

23 de mayo de 2000.

Señor

**PLINIO DONOSO**

Alcalde Municipal del Distrito de Santiago.  
Santiago, Provincia de Veraguas.

Señor Alcalde:

En cumplimiento de nuestras funciones Constitucionales y Legales que nos atribuyen la función de **“servir de consejeros jurídicos de los funcionarios públicos administrativos...”**, damos respuesta a Nota s/n fechada 21 de marzo del 2000, recibida en este Despacho el día 23 de marzo del presente año, en la que nos expone una situación en relación con la municipalidad que representa. La nota en referencia textualmente dice:

**“La presente tiene la finalidad de hacerle consulta concerniente a la problemática que está pasando nuestra Municipalidad con el Instituto de Acueductos y Alcantarillados en cuanto al pago de la tasa de valorización y alcantarillados de los Parques, Canchas y Campos de Juego Públicos incluyendo el Estadio Municipal OMAR TORRIJOS y Estadio TOCO CASTILLO, nuestra consulta consiste si es responsabilidad o no del Municipio de Santiago cancelar la deuda con el I.D.A.A.N., ya que estos campos de juegos están bajo la administración del Instituto Nacional de Deportes.”**

Antes de entrar en el fondo del asunto planteado, es nuestro deber indicarle que la función de consejería jurídica que desarrolla este Despacho, está supeditada al cumplimiento de requisitos legales

contenidos en los artículos 346, numeral 6; y, 348, numeral 4 del Código Judicial. De conformidad con tales normas, este Despacho absolverá las consultas que eleven los funcionarios públicos administrativos respecto del alcance de disposiciones legales que se ven precisados a aplicar en asuntos que le son atribuidos legalmente en razón de sus funciones. En tal virtud, toda consulta elevada deberá venir acompañada del criterio u opinión legal del Asesor de la institución consultante. En este sentido, advertimos que la consulta elevada no cumple con los requisitos que exige la Ley y este Despacho; igualmente, observamos que la problemática no la expone la autoridad jerárquicamente competente para aplicar las disposiciones legales que correspondan; sin embargo, por la importancia del tema, examinaremos la legislación correspondiente a fin de orientarle jurídicamente sobre el asunto consultado. Esperamos, que en el futuro se cumpla con lo normado en el Código Judicial.

Concretamente, en relación con la problemática expuesta, referente al pago de la Tasa de valorización al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, es oportuno, no obstante, definir a fin de precisar el concepto "tasa", del cual se ha dicho: **"Tasa. Es definida por Tamagno, recogiendo la opinión de la mayoría de los autores, como una relación de cambio, en virtud de la cual se pagaría una suma de dinero contra la prestación de un determinado servicio público. Igual idea mantiene Ramírez Gronda al señalar que la tasa es el pago de un servicio público por el usuario.**

**Capitant advierte que la tasa representa un concepto opuesto al de impuesto, ya que constituye un procedimiento de repartición de las cargas públicas sobre la base del servicio prestado al beneficiario de ese servicio. (V. contribuciones)**

**Lo contributivo aparte, tasa significa además determinación del valor o el precio de algo.// Precio máximo o fijo que se señala, por la autoridad, a ciertos productos o servicios.// Regla o norma. (Cfr. OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Buenos Aires. Edit. Heliasta. 1994. Pág.951.)**

De los conceptos copiados se desprende que la tasa representa el pago por un servicio prestado. Podría añadirse además, ya que otros autores así lo han reconocido, que este pago debe darse totalmente reglado, es decir, en virtud de mandamiento legal.

En nuestro Derecho Positivo, ello responde al principio de legalidad tributaria consagrado en nuestra Constitución Política, Artículo 48, que literalmente dice: **"Nadie está obligado a pagar contribución ni**

**impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las Leyes.** (Lo subrayado es de este Despacho)

En este orden de ideas, examinemos brevemente las disposiciones jurídicas que regulan las instituciones involucradas en la problemática analizada.

En tal sentido, revicemos, la Ley 98 de 29 de diciembre de 1961,<sup>1</sup> que crea el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, con la finalidad de planificar, investigar, diseñar, dirigir, construir, inspeccionar, operar, mantener y explotar todos los sistemas de acueductos y alcantarillados de la República. Conforme al artículo 5, de la excerta in comento, **el I.D.A.A.N, está facultado para** estructurar, determinar, fijar, alterar, imponer y **cobrar** tarifas razonables, derechos, **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 él. Incluso, el segundo párrafo de esta norma claramente establece que: **“El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales no prestará gratuitamente ningún servicio. Las tasas por servicios prestados a entidades gubernamentales, nacionales o municipales, se fijarán con base en el 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 reciban dichos servicios, se consideran consumidores privados para los efectos del cobro.”** (Lo subrayado es de este Despacho).

Hemos considerado oportuno destacar lo anterior, a fin de que se observe la legalidad del cobro que efectúa el I.D.A.A.N. en concepto de tasa de valorización por servicios de acueductos y alcantarillados, a las entidades del gobierno y a los Municipios, pues debe tenerse claro que dicha institución hídrica no prestará ningún servicio de manera gratuita, por disposición expresa de la Ley que la crea.

Vale destacar que en este aspecto, la normativa ha sido precisa al disponer que las tasas por servicios prestados a entidades gubernamentales, nacionales o municipales, serán fijadas en base al costo real del servicio, que serán considerados como gastos ordinarios, es decir, gastos comunes o regulares e inherentes del Gobierno Nacional o Municipal. Lo que realmente desea indicar esta norma es que los cobros que realiza el I.D.A.A.N., a instituciones gubernamentales y a los municipios en concepto de tasas por los servicios suministrados son

<sup>1</sup> Esta Ley fue modificada por la Ley 29 de 14 de diciembre de 1993

cobros económicos sin cargos adicionales, porque diferente es el caso del cobro que se hace a las entidades autónomas, o a cualquier otra entidad de carácter cívica o de beneficencia, en donde la Ley claramente ha dispuesto que los mismos, se consideran consumidores privados para los efectos del cobro, de lo que se infiere que son considerados como consumidores particulares.

Sin embargo, en la situación que nos plantea, es importante definir a qué entidad pertenecen los lugares que nos menciona en su Nota, para de allí determinar entonces a que institución corresponde efectuar los pagos adeudados en concepto de tasas de valorización al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.

En este sentido, examinemos a grosso modo la estructura jurídica y administrativa del Instituto Nacional de Deporte (INDE)<sup>2</sup>, institución creada a la luz del Decreto de Gabinete No.144 de 1970, modificado por medio de la Ley No.63 de 6 de junio de 1974, Orgánica del Instituto Nacional de Cultura, que segregó parte de esta institución, modificada a su vez por la Ley 9 de 2 de abril de 1982; y, por la Ley 5 de 29 de abril de 1991<sup>3</sup>. Esta última Ley contiene disposiciones concernientes al traspaso de ciertos bienes de uso deportivo en beneficio del Instituto Nacional de Deporte.

Esta Ley 5 de 1991, en su artículo 1, precisa en qué concepto o título adquiere el INDE, las estructuras de uso deportivo, el tenor de esta disposición es el siguiente:

**“ARTÍCULO 1. Ordénase traspasar al patrimonio del Instituto Nacional de Deportes, de manera gratuita todos los estadios, coliseos, edificios e instalaciones deportivas y los terrenos sobre los cuales están construidos, que sean del Estado y que estén o pasen a estar bajo la administración del INDE.**

**Previo acuerdo municipal, se podrán traspasar al patrimonio del Instituto Nacional de Deportes, con la aceptación de éste, de manera gratuita, todos los estadios, coliseos, edificios e instalaciones deportivas y los terrenos sobre los cuales están construidos que**

<sup>2</sup> Creado a través del Decreto de Gabinete No.144 de 2 de junio de 1970. Gaceta Oficial No.16.621 de 9 de junio de 1970; y Reorganizado mediante la Ley No.16 de 3 de mayo de 1995. Gaceta Oficial No.22.776 de 5 de mayo de 1995.

<sup>3</sup> Ver, Gaceta Oficial No.21.778 de 3 de mayo de 1991.

**sean de carácter municipal.”** ( *Lo subrayado es de este Despacho* )

Esta Ley está vigente y le otorga la facultad al Instituto Nacional de Deportes, como puede apreciarse, para realizar los trámites de legalización y trasposos necesarios, conjuntamente con los municipios y las respectivas entidades gubernamentales, de todos los estadios, coliseos, edificios e instalaciones deportivas y de los terrenos sobre los cuales están construidos, que sean del Estado o que estén o pasen a estar bajo la administración del INDE. Incluye, también el traspaso de instalaciones deportivas y los terrenos sobre los cuales estén construidos de carácter municipal, previo acuerdo municipal.

Una interpretación lógica de la norma comentada nos hace concluir, en que el legislador ha dispuesto imperativamente la transferencia de la propiedad de estadios, coliseos, edificios e instalaciones deportivas, además, de los terrenos que subyacen bajo estas construcciones, al Instituto Nacional de Deportes, cuando estos bienes sean nacionales, pues en la hipótesis de que pertenezcan al Municipio, el que realice el aludido traspaso constituye un acto discrecional en potestad de esta entidad pública a través de la Cámara Edilicia; situación jurídica que se advierte de la inflexión verbal podrán empleada por la Ley 5 de 1991, y que se traduce en la posibilidad, más no en la obligatoriedad, que tienen los municipios de transferir la propiedad de los bienes municipales destinados al deporte cuya variedad describe la Ley.

Retomando la normativa jurídica del INDE, pues, nos interesa determinar las facultades jurídicas que posee esta institución deportiva. Cabe añadir que, tal entidad fue reorganizada a través de la Ley No.16 de 1995, básicamente con la finalidad de dirigir, coordinar y fomentar las actividades deportivas en el territorio nacional. El Artículo 3 de la Ley 16 in comento, exonera al Instituto de Deporte del pago de impuestos, contribuciones o gravámenes. Por su parte el Artículo 4, al referirse a los fines que tendrá la institución deportiva, señala en el numeral 7. **“Fomentar, orientar y dirigir la construcción, reparación y mantenimiento de coliseos, instalaciones y edificios para la realización de actividades deportivas y recreativas en todo el territorio nacional. ...”**. En cuanto a la dirección y administración de esta institución, la misma estará a cargo de una Junta Directiva y de un Director General. Esta Junta Directiva en cumplimiento de las funciones asignadas debe según el Artículo 9, numeral 6. **Reglamentar la organización y funcionamiento de todas las asociaciones deportivas establecidas o que se establezcan en el territorio nacional, cualquiera que sea su denominación, determinando el campo de autoridad y responsabilidad que les corresponde, cuando sus integrantes**

**requieran del apoyo estatal.** Conforme, el Artículo 12, numeral 7, entre los deberes del Director General está: **“Administrar los bienes patrimoniales, los fondos y demás recursos del INDE. ...”**. Para finalmente, en el Artículo 14 de la misma Ley bajo análisis, definir los bienes que formarán parte del patrimonio del INDE. Este artículo, en su numeral 2, dice:

**“ARTÍCULO 14. Formarán parte del patrimonio del INDE:**

1. ...

2. **Los coliseos, edificios e instalaciones, contruidos o que se construyan por el Estado, y aquellos donados por la empresa privada o por los municipios, que se le hayan transferido. Se exceptúan los que forman parte de las instalaciones propias de los establecimientos docentes y municipales.**

8. **...” (Lo subrayado es de este Despacho).**

Un análisis conjunto de lo normado en la excerta examinada, nos permite concluir que, tanto la Junta Directiva como el Director General del INDE tienen funciones bien definidas en la Ley; asimismo, observamos que dentro de la misma no existe disposición alguna que establezca la obligatoriedad del Instituto para realizar erogaciones de fondos públicos para el mantenimiento físico y operativo, tanto de instalaciones de uso deportivo y edificaciones al servicio de la actividad deportiva en el país, por lo que legalmente no podría esta entidad llevar a cabo tales acciones, sobre todo porque como hemos dicho existen bienes que no les pertenecen, de lo que se deriva que no pueden ejecutar acciones que la Ley no les autorice, pues, en nuestro ordenamiento positivo, impera el principio de legalidad, instituido constitucionalmente, el que claramente dice que, los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que la Constitución y la ley les ordenen, por lo que las susodichas autoridades solamente podrán organizar y reglamentar el patrimonio de la institución y por ende su funcionamiento; a modo de, determinar el campo de autoridad y responsabilidad que les compete en las diversas instalaciones que les pertenezcan; en las que consecuentemente, les corresponderá dar el debido mantenimiento. Una vez exista esta reglamentación es fácil determinar en cuales instalaciones o coliseos deportivos corresponderá al INDE, asumir su responsabilidad y efectuar los pagos correspondientes al I.D.A.A.N., indistintamente, de que el Artículo 3 de la Ley 16, arriba mencionado, disponga que esta institución estará libre del pago de impuestos, contribuciones y gravámenes, toda vez que el I.D.A.A.N., no

presta servicios gratuitos ni siquiera a las instituciones estatales. De allí que es de suma importancia reconocer conforme el Artículo 14 citado, numeral 2, cuáles son los coliseos, edificios e instalaciones construidos por el Estado, donados por la empresa privada o transferidos por los municipios, a la institución deportiva; pues, en éstos deberá autorizar los pagos correspondientes en atención al artículo 12, numeral 6 de la Ley 16 comentada; entendiendo que, en aquellos que sean propiedad de establecimientos docentes y del municipio les corresponderá a dichas autoridades responder de los gastos ocasionados.

A propósito del artículo 3 de la Ley 16 de 1995, que se refiere al beneficio de la exoneración que la Ley le concede al INDE, con respecto al pago de impuestos, tasas y contribuciones; y, el artículo 5 inciso c, de la Ley 98 de 1961, que señala la obligatoriedad del pago de los servicios que presta el IDAAN a diversas entidades, incluso, a instituciones gubernamentales, pareciera existir una colisión o conflicto de normas que es menester aclarar. A tal efecto, nos remitimos al Código Civil, Capítulo III que se refiere a la interpretación y aplicación de las leyes, el que en su artículo 14, consagra reglas de hermenéutica a seguir en la interpretación de aquellas disposiciones que guarden contradicción o aparente contradicción; este artículo, es del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:**

- 1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.**
- 2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior, y si estuviere en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.”**  
*(Lo subrayado es de este Despacho).*

De esta redacción es fácil inferir que, en aquellos casos en que se trate de regulaciones especiales que recojan todo lo concerniente a una materia en particular, prima la Ley especial, dado que ella reúne íntegramente la materia tratada. En este caso, somos del criterio que prevalece la Ley 98 de 1961, que crea el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, por ser la ley que regla todo lo relativo a la construcción, inspección, operación, mantenimiento y explotación de los

servicios de acueductos y alcantarillados de la República, razón de peso que la ubica en el último supuesto que contempla el numeral 2 del artículo 14 in exámine.

Refiriéndonos al problema planteado, respecto a la autoridad que corresponde asumir las responsabilidades concernientes al mantenimiento integral de los parques, canchas y campos de juegos públicos, etc., es necesario hacer mención de normas de policía que también son aplicables en estos casos. Así, es importante señalar que, de acuerdo a investigaciones realizadas hemos podido percatarnos que en el año de 1994, el Municipio de Santiago a través de Acuerdo Municipal No.44A de 15 de diciembre de 1994, concedió la Administración del Estadio Municipal del Distrito de Santiago al Instituto Nacional de Deportes, por un (1) año prorrogable. Desconocemos, no obstante, si este tiempo ha sido efectivamente prorrogado o no. En el caso que hubiese sido prorrogado, a nuestro juicio, tendría el Instituto la responsabilidad de buscar los mecanismos legales para efectuar los desembolsos en concepto de pagos por tasas de valorización y alcantarillados, toda vez que tendría que cumplir lo acordado en el Acuerdo No.44<sup>a</sup> de 15 de diciembre de 1994 citado, en el sentido de: **“...velar por el verdadero funcionamiento del mismo a fin de que no se deteriore más.”**

Dentro de este mismo contexto jurídico, es oportuno señalar que de acuerdo a normas de policía del Código Administrativo de Panamá, corresponde a la policía atender lo relacionado con la salubridad y ornato, la comodidad y el beneficio material de las poblaciones y de los campos. **(Policía Material. Cfr. Artículo 859, 1313, 1481, 1485 y ss. del Código Administrativo.)**

Independientemente, de que le corresponda o no al Municipio pagar la morosidad en concepto de tasa de valorización al I.D.A.A.N., es necesario que la corporación municipal tenga presente que es su deber vigilar de cerca el aseo, el ornato, la comodidad, la seguridad, entre otras cosas, en las vías públicas, esto es, calles, plazas, paseos, avenidas, calzadas, puentes, caminos, instalaciones estatales, nacionales, y por supuesto en las instalaciones municipales, toda vez que tal función le es señalada por mandato expreso de la Ley. (Cfr. Artículo 1335 del Código Administrativo, concordante con el artículo 333 del Código Civil).

Resumiendo, podemos recomendar que en el caso planteado debe elaborarse un Catastro o Censo Municipal para determinar, con precisión meridiana, cuáles son los bienes municipales y definir de esta forma, a qué institución pertenecen las Canchas, Campos de Juego, y en este caso en particular, el Estadio OMAR TORRIJOS y el Estadio TOCO CASTILLO del Distrito de Santiago; si se trata de construcciones realizadas por el Estado;



construcciones realizadas por la empresa privada y donadas al Estado; o, en el último de los casos, edificaciones que los municipios han transferido al Estado; en cuyo caso, serán administrados por el Instituto Nacional de Deportes quien será el responsable de pagar la morosidad al I.D.A.A.N.; tratándose de obras realizadas por el Municipio corresponderá al Municipio asumir el pago correspondiente. En virtud de que la Ley del I.D.A.A.N. , ha sido clara al establecer que dicha institución no prestará ningún servicio de manera gratuita.

En efecto, lo razonable que hace el I.D.A.A.N., es cobrar sus servicios a las instituciones gubernamentales, nacionales o municipales en base al costo real del servicio, es decir, cobros económicos sin cargos adicionales. Este es un tratamiento, si se quiere preferencial que tiene el I.D.A.A.N., hacia el resto de las instituciones estatales, del que no se puede abusar. Estamos seguros que si la morosidad es muy alta el Instituto de Alcantarillados aceptaría como en otros casos lo hace, un arreglo de pago. Debe entenderse señores que quien administre y lucre los diversos centros deportivos deberá pagar, pues, lo que bajo ningún concepto debe pasar (y está sucediendo) es que no se cumpla con los pagos por suministros.

En cuanto a los parques, la situación es distinta, ya que de conformidad con las normas de policía citadas, podemos decir que, corresponde a los municipios asumir su mantenimiento, reparación u ornato. (Ver. Artículo 1335 del Código Administrativo, antes enunciado.)

En virtud, de los anteriores razonamientos, nos permitimos recomendarle se efectúe una reunión con la participación de todas las instituciones vinculadas con la problemática expuesta, es decir, el pago de la tasa de valorización y alcantarillados, lo que permitirá llegar a acuerdos saludables en vías de buscar alternativas de soluciones para el beneficio, no sólo de la municipalidad sino también de la comunidad, ya que los buenos y eficientes manejos del municipio indudablemente se reflejan en el bienestar de todos los asociados.

Esperando haber dado respuesta satisfactoria a la problemática planteada, me suscribo, atentamente,

  
Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.