



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 26 de octubre de 2007.  
C-195-07.

Licenciado  
Luis Carlos Ramos  
Tesorero Municipal  
Municipio de Aguadulce.

Señor Tesorero:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de referirme a la consulta hecha a esta Procuraduría en relación con las facultades de la Tesorería Municipal de Aguadulce para gravar con impuestos la venta de bebidas alcohólicas y los espectáculos que se presentan dentro de los casinos que operan en ese distrito y si, además, ese municipio puede cobrar impuestos a los bancos o a sus empresas afiliadas que se dediquen a actividades inmobiliarias, agropecuarias o de seguros.

Para dar respuesta a la primera de estas interrogantes, considero relevante señalar que de acuerdo con lo que de manera expresa dispone el artículo 297 de la Constitución Política de la República de Panamá, *“la explotación de juegos de suerte y azar y de actividades que originen apuestas sólo podrán efectuarse por el Estado. La Ley reglamentará los juegos, así como toda actividad que origine apuestas, cualquiera que sea el sistema de ellas”*.

En desarrollo de esta norma constitucional, el Órgano Ejecutivo en uso de las facultades extraordinarias que le otorgó la ley 1 de 2 de enero de 1998, dictó el decreto ley 2 de 1998, mediante el cual se reestructura la Junta de Control de Juegos, cuyo artículo 1 igualmente establece que: ***“el Estado explotará los juegos de suerte y azar y las actividades que originen apuestas por conducto de la Junta de Control de Juegos, que funcionará bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda y Tesoro.”***

Por lo que respecta particularmente a la posibilidad de que los municipios puedan gravar impositivamente las actividades de espectáculos públicos y expendio de bebidas alcohólicas que se llevan a efecto en los casinos que operan las empresas administradoras operadoras de salas de juegos de suerte y azar reguladas por el citado decreto ley 2 de 1998, el artículo 7 del mismo permite que éstas  **puedan brindar los servicios complementarios de entretenimiento y diversión que estimen convenientes para el mejor desarrollo de las salas de juego, pero para ello, deberán cumplir con los requisitos y obtener los permisos que establezca dicho decreto ley y sus reglamentos.**

En adición a lo previamente expuesto, el artículo 65 del referido decreto ley señala claramente que la licencia expedida por motivo del otorgamiento de un contrato, no exceptúa a los administradores operadores del cumplimiento de las demás autorizaciones administrativas que se requieran para el desarrollo de cualquier otra actividad en el local o locales donde se lleve a cabo la actividad.

En ese sentido, los numerales 6 y 7 del artículo 72 de la ley 106 de 1973, en consonancia con lo dispuesto por los numerales 3 y 4 del artículo 246 de la Constitución Política de la República, establecen que el tesoro municipal lo componen, entre otros ingresos, los derechos sobre espectáculos públicos y los impuestos sobre expendios de bebidas alcohólicas. En el caso concreto de esta última actividad se deberá seguir, además, el procedimiento señalado en la ley 55 de 1973, con las modificaciones introducidas a la misma por la ley 5 de 11 de enero de 2007, de tal suerte que es posible concluir que dentro de sus respectivas jurisdicciones, **los municipios pueden gravar la venta de bebidas alcohólicas y espectáculos públicos que se desarrollen en los establecimientos en donde operen salas de juegos de suerte y azar.**

En cuanto a su segunda interrogante, que guarda relación con la posibilidad de que el municipio de Aguadulce pueda cobrar impuestos a los bancos o a sus empresas afiliadas que se dediquen a actividades agropecuarias, inmobiliarias o de seguros, en primer lugar, cabe señalar que el impuesto de Bancos es de carácter nacional, de conformidad con lo que establece el numeral 7 del artículo 683 y el artículo 1010 del Código Fiscal, por lo que la **actividad bancaria como tal no es susceptible de ser gravada por los municipios.**

En nuestro ordenamiento jurídico, la actividad bancaria se encuentra regulada por el régimen especial establecido en el decreto ley 9 de 1998, según el cual **el negocio de banca se define principalmente como la operación de captar recursos financieros del público o de instituciones financieras por medio de la aceptación en depósito de dinero exigible a la vista o a plazo o por cualquier otro medio autorizado por este decreto ley; y la utilización de tales y otros recursos, por cuenta y riesgo del Banco, para préstamos, inversiones o cualquier otra operación autorizada por este decreto ley,** la Superintendencia o los usos bancarios. (ver numeral 16 del artículo 3)

En concordancia con esto, el referido decreto ley 9 establece expresamente cuáles son las actividades a las que se pueden dedicar los bancos y sus restricciones; previendo en su artículo 67 una limitación general respecto a la participación de las entidades bancarias en otras empresas, según la cual, se les permite a los bancos adquirir o poseer acciones o participaciones en cualesquiera otras empresas no relacionadas con el negocio bancario, siempre que el valor de éstas no exceda del 25% de los fondos del capital del banco.

Asimismo, se les permite, previa autorización de la Superintendencia de Bancos, la compra o venta de acciones de cualquier sociedad anónima con el fin de asegurar los depósitos bancarios, de fomentar el desarrollo de un mercado de dinero o de valores en Panamá, o de mejorar el sistema de financiamiento del desarrollo económico. (ver artículo 68 del decreto ley 9 de 1998)

En adición a ello, de acuerdo a la interpretación del artículo 69 del citado decreto ley 9, los bancos pueden comprar, adquirir o arrendar bienes inmuebles para sí, sólo en tres situaciones:

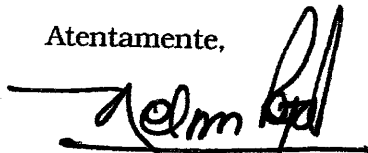
1. Cuando sea necesario para realizar sus operaciones o para albergue o recreo de su personal;
2. **Cuando adquiera terrenos para construir cualquier tipo de vivienda o urbanizaciones con el propósito de venderlas y siempre que las ventas se encuentren dentro de los límites del artículo 67 citado;**
3. Cuando ocurran circunstancias excepcionales, y previa autorización de la Superintendencia.

De las normas antes citadas se desprende que la actividad bancaria abarca todas aquellas operaciones y/o negocios que estén autorizados por el decreto ley 9 de 1998, la Superintendencia de Bancos o los usos bancarios, entre los cuales se encuentran ciertos negocios de carácter inmobiliario, de seguros, o cualesquiera otro que se enmarque dentro de las limitaciones y restricciones establecidas en dicho decreto ley. De ahí que las rentas que sean producto de esas actividades y/o negocios sean también gravadas por el Impuesto Nacional de Bancos.

En virtud de lo antes indicado, esta Procuraduría es de opinión que las actividades de cualquier naturaleza que realicen los bancos conforme los términos previstos por el decreto ley 9 de 1998, o bajo autorización de la Superintendencia de Bancos o los usos bancarios, no podrán ser gravadas por los municipios, pues éstas formarían parte de la actividad bancaria gravada por la Nación.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi aprecio y consideración.

Atentamente,

  
Nelson Rojas Avila  
Secretario General

NRA/au.

