

C-No.390

Panamá, 31 de diciembre de 2002.

Licenciado

José A. Aguirre

Tesorero Municipal

Distrito de La Chorrera

Provincia de Panamá

E.S.D.

Señor Tesorero:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consulten sobre la interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto; procedo a ofrecer la asesoría solicitada mediante nota No.630-2002 de 16 de diciembre de los corrientes con la cual requiere nuestro criterio sobre la situación detallada a continuación:

“En el Distrito de La Chorrera tenemos un establecimiento denominado Jardín Centro América el cual tiene permiso para dedicarse a la venta de bebidas alcohólicas al por menor en recipientes abiertos, cumpliendo con lo establecido en la ley y paga el impuesto respectivo al municipio.

Nuestra preocupación surge debido a que en dicho establecimiento, cuya estructura está formada por dos plantas, existen tres bares o cantinas diferentes, ejerciendo a parte de la venta de bebidas alcohólicas, otras actividades, estos locales son administrados por distintas personas naturales.

Somos de la opinión que los diferentes locales están amparados por la resolución emitida otorgando el permiso para la venta de bebidas alcohólicas pero consideramos que toda vez que se trata de tres negocios diferentes aun cuando estén amparados por una misma patente, deben ser gravados de forma independiente.

¿Cabe que el Municipio de La Chorrera grave tres negocios que se encuentran amparados con una sola licencia para el expendio de bebidas alcohólicas o solamente debe gravarse como si fuese un solo negocio?

El espíritu o intención de la Ley 55 de 10 de junio de 1973 es claro y su enfoque primordial es precisamente como lo manifiesta su nomenclatura, regular la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales, incluyendo dentro de esta normativa el enfoque

social, debido a que la referida actividad genera implicaciones de esta índole.

El Capítulo I de la referida excerta legal que regula el impuesto sobre el expendio de bebidas alcohólicas, en su artículo 32 hace alusión al cobro de este impuesto. El objetivo primordial de este capítulo es el de gravar la actividad de expendio de bebidas alcohólicas para el beneficio del Municipio.

Somos de la opinión que el derecho que el Alcalde otorga al solicitante implica que ese derecho va a generarle al Municipio un ingreso derivado del gravamen o tributo que establece la Ley 55 de 1973.

La normativa indicada es bastante genérica y no contempla la situación consulta, solamente en su artículo 15 establece que el impuesto mensual sobre las cantinas será de 50 a 75 balboas y del restante conjunto de normas se desprende que sólo una vez (se cobrará el impuesto) por cada licencia de expendio de bebidas alcohólicas.”

Antes de empezar el análisis de la problemática planteada invocando nuevamente la Ley 55 de 10 de julio de 1973 ‘Por la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales’ 1, es preciso citar el articulado pertinente de la **Ley 25 de 26 de agosto de 1994** ‘Por la cual se reglamenta el ejercicio del comercio y la explotación de la industria’ 2.

En el **Capítulo 1** ‘Licencias Comerciales e Industriales’ se estipula como sigue:

*“Artículo 1: Podrán realizar **actividades comerciales** o industriales dentro del territorio nacional las personas naturales o jurídicas que sean **titulares de una licencia**, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución, y de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.*

La contravención de lo dispuesto en este artículo podrá acarrear la imposición de las sanciones establecidas por los artículos 19 y 20 de la presente Ley.”

Para los efectos, el **artículo 3** propone los tres tipos de licencias disponibles:

Licencia Comercial Tipo A (para ejercer exclusivamente el comercio al por mayor);

Licencia Comercial Tipo B (para ejercer indistintamente el comercio al por mayor y menor);

Licencia Industrial.

¹ Modificada mediante Ley 32 de 9 de febrero de 1996.

² Publicada en G.O. 22,611 de 30 de agosto de 1994 y reglamentada por el Decreto Ejecutivo 35 de 24 de mayo de 1996 (G.O. 23,046 de 29 de mayo de 1996).

En el caso que nos ocupa, este es, el **expendio de bebidas alcohólicas**, debemos referirnos a lo consagrado en el **artículo 5** el cual indica lo siguiente:

“Artículo 5: Para efectos de esta Ley, se entenderán por comercio al por menor:

La venta de bienes destinados al consumidor

*La representación o agencia de empresas productoras o mercantiles
Cualquier otra actividad que la Ley califique como tal.”*

Una vez obtenida la **Licencia Comercial Tipo B** para el expendio de bebidas alcohólicas, el **artículo 7** expone los fines para los cuales podrá ser utilizada:

*“Artículo 7: Una licencia podrá ser utilizada por su titular para ejercer **todas aquellas actividades amparadas por una misma clase de licencia**, sin perjuicio de los permisos, licencias y demás requisitos que exijan la ley y las disposiciones reglamentarias aplicables a cada actividad en particular.”*

Tenemos pues que la Licencia Comercial Tipo B obtenida por el contribuyente en cuestión, le ha facultado para desarrollar la actividad de interés dentro del territorio nacional, en este caso, el expendio de bebidas alcohólicas.

Aunado a lo anterior y recalcando el **principio de legalidad** ‘No hay tributo sin Ley que lo establezca’, la **Ley 55 de 1973** originalmente invocada en la presente consulta, señala a continuación lo siguiente en su **artículo 1, Capítulo I** ‘Impuesto sobre Expendio de Bebidas Alcohólicas’ :

“Artículo 1: Para los efectos de los impuestos a que se refiere este Capítulo, se distinguen tres clases de establecimientos comerciales de venta de bebidas alcohólicas:

Los dedicados a la venta al por mayor, los cuales sólo podrán efectuar ventas de nueve (9) o más litros;

Los dedicados a la venta al por menor en recipientes llenos y cerrados, denominados bodegas, los cuales sólo podrán efectuar ventas de menos de nueve (9) a una misma persona en una misma fecha.

No se podrá vender en las bodegas bebidas alcohólicas para su consumo dentro del establecimiento ni en sus inmediaciones.

*Los dedicados a la venta al detal de licores en recipientes abiertos para el consumo, denominados **cantinas**, jardines, jorones y otros similares, los cuales no podrán hacer las ventas permitidas a las bodegas ni a los establecimientos dedicados a ventas al por mayor.*

El Alcalde Municipal podrá fijar los horarios que regirán en los establecimientos de venta al por menor de bebidas alcohólicas.”

En este orden de ideas, el **artículo 2** designa al Alcalde como primera autoridad del distrito con potestad para conceder o negar las **licencias para el expendio de bebidas alcohólicas**, previa autorización de la Junta Comunal.

También se establece que para operar dichas licencias, **el beneficiado deberá obtener previamente licencia comercial otorgada por el Ministerio de Comercio e Industrias**, esta es, la Licencia Comercial Tipo B.

Una vez obtenida, **la licencia se registra en el Municipio donde está ubicado el asiento principal de los negocios del contribuyente.**

Luego de calificar el tipo de actividad que será desarrollada en su jurisdicción, **el Municipio procede al cobro de los respectivos impuestos, tasas o contribuciones que se generen de los ingresos brutos que declara el contribuyente.**

Con referencia al caso entre manos, **el hecho generador de los impuestos es el ingreso bruto obtenido de la actividad comercial de expendio de bebidas alcohólicas**, actividad gravada en la localidad donde el contribuyente desarrolla esta actividad, independientemente que ésta la efectúe total o parcialmente en otros municipios.

En cuanto al caso bajo estudio sobre la competencia del Municipio de La Chorrera para gravar a tres negocios que se encuentran supuestamente amparados con una sola licencia para el expendio de bebidas alcohólicas, habría que determinar primeramente si éstas encajan dentro del supuesto contemplado en el **artículo 8 de la Ley 55 de 1973** . Veamos:

*“Artículo 8: Las **sucursales**, depósitos y aquellas actividades que se consideren una ampliación de la capacidad productiva o el incremento del tráfico mercantil de un negocio o empresa, podrán ampararse con una misma licencia aunque operen en locales distintos...**Estas sucursales podrán operar previa expedición de una copia debidamente autenticada de la licencia original, la cual debe ser expedida por la Dirección General de Comercio o la Dirección Provincial respectiva del Ministerio de Comercio e Industrias.***

Las oficinas administrativas de un establecimiento comercial ubicadas en locales diferentes no requerirán licencia adicional ni la copia autenticada que exige el presente artículo.”

Concluimos entonces que **una sucursal puede ampararse con una misma licencia aunque operen en locales distintos.**

Sin embargo, vale recalcar que estas sucursales sólo podrán operar previa expedición de una copia debidamente autenticada de la licencia original y la Ley expresa sin lugar a equivocación que dicha autenticación deberá ser expedida por la Dirección Provincial respectiva del Ministerio de Comercio e Industrias.

Indistintamente, todas las actividades comerciales, de servicios e industriales que se efectúen o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales directa o indirectamente, **están sujetas a impuestos.**

El **Código Fiscal**³ es taxativo en esta materia, declarando en el **Libro IV Título X** 'Del Impuesto sobre Patentes Comerciales e Industriales' **artículo 1005** :

“La persona natural que se dedique al comercio o a la industria pagará este impuesto por el capital de cada uno de los establecimientos que tenga, aún cuando se trate de sucursales de cualquiera de los establecimientos amparados por la patente, y la persona jurídica lo pagará por el capital.”

En cuanto al poder tributario municipal y la facultad de aplicar impuestos a las **sucursales** de la empresa principal, la **Sala Tercera de lo Contencioso de la Corte Suprema de Justicia** se pronunció al respecto en **Sentencia de 15 mayo de 1987** como sigue:

*“...nos encontramos ante la situación jurídica de que una empresa comercial que cuente con varias sucursales y que se dedique a la actividad de ventas al por mayor únicamente pagarán impuestos por el establecimiento principal y no así por las sucursales, dando lugar a que muchos contribuyentes no paguen los impuestos **afectándose injustificadamente las arcas municipales**”.*

En otras palabras, los impuestos municipales pueden ser aplicados a la empresa principal como a sus sucursales. ⁴

Retomando la consulta planteada, si los tres negocios operantes en el establecimiento denominado Jardín Centro América ubicado en el Distrito de La Chorrera **comprueban que son sucursales** del mencionado jardín, pueden estar muy bien amparados por una sola licencia para el expendio de bebidas alcohólicas.

Vale aclarar que los tres negocios mencionados **sólo podrán operar bajo esta condición de sucursales previa expedición de una copia debidamente autenticada de la licencia original de la empresa principal** y la Ley expresa sin lugar a equivocación que dicha autenticación deberá ser expedida por la Dirección Provincial respectiva del Ministerio de Comercio e Industrias.

No obstante, **esto no los excluye de pagar los tributos correspondientes al Municipio de La Chorrera** como bien lo determinan las normas y jurisprudencia precitada.

Si por el contrario, estas cantinas o bares no comprueban debidamente su condición de sucursales del Jardín Centro América, **deberán rendir los tributos correspondientes** de acuerdo a lo establecido en la Ley 25 de 1994, la Ley 55 de 1973 e ulteriores acuerdos municipales.

³ Ley 36 de 6 de julio de 1995 'Por la cual se modifican, adicionan y derogan artículos del Código Fiscal y se dictan otras disposiciones'.

⁴ Pinilla y Vergara, Legislación municipal comparada, Panamá, B&B Impresores, 1999, p.71

De aquí que el principio de legalidad se ve una vez más reflejado en el **Capítulo V 'Procedimientos para el cobro de impuestos o contribuciones'** de la **Ley 106 de 1973**, específicamente en el **artículo 84** que dice:

“Toda persona que establezca en los distritos de la República cualquier negocio o empresa o actividad gravable está obligada a comunicarlo inmediatamente al Tesorero Municipal para su clasificación e inscripción en el registro respectivo.”

Considerando todo lo antes enunciado y analizado, este despacho estima que **estas cantinas o bares operantes en las instalaciones del Jardín Centro América ubicado en el Municipio de La Chorrera deben atenerse a la Ley**, ya sea como sucursales de dicho jardín o como cantinas independientes, so pena de ser catalogadas como defraudadores del fisco municipal.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/111/cch.