

Panamá, 3 de julio de 2000.

Señor
Pablo Nuñez
Tesorero del Distrito de Chame.
Chame, Provincia de Panamá.

Señor Tesorero Municipal:

Mediante Nota s/n fechada 22 de mayo de 2000, recibida en nuestro Despacho el día 31 de mayo del presente; me permito dar contestación a su Consulta referente al cobro de los impuestos municipales a la Empresa **FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.**, por la construcción del ensanche y rehabilitación de la **Carretera Panamericana en el tramo N°.3 de SAJALICES A LA ENTRADA DE GORGONA**, en la Provincia de Panamá.

Concretamente nos pregunta lo siguiente:

“¿Es posible el cobro de dichos impuestos por parte del Municipio de Chame, toda vez que el régimen impositivo, contenido en el Acuerdo N°.15 de 15 de diciembre de 1994 que regula **las construcciones en el Distrito de Chame, establece en su artículo cuarto, numeral “B” que se fijará un impuesto de 1% para toda construcción de Carreteras, Pistas de Aterrizajes y otros**, sobre el costo de la construcción?”

Segunda Interrogante: ¿De ser afirmativa la respuesta, y el Municipio no cuenta con una jurisdicción coactiva establecida, para su cobro, ni los recursos necesarios para su creación, cual sería el procedimiento para la recuperación de dicho impuesto?”

La Ley 106 de 1973, en el artículo 74, contiene de manera general lo atinente a la llamada potestad tributaria que tienen los Municipios, esta norma es del siguiente tenor:

“Artículo 74. Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones **todas las actividades,**

industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito.”

De igual manera, el artículo 75 ibídem, contiene los negocios que pueden ser gravables por los Municipios, fórmula que deja abierta la posibilidad para que otras actividades lucrativas que se generen en el Distrito, también sean objeto de impuesto siempre que éstas estén desarrolladas en la Ley. Veamos:

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

1...

48. Cualquier otra actividad lucrativa.”

En este sentido, el Régimen Impositivo del Distrito de Chame, aprobado mediante Acuerdo N°.15 de 15 de diciembre de 1994, que regula las construcciones en el Distrito de Chame, **dispone en su artículo cuarto, numeral “B” que se fijará un impuesto de 1 % para toda construcción de Carreteras, Pistas de Aterrizajes y Otros sobre el costo de la construcción.**

Como podemos observar, la norma bajo examen contiene el impuesto del 1% legalmente establecido para todas aquellas empresas que se dediquen a la construcción de Carreteras u otros sobre la base del costo de la construcción de la misma por lo tanto, es perfectamente viable el cobro del impuesto a las Empresas que se dediquen a la construcción de carreteras.

Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia - Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en Fallo de 28 de diciembre de 1999, en su parte medular, puntualizó lo siguiente:

“Si bien el contrato administrativo concertado entre la Caja de Seguro Social y COPISA no genera una actividad lucrativa para aquella institución del Estado, sino que forma parte de su función de prestar servicios públicos, este hecho no indica que la misma **no represente una actividad económica para la empresa constructora.**

En efecto, la Caja de Seguro Social tiene la función de prestar el servicio público, situación que se refleja con la celebración de este Contrato, la cual genera un beneficio social. COPISA es una sociedad anónima legalmente constituida, y como toda empresa tiene como fin realizar **una actividad económica para obtener lucro. Esta situación se corrobora con el hecho que esta empresa debe recibir un pago por la realización de la obra.**

En este sentido, el Régimen Municipal de Santiago en el renglón 1.1.2.6 72 del artículo 2 contempla el impuesto municipal para las constructoras, el cual reproducimos a continuación. '**Constructoras**'

Se refiere a las empresas que se dedican a la construcción, pagarán por mes o fracción de mes de: B/.10.00 a B/.100.00

La norma transcrita contiene el impuesto legalmente establecido para las empresas constructoras, el cual corresponde ser aplicado a COPISA. De imponerse dicho impuesto y el de edificación, se produciría una doble tributación por parte del Municipio de Santiago, situación que está prohibida por la Ley.

En sentencia de 30 de septiembre de 1998, la Sala Tercera manifestó lo siguiente:

Este impuesto sobre la edificación o reedificación no debe confundirse con los impuestos municipales que se dediquen al negocio de la construcción dentro de un determinado Distrito, puesto que este impuesto surge de la actividad comercial lucrativa que realiza estas empresas."

Podemos apreciar del Fallo bajo análisis, que el hecho que exista un contrato administrativo entre una entidad del Estado y la empresa Fomento de Construcciones y Contratas, S.A. no genera una actividad lucrativa para aquella institución del Estado cualquiera que sea, sino que forma parte de su función de prestar servicios públicos, sin embargo, esto no indica que la misma, no represente una actividad económica para la empresa constructora.

Por otro lado, consideramos que los artículos antes citados son claros al establecer la viabilidad por parte del Municipio respectivo de imponer impuestos, tasas, derechos y contribuciones por todas las actividades lucrativas que se estén ejecutando en el respectivo Distrito, máxime que en su Régimen impositivo, está contenido el pago del impuesto sobre **construcciones de carreteras**.

Es necesario advertir, que conforme al artículo 245 de la Constitución Nacional, "El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante Acuerdo Municipal". Esta prohibición de exenciones tributarias, es reafirmada por la Corte Suprema de Justicia en innumerables Fallos. Así, en Sentencia de 18 de marzo de 1996, se sostuvo lo siguiente:

“Desde este punto de vista, el Estado puede limitar, mediante Ley, la potestad tributaria de los Municipios, es decir, que el legislador puede señalar las actividades que no pueden ser gravados por éstos. *Pero lo que no puede hacer el Estado es conceder exoneraciones de impuestos, tasas contribuciones debidamente establecidas por un Acuerdo Municipal.* Este es el sentir del artículo 243 (sic) de la Constitución Nacional”. (Ver Registro Judicial de Junio de 1993. Pág. 88) (Ref. Sentencia de 18 de marzo de 1996. R. J. Marzo de 1996 págs. 172-176)

De este modo, queda evidenciado que por expresa prohibición de la norma suprema (Constitución Nacional) el Estado no puede conceder exenciones de derechos, tasas, contribuciones o impuestos municipales ya establecidos en un Acuerdo Municipal, porque esto infringiría el principio de legalidad contenido en el artículo 18, de la Carta Fundamental que dispone que los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que la Ley les autorice.

Luego de todo lo vertido, este despacho es del criterio que la empresa **FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y CONTRATAS, S.A.**, debe cubrir el impuesto conforme a lo reseñado en el Régimen Impositivo del Distrito de Chame, contenido en el Acuerdo N° 15 de 15 de diciembre de 1994, artículo cuarto, numeral “B”, que fijará un impuesto de (1%) para toda construcción de Carreteras... En virtud, de que ésta se trata de una actividad de carácter lucrativo debidamente establecida en la Ley y debe procederse a su cobro.

En cuanto a la segunda interrogante, el artículo 80 de la Ley 106 de 1973 dispone lo siguiente:

“Artículo 80. Los municipios pueden establecer sanciones aplicables a los defraudadores, morosos o remisos en el pago de sus rentas, impuestos, tasas y contribuciones.

El Municipio tendrá jurisdicción coactiva para el cobro de 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 en donde no exista Juez Ejecutor.”

Se colige de lo anterior, que una de las facultades inmersas dentro de las funciones del Tesorero es la de sancionar a los defraudadores, morosos o remisos en el pago de sus impuestos, tasas, y contribuciones al Tesoro Municipal. Por otro lado, advierte la norma operativa que el Municipio tendrá jurisdicción

coactiva, para el cobro de créditos a favor de la Corporación Municipal, por concepto de morosidad de las contribuciones, impuestos y tasas de los contribuyentes y será ejercida por el Juez Ejecutor que se designe, y en caso de no contarse con los recursos para su creación, **la misma disposición señala que esa función podrá ser ejercida por los Tesoreros Municipales donde no exista Juez Ejecutor.**

El Proceso por Cobro Coactivo es aquél que tiene por objeto hacer efectivos, los créditos que tenga a su favor el Municipio, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 106 de 1973. Es de suma importancia, este proceso, ya que el mismo constituye una forma judicial de cobrar, impuestos, tasas, contribuciones y demás derechos que pueden ingresar al Tesoro Municipal y ser utilizados a favor de la comunidad. En cuanto al procedimiento para el cobro de éstos impuestos el mismo está contenido en los artículos 1801 al 1809 del Código Judicial.

Para mayor ilustración, le adjuntamos copia debidamente autenticada de la Circular N°.DPA-007/96 sobre "Gestión y Recaudación" en los procesos de jurisdicción coactiva.

Ahora bien, al no contar el Municipio de Chame con los recursos económicos para pagar los servicios de un Abogado que ejerza las funciones de Juez Ejecutor, nos parece que usted en su calidad de Tesorero Municipal debe considerar una reunión con los Tesoreros de San Carlos y Capira, con la finalidad de aunar esfuerzo para que se nombre un Abogado que le preste dicho servicio a los tres (3) Municipios. Este Despacho, se ofrece para prestarle la asesoría respectiva a fin de lograr dicho objetivo.

Espero de esta manera, haber contribuido a aclarar sus inquietudes me suscribo de Usted, atentamente.

Original
Firmado

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/20/hf.