

Panamá, 22 de Septiembre de 2000.

Señor
Juan Arrocha
Alcalde del Distrito de Santa Isabel.
Santa Isabel, Provincia de Colón.

Señor Alcalde:

A continuación tengo el agrado de dirigirme a usted para dar respuesta a su interesante interrogante, referente a la gestión de cobro de algunos impuestos municipales, según el nuevo régimen impositivo aprobado por medio del Acuerdo número 4 de 12 de noviembre de 1999, publicado en la Gaceta Oficial número 24, 029 de 10 de abril del 2000.

Sus preguntas específicas son estas:

1. ¿Qué medidas deben tomarse en el caso del incumplimiento de la obligación por el arrendamiento de terrenos municipales?
2. ¿Que hacer para lograr que los contribuyentes morosos cumplan con el pago de los impuestos de edificación?
3. ¿Cuál es el importe real a pagar por las edificaciones realizadas en el Municipio de Santa Clara?

Las medidas que se pueden aconsejar para el cobro de los cánones de arrendamiento dejados de pagar.

Entiendo por la descripción de los hechos que origina su "Consulta Administrativa" que en el Municipio de Santa Isabel hay contribuyentes que han arrendado tierras municipales y no han cancelado al Tesoro Municipal dichos cánones.

Lo que describe la Ley respecto en estos casos es que, luego de desalojar al arrendatario moroso, la Municipalidad los dé en arrendamiento a otras personas que sí puedan o quieran pagarlos. El desalojo se puede hacer por medio de los funcionarios de policía, es decir, los Corregidores de las áreas o Corregimientos en donde se encuentre el bien.

En este sentido es importante recordar el artículo 1.2.1.1.02 sobre arrendamiento de lotes y tierras municipales.

"1.2.1.1.02 ARRENDAMIENTO DE LOTES Y TIERRAS MUNICIPALES.

Personas Naturales del Distrito pagaran por metro cuadrado de:

B/. 0.05 a B/0.50

Personas Naturales no residentes del Distrito pagaran por metro cuadrado de:

B/. 0.75 a B/. 5.00

Casa de Recreo de:

B/. 100.00 a B/. 150.00

Los arrendamientos de lotes y tierras municipales tendrán un término perentorio de un año. ***De no cumplirse con el pago al termino de vencimiento el mismo podrá ser arrendado por otra persona***". (la cursiva sombreada es de la Procuraduría de la Administración)

Y respecto de la deuda que se tenga, el Municipio de Santa Isabel puede ejecutar coercitivamente (por la fuerza) dicha deuda e instaurar un proceso ejecutivo en contra del o los morosos que se niegan a pagar.

Y ¿cómo se hace la ejecución coactiva?

Su despacho en conjunto con la Tesorería Municipal deberá evaluar la cantidad de dinero adeudado y de revelar este examen, que hay suficientes y cuantiosas sumas de dinero dejadas de cobrar, nombrar a un funcionario que preferiblemente debería ser Abogado, y asignarle la tarea de redactar notas de cobro a los deudores, haciéndoles saber que de no cancelar en un tiempo corto (preferiblemente de unos treinta días) serán ejecutados coactivamente. Luego, este funcionario (el llamado juez ejecutor) debe formalizar la deuda por medio de

un auto, o resolución en donde se declara la deuda y se exige su cancelación al deudor específico (a cada deudor moroso y omiso una resolución) .

La resolución mejor conocida como auto ejecutivo o de llamamiento coactivo, se debe notificar (comunicar) al obligado. Esta comunicación debe ser directamente a la persona del deudor. Para ello se debe buscar en los archivos el lugar donde esta persona vive y enterarlo de que se le está exigiendo por la fuerza que pague. Si la persona se mantiene en su negativa de pagar, se pueden embargar las propiedades y bienes inscritos en el Municipio o en cualquier lugar. Luego de esta medida se puede vender los bienes embargados y cobrarse lo que se adeuda al Municipio y si quedara remanente (dinero adicional) se le debe devolver al ejecutado o moroso.

En todo caso, el abogado deberá fundamentar su actuación por el Código Judicial, instrumento jurídico en el que se regulan los juzgados ejecutores.

Para concluir respecto de esta primera interrogante, en estos casos en los que se arrienda un lote para tener una casa de recreo o de playa, es importante que se haga salir o desalojar, si es necesario por medio de la fuerza, por conducto del Corregidor del área; a la persona que no paga los cánones de arrendamiento. Luego se podrá disponer arrendárselo a otra persona que se tenga la seguridad que si tendrá la voluntad de cumplir con la obligación.

Respecto de la construcción que se haya realizado sobre el lote ajeno, o del Municipio, se puede llegar a una de dos soluciones:

1. Que el Municipio le compre, luego de un justo avalúo en el que participe el funcionario de la Contraloría encargado del Control fiscal del Municipio de Santa Isabel; la construcción o mejoras hechas por el contribuyente.
2. Que se le venda el terreno municipal al que construyó sobre terreno ajeno. Esta es una solución que debe ser tomada con cuidado ya que estos terrenos costeros por lo regular tienen mucho valor, por estar sobre tierras muy deseadas por visitantes y lugareños.

En todo caso el contribuyente moroso debe pagar lo que adeuda a la Municipalidad de Santa Isabel y para ello la Tesorería¹ puede crear el departamento llamado Juzgado Ejecutor. Es en este lugar en donde se puede cobrar por la fuerza, los créditos que tenga el Municipio.

¹ Es la Tesorería ya que el juzgado ejecutor esta bajo la competencia y responsabilidad del Tesorero Municipal y no bajo la designación o supervisión del Alcalde, según lo establece la Ley 106 de 1973.

Qué hacer para lograr que los contribuyentes morosos cumplan con el pago de los impuestos de construcción y edificación.

De la "Consulta Administrativa" pareciera faltar claridad sobre el monto a pagar por los contribuyentes que construyen caminos o carreteras y edificios de más de una planta.

Según explica el monto del impuesto a pagar puede ser del 2% del costo de la construcción si este es de uno (1) a cien (100) balboas; del 1% si las construcciones cuestan de ciento uno (101) a mil quinientos (1.500.00) balboas; y de 0.8% si la construcción cuesta más de mil quinientos (1.500.00) balboas.

En el régimen impositivo del Municipio de Santa Isabel, aprobado por medio del Acuerdo número cuatro (4) de 12 de noviembre de 1999, publicado en la Gaceta Oficial número 24,029 de 10 de abril del 2000, modificado por la corrección publicada en la Gaceta Oficial número 24,126 de 28 de agosto del 2000; se establece lo siguiente:

"1,1.2.6.70 (Modificado)

CONSTRUCCIONES

Se refiere a las empresas dedicadas a la construcción o de reedificación establecerá de la siguiente manera.

A. Por construcción o Reedificación de B/1.00 hasta B/100.00.

El pago de 2% sobre el valor de la obra.

B. Desde B/. 100.00 hasta B/.1500.00 el 1% y desde B/. 1500.00 en adelante es el 0.80%"

La duda parece surgir cuando usted indica que hay "personas que estan (sic) construyendo camino (sic) carreteros, edificaciones de mas (sic) de un piso se quejan del cobro del 2%, me estan (sic) supuestamente demandando por esto".

Si la situación es la realización de un camino o carretera, este artículo es directamente aplicable pues la construcción entraña una actividad general que puede involucrar hacer una obra de ingeniería como los caminos o de arquitectura como las edificaciones. Sin embargo, para el caso de las edificaciones existe, como

se verá a seguidas, una disposición específica, que es la directa y especialmente aplicable.

En el caso de la edificación me parece que la norma más precisa del régimen impositivo es el artículo 1.1.2.8.04 denominado de las edificaciones y reedificaciones.

"1.1.2.8.04 EDIFICACIONES Y REEDIFICACIONES

Las edificaciones y reedificaciones que se realicen dentro del distrito pagaran el 1% en valor de la obra".

Me parece que el pago del 1% sobre el valor de la propiedad es el impuesto más específico y por ello directamente aplicable, al caso planteado por usted, ya que la palabra edificar significa la construcción de un edificio. O sea que, cuando uno manda a hacer o construir una obra para habitación o para usos parecidos como una casa; realmente se está edificando.

La palabra construcción, por ser más amplia puede referirse a la realización de cualquier obra de arquitectura o ingeniería. En cuanto a las estructuras de arquitectura puede ser una construcción para habitación (edificación), para recreación, como los teatros, etc. En cuanto a las obras de ingeniería puede ser una carretera o un puente.

Sabiendo que para el caso de la construcción de caminos y carreteras se debe pagar lo que establece el artículo 1,1.2.6.70, y para el caso de las edificaciones de casas, lo que establece el artículo 1.1.2.8.04; se puede afirmar que las medidas para hacer que los contribuyentes morosos paguen el respectivo impuesto pueden ser similares a las recomendadas en la primera pregunta. Es decir, una vez se hayan agotado todos los medios de negociación con los morosos, a fin de que estos cumplan con su obligación y no se haya logrado nada, todavía la Municipalidad de Santa Isabel tiene la puerta abierta para la ejecución forzada o coactiva. Y es con este mecanismo que tal vez pueda recuperar todos aquellos ingresos que no han percibido, pero que dispone potencialmente.

Para concluir a este respecto se puede afirmar que por la edificación de casas de más de una planta, es decir, de dos o más pisos, el impuesto a pagar podría ser del uno (1%) por ciento y no del dos (2%) por ciento; ya que la disposición directamente aplicable es el artículo 1.1.2.8.04 del Régimen Impositivo.

En el caso de las construcciones de carreteras y caminos, se deberá atener a lo establecido en el artículo 1.1.2.6.70. En este caso se deberá avaluar el costo de la obra para luego ubicarla en el porcentaje que corresponda, según este artículo 1.1.2.6.70. del Régimen Impositivo.

En todo caso, la municipalidad de Santa Isabel puede intentar cobrar los impuestos y los recargos dejados de percibir, por medio de la negociación directa y franca con los contribuyentes, incluyendo medidas de arreglos de pago; e incluso, puede intentar el cobro forzado por medio de la jurisdicción coactiva, luego de la creación de un Juzgado Ejecutor.

El importe real a pagar por las edificaciones realizadas en el Municipio de Santa Isabel.

Ya se ha dicho que el artículo especialmente aplicable a las edificaciones de casa o lugares de habitación, es el artículo 1.1.2.8.04 del Régimen Impositivo. Por ello, el importe a pagar es del 1% del valor de la casa o edificio a construir. En otros términos, el impuesto está atribuido con independencia de los recursos económicos directos de los dueños de la casa por edificar. Es decir, que en este impuesto no se han valorado otros criterios de imposición, sino simplemente el hecho de edificar dentro del Distrito de Santa Isabel.

Algunas recomendaciones adicionales.

De la normativa transcrita² se deja ver que:

1. El impuesto es más gravoso o más costoso para las personas que menos dinero tienen. Si la construcción es de poco costo, se debe presumir que su propietario tiene pocos recursos o medios para la construcción. Lo que significa que el impuesto municipal va en relación contraria a la lógica de los demás impuestos en el orden municipal o nacional; puesto que el impuesto mencionado debe ser pagado en mayor medida por los que más tienen y no por los que menos o casi nada tienen. Se puede entender que la municipalidad pretende cobrar aunque sea algo de las construcciones de poco costo, pero me parece que la lógica de este cobro, riñe con la Constitución y la ley, puesto que no se puede sacrificar al que menos tiene a costa del aumento de las arcas locales. Y es que en todo caso, el Municipio y los servicios públicos tienen como último fin el llegar a las mayorías, que como sabe, son las de menor o ningún ingreso.
2. Por otro lado, en la regulación que aparece publicada en la Gaceta Oficial del 28 de agosto del 2000 y que se debe presumir que es la que realmente está vigente, no se regula la situación de las

² Me refiero al artículo 1,1.2.6.70 del régimen impositivo relacionado al impuesto de construcción.

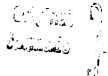
construcciones que cuesten entre mil quinientos (1500.00) balboas y por lo menos veinticinco mil (25.000) balboas, pues, de esta manera se haría la diferencia entre las construcciones de quienes pertenecen a clases sociales media y alta. Ello dado que la clase profesional puede construir una casa de más de mil quinientos balboas pues, los materiales de construcción son altamente costosos y casi otro tanto cuesta la mano de obra en esta materia. Sin embargo, la construcción de por ejemplo, una casa de recreo de más de veinticinco mil (25.000) balboas, es una inversión que requeriría disponer de un financiamiento considerable.

En todo caso estas son sólo reflexiones y recomendaciones para que puedan tomarse los correctivos al redactar una reforma al régimen impositivo de su Municipio.

Finalmente, debo recomendar a las autoridades municipales, entendiéndose Consejo Municipal, procurar la redacción de las modificaciones necesarias al régimen impositivo para evitar demandas y denuncias de ilegalidad. Para ello, le sugiero que de tener un borrador sobre el mismo, nos los haga llegar para poder exteriorizarle las recomendaciones que sean necesarias y con ello participar en la mejor forma de dotar al Municipio de Santa Isabel de una nueva norma que establezca el régimen impositivo.

Con la pretensión de haber colaborado con su Despacho, me suscribo,

Atentamente,


Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/15/hf.