

15 de mayo de 1995.

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

Licenciada ELIDA GUTIERREZ, Tesorera Municipal del Distrito de Changuinola

5. D. Cabe mencionar que nuestra Corte Suprema de Justicia, en sentencia fechada el 26 de febrero de 1993, declaró que: Señora Tesorera de que los Municipios no pueden gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación tiene rango. Nos referimos a su atenta nota s/n fechada del 29 de marzo próximo pasado, recibida en esta Procuraduría el día 27 de abril del año que decurre, mediante la cual se sirvió consultarnos sobre "la viabilidad de cobro de ciertas actividades "lucrativas" que se vienen desarrollando en el Distrito de Changuinola, y las cuales no aparecen reguladas en el Acuerdo N° 40 del 28 de octubre de 1988, que establece su Régimen Impositivo tributaria del Estado y de los Municipios, en los siguientes términos:

Específicamente, se refiere usted a las siguientes actividades lucrativas:

1. El arrendamiento de locales comerciales privados;
2. El negocio de piqueras de transporte público realizado por empresas privadas dedicadas a prestar dicho servicio (piqueras);
3. Las actividades realizadas por las Radio Emisoras en el Distrito de Changuinola;
4. Las actividades de las Empresas Agro Industriales incluyendo la Explotación Bananera de los productores independientes, realizadas en el Distrito de Changuinola; y
5. El negocio de los que venden productos directamente al público y los distribuidores y transportistas de mercancía al por mayor, procedentes de otras provincias.

Gustosamente le externamos nuestro criterio sobre el particular, previas las consideraciones siguientes:

Como es de su conocimiento, el Municipio como organización política autónoma de la comunidad, ha sido investido de cierto poder impositivo delimitado por el legislador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución Nacional, que a la letra reza:

la capacidad económica de los mismos, según se desprenda de los artículos 19

"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."

Cabe mencionar que nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sentencia fechada el 26 de febrero de 1993, declaró que: "...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." Los 74 y 75, inciso final de la Ley 106 de 1973, teniendo como limitante el Municipio tan sólo que: no puede

En esta misma sentencia la Corte Suprema de Justicia se refirió a la potestad tributaria del Estado y de los Municipios, en los siguientes términos:

Ahora bien, en cuanto a su interrogante: si el hecho de gravar con impuesto municipal las actividades precitadas, sería inadmisible en virtud de la potestad tributaria contenida en nuestro ordenamiento constitucional que ninguna de estas actividades debe ser gravada por el generador de algún tributo, si bien la potestad tributaria es ilimitada en cuanto al ejercicio de algunas de ellas, como las licencias, concesiones, permisos, etc., o impuesto sobre el ingreso de bienes, etc., el hecho de tasas ha destacado el tratadista italiano Luigi Rastello (Diritto Tributario, 3ª edición, Ed. Cedam, Padua, 1987, pág. 136) que: "La potestad tributaria tiene una serie de limitaciones dentro de las cuales debe ejercerse. Si bien la potestad tributaria es ilimitada en cuanto a las manifestaciones de riqueza que puede gravar con tributos (impuestos, tasas o contribuciones especiales), como lo ha destacado el tratadista italiano Luigi Rastello (Diritto Tributario, 3ª edición, Ed. Cedam, Padua, 1987, pág. 136) no es menos cierto que esa potestad está limitada en cuanto debe ejercerse de acuerdo con el principio de legalidad o respetando la reserva de la Ley que consagra el artículo 48 de la Constitución, en cuanto a la forma, y no debe exceder de límites materiales que entrañen, más que un tributo, una confiscación de bienes prohibida por el artículo 30 de la Constitución, ni traducirse en discriminaciones contra determinados contribuyentes respetando la capacidad económica de los mismos, según se desprende de los artículos 19

tributaria y 261 de la Constitución, en cuanto al fondo de los tributos se refiere... 73, 167 y 168-169). 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 a las materias que la ley le permita gravar a los Municipios y, por lo tanto, emana principalmente y en forma inmediata de la ley... Este párrafo de la actividad bananera, cuyos párrafos de

Siguiendo este orden de ideas, se observa que el Municipio puede imponer tributos municipales a todas las actividades industriales, comerciales y lucrativas que se desarrollan en el Distrito, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 74 y 75, inciso final de la Ley 106 de 1973, teniendo como limitante el Municipio tan sólo que no puede gravar con impuesto municipal, actividades lucrativas que ya se encuentren gravadas con impuesto nacional.

Ahora bien, en cuanto a su interrogante: si el hecho de gravar con impuesto municipal las actividades precitadas, sería incompatible con alguna otra disposición contenida en nuestro ordenamiento jurídico?, consideramos que ninguna de estas actividades aparece descrita como hecho generador de algún tributo nacional. No obstante, para el ejercicio de algunas de estas actividades son requeridas licencias, concesiones o permisos que pueden dar lugar al cobro de tasas o impuestos para operar, sin perjuicio de lo anterior, en cuanto a algunos de los rubros mencionados puntualizamos que no nos

Sobre este tópico, Dino Jarach comenta que: "La obligación tributaria en general, desde el punto de vista jurídico, es una relación jurídica ex-lege, en virtud de la cual una persona (sujeto pasivo principal, contribuyente o responsable), está obligada hacia el Estado u otra entidad pública, al pago de una suma de dinero en cuanto se verifique el presupuesto determinado por la Ley... Por voluntad de la ley la obligación del contribuyente y la pretensión del fisco se hacen depender del verificarse de un hecho jurídico, el titulado presupuesto legal del Título, hecho imponible se atribuye a uno o más sujetos que, por efecto de esta atribución resultan obligados al pago del tributo. El criterio de atribución del hecho imponible al sujeto pasivo principal depende de la naturaleza del mismo hecho imponible..." (EL HECHO IMPONIBLE, Teoría General del Hecho

Tributario Sustantivo, Tercera Edición, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1982, Pags. 73, 167 y 168-169).

Corrobera nuestro aserto, fallo expedido recientemente por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a propósito del gravamen municipal de la actividad agroindustrial y explotación agroindustrial bananera, establecido por el Municipio de Alanje, cuyos párrafos de interés transcribimos a continuación:

"...la lista contenida en el artículo 75 de la Ley 106 de 1973, no está confeccionada en numerus clausus. Esto significa que desde que la propia norma estipula que puede ser gravable, de acuerdo al numeral 46, cualquier otra actividad lucrativa, deja abierta la posibilidad de que otras actividades, fuera de la lista antes mencionada, puedan ser su objeto del gravamen municipal... Claramente la actividad agro-industrial bananera que ha sido gravada por el Acuerdo Municipal n° 7 de 11 de febrero de 1992, está amparada en el numeral precitado. Y esto obedece a que el numeral en comento establece el parámetro de que la actividad gravable debe ser lucrativa; y no hay duda de que esta actividad relacionada con el banano es lucrativa..." (Sentencia de 20 de julio de 1994).

Para concluir y sin perjuicio de lo anterior, en cuanto a algunos de los rubros mencionados puntualizamos que no nos parece prudente gravar a los transportistas de mercancía al por mayor procedentes de otras provincias, por el sólo hecho de entregar mercancías a clientes establecidos en el Distrito, salvo que éstos tengan negocios propios en el mismo.

Esperando de esta manera haber absuelto debidamente su consulta, nos despedimos de la señora Tesorera, atentamente.

LIGDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION  
Representantes de Corregimientos y los Corregidores