

Junio, 17 de 1999

Señores

BRAULIO GONZÁLEZ Y ZYDDI VISSUETTI

Asesores Legales del Patronato de la Feria Internacional de David

David, Provincia de Chiriquí

E. S. D.

Estimados Señores Asesores Legales:

Nos referimos a su Nota s/n, recibida en este Despacho el 7 de mayo de 1999, mediante la cual nos solicita nuestra opinión sobre algunos tópicos relacionados al pago de impuestos municipales, por parte de la FERIA INTERNACIONAL DE DAVID.

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 101 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 348, numeral 4 del Código Judicial, dispone 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 o 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, las personas particulares, como resulta ser el presente caso.

No obstante, por tratarse de un tema que consideramos de vital importancia, para los Municipios y los eventos feriales que se realizan en nuestro país. Procederemos en esta ocasión, a dar respuesta en los siguientes términos:

Debemos señalar en primera instancia, que el PATRONATO DE LA FERIA INTERNACIONAL DE DAVID, constituye una entidad creada al tenor de lo señalado en el artículo 1 de la Ley N°.15 de enero de 1971, el cual dispone:

¿Artículo 1°. Créase una entidad con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en el régimen administrativo, sujeto a la política económica del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.¿

Del artículo transcrito, podemos colegir que el Patronato de la Feria Internacional de David es:

1.- Una entidad con personería jurídica, creada y reconocida por ley especial; (Cfr. Art. 64, numeral 3, Código. Civil)

De la Ley No. 11 de 1971, destacamos los siguientes aspectos:

a) El artículo 9 establece quien es el representante legal del Patronato, así::

¿Artículo 9. El Representante Legal del PATRONATO será el Presidente de la Junta Directiva y en su defecto el Vicepresidente¿.

b) Sobre las funciones del Patronato, se encuentran las siguientes:

¿Artículo 12. Son funciones básicas del PATRONATO:

a) Organizar anualmente la Feria Internacional de David;

b) Organizar periódicamente ferias generales, especializadas, internacionales, nacionales, regionales o locales, en las que prioritariamente se promuevan productos agropecuarios e industriales y se divulgue la imagen de Panamá en sus diversos aspectos;

c) Prestar servicios permanentes a la comunidad en los aspectos culturales, educativos, deportivos y sociales en especial para beneficio de la niñez y la juventud;

d) Dictar su Reglamento Interno, el cual deberá ser aprobado por el Órgano Ejecutivo;

e) Administrar su patrimonio;

f) Nombrar el personal permanente y temporal requerido para el cumplimiento de sus actividades;

g) Preparar el proyecto de presupuesto de rentas y gastos;

h) Elaborar y aplicar el reglamento de funcionamiento de cada uno de los eventos que realicen;

i) Designar a los Asesores cuyos servicios requieran los diversos comités del PATRONATO.

j) Gestionar ante las autoridades competentes el apoyo y las facilidades necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos; y

k) Rendir un informe anual de sus actividades al Ministerio de Desarrollo Agropecuario, a la Contraloría General de la República, y a todas aquellas personas jurídicas, públicas o privadas de las cuales recibe subvenciones.¿

c) En lo relativo a la exoneración de impuestos los artículos 14 y 15, disponen:

¿Artículo 14: Para la celebración de las ferias internacionales se permitirá la entrada al país, libre de impuestos de importación y sin depósito de garantía, productos industriales. La introducción de estos será con fines de exhibición y venta, exclusivamente dentro del recinto ferial de los productos industriales, manufacturados o semifabricados y de aquellos productos agrícolas - pecuarios que hayan sufrido algún grado de transformación industrial producidos por empresas industriales establecidas en otros países para estos fines.¿

¿Artículo 15. Para los efectos del artículo anterior se crea un comité integrado por un miembro de la Junta Directiva del PATRONATO y por un funcionario del Ministerio de Comercio e Industrias, del Ministerio de Hacienda y Tesoro, y del Ministerio de desarrollo Agropecuario el cual tendrá las siguientes atribuciones:

a) Elaborar el reglamento mediante el cual se regula la entrada al país libre de impuesto de importación y sin depósito de garantía, los productos industriales manufacturados y semifabricados y los productos agrícolas pecuarios que hayan sufrido algún grado de transformación industrial producido por empresas industriales establecidos en otros países para estos fines y cuya introducción en la feria será con fines de exhibición y venta dentro del recinto ferial exclusivamente. Dicho Reglamento será aprobado por el Ministerio de Comercio e Industria;

b) Decidir sobre la admisión al país libre de impuestos de los productos destinados a la Feria Internacional en cantidades que, en todo caso, guarden relación con lo indicado en el Reglamento.

c) Remitir a cada expositor, el formulario de exoneración con la indicación de la cantidad y valor de los artículos que pueda introducir al país, libre de impuestos. Este formulario de exoneración deberá acompañar a las mercancías cuando estas se introduzcan en el país; y,

d) Resolver sobre la admisión al país de los productos incluidos en listas de libre Intercambio en virtud de acuerdos bilaterales o multilaterales de conformidad con las instrucciones que dicte el Ministerio de Comercio e Industrias cuando se trate de artículos sujetos a cuotas;

d) El artículo 13 de la Ley en comento, establece una exoneración especial a favor del Patronato en materia de impuestos nacionales, y en franquicia postal y telegráfica. Dicha disposición es del siguiente tenor literal::

¿Artículo 13. El Patronato de la Feria Internacional de David estará exento de todo impuesto nacional y tendrá franquicia postal y telegráfica. En sus actuaciones judiciales tendrá los mismos privilegios que la Nación¿.

La norma reproducida es clara y precisa, al señalarnos que el beneficiario de la exoneración fiscal lo es el Patronato de la Feria de David, y la misma se circunscribe a los impuestos de carácter nacional, no así a los de índole municipal.

En virtud de ello, este Despacho no comparte el criterio legal expresado por el LICDO. BRAULIO E. GONZÁLEZ B, Asesor del Patronato, cuando en Nota dirigida al Señor Nelson Kieswetter, Presidente del Patronato de la Feria Internacional de David, fechada 17 de marzo de 1999, manifiesta a foja 3, último párrafo lo siguiente:

¿De las anteriores consideraciones, podemos concluir, que el Patronato de la Feria Internacional de David, goza de autonomía, únicamente en su Administración, por lo cual, para los efectos fiscales y por los señalamientos expuestos anteriormente debe ser considerada una Entidad más de la Nación, por lo cual esta exonerada del pago de Impuestos Nacionales y Municipales.¿

En reiteradas ocasiones, esta Procuraduría de la Administración se ha pronunciado sobre esta temática (V. Consulta N°.74 de 8 de abril de 1999), en la cual manifestamos que, lo atinente a cargas fiscales o tributarias tiene rango constitucional, y la propia Carta Fundamental vigente y las que han antecedido, ubican dicha materia dentro del concepto o figura de la reserva legal, lo que significa que únicamente por virtud de una norma legal con jerarquía de ¿Ley formal¿ o con valor similar a ésta, es posible crear, suprimir, modificar, alterar o en última instancia exonerar el pago de un tributo nacional, ya que cuando nos referimos a los tributos municipales, el Constituyente prevé que la Cámara Edilicia, disponga lo conveniente, incluso, exonere, a los sujetos pasivos de la obligación tributaria, siguiendo los parámetros establecidos en la propia Constitución y, por su puesto, en la Ley respectiva.

Es el artículo 245 de la Ley Fundamental comentada, la norma constitucional que prevé el supuesto y atribución del Consejo Municipal de conceder, a través de Acuerdos Municipales, exenciones de tributos de carácter municipal, prohibiendo a la Nación efectuar este tipo de actuaciones.

¿Artículo 245: El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal¿

Realmente ésta es la confirmación de la regla general y derecho fundamental de los administrados, que dice que sólo la Ley (obviamente además de la propia Constitución) puede crear un tributo sea de carácter nacional o municipal (regidos respectivamente por la potestad tributaria originaria ¿el Estado- y la potestad tributaria derivada ¿el Municipio- ), ya que cuando hablamos de exenciones, sí se permite al Municipio esta facultad, que por imperio de la Constitución puede esta entidad pública eximir del pago de tributos de carácter local establecidos en las Leyes (ver Ley 55 de 1973 y 106 de 1973).

Pues bien, fácil es apreciar que el legislador patrio fue sabio al no establecer en la Ley No. 11 de 1977, la exoneración de impuestos municipales a favor del Patronato, ya que la Constitución política, es terminante al señalar que el Estado no puede conceder la exoneración de impuestos, derechos y tasas municipales ya que ello es facultad privativa de los Consejos Municipales.

Ahora bien, su inquietud radica en determinar si las actividades lucrativas que se realicen dentro del recinto ferial deben pagar los respectivos impuestos municipales. Sobre este tema, esta Procuraduría reitera lo expresado en párrafos precedentes en el sentido de quien goza del beneficio de la exoneración en materia de impuestos nacionales lo es el Patronato.

Ahora bien, en los artículos 14 y 15 ibídem, se establece la exoneración del impuesto de importación y sin depósito de garantía de productos industriales, los cuales serían utilizados para la exhibición y venta dentro del recinto ferial.

Distinta es la situación que se da en torno a las actividades lucrativas que se realicen en el recinto ferial, las cuales no están exoneradas de pagar los respectivos impuestos municipales, ya que en este caso específico el Consejo Municipal de David no ha procedido a exonerarlas del pago de los mismos, de allí pues, que las empresas o

personas que realizan actividades lucrativas en los terrenos de la feria están en la obligación de pagar los respectivos impuestos municipales, siempre y cuando, en el Régimen Tributario del Municipio de David, se contemple la respectiva obligación tributaria.

Luego de estas consideraciones, este Despacho expresa las siguientes conclusiones:

- 1.- El Patronato de la Feria Internacional de David, no tiene totalmente la calidad de entidad administrativa del Estado, toda vez que su constitución es especial, con participación del Estado y la Sociedad Civil.
- 2.- La Ley N°.11 de 15 de marzo de 1977, NO establece en ninguno de sus artículos que la Feria Internacional de David, ha sido creada sin fines de lucro.
- 3.- En base a lo establecido en el artículo 13 de la Ley N°.11, por la cual se crea el Patronato de la Feria Internacional de David, éste, estará exento del pago de todo impuesto nacional, exceptuando el que se refiere a los juegos de suerte y azar.
- 4.- La subordinación, que se da entre la Feria y las Políticas del Órgano Ejecutivo, no determinan o eximen a la misma, del pago de impuestos municipales.
- 5.- La autonomía con que cuenta y goza la Feria Internacional de David, no libera a ésta, del pago de los impuestos municipales respectivos.
- 6.- Las actividades lucrativas que se realicen en el recinto de la feria, deben pagar los impuestos municipales al Municipio de David.

No obstante las conclusiones arriba expuestas, este Despacho es del criterio de que sí existen los mecanismos idóneos, para lograr la exoneración de impuestos municipales, dentro del recinto ferial sobre este tópico, procedemos a dar las siguientes recomendaciones:

- 1.- El Patronato de la Feria Internacional de David, puede, solicitarle al Consejo Municipal de David, la exoneración de algunos o todos los impuestos municipales, por los ingresos que generan las actividades que se realizan dentro del recinto ferial.
- 2.- El Consejo Municipal de David, mediante un Acuerdo Municipal puede dictar disposiciones para la exoneración de tales tributos municipales.
- 3.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 245 de la Constitución Política, es competencia privativa de los Consejos Municipales conceder la exención del pago de derechos, tasas e impuestos municipales mediante Acuerdo Municipal; ello en virtud que la Ley N°.106 de 1973 y sus reformas por la Ley N°.52 de 1984 del Régimen Municipal, no contienen disposiciones con respecto a las exoneraciones de Tributos Municipales, por lo que se requiere establecerlas por Acuerdos Municipales.
- 4.- La exoneración del pago de tasas, derechos, impuestos o de cualesquiera otros Tributos Municipales, se concederá solamente cuando esté basada en comprobadas razones de beneficio social, moral, cultural o educativo y, no podrán en ningún caso

tener carácter personal; se deberá entender como favor personal no permitida, la exención de Tributos Municipales a determinadas personas naturales o jurídicas.

5.- La exoneración concedida expresamente de determinado Tributo Municipal, no afectará a los demás y, en especial no se extenderá a los Tributos instituidos posteriormente a la concedida exoneración.

6.- Las solicitudes de exoneración de Tributos Municipales deberán ser presentadas por escrito, dirigidas al Consejo Municipal, con anticipación de por lo menos treinta (30) días antes a la actividad u obra que se pretenda realizar, con expresión del valor del tributo del cual se pide la exoneración, comprobada con la respectiva certificación expedida por la Tesorería Municipal.

7.- La Tesorería Municipal, deberá contabilizar los ingresos municipales dejados de percibir con motivo de las exenciones que hayan sido decretadas por Acuerdo Municipal.

Esta Procuraduría, es conocedora del prestigio internacional que se ha ganado la Feria de San José de David, y que dicho evento redunda en el desarrollo económico, social y cultural de los chiricanos, de allí, pues que consideramos que lo más recomendable es que el Patronato de la Feria se reúna con las autoridades municipales del Distrito de David, para así llegar a un acuerdo que sea satisfactorio para ambas partes.

En estos términos dejamos debidamente contestada su solicitud.

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER

Procuradora de la Administración

AMdeF/14/au

¿1999: AÑO DE LA REVERSIÓN DEL CANAL A PANAM?