneficencia, una noche de

bingo en todos los bingos nacionales, así como una reunión ordinaria de carreras de equinos en todos los hipódromos existentes en la República. En cuanto a esta última fuente, ella no está limitada a los hipódromos del Estado, sino que incluso los Hipódromos administrados por entes jurídicos y personas particulares, deben cumplir con esta norma. Lo cierto, y en puridad de verdad, es que no se especifica qué día o mes del año es el destinado o escogido para efectuar la recaudación producto del ingreso derivado del juego de bingo y la reunión ordinaria de carreras de caballos.

Otra inferencia lógica que nos anima a pensar y sostener firmemente que la reunión ordinaria de carreras de caballos, abarca tanto a hipódromos de dominio estatal o cuya gestión haya sido concedida administrativamente a personas particulares, es que cualquier donación o incremento que una persona haga al patrimonio del FEJUPEN, es directamente deducible del impuesto sobre la renta. De ello se palpa que una reunión ordinaria de carreras de caballos en la hipótesis que fuese ejercitada en un ¿hipódromo privado¿, no constituye una mera donación sin contraprestación o beneficio alguno para el donante, toda vez que éste puede aportar esa información a la autoridad tributaria, que deberá descontar el monto en dinero que significó esa función deportiva en favor de los pensionados y jubilados, de la renta gravable declarada por él.

La claridad de la inferencia de que hablamos, se ve con mayor intensidad debido a que el párrafo que acompaña al artículo 10 de la Ley 6 de 1987, se dirige a los particulares (léase para el caso ¿Hipódromos Privados¿) que pagan renta; el Estado como tal no puede ser sujeto pasivo de la obligación tributaria, por lo menos en lo que a la renta gravable se refiere.

Para terminar, debemos hacer una precisión conceptual importante: el Hipódromo Presidente Remón, es un bien propiedad privada del Estado dedicado a las apuestas, es decir, una empresa patrimonio del Estado, ya que así lo prescribe la Constitución Política de la República (artículo 292). Lo que ha acordado el Gobierno Nacional es conceder la administración o gestión de esa empresa a una persona jurídica de derecho privado (EQUUS GAMING DE PANAMA, S.A.) por un término de 20 años, contados a partir del 1 de enero de 1998, fundamentado entre otros criterios en el Plan Económico Nacional, y sobre todo, por el visible desmejoramiento físico de las instalaciones del Hipódromo ubicado en el Corregimiento de Juan Díaz y las arcas del mismo, todo esto teniendo en mientes la promoción del desarrollo de la actividad hípica nacional y fomento del turismo, que representa acopio de divisas. Al respecto, deben consultarse los instrumentos jurídicos que registran el estatus jurídico actual de ese bien público, entre otros, Resolución de Gabinete No. 162, de 24 de julio de 1997 (G.O. No. 23,342, de 29 de julio de 1997), que en lo medular aprueba el Contrato de Administración del Hipódromo Presidente Remón y el Sistema de Operación y Apuestas Hípicas; Resolución de Gabinete No. 209, de 1 de septiembre de 1997 (G.O. No. 23,368, de 2 de septiembre de 1997), a través de la que se introduce una modificación a las cláusulas 2a y 4a de dicho Contrato; Decreto Ejecutivo No. 127, de 2 de diciembre de 1997 (G.O. No. 23,432, de 5 de diciembre de 1997); Resolución de Gabinete No. 275, de 11 de diciembre de 1997 (G.O. No. 23,441, de 18 de diciembre de 1997).

En síntesis, mientras la Ley 6 de 1987 no sea modificada, debe ser cumplida, ya que está vigente, y la norma objeto del interesante cuestionamiento de su parte abarca o

se extiende tanto a Hipódromos bajo pleno control y dominio del Estado, como aquellos cuya administración actualmente y en el futuro sea concedida a entes particulares.

Con las seguridades de nuestra más alta muestra de consideración y aprecio, y esperando haber contribuido a dilucidar la inquietud planteada, queda de usted,

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO de FLETCHER  
Procuradora de la Administración

AMdeF/Jest/cch.