

Dejamos claramente establecido que las obras que se vienen realizando actualmente, (Construcción de Carretera y Puente sobre Ríos), son contrataciones directas entre el Estado y empresas de la localidad.

Señor  
**MANUEL S. RODRIGUEZ**  
Tesorero Municipal del  
Distrito de La Pintada  
Provincia de Coclé  
MUNICIPIO S. D.

algunos aspectos importantes sobre el  
LAS FACULTADES IMPOSITIVAS DEL

Señor Tesorero Municipal:

tenemos las facultades o poder de imposición, que posee el Estado para la obtención de recursos de sus asociados.

A continuación, me permito absolver la consulta que tuvo a bien plantearme en su Nota Nº 178-95, del año en curso, relacionada con la facultad que tiene el Municipio de La Pintada para gravar a empresas que se dedicarán a la realización o ejecución de determinadas obras públicas, como son la construcción de una carretera y puente sobre ríos.

Para ofrecer un mejor criterio jurídico, nos permitimos transcribir lo que usted nos consulta.

Tenemos a bien elevar ante Usted, una consulta dado la siguiente situación: Al haber participado y resultar ganadora una empresa para la realización o ejecución de determinadas obras, (en este caso específico, 'CONSTRUCCION DE CARRETERA Y PUENTE SOBRE EL RIO), al resultar esta una contratación directa con el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas (M.O.P); está este Municipio en la facultad y en el derecho que le confiere la ley, el gravar a esta(s) empre(s), con algún tipo de Impuesto Municipal?

Están estas empresas exentas de pagar cualquier tipo de impuesto, referente a la actividad u obra que realicen dentro de la jurisdicción respectiva ó los mismos han sido contemplados en el Contrato realizado con el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas (M.O.P).

En cuanto a la limitación de legalidad establecida en el artículo 187, nos dice:

o potestad serie de principios ley que lo 19 C.N.), respectiva. "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", a páginas

Dejamos claramente establecido que las obras que se vienen realizando actualmente, (Construcción de Carretera y Puente sobre Ríos), son contrataciones directas entre el Estado y empresas de la localidad."

Veamos ahora, algunos aspectos importantes sobre el tema consultado:

### I. ALCANCE DE LAS FACULTADES IMPOSITIVAS DEL MUNICIPIO.

Primeramente, analizaremos las facultades o poder de imposición, que posee el Estado para la obtención de recursos económicos de sus asociados.

El poder de imposición, según ALEJANDRO RAMIREZ CARDONA, "es la facultad de establecer tributos, que tiene como fundamento político-financiero el hecho de que deben satisfacerse determinadas necesidades colectivas como públicas esenciales, es decir, mediante instituciones de servicio público primario. Por tratarse de necesidades de cuya satisfacción depende la integridad misma del sistema social, de manera que no puede excluirse de su beneficio tanto a quien no puede (sin capacidad económica) como a quien no quiere contribuir (el evasor) a su sostenimiento, han de financiarse las instituciones encargadas de tales funciones mediante impuestos y no mediante tasas ni precios. (Derecho Tributario, Editorial Temis, Colombia, 1990, Pág. 45).

Agrega este autor que "solo los entes encargados de satisfacer necesidades colectivas asumidas como públicas esenciales, mediante instituciones de servicio público primario a todas sin exclusión de nadie (...) poseen la capacidad o poder de imposición. Tales son la Nación, los departamentos y los municipios, tienen poder de imposición fiscal ya originario, ya derivado. (Ibidem, pag.55).

En nuestro Estado de Derecho el poder o potestad tributaria, se ejerce dentro de una serie de limitaciones, con el objeto de no lesionar los principios de legalidad (art. 48 C.N. No hay tributo sin ley que lo establezca) e igualdad ante la Ley Fiscal (art. 19 C.N.), en cuanto al fondo y forma que a los tributos respectiva.

En este sentido, HECTOR B: VILLEGAS, en su "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", a páginas 187, nos dice:

política ("Pero tal potestad no es conmoda - ya sean provisino que se halla limitada en los - con simple auModernos Estados de Derecho. En su unitario)" (Quintero, origen en el tributo significó Tomo I, Litografía violencia del Estado frente, al g. 33).

particular y aun siguió teniendo ese carácter cuando su aprobación quedó confiada a los consejos del reino, sistema de representaciones corporativas encionades (Gobierno incluso asambleas populares. Malasiderables diferencia podía hablarse de "garantías" de los súbditos cuando la aprobación se otorgaba en forma genérica y sin normas fijas destinadas a regular los casos individuales. pios es derivada (originada en leyes). El cambio fundamental se produce cuando al

La potestad tributaria -entonces- se transforma. La facultad estatal de crear unilateralmente tributos se convierte en la facultad de dictar normas jurídicas objetivas que crean tributos y posibilitan su cobro a los obligados. Tenemos entonces la primera y fundamental limitación a la potestad tributaria que los preceptos constitucionales consagran: la potestad tributaria debe ser integralmente ejercida por medio de normas legales (principio de legalidad o reserva)". Las asambleas y consejos no son

La potestad tributaria -entonces- se transforma. La facultad estatal de crear unilateralmente tributos se convierte en la facultad de dictar normas jurídicas objetivas que crean tributos y posibilitan su cobro a los obligados. Tenemos entonces la primera y fundamental limitación a la potestad tributaria que los preceptos constitucionales consagran: la potestad tributaria debe ser integralmente ejercida por medio de normas legales (principio de legalidad o reserva)". Las asambleas y consejos no son

Tenemos entonces la primera y fundamental limitación a la potestad tributaria que los preceptos constitucionales consagran: la potestad tributaria debe ser integralmente ejercida por medio de normas legales (principio de legalidad o reserva)". Las asambleas y consejos no son

## II. EL PODER DE IMPOSICION ORIGINARIO Y DERIVADO.

De conformidad con el artículo primero de la Constitución Nacional, nuestro país tiene un Gobierno unitario; o sea, que "es una unidad de poder ejercida sobre una unidad territorial y sobre una unidad popular", lo que según el Doctor Quintero, "ocurre es que por imperativos políticos o administrativos, el Gobierno del Estado se ajerce mediante distribución territorial del poder de éste. Se dice entonces que el territorio del Estado se 'divide' en regiones con cierta autonomía

política (Gobierno Federal), o en circunscripciones- ya sean provinciales, departamentales o municipales - con simple autonomía administrativa (Gobierno Unitario)" (Quintero, Cesar, Derecho Constitucional, Tomo I, Litografía Antonio Lehmann, Costa Rica, 1967, pág. 33).

De este sistema político descentralizado, se originan importantes consecuencias para el sistema tributario, ya que los entes gubernamentales mencionados (Gobierno Central - Municipios), poseen considerables diferencias en cuanto a la potestad o poder tributario.

En efecto, la potestad tributaria del Gobierno Central es originaria (emana de la propia Constitución), mientras que la de los Municipios es derivada (originada en leyes). Así lo expone claramente RAMÍREZ CARDONA, cuando al referirse a estas potestades nos dice:

"El poder de imposición es originario cuando emana de la propia Constitución Nacional y derivado cuando el ente público lo posee por autorización del ente público con poder originario.

En los países de régimen político unitario, como Colombia -al igual que Panamá-, solo el Estado en el orden nacional posee poder de imposición originario. Las entidades territoriales (departamentos, municipios, intendencias y comisarías) solo poseen poder de imposición derivado de aquel, con base en la Constitución que le fija exclusivamente el congreso y en el gobierno nacional por delegación de aquel (facultades extraordinarias). Las asambleas y concejos no son órganos legislativos sino administrativos, con facultades reglamentarias en el ámbito departamental o municipal, mediante ordenanzas o acuerdos, respectivamente, que de las leyes nacionales. Por lo tanto, los departamentos y municipios sólo pueden establecer los impuestos que, mediante ley, les sean autorizados. Para lo cual la Ley misma, en sentido

material, ha de contener la materia imponible, las bases gravables, las tarifas y los sujetos pasivos. (RAMIREZ, Cardona. Op. cit. pág. 48).

Criterio similar ha manifestado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 26 de febrero de 1993, que en su parte medular dice:

"Ahora bien, la potestad tributaria del Gobierno Central es originaria, mientras que la potestad tributaria de los Municipios es derivada. Esto es así porque la primera es ilimitada en cuanto a los tributos que puede crear y emana de la soberanía del Estado, mientras la segunda se encuentra limitada las materias que la ley le permita gravar a los Municipios y, por lo tanto, emana principalmente y en forma inmediata de la Ley. Como bien lo destaca Rastello, la potestad tributaria municipal no faculta a los Municipios para 'inventar' tributos propios (op. cit. pág. 143) no determinados previamente por la Ley que, en nuestro caso, es la Ley 106 de 1973. Este es el sentido del artículo 243 de la Constitución: Los Municipios no pueden crear mediante los acuerdos municipales otros tributos distintos de los previstos en la Ley 106 de 1973 u otra ley que al efecto se dicte. Su potestad tributaria no es pues soberana, ilimitada sino derivada.

Por otra parte, el principio de que los Municipios no pueden gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación tiene rango constitucional, pues se deriva del artículo 242 de la Constitución que requiere que las rentas municipales y las nacionales sean separadas, es decir, que no provengan de los mismos tributos, además de los aspectos contables de dicha separación.

...Iniciativa para el cumplimiento de las siguientes funciones:

PARTE CUARTA: que el artículo 174 señalaba que son gravables por los Municipios Distritales, las actividades industriales, excepto comerciales, y lucrativas de cualquier clase que se realicen en el distrito y que el artículo 75 en su numeral 48 dispone que esta gravable cualquier otra actividad lucrativa además de las enumeradas y expresamente en dicho artículo. Sin embargo, ambas normas legales en el fondo no hacen más que desarrollar las normas constitucionales antes señaladas porque dan a los Municipios el marco legal dentro del cual pueden establecer tributos tales:

1. El citado numeral 48 del artículo 75 de la Ley 106 es amplio en cuanto permite a los Municipios establecer tributos sobre actividades lucrativas que los no secho estén expresamente determinados en la Ley, pero esta norma no permite a los Municipios gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación ni tampoco faculta a los municipios para inventar cualquier tributo ya que, como ejemplo, es evidente, que si no se podría a los Municipios gravar con impuestos actividades que no sean lucrativas: En todo caso los tributos municipales deberán constar en forma expresa y detallada en el respectivo acuerdo municipal que los regula, ración de maderas, explotación y talaje de

De lo anteriormente expuesto, se concluye que las facultades impositivas de los Municipios es derivada, y por lo tanto, debe limitarse a establecer dentro de su respectivo Distrito, los impuestos que por disposición Constitucional y la Ley 106 de 1973, le han autorizado para gravar.

A su vez la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de Sobre este tema, en la Constitución Política en el Título VIII (Regimen Municipal y Provincial), Capítulo II. (El Regimen Municipal), recoge varias disposiciones que regulan la materia tributaria de los Municipios. Así, el artículo 242 dispone: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

"ARTICULO 242: 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."

que Y el artículo 243 preceptúa:

"ARTICULO 243: Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:

1. El producto de sus áreas o ejidos o los mismos que sus bienes propios.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.
3. Los derechos sobre espectáculos públicos.
4. Los impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas.
5. Los derechos, determinados por la Ley, sobre extracción de arenas, cascajo, piedra candela, cantera, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza.
6. Las multas que impongan las autoridades municipales.
7. Las subvenciones estatales y las donaciones.
8. Los derechos sobre extracción de maderas, explotación y bosques.
9. El impuesto de deguello de ganado y porcino que se pagará en el Municipio de donde proceda la res."

En base a la disposición citada, se colige que al Municipio le corresponde cobrar derechos y la realización o ejecución de la Construcción de obras públicas. Ello se desprende de la Ley, sobre extracción de arenas, cascajo, piedra candela, cantera, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza. Las empresas privadas nacionales o municipales, de conformidad con la Ley, en su fine de la ley N° 55 autorizadas por el Decreto N° 27.000 (V. G.O. No. 20,560 de 1986)

A su vez la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, en su artículo 17, numeral 8, al referirse a las funciones de los Consejos Municipales, dispone:

"ARTICULO 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:

ARTICULO 17: Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para el ... 3 de octubre de 1995,

8. Establecer impuestos, contribuciones, derechos tasas de conformidad con las Leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales."

Señor JOSE ARSENIO PERRY PATINO

Alcalde del Municipio de La Pintada En este mismo orden de ideas, nos permitimos citar lo establecido en el numeral 4 del artículo 76 ibidem, y que es del tenor siguiente:

Respetado "ARTICULO 76. Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes: ... 4. Licencias para construcciones de obras."

En base a esta última disposición citada, se colige que el Municipio de La Pintada, si puede gravar y cobrar derechos y tasas, sobre la realización o ejecución de la Construcción de Carreteras y Puentes sobre ríos.

Ello se entienda sin perjuicio de la exoneración de los derechos por la extracción de arena, piedra caliza, cascajo, piedra de cantera, arcilla y tosca, que realicen los empresas contratistas con el Estado, para la construcción de obras nacionales o municipales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 in fine de la ley Nº 55 de 10 de julio de 1973, reglamentado por el Decreto Ejecutivo Nº 17 de 22 de mayo de 1986 (V. G.O. No.20,560 de 26 de mayo de 1986)

De esta manera esperamos haber dado respuesta satisfactoria a su consulta, y le reiteramos las seguridades de nuestro aprecio y consideración. LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

La Ley es clara al señalar que la autoridad con la atribución de disponer y enajenar los bienes y derechos del el Consejo Municipal. Al respecto, el artículo 17, en su numeral 9, dispone:

AndeP/14/cch.