

*República de Panamá*

Panamá, 20 de febrero de 1998

Procuraduría de la Administración

Señores
D^{os}. Ananías Amaya y
Miguel Cedeño M.
Presidente y Secretario de la
Cámara de Comercio, Industrias
y Agropecuaria de Las Tablas
y Señor
Carlos Espino
Gobernador de la
Provincia de Los Santos
Las Tablas, Prov. de Los Santos

Estimados señores:

Nos referimos a su atenta Nota de 5 de febrero de 1998, y recibida en este Despacho el día 10 de febrero del mismo año, mediante la cual tuvieron a bien elevar Consulta a esta Procuraduría, relacionada con ciertos tópicos relativos al periodo festivo próximo a celebrarse como lo son los Carnavales Tableños.

Sobre el particular, debemos expresarle que el artículo 217 de la Constitución Política, en su numeral 5, atribuye al Ministerio Público, la función de servir de Consejero Jurídico a los funcionarios administrativos; y el artículo 181 de la Ley N°135 de 1943, en concordancia con el artículo 340, numeral 4 del Código Judicial, disponen que el Procurador de la Administración tiene la función de servir de Consejero Jurídico a los funcionarios administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento a seguir.

Podemos resaltar de las disposiciones mencionadas, que la Consulta Jurídica debe ser formulada por el Servidor Público de carácter administrativo que va a aplicar la norma que abriga dudas respecto al procedimiento que ha de seguir en determinado asunto de su competencia; en consecuencia quedan excluidos para formular este tipo de Consultas, a la Procuraduría de la Administración, las personas que no ostentan tal representación de carácter administrativo, como resulta ser el presente caso. No obstante en esta ocasión, y

por encontrarse la figura del señor Gobernador inmersa en la
 Consulta, procederemos a contestar la misma en los siguientes
 términos.

Primera interrogante:

"1.- Si el municipio puede arrendar las
 aceras, parques, veredas y calles en
 períodos festivos aún interrumpiendo el
 libre tránsito a los negocios ya
 establecidos".

Para dar respuesta a esta primera interrogante, debemos
 observar lo establecido en el numeral 1, artículo 69 de la
 Ley N°106, sobre el Régimen Municipal que dispone lo
 siguiente:

"Artículo 69: El Patrimonio Municipal,
 está constituido por el conjunto de
 bienes, rentas, impuestos, derechos,
 acciones y servicios pertenecientes al
 Municipio. De modo concreto lo
 integran:

1. Como bienes de uso público, las
 calles, avenidas, parques y plazas,
 paseos, caminos, puentes, fuertes y
 arbolados siempre que no pertenezcan a
 la Nación..."

Así mismo, los numerales 7 y 9 del artículo 17 ibídem,
 establece lo siguiente:

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

.....
 7. Disponer de los bienes y derechos del
 Municipio y adquirir los que sean
 necesarios para la eficiente prestación
 de los servicios públicos municipales,
 con las limitaciones que establezca la
 Ley

9. Reglamentar el uso, arrendamiento,
 venta y adjudicación de solares o lotes
 y demás bienes municipales que se
 encuentren dentro de las áreas y ejidos

de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales".

Por último, citamos el numeral 47 del artículo 75 de la citada Ley, que dice:

"Artículo 75: Son gravables por los Municipios los negocios siguientes:

.....

.....

47. Uso de aceras y calles con fines de lucro".

De las normas anteriormente citadas, se colige de manera clara y expresa, la facultad que tienen los Municipios para arrendar las aceras, avenidas, calles o veredas en períodos festivos.

No obstante lo expresado, consideramos que las Municipalidades al momento de proceder al arriendo de estos bienes de uso público, deben procurar que dicha actividad no le cause perjuicios a la colectividad, ya sea a las personas naturales o jurídicas.

Segunda interrogante:

"2.- Que fundamento legal tiene la formación de la Junta de Carnaval en Las Tablas, compuesta por Calle Arriba, Calle Abajo, el Alcalde y el representante, en base a un decreto alcaldicio, con disposiciones directivas como Presidente, Tesorero y Secretario".

Para los efectos de dar contestación a esta interrogante, debemos señalar en primera instancia que, las efemérides patrias, las festividades patronales y las actividades carnestoléndicas, han sido, por tradición reguladas por las autoridades municipales y de policía.

El numeral 15 del artículo 45 de la Ley N°106, establece lo siguiente:

"Artículo 45: Los Alcaldes tendrán las siguientes atribuciones:

.....

15. Todos los demás que señalen las leyes y los Acuerdos Municipales y los

organismos y servidores públicos de mayor jerarquía de la Nación."

Y es que debemos entender, que la citada norma (Art. 45) remite al artículo 1204 del Código Administrativo que nos señala lo siguiente:

"Artículo 1204: En los Distritos Municipales sólo se permitirán fiestas o diversiones públicas en los días del Santo Patrono del lugar, en los días cívicos declarados por la ley, en las noches vísperas de los expresados días y el domingo, lunes y martes de carnaval, previo aviso a la autoridad pública del lugar respectivo. (El subrayado es nuestro).

En consecuencia, los artículos 45, numeral 15 de la Ley 106 y 1204 del Código Administrativo, constituyen el fundamento legal, que les permite a las autoridades municipales el regular los Carnavales. Es más, debemos tener presente que en nuestros Municipios, las autoridades locales (Ejm.: Gobernadores, Alcaldes y Representantes de Corregimiento) son las que se encargan de regular las actividades de Carnaval, ya sea a través de Acuerdos Municipales, Decretos Alcaldicios y Resoluciones.

Ahora bien, en la práctica a través de instrumentos jurídicos se crea una Junta de Carnaval, ente conformado por autoridades locales y particulares, quienes tienen entre otras funciones el organizar el Carnaval. En el caso de la Ciudad de Panamá, tenemos que por medio del Decreto N°77 de 21 de diciembre de 1964, se faculta al Instituto Panameño de Turismo, para que organice estas festividades y nombre la Junta Permanente del Carnaval. Con fundamento en esa facultad, el IPAT, procedió a dictar la Resolución N°72-97 de 22 de agosto de 1997, por medio de la cual se nombra a los miembros de la Junta de Carnaval Panamá Salsa '98.

Por su parte, la Alcaldía de Panamá, a través del Decreto N°62 de 12 de febrero de 1998, dicta medidas relacionadas con el Carnaval Panamá Salsa '98 (Ejm.: Ruta del desfile, prohibiciones, venta de bebidas alcohólicas, bailes, uso de fuegos artificiales, etc.)

Vale resaltar que el Artículo Quinto del mencionado Decreto señala:

"Artículo Quinto: Sólo se permitirá la venta y consumo de comidas y bebidas alcohólicas en los lugares previamente autorizados por la Junta del Carnaval y sólo en envases que no sean de vidrio.
"

Cabe resaltar, que el Concejo Municipal de Panamá con el interés de ayudar a la Junta del Carnaval Panamá Salsa '98, dictó el Acuerdo Municipal N°10 de 3 de febrero de 1998 - por el cual se exonera del tributo municipal de espectáculo público, kiosco y expendio de bebidas alcohólicas a la Junta de Carnaval Panamá. En la práctica, el Municipio cobra los impuestos respectivos a los particulares que desean instalar puestos de ventas de comidas y bebidas en la Ruta del Desfile, pero esas personas deben pagar una contribución a la Junta. Tal medida municipal, se hace con el propósito de colaborar con la Junta en sufragar sus gastos.

En el caso particular de la Ciudad de Las Tablas, apreciamos que existe una diferencia con la Ciudad de Panamá, ya que en la primera por una tradición de muchos años existen los grupos de Calle Arriba y Calle Abajo, quienes son los que organizan todo lo atinente a la festividad de Carnaval (Ejm.: Carros alegóricos, Culecos, bailes, quema de fuegos artificiales), es decir, ambos grupos son los que durante todo el año realizan actividades tendientes a recaudar fondos para el Carnaval.

Así, pues, las autoridades municipales tableñas con facultad legal para ello regulan los aspectos generales del Carnaval a través del Decreto Alcaldicio N°2-98 de 29 de enero de 1998, y pueden crear una Junta de Carnaval que se encargara de la organización del Carnaval. Por otra parte, nos parece muy atinado el que en la conformación de dicha Junta, además de los Representantes de Calle Arriba y de Calle Abajo, se encuentran autoridades locales, tales como el Alcalde y el Representante de Corregimiento, lo cual da más fortaleza y seriedad a ese organismo.

De lo expuesto se colige, que la formación de la Junta del Carnaval Tableño tiene su fundamento jurídico en el Código Administrativo, en la Ley Municipal (N°106 de 1973 reformada por la Ley N°52 de 1984), y en los Acuerdos Municipales y Decretos Alcaldicios pertinentes.

Tercera interrogante:

"3.- Fundamento legal para que la Junta de Carnaval cobre contribuciones o

impuestos públicos por arrendamientos en aceras municipales".

En primera instancia debemos indicar, que la **JUNTA DE CARNAVAL**, no está legalmente capacitada para efectuar el cobro de ningún tipo impuesto público municipal, pues esa función es exclusiva del Municipio. (Art. 74, Ley N°106).

Para los efectos del caso que nos ocupa, entendemos que la Alcaldía Municipal, deberá otorgar las autorizaciones de puestos de venta de toda índole, cumpliendo los requisitos que establecen la Ley N°55 de 10 de julio de 1973, previa concesión por escrito de la Junta de Carnaval. Una vez la Alcaldía haya procedido a otorgar dicha concesión a la Junta de Carnaval, podrá esta última cobrar un derecho (o porcentaje), a cada persona que se le otorgue un espacio para la venta y consumo de comidas y bebidas en los lugares previamente autorizados por la Alcaldía.

En consecuencia, este Despacho considera que la Junta de Carnaval, no está legalmente capacitada para efectuar el cobro de ningún tipo de impuesto municipal. No obstante, la misma si puede cobrar por cada permiso que otorgue a las personas que se vayan a dedicar durante las festividades carnestoléndicas, a la venta de comidas, bebidas y demás.

Tal como se expresó en párrafos precedentes, la conformación de la Junta de Carnaval tiene su sustento jurídico en la Ley. En cuanto al cobro de impuestos municipales, no cabe la menor duda que esa función le compete a la Municipalidad a través de la Tesorería Municipal.

En la práctica administrativa (ejm.: Municipios de Panamá y Las Tablas al crearse Las Juntas de Carnaval, se les exonera del pago de algunos tributos municipales, pero cabe advertir que las personas que instalan negocios en época del Carnaval, deben pagar sus respectivos impuestos municipales al Municipio, pero a la Junta de Carnaval se le debe pagar una contribución, la cual tiene como objetivo colaborar de alguna manera en los gastos que ocasionen el presentar el espectáculo de Carnaval.

El Consejo Municipal de Las Tablas, a través del Acuerdo N° de 18 de abril de 1995 - reglamenta el uso de los bienes municipales y la celebración de fiestas públicas.

En los Artículos Tercero y Quinto de ese Acuerdo se señala lo siguiente:

"Artículo Tercero: En el caso de Fiestas Patronales y de Carnaval el Municipio arrendará los bienes no arrendados anteriormente exclusivamente a las Juntas Comunales. Estos bienes podrán a su vez ser subarrendados a terceros."

"Artículo Quinto: Están exonerados del canon arrendaticio y de los impuestos municipales las actividades que se desarrollen en áreas o bienes municipales cuando se ejecuten en forma directa por la propia Junta Comunal, o por otras entidades estatales, o por instituciones religiosas de cualquier credo, instituciones privadas de beneficencia social, cultural o educativo, asilo, hospicios, seminarios conciliares, hospitales, orfelinatos u otras análogas.

Para este fin deberá ir al Concejo Municipal dicha exoneración según el procedimiento descrito en el artículo segundo.

PARÁGRAFO: Se entiende por forma directa, cuando la propia institución realiza la obra o actividad bajo su responsabilidad, con su propio personal, y administración del proyecto o actividad."

Y en el Acuerdo N°23 de 15 de agosto de 1995, se modifica el Artículo Séptimo del Acuerdo N°4 de 18 de abril de 1995, quedó así:

"Artículo Séptimo: Las entidades a quienes se les conceda la exoneración deberán rendir cuentas por escrito ante el Concejo, con copia a la Junta Comunal, el Martes sucesivo a la celebración de la actividad exonerada."

Las normas reproducidas, destacan la facultad que tienen los Concejos Municipales de arrendar sus bienes en los casos de Fiestas Patronales y de Carnaval, así como la exoneración al pago de impuestos municipales a ciertas entidades y grupos, y la obligación que tienen los grupos beneficiados de la exoneración de rendir cuentas ante el Concejo.

A nivel del Municipio de Las Tablas, el fundamento legal para que la Junta de Carnaval cobre contribuciones por el uso de algunos bienes municipales, se le otorga la legislación municipal tableña, y ello está permitido por la Ley Municipal, que faculta a los Municipios a disponer de sus bienes.

En el Decreto Alcaldicio N°2-98 de 29 de enero de 1998, expedido por el Alcalde de Las Tablas - Por el cual se reglamenta el Carnaval de Las Tablas, en su artículo 21, se dispone:

"Artículo 21: Toda persona que instale cualquier tipo de negocios eventuales en la ciudad de Las Tablas durante los días del Carnaval estarán obligados a pagar los derechos reglamentarios una vez que se presente a solicitar el permiso de instalación ante la Junta del Carnaval, previo el pago de los impuestos Municipales, incluyendo los carnavalitos."

La disposición transcrita faculta a la Junta de Carnaval, el cobrar los derechos reglamentarios a las personas que instalen negocios eventuales en la Ciudad de Las Tablas, pero es imprescindible el señalar y aclarar que tales personas deberán pagar los respectivos impuestos al Municipio.

Cuarta interrogante

"4.- En negocios establecidos (con patente vigente), como jardines de baile, que pagan por ley impuestos de timbre al Ministerio de Hacienda y Tesoro, y la Junta de Carnaval obliga a pagar el mismo impuesto con un bono de 0.50 por persona".

Según se desprende de esta transcripción, pareciera ser que coexisten dos tipos de imposición tributaria sobre los negocios que realizan actividades comerciales durante las fiestas del Carnaval Tableño. Es decir que, por un lado el Municipio cobra una contribución de 0.50 centésimos por

persona¹; y la Nación (por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro) cobra los Impuestos de Timbre correspondientes.

En nuestra opinión de existir la doble sanción tributaria, de parte del Municipio y la Nación, se estaría transgrediendo la prohibición constitucional de la doble o múltiple imposición.

Debemos aclarar que los Municipios no deben gravar con impuestos o contribuciones sobre aquellas actividades que previa y expresamente hayan sido objeto de imposición nacional. Sin embargo, es de suyo recordar que, en el caso del impuesto de timbre y de licencia comercial expedida para el inicio de las operaciones mercantiles; ello no involucra el ejercicio mismo del negocio. O sea que, la licencia sólo se refiere al trámite previo al ejercicio o realización de la actividad comercial. Es la ejecución misma del negocio, la que es susceptible de impuestos Nacionales o Municipales.

En el caso del impuesto de timbre, este se cobra por la imposición de sellos o estampillas a ciertos documentos o artículos tales como, los cigarrillos y las bebidas alcohólicas. En el caso de las ventas de bebidas alcohólicas, el "impuesto de timbres" se cobra el impuesto en relación a la venta de la bebida misma, y ello nos implica que posteriormente no pueda ser gravada la actividad de expendio o venta de tales licores, con impuesto Nacionales o Municipales.

Así las cosas, los Municipios pueden legítimamente gravar con impuestos a las actividades comerciales, aunque ellas sean de venta de bebidas alcohólicas o no; siempre y cuando se verifiquen o realicen dentro del Distrito.

En conversación sostenida con las Autoridades Municipales de Las Tablas, nos hemos podido dar cuenta que, el hecho motivador de esta pregunta lo es el posible cobro de ciertos derechos o permisos; otorgados por la Junta del Carnaval. Significa esto que, en apariencia es la Junta del Carnaval la que pudiera estar cobrando o exigiendo el pago de contribuciones especiales, en razón del Carnaval Tableño.

Ya anteriormente hemos sostenido que, la Junta de Festejos ni los Patronatos pudieran legalmente obligar a las empresas al pago de impuestos, tasas o derechos; ya que son exclusivamente los Municipios y la Nación, por vía de

¹ Por conversaciones sostenidas con las autoridades del Municipio de Las Tablas hemos podido saber que en lugar de cobrarse un bono de cincuenta centavos por persona en los jardines o discotecas permanentes, se le cobra una cuota fija por una suma determinada

Exclusivamente los Municipios y la Nación, por vía de Acuerdos Municipales y Ley formal, los que pudieran gravar esta actividad.

Es importante dejar claro que las Juntas de Carnaval no podrían exigir el pago de permisos especiales, cuando los Municipios le hayan otorgado la Administración y la Organización de las festividades del Carnaval; y en modo alguno, estos Permisos pueden tomarse como contribuciones tributarias (impuestos, tasas y derechos).

Ciertamente en la festividades del Carnaval son los Comités Organizadores los, que a modo de Juntas Especiales de Festejos, tienen la responsabilidad de Administrar y Organizar las Actividades del Carnaval.

Estas Juntas de Festejos tienen su legitimación legal en los Acuerdos Municipales y Decretos Alcaldicios en lo que se reconoce su activismo y organización.

En la situación Consultada el Decreto Alcaldicio N°2-98 de 29 de enero de 1998, da perfecta cuenta del reconocimiento administrativo o institucional a la Junta de Carnaval de Las Tablas, como Ente Organizador y Gestor de la actividad del Carnaval Tableño. En este sentido podemos resaltar a modo de ejemplo, la facultad otorgada en el artículo 21 a favor de la Junta del Carnaval para el otorgamiento de permisos especiales de instalación a personas que pretendan ejercer el negocio de ventas y expendio de bebidas alcohólicas (Ver artículos 21 del referido Decreto 2-98).

En esta misma línea de pensamiento, y ya para el Carnaval Capitalino, el Consejo Municipal y la propia Alcaldía de Panamá han dado formalmente su reconocimiento a la Junta del Carnaval, como gestora y organizadora de este festejo.

Para seguir con el ejemplo del Distrito de Panamá, en cuanto a la Administración y Planeación del Carnaval Capitalino, ésta, si bien está a cargo del Instituto Panameño de Turismo es de notar que la Junta del Carnaval, es el Organismo directamente vinculado a la ejecutoria del Carnaval. En este sentido la Resolución N°72 de 22 de agosto de 1997 señala expresamente que las personas nombradas en la Junta del Carnaval, como Organismo, quedan facultadas para organizar las actividades del Carnaval Panamá Salsa 98.

En consecuencia, el reconocimiento de las Autoridades Municipales a la Junta del Carnaval, viene a ser la lógica consecuencia del acreditamiento al trabajo dedicado de

Estos ciudadanos que, tradicionalmente han cumplido con dar a la comunidad momentos de alegría y solaz por el crecimiento.

Otra de las formas de legitimación a las Juntas del Carnaval, lo es su prestancia y seriedad reconocida, por la comunidad.

Efectivamente, la organización y la final ejecución de una actividad de festejo, de la magnitud de un Carnaval como lo es el Tableño, solamente puede ser delegada o reconocida a favor de las personas jurídicas o naturales que, tradicionalmente se hayan desempeñado, a la vista de todos, con alto grado de responsabilidad y planificación.

De tal manera que, los Permisos que otorgan las Juntas de Festejos pudieran ser objeto de algún tipo de obligación económica para los solicitantes, siempre y cuando sea una forma de compensación de los esfuerzos realizados por la Junta del Carnaval en la planeación y organización de tal evento.

En otro giro, el pago de tales Permisos no es más que una forma de compensación económica a favor de la junta que, atrayendo demanda comercial, propicia o auspicia el ejercicio masivo de actos de comercio que, a la postre reeditarán algún tipo de ganancia o lucro a las Empresas establecidas en la Junta o lugar del Carnaval.

En síntesis, el cobro por el Permiso que otorga la Junta de Festejo, es la aplicación lógica del principio de razonabilidad y distribución equitativa de las ganancias.

En cuanto a esta última idea, es de suyo tener presente que, la aplicación del cobro por parte de la Junta del Carnaval responden a la capacidad contributiva de las empresas o personas que lucran, a consecuencia de la actividad del Carnaval. Ello, dado que, el esfuerzo realizado en la gestión de una actividad que genera grandes ganancias, debe ser compensado proporcionalmente por las personas que logran obtener algún tipo de beneficio económico de ese esfuerzo de organizaciones.

En honor a la verdad, no creemos que el cobro de una cuota fija no superior a los Mil Balboas (B/1,000.00), a cargo de las Empresas que de modo permanente se dedican al expendio de bebidas alcohólicas durante el Carnaval Tableño; pudiera llegar a colocar a estos negocios en estado de difícil conservación y reproducción de su riqueza, deteriorando de forma insuperable su rentabilidad.

CONCLUSIONES PARTICULARES

Para concluir, podemos señalar que si bien las Juntas de Carnaval no son Organismos Públicos propiamente tales, consideramos que en la medida en que hayan sido reconocidas por las Autoridades Locales y por la Comunidad, dichos Comités pueden legalmente, a modo de compensación o justa retribución, solicitarle a los comerciantes que se benefician directamente de la actividad carnestoléndica, el pago de una forma de retribución económica.

Claro está que, dichos Permisos no podrían desequilibrar o afectar la rentabilidad de los negocios o comercios. Es decir que, el cobro de dichos Permisos sólo puede proceder para tomar una porción, la menor posible, de lucro obtenido; y con la finalidad de responder a los gastos de las organizaciones, de planeación y de ejecución del Carnaval Tableño. En otros términos, el referido pago debe ajustarse a la capacidad contributiva de los comerciantes.

Quinta interrogante:

"5. De quién es la responsabilidad institucional para el cobro y control de la quema de fuegos artificiales durante el Carnaval, pues en la ciudad de Las Tablas las llamas logran alcanzar hasta 10 metros de altura".

La responsabilidad institucional para el control de la quema de fuegos artificiales recae en la figura del señor Alcalde, tal y como lo establece el artículo 18 del Decreto N°2-98 de 29 de enero de 1998, por el cual se reglamenta la celebración de El Carnaval de Las Tablas. Es más, la máxima autoridad alcaldía puede solicitar el apoyo de la Fuerza Pública, para mantener el orden y la seguridad de la comunidad.

Sexta interrogante:

"6.- Qué legalidad tiene el decreto alcaldicio que obliga a los dueños de cantina con patente a pedir permiso a los representantes de corregimiento para realizar actividades".

La legalidad que tiene el decreto alcaldicio que obliga a los dueños de cantina con patente a pedir permiso a los representantes de Corregimientos, se encuentra establecida en el artículo 2 de la Ley N°55 de 10 de julio de 1973, por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de

rios tributos municipales.) V. art. 2 de la Ley N°55 de (1973). Es más, dicho Decreto Alcaldicio está amparado por el principio de legalidad, y mientras no sea impugnado ante los tribunales correspondientes mantiene su eficacia jurídica y debe ser observado y acatado por la comunidad.

Esta Procuraduría de la Administración, en su papel de asesora jurídica de la Administración Pública, considera que en aras de una buena relación entre las autoridades municipales y la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Las Tablas, lo más prudente es que ambas partes se reúnan y dialoguen en procura de buscar soluciones concretas que beneficien a ambas partes.

Es imprescindible el diálogo y la armonía, con el propósito de que ambas partes den sus mejores aportes al fortalecimiento de esa actividad, que sin lugar a dudas coadyuvará al desarrollo del turismo interno y ayuda a la economía de la región azuerense.

En estos términos esperamos haber podido atender debidamente su solicitud.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

Def/14-1/mcs.

