

Panamá, 15 de abril de 2002.

Su Excelencia

Ing. Víctor Juliao Gelonch

Ministro de Obras Públicas

E. S. D.

Señor Ministro:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, damos contestación a su comunicación identificada como D.M.-72, relacionada con la aceptación de "cheques fiscales" para la cancelación de deudas.

Para futuras consultas le rogamos que nos adjunte el criterio jurídico de la Dirección de Asesoría Legal de Ministerio de Obras Públicas, según lo establece la normativa legal que regula nuestra función consultiva; así como el proporcionar una explicación detallada de las situaciones de hecho que motivan la duda legal.

La consulta.

Si bien de su comunicación no se desprende de manera directa la pregunta específica, por conversaciones y entrevistas con algunos funcionarios de la Auditoría Interna del Ministerio de Obras Públicas, entendemos que el problema se centra en saber si con los "cheques fiscales" se pueden pagar deudas públicas de fecha posterior al año 1989.

Ahora bien, en la consulta se expone la siguiente situación:

"Basándonos en el Decreto de Gabinete y tomando en cuenta que la Dirección de valorización del Ministerio de Obras Públicas ha recibido Cheques Fiscales para el pago de proyectos con fecha de inicio anterior a 1989, pero los pagos los hicieron en cuotas que sobrepasaron el año 1989, **deseamos conocer si este Decreto de Gabinete abarca estos pagos o sólo se limita hasta los generados al año 1998 (31 de diciembre)**".

Nuestra Opinión.

Por lo escueto del documento contentivo de la *consulta*, todo parece indicar que debemos circunscribirnos al estudio de lo dispuesto en el Decreto de Gabinete N°16 de 30 de mayo de 1989, por medio del cual se establecen los "cheques fiscales" como medio de pago de deudas públicas. Veamos:

Es importante indicar que este Despacho ya se ha pronunciado sobre esta temática, por medio del dictamen identificado como C-No.308/97, así que básicamente nos apegaremos a dicha posición aunque con las salvedades correspondientes a su particular consulta.

Efectivamente, el ex- Ministro de Obras Públicas, el Ingeniero Luis Blanco, elevó consulta jurídica a esta Procuraduría relacionada con la emisión de cheques fiscales. En dicho dictamen le contestamos básicamente que la normativa legal sólo permite a los funcionarios aceptar este tipo especial de títulos o valores públicos, para el pago de deudas existentes antes del día 31 de diciembre de 1989.

En ocasiones anteriores, este Despacho se ha pronunciado con respecto al tema de los Cheques Fiscales, y como quiera que no han variado las condiciones legales, creemos que debemos mantener esa postura doctrinal, la cual pasamos a exponer:

Vigencia y aplicación del Decreto de Gabinete N°.7 de 1991.

Este instrumento es el primer Decreto que emite el Gobierno Nacional de esa época que guarda relación con la emisión de los cheques fiscales. En su artículo 2 se establece que los cheques fiscales serán utilizados por ejemplo: para el pago total o parcial de deudas anteriores a la vigencia fiscal de 1990. En otras palabras, sólo se podrán pagar con estos cheques deudas contraídas antes del año 1989.

Tal mandato lo podemos observar con mayor claridad, en el artículo 7 *ibídem*. En este mismo orden de ideas, dos (2) meses más adelante, el Gobierno Nacional dicta el Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991, por el cual se autoriza la emisión de una serie de cheques fiscales y se deroga el Decreto de Gabinete N°.7 de 10 de abril de 1991, arriba citado.

La justificación de este Decreto de Gabinete N°.16 de 1991, la encontramos en los dos últimos párrafos del Considerando, a saber: el pago de obligaciones contraídas con el Estado hasta la vigencia del año fiscal de 1989.

El artículo séptimo del Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991, en su primera parte dispone:

“ARTICULO SÉPTIMO: Los beneficiarios de los cheques fiscales utilizarán los mismos para cancelar hasta el cien por ciento (100%) de los tributos propios que adeuden al 31 de diciembre de 1989”.

Como podemos observar, ambas disposiciones establecían de manera clara y categórica, que los cheques fiscales sólo se utilizarán para el pago de obligaciones contraídas con el Estado hasta la vigencia fiscal del año 1989; cualquier otra deuda posterior a ese año, no podrá ser cancelada con los ya citados cheques fiscales.

Mediante Decreto de Gabinete N°.21 de 3 de julio de 1991, se reforma el artículo 7 del Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991. Con esta norma el Gobierno Nacional expande la utilización de los cheques fiscales que puedan estar circulando en manos de sus poseedores y permite que los mismos se utilicen para comprar bienes estatales, y vender productos al Estado mediante contrataciones directas, licitaciones, concursos o solicitudes de precio.

Mediante Decreto Ejecutivo N°.130 de 3 de julio de 1991, se reglamenta el Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991, modificado por el Decreto de Gabinete N°.21 de 3 de julio de 1991, por el cual se autoriza la emisión de una serie de cheques fiscales.

El artículo noveno de este Decreto reglamentario, dispone:

“ARTICULO NOVENO: Los cheques fiscales que se expidan según lo normado en este Decreto podrán transferirse mediante endoso y entrega y serán utilizados por el adquirente únicamente con los mismos derechos conferidos a su titular original.”

De la norma reproducida se colige, que toda persona natural o jurídica, que posea por cualquier motivo cheques fiscales, sólo lo podrá utilizar para cancelar deudas pendientes con el Gobierno, hasta la vigencia fiscal de 1989, única y exclusivamente para el pago de los fines para los cuales fueron emitidos. El artículo décimo, de ese instrumento reglamentario establece de manera taxativa, cual podrá ser los usos que se les podrán dar a los cheques fiscales (V. artículo décimo.)

Los aspectos más relevantes de las disposiciones que hemos citado son las siguientes:

1. Los cheques fiscales, nacieron de la voluntad del Poder Ejecutivo, por cuanto que el gobierno central y las instituciones públicas adeudaban importantes sumas dinerarias en concepto de adquisición y alquiler de bienes y servicios correspondientes a los ejercicios fiscales anteriores al año 1990.
2. La finalidad exclusiva de dichos cheques fue la siguiente:
 - a. El pago total o parcial, de las obligaciones de vigencia expirada que adeudaba el Gobierno Central en concepto de:
 1. Bienes y servicios adquiridos o tomados en arrendamientos durante los ejercicios fiscales anteriores al año 1990.
 2. Pago de los emolumentos adeudados a funcionarios del servicio Diplomático o Consular panameño en el exterior, en concepto de pasajes, arrendamientos que hayan pagado de su cuenta y otros gastos distintos al salario o vacaciones que hayan causado durante los ejercicios fiscales anteriores al de 1990.
 3. Los créditos reconocidos por tributos pagados de más o indebidamente en los ejercicios fiscales anteriores al año de 1990.
 4. Las obligaciones dimanantes de subsidios pagaderos a colegios privados.
3. Salvo las finalidades enunciadas en los párrafos anteriores, los cheques fiscales no podían utilizarse para otro objetivo por los beneficiarios.

En cuanto a los recargos e intereses que se generaron después del 31 de diciembre de 1989, no podrán ser cubiertos con estos Cheques Fiscales, aunque sí se puede efectuar el pago con los cheques al nominal en su totalidad si éste se originó antes del 31 de diciembre de 1989, y no debe confundirse el nacimiento de la obligación tributaria, con el plazo para efectuar el pago de la misma.

Esto es así ya que, como afirmara en su momento el abogado del M.O.P., el licenciado Mirones Jr., : "... de acuerdo con el artículo 2 del Decreto de Gabinete N°.25 de 5 de mayo de 1993, mediante el cual se modifica el artículo séptimo del Decreto de Gabinete N°.16 de 30 de mayo de 1991, los beneficiarios de los cheques fiscales pueden utilizar los mismos para cancelar hasta el cien por ciento (100%) de los tributos propios que adeuden al 31 de diciembre de 1989. Con

fundamento en lo anterior, un contribuyente puede cancelar con cheques fiscales el cien por ciento (100%) del nominal de aquellos tributos que adeude al 31 de diciembre de 1989, y los intereses generados hasta dicha fecha. Por lo tanto, nada impide que el nominal sea cancelado en su totalidad por un pago que se verifica con posterioridad al 31 de diciembre de 1989, siempre y cuando el mismo (el nominal) se haya originado en dicha fecha”.

Sobre el pago de contribuciones por mejoras, mal llamada por la ley “tasa”, en el año 2000 hubo una importante normativa que estableció una “prorroga para condonar intereses y recargos por la morosidad” en el pago de esa contribución. Nos referimos a la Ley 32 de 19 de julio de 2000¹, en donde en los artículos primero y segundo se establece lo siguiente:

“Artículo 1. Se modifica el artículo 1 de la Ley 57 de 1999, así:

Artículo 1.- Se autoriza al Ministerio de Obras Públicas, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, para condonar los intereses y recargos que, al entrar en vigencia esta ley, adeudan los propietarios de bienes inmuebles, en concepto de morosidad en el pago de la contribución por valorización”

“Artículo 2. Se prorroga por seis meses, a partir de la vigencia de esta Ley, el término dentro del cual los morosos deben proceder a efectuar sus arreglos de pago o prorrogas de amortización con el Ministerio de Obras Públicas”.

Si el contribuyente ha pagado con base a esa ley de moratoria, sólo puede pagar el nominal, con los llamados cheques fiscales. O sea que, si el contribuyente ha pagado en los últimos meses del año dos mil, se debe suponer que se ha acogido a la moratoria, y en consecuencia, sí es posible aceptar el pago de títulos públicos.

Sobre este punto la Directora General de Ingresos ha expresado en nota 201-01-070 de 2 de febrero de 2002, lo siguiente:

“En consecuencia y siempre que se trate de deudas por tributos generados antes del 31 de diciembre de 1989, los beneficiarios podrán cancelar con cheques fiscales aún cuando se hayan afectado arreglos de pagos que afecten el periodo actual”.

¹ Publicada en la Gaceta Oficial numero 24, 101 de 21 de julio de 2000.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría de la Administración concluye señalando que los contribuyentes sí pueden cancelar el nominal de aquellos tributos que adeuden al 31 de diciembre de 1989 y, los intereses generados hasta la fecha. E inclusive, si la deuda se mantenía vigente y la persona realizó un arreglo de pago o la canceló con fundamento en la Ley 32 de 2000, sobre moratoria.

De usted, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.