

8 de febrero de 1996,

Señor  
**SAMUEL BONILLA**  
Alcalde Suplente Encargado  
del Municipio de Las Minas,  
Las Minas-Provincia de Herrera.

Señor Alcalde Encargado:

Nos referimos a su atenta Nota S/N, fechada 18 de enero de 1996, mediante la cual se sirvió consultarnos sobre la viabilidad de gravar un establecimiento que se dedica a la venta de plantas y flores con fines de lucro.

Un detenido estudio del contenido de su Consulta, nos da cuenta que la misma se origina a consecuencia del impuesto establecido por la Tesorería Municipal del Distrito de Las Minas, Provincia de Herrera, a un establecimiento que se dedica a la venta de plantas y flores con fines de lucro (Floristería). Según el contribuyente, no es dable aplicar este impuesto a la actividad que se dedica, ya que el mismo sería contrario a lo establecido en la Ley 24 de 23 de noviembre de 1992, la cual establece incentivos a la actividad de Reforestación en la República de Panamá.

En base al planteamiento anterior, es que la Procuraduría de la Administración procederá a emitir su opinión jurídica.

Como es de su conocimiento, el Municipio como organización política 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 Política, que a la letra dice:

"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".

El poder de imposición que la Constitución Política otorga al Gobierno Municipal, tiene como fundamento político-financiero, la de satisfacer las necesidades más apremiantes de los Distritos.

Es importante destacar que la Honorable Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 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 deriva el artículo 242 de la Constitución que requiere que las rentas municipales y nacionales sean separadas, es decir, que no provengan de los mismos tributos, además de los aspectos contables de dicha separación".

De lo anterior se infiere que, el Municipio puede imponer tributos municipales a todas las actividades industriales, comerciales y lucrativas que se desarrollen 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 solo que: no puede gravar con impuestos municipales, actividades lucrativas que ya se encuentren gravadas con impuesto nacional.

De otra parte, tenemos que el artículo 245 de la Constitución Política, establece la prohibición de exoneraciones tributarias así:

**"ARTICULO 245:** El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal".

Una ligera lectura de este artículo, nos da a entender que el constituyente ha erigido una medida protectora de la autonomía tributaria municipal, prohibiéndosele al Estado toda ingerencia que implique excepción de tributos municipales, ya que este beneficio, sólo puede concederlo el propio Municipio mediante Acuerdo Municipal.

Ahora bien, en cuanto a su interrogante, de si el hecho de gravar con impuesto municipal un establecimiento que se dedica a la venta de plantas y flores con fines de lucro, sería incompatible con la Ley 24 de 23 de noviembre de 1992, consideramos que de ninguna manera el gravamen señalado a ese establecimiento puede producir una violación al principio de doble tributación, por las consideraciones que a continuación exponemos:

El artículo 79 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, establece que las cosas, objetos y servicios ya gravados por la Nación no pueden ser materia de impuesto, derecho y tasas municipales, sin que la Ley autorice específicamente su

establecimiento.

Con el fin de fortalecer la Hacienda Municipal se ha creado en la Ley, nuevos impuestos y contribuciones Municipales, entre los que se encuentra el impuesto a los establecimientos que se dedican a la venta de flores y plantas y que el Consejo Municipal de Las Minas, estableció en base a la competencia que le señala el artículo 17, ordinal 9, de la expresada Ley 106 de 1973, del siguiente texto:

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

. . . .

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

De la disposición anteriormente reproducida, se infiere la atribución expresa concedida a los Municipios para gravar las actividades relacionadas con las floristerías y que el Consejo Municipal de Las Minas, desarrolló en base a este numeral.

El gravamen establecido a la venta de flores y plantas (floristería) por parte del Consejo Municipal de Las Minas, responde al desarrollo de los artículo 74 y 75, Numeral 23 de la Ley 106 de 1973, que disponen:

**"ARTICULO 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.**

**"ARTICULO 75. Son gravables por los Municipios los negocios siguiente:**

1.

. . .

23. Floristerías.

. . . ."

Como vemos pues, la nueva Ley que regula el Regimen Municipal, faculta a los Municipios a gravar con impuestos y contribuciones "todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realice en en el Distrito". (art.74),

enumerándose de manera no taxativa en el artículo 75 las diferentes actividades gravables, incluyendo expresamente las floristerías, como hecho generador de impuesto municipal.

En lo que respecta a la Ley 24 de 23 de noviembre de 1992 "Por la cual se establecen incentivos y reglamenta la actividad de reforestación en la República de Panamá", lo que hace la misma es exonerar de ciertos impuestos nacionales (Impuesto Sobre la Renta, de Importación, de Inmueble, de Transferencia de Bienes Inmuebles) a los propietarios de plantaciones forestales que se encuentren inscritas en el Registro Forestal del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y que rindan un informe anual sobre la inversión realizada.

La exoneración de impuestos nacionales que el Estado brinda a los propietarios de plantaciones forestales para fomentar la reforestación en nuestro país, no libera a los mismos de pagar los impuestos municipales que dicha actividad genera, puesto que como lo indicamos en párrafos anteriores, constitucionalmente, el Estado no puede exonerar a un contribuyente del pago de tributos municipales (art. 245 C.P.).

Por lo tanto, es jurídicamente viable que el Consejo Municipal de Las Minas, grave con impuesto municipal el establecimiento que se dedica a la venta de plantas y flores con fines de lucro.

De esta manera, esperamos haber dado respuesta satisfactoria a su consulta jurídica, reciba por tanto las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

**DR. JOSE JUAN CEBALLOS HIJO**  
Procurador de la Administración  
(Suplente).

JJC/13/hf.