

Panamá, 9 de septiembre de 1997.

Licenciada

Migdalia Fuentes de Pineda

Presidenta del Consejo

Municipal de Panamá.

E. S. D.

Señora Presidenta:

A la Procuraduría de la Administración ingresó el 21 de agosto de este año su Consulta No.CMPP/125/97, de fecha 19 de agosto de 1997, por medio de la cual formula cuatro (4) interrogantes relacionadas con la recaudación de los Tributos Municipales. A continuación procedemos a responderlas, siguiendo el orden en que fueron planteadas.

1. “¿La permuta y la dación en pago son figuras de naturaleza civil o fiscal?”.

La Permuta es una figura de Derecho Civil, que se encuentra definida por el Código Civil Panameño, en el artículo 1289, en los siguientes términos:

“La permuta es un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa para recibir otra.”

La Dación en Pago por su parte, ha sido concebida desde diversos puntos de vista, y entre ellos se le considera como “una variedad” o “modalidad de pago”, “una especie de pago”, “una forma especial de pago”, “una adjudicación en pago”, “un instrumento supletorio del pago”, “un subrogado” o “sustitutivo del pago”.

Si bien, nuestro Código Civil no define la figura de la Dación en Pago, se reconoce en los artículos 1044, 1053 y 1056, el cumplimiento de los requisitos que la constituyen. Veamos.

Artículo 1044: "No se entenderá pagada una deuda sino cuando completamente se hubiere entregado la cosa o hecho la prestación en que la obligación consistía."

Artículo 1053: "El deudor de una cosa no puede obligar a su acreedor a que reciba otra diferente, aun cuando fuere de igual o mayor valor que la debida. Tampoco en las obligaciones de hacer podrá ser sustituido un hecho por otro contra la voluntad del deudor."

Artículo 1056: "A menos que el contrato expresamente lo autorice, no podrá compelerse al acreedor a recibir parcialmente las prestaciones en que consistía la obligación."

Con respecto a los requisitos propios de la Dación en Pago, comenta el Doctor Dulio Arroyo Camacho que:

"Para la validez del pago se requiere, entre otras cosas, la preexistencia de una obligación válidamente contraída, la identidad e integridad de la prestación, es decir, que debe pagarse la misma cosa o hecho que se adeuda, y la misma cantidad. En efecto, para garantizar la vigencia de los dos últimos requisitos el derecho positivo ha establecido las reglas siguientes: a) el deudor debe entregar la misma prestación a que se obligó; y, b) el acreedor no puede ser obligado a recibir una prestación diversa de la pactada. (ARROYO CAMACHO. Dulio. Estudios Jurídicos, Litho Impresora Panamá, S.A., Panamá, 1992, pág. 10.)

Por la relación existente entre el sistema jurídico español y el nuestro, consideramos conveniente reproducir el concepto de Dación en Pago elaborado por el Civilista Español Castán Tobefías, para quien ésta "es el acto en virtud del cual el deudor voluntariamente realiza a título de pago, una prestación diversa de la debida al acreedor, quien consiente en recibirla en sustitución de ésta." (CASTAN TOBEÑAS, Derecho Civil Español, cit. por ARROYO CAMACHO, Dulio, op cit., pág. 11).

Vistas las definiciones de Permuta y Dación en Pago, podemos precisar nuestra respuesta a su Consulta apuntando que ambas figuras son por naturaleza civiles, sin embargo como ocurre con otras figuras jurídicas, pueden tener un carácter distinto, bien de orden mercantil o comercial, y como es el caso consultado, también fiscal, entre otros.

Con respecto al vocablo Fiscal, nos dice el Doctor Guillermo Cabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual, lo siguiente: "Como adjetivo económico, perteneciente al Fisco o Erario Público." De manera tal que, si en términos meramente gramaticales las figuras de la Permuta y la Dación en Pago, se encuentran acompañadas de la expresión Fiscal, deberá entenderse que son operaciones que inciden o afectan el Tesoro Público o al Fisco Municipal.

Como bien lo señala el Diccionario Jurídico citado, el concepto Fiscal, es un adjetivo y como tal, califica o determina la expresión que acompaña. En conclusión, reiteramos que tanto la Permuta como la Dación en Pago, pertenecen al Derecho Civil, pero sirven con propiedad a otras disciplinas jurídicas, de allí que pueden ser ubicadas en distintos ordenamientos jurídicos.

2. "¿Las mencionadas figuras pueden aplicarse indistintamente en materia civil y fiscal?"

La respuesta a esta interrogante en términos generales se encuentra contenida en los comentarios vertidos en relación con la pregunta anterior. No obstante ello, podemos enfatizar que, lo que reviste el carácter fiscal -específicamente- de un figura jurídica es la connotación que en esa disciplina pueda tener. En otras palabras, podemos afirmar que si un régimen jurídico incorpora figuras, por su esencia, pertenecientes a otras ramas del derecho, dicha inclusión no les hace perder su naturaleza.

A manera de ejemplo, podemos citar algunas figuras jurídicas principalmente civiles que pueden encontrarse en otros campos de la disciplina jurídica, entre ellas tenemos la compraventa, el arrendamiento, la hipoteca, la prenda, el usufructo.

3. “¿De poderse aplicar alguna de dichas figuras al caso que nos ocupa, cuál de ellas sería la más conveniente?”.

Las figuras bajo examen, a saber, Permuta y Dación en Pago, son fundamentalmente diferentes, mientras que la primera de ellas es un contrato en el que las partes se obligan a intercambiar cosas recíprocamente, y al que le sirve supletoriamente las normas de la compraventa; la segunda viene a ser una forma de extinguir las obligaciones -de allí que se encuentre localizada en el Código Civil, entre las formas de extinguir las obligaciones, ver artículo 1043 Código Civil-, aunque reconocemos que tanto doctrinal, como legalmente se exige que ésta debe ser siempre convencional.

En relación a la aplicación específica de la Permuta y la Dación en Pago para la recaudación de los tributos municipales, estimamos que por ser función del Tesorero Municipal realizar el cobro de dichos tributos, por mandato expreso de la disposición constitucional 239 y del artículo 57, numeral 1 de la Ley 106 de 1973, es factible que se dicten Acuerdos Municipales que permitan al Tesorero del Municipio, lograr efectivamente el cobro de las obligaciones que mantengan los contribuyentes, mediante su utilización.

Reconocemos la posición del Abogado Consultor del Municipio de Panamá, quien invoca el artículo 78 de la Ley 106 de 1973, como la norma que impediría al Tesorero recaudar los tributos municipales, mediante los mecanismos analizados. No obstante, disentimos de ese criterio, pues opinamos que esa disposición busca evitar que un gravamen sea objeto de un contrato, más no hace referencia a que su recaudación pueda ser convenida y por ende hecha efectiva.

4. “¿De no poderse aplicar ninguna de las figuras antes mencionadas, tendría el contribuyente que pagar la suma adeudada en concepto de impuestos, en una suma líquida, aunque tenga que realizar otro arreglo de pago?”

A la respuesta inmediatamente anterior, respondemos que los contratos de Permuta y Dación en Pago pueden ser mecanismos utilizados para recaudar los tributos municipales. Ahora bien, esta interrogante nos permite agregar que, la recaudación de las obligaciones municipales (tributos), debe darse en principio mediante su pago líquido, es decir en dinero, sin embargo, frente a la real situación que viven los Gobiernos Locales del país, en los que existe una alta tasa de morosidad en el pago de las obligaciones, y en los que la tarea de recaudación se torna difícil e imposible, la verificación de este tipo de recaudación representaría una forma efectiva, para la satisfacción de los créditos en concepto de impuestos, trayendo como consecuencia la reducción de la deuda de los contribuyentes y un evidente beneficio para el Municipio.

Atentamente,

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.**

AMdeF/7/ichdef.