

Panamá, 28 de junio de 2001.

Señor

Hernán Beitía

Tesorero Municipal del Distrito de Bugaba
Bugaba-Provincia de Chiriquí.

Señor Tesorero:

Conforme a nuestras funciones constitucionales y legales y en especial, como Consejera Jurídica de los servidores públicos administrativos, acuso recibo de su Nota s/n de 28 de mayo del 2001, por medio de la cual nos Consulta sobre el pago de Impuesto Municipales por parte del Hotel Bambito Forest de acuerdo a las actividades comerciales que efectúa el mismo.

En virtud de que no se especifico en la Nota los impuestos que se desean cobrar a dicho Hotel, el día 12 de junio del año en curso, vía teléfono Usted, nos explicó que el impuesto que dicha Tesorería precisa cobrar es referente al expendio de bebidas alcohólicas en restaurantes y saber si estas actividades de ser turísticas están exoneradas del pago del impuesto municipal, y el cobro del permiso de construcción que el local denominado Bambito Forest Resort, debe a esa Corporación Municipal.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración.

El expendio de bebidas alcohólicas en la República de Panamá, es una actividad comercial cuya regulación legal está contenida en la Ley 55 de 1973. Veamos.

La Ley 55 de 1973, "Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales", dedica parte importante de su contenido al tema de la venta de bebidas alcohólicas; no sólo regulando

el aspecto tributario de esa actividad económica, sino que permite comprender los parámetros legales de su ejercicio.

El artículo 2, de la Ley 55 de 1973, ordena que la venta de bebidas alcohólicas sólo podrá efectuarse mediante la expedición de una licencia por el Alcalde del Distrito, una vez que la Junta Comunal del Corregimiento respectivo haya otorgado su autorización. Además, para que el establecimiento comercial pueda operar se requiere que el interesado obtenga una licencia comercial del Ministerio de Comercio e Industrias.

“Artículo 2: La venta de bebidas alcohólicas sólo podrá efectuarse mediante licencia expedida por el Alcalde del respectivo distrito, previa autorización de la Junta Comunal, y para poder operar deberá obtenerse licencia comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias a nombre del interesado...”

El texto de la norma transcrita, nos permite hacer una distinción necesaria para este análisis. La disposición, separa claramente la actividad misma del expendio de bebidas alcohólicas, de la persona natural o jurídica que la ejerce, atendiendo a diferentes factores; pasemos a analizar la disposición.

En primer lugar, podemos afirmar que la licencia se otorga al establecimiento por la actividad que en él se lleva a cabo, por cuanto la propia redacción de la norma dice que “la venta de bebidas alcohólicas sólo podrá efectuarse mediante licencia”; y requiere estar amparada por una licencia expedida legalmente.

En cuanto al restaurante ubicado en el Hotel Bambito Forest, donde se venden bebidas alcohólicas, la Tesorería Municipal, tiene la obligación de recaudar el impuesto respectivo que genera esa actividad comercial conforme lo determina la Ley 55 de 1973. Debe entenderse que las licencias comerciales para la venta de bebidas alcohólicas otorgadas a los establecimientos comerciales (restaurantes) no son de carácter personal, es decir, no pertenecen a los concesionarios que operan dichos establecimientos, sino a estos últimos, en razón de la actividad específica de la venta de bebidas alcohólicas, de allí,

que el Tesorero Municipal, debe proceder al cobro del tributo correspondiente por ese concepto.

Es importante recordar, que en el caso de un establecimiento situado en un lugar turístico y dedicado primordialmente a la venta de comidas, este debe contar con las autorizaciones, licencias, permisos u otros que la Ley disponga. La propia Ley Orgánica del Instituto Panameño de Turismo dispone que: "El Instituto deberá acogerse, en un todo, a las disposiciones pertinentes, que dicten las Municipalidades del país o ..." (Cfr. Decreto Ley No.22 de 15 de septiembre de 1960, a través del cual se crea el Instituto Panameño de Turismo, Artículo 3 acápite k. Es trascendente anotar que, este Decreto ha sido modificado y adicionado por la Ley No.6 de 19 de enero de 1962, por los Decretos de Gabinete No.58 de 27 de noviembre de 1968; No.130 de 8 de mayo de 1969; por la Ley No.42 de 8 de agosto de 1975; y, por la Ley No.83 de 12 de Diciembre de 1976, publicada en Gaceta Oficial No.18.245 de 31 de diciembre de 1976). Con estas normas se reconoce la facultad de las municipalidades de gravar con impuestos los establecimientos comerciales aun cuando estos estén situados en lugares Turísticos.

En este sentido, y por la necesidad de reglamentar debidamente el otorgamiento de licencias para el expendio de bebidas alcohólicas al por menor para acompañar comidas en hoteles, moteles, restaurantes y balnearios...", el Instituto Panameño de Turismo, a través de su Junta Directiva debidamente facultada por el Decreto Ley No.22 de 15 de septiembre de 1960, antes mencionado expidió la Resolución No.85-97 de 30 de octubre de 1997, en la que se reglamenta la expedición de licencias en moteles, hoteles, restaurantes para el expendio de bebidas alcohólicas. Conforme esta Resolución se entenderá por "Restaurante, todo establecimiento que independientemente de su denominación comercial se dedique primordial y permanentemente a servir o expedir al público mediante pago, comidas elaboradas en el local con o sin acompañamiento de bebidas alcohólicas, según los reglamentos vigentes."

Hemos copiado la definición anterior que ofrece esta reglamentación a fin de resaltar que efectivamente, el restaurante se concibe como el lugar donde se vende comida de manera permanente, pero el hecho de acompañar las mismas de bebidas alcohólicas, precisa la norma existente, por lo tanto, deben cumplirse con los impuestos correspondientes que señala la Ley Municipal vigente.

Se confirma nuestra posición anterior, al disponer el Régimen Impositivo del Municipio de Bugaba, el cobro de impuesto sobre Restaurantes, Cafés y Otros Establecimientos de expendio de Comidas y Bebidas en el Renglón 1.1.2.5 40. De acuerdo a su ubicación y volumen de operación, pagarán por mes o fracción de mes: B/.5.00 a B/.40.00.

En cuanto al cobro del permiso de construcción, La Ley 106 de 1973, en el artículo 76, numeral 4, establece claramente el pago de estos derechos o tasas sobre la prestación de los siguientes servicios:

“... ”

4. Licencias para construcciones de obras...”

Sobre este tópico, vale destacar el Fallo de 30 de septiembre de 1998, emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en una Demanda de Nulidad propuesta por el Licenciado Julio Ramírez en representación de José Nieves Burgos, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal N°.11 de 30 de julio de 1996, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré, Provincia de Herrera, mediante el cual se crea la Dirección de Ingeniería y Planificación Urbana del Municipio de Chitré y que en su parte medular dice:

“La Sala observa que el demandante confunde el pago del derecho del permiso de construcción con el pago del impuesto municipal por la construcción como una actividad comercial lucrativa, y también confunde el concepto de impuesto de Edificación y Reedificación.

El permiso de construcción, tal como lo indica su nombre, es la autorización, permiso o licencia que la Alcaldía otorga para que el propietario de un predio y un constructor inicien y ejecuten una construcción. El artículo 76 de la Ley de los Municipios los faculta para cobrar un derecho o una suma de dinero determinada para la expedición de ese permiso.

Por otra parte, el artículo 75 de la Ley 106 de 1973, indica que la actividad de edificar y reedificar es gravable por los Municipios. Este impuesto recae

sobre la construcción y se calcula sobre la base del valor de la obra construida. Para ello es necesario que un técnico conocedor de la materia evalúe la obra e informe a las autoridades correspondientes para que sean éstas quienes determinen el impuesto a pagar en este concepto.

Este impuesto sobre la edificación o reedificación no debe confundirse con los impuestos municipales que deben pagar las empresas que se dedican al negocio de la construcción dentro de un determinado Distrito, puesto que este impuesto surge de la actividad comercial lucrativa que realizan las empresas”.

De la anterior jurisprudencia, se infiere, que los Municipios están facultados de acuerdo al artículo 76 numeral 4, de la Ley 106 de 1973, al cobro del permiso de construcción, al propietario del predio o dueño de la obra.

Es necesario advertir, que conforme al artículo 245 de la Constitución Nacional, “El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante Acuerdo Municipal”. Esta prohibición de exenciones tributarias, es reafirmada por la Corte Suprema de Justicia en innumerables Fallos. Así, en Sentencia de 18 de marzo de 1996, se sostuvo lo siguiente:

“Desde este punto de vista, el Estado puede limitar, mediante Ley, la potestad tributaria de los Municipios, es decir, que el legislador puede señalar las actividades que no pueden ser gravadas por éstos. Pero lo que no puede hacer el Estado es conceder exoneraciones de impuestos, tasas contribuciones debidamente establecidas por un Acuerdo Municipal. Este es el sentir del artículo 243 (sic) de la Constitución Nacional”. (V. Registro Judicial de Junio de 1993. Pág. 88) (Ref. Sentencia de 18 de marzo de 1996. R. J. Marzo de 1996 pág. 172-176)

De este modo, queda evidenciado que por expresa prohibición de la norma suprema (Constitución Nacional) el Estado no puede conceder exenciones de derechos, tasas, contribuciones o impuestos municipales ya establecidos en un Acuerdo Municipal, porque esto infringiría el principio de legalidad contenido en el artículo 18, de la Carta Fundamental que dispone que los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que la Ley les autorice. Por todo lo anterior, este despacho es del criterio que el Municipio de Bugaba por Ley 106 de 1973 está facultado para cobrar el permiso de construcción, de acuerdo al artículo 76, numeral 4.

En estos términos dejo expuesto el criterio legal de este Despacho, sin otro particular, me suscribo de usted, atentamente.

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.