

Panamá, 18 de enero de 2002.

Honorable señor  
**HILARIO GALVÁN JIMÉNEZ**  
Alcalde del Distrito de Chagres  
Provincia de Colón.

Señor Alcalde:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, acusamos recibo de su nota N°.101 de 19 de noviembre de 2001, recibida en nuestras oficinas el día 31 de diciembre de 2001, por medio de la cual nos consulta respecto “al cobro de impuesto municipal a la empresa constructora PRECONSA, por la construcción de los puentes en Palmas Bellas sobre el Río Lagarto, valorado en B/.683,239.50; y el otro en el Corregimiento de Chagres sobre el río Punta Grande, valorado en B/.198,197.50, los cuales son financiados por el B.I.D.”

#### **Criterio de la Procuraduría**

La Ley 106 de 1973, en el artículo 74, consagra de manera general lo atinente a la llamada potestad tributaria que tienen los Municipios; esta norma es del siguiente tenor:

“**Artículo 74.** Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades, industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito.”

De igual manera, el artículo 75 de la Ley 106 de 1973, contiene los negocios, actividades o explotaciones que pueden ser gravables por los Municipios, (entre éstos **Edificaciones y Reedificaciones**) fórmula que deja abierta la posibilidad para que otras actividades lucrativas que se generen en el Distrito, también sean objeto de impuesto siempre que éstas estén desarrolladas en la Ley. Veamos:

“Artículo 75. Son gravables por los Municipios los negocios siguientes:

1...

21. Edificaciones y reedificaciones

48. Cualquier otra actividad lucrativa.”

Es pues, en ejercicio de esta facultad impositiva derivada de los Municipios, y en exclusivo, el Municipio de Chagres, que el Consejo Municipal de dicho Distrito en uso de sus facultades expide el Acuerdo N°.7 de septiembre de 2000, “por la cual se derogan todos los

Acuerdos relacionados con impuestos, tasas, derechos y contribuciones y se establece el nuevo Régimen Impositivo del Municipio de Chagres”. Este nuevo instrumento impositivo municipal, que dispone en su artículo 2º; el impuesto identificado como renta N°.1.1.2.8.04 sobre Edificaciones y Reedificaciones, objeto de la consulta que nos ocupa, es del siguiente tenor literal:

“Artículo 2. A) Son impuestos los tributos que impone el Municipio a personas naturales o jurídicas, por realizar actividades, comerciales o lucrativas de cualquier clase.

B) Son tasas y derechos, los tributos que imponga el Municipio a personas jurídicas o naturales por recibir de él los servicios sean estos administrativos o finalistas.

C) Son tributos varios, aquellos que el municipio imponga a personas naturales o jurídicas tales como arbitrios y recargos, los arbitrios con fines no fiscales, las contribuciones a las personas especialmente interesadas en las obras, instalaciones o servicios municipales, multas, reintegros y otros.

## **CÓDIGO 1.1.2.8**

...

### 1.1.2.8 04 Edificaciones y Reedificaciones

Las edificaciones y reedificaciones que se realizan dentro del distrito pagarán del total de la obra el 1%.

...”

Como podemos observar, la norma bajo examen contiene el impuesto del 1% legalmente establecido sobre la actividad de edificaciones y reedificaciones que se realicen dentro del distrito y que se pagarán del total de la obra; y el cual nos parece, es perfectamente viable el cobro del impuesto a las Empresas que se dediquen a la Edificación y Reedificación.

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 avalúe 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”. (Resaltado nuestro.)**

El concepto de Edificaciones y Reedificaciones, expuesto por la Sala Tercera de la Corte de Suprema de Justicia, evidencia con plena claridad que la actividad de edificar y reedificar es perfectamente gravable por los Municipios; y el mismo recae sobre la construcción, o reparación de algo que estaba en condiciones no apropiadas, o dicho en otras palabras, lo que se vaya a mandar a construir, según el Diccionario de la Lengua Española<sup>1</sup>; y el impuesto se calcula sobre la base del valor de la obra construida. De allí, el requerimiento de un técnico que avalúe la obra e informe a las autoridades correspondientes para que sean éstas quienes determinen pagar el impuesto respectivo sobre ese concepto.

De igual manera, la Corte Suprema de Justicia - Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en Fallo de 28 de diciembre de 1999, puntualizó lo siguiente:

“Si bien el contrato administrativo concertado entre la Caja de Seguro Social y COPISA no genera una actividad lucrativa para aquella institución del Estado, sino que forma parte de su función de prestar servicios públicos, este hecho no indica que la misma **no represente una actividad económica para la empresa constructora.**

En efecto, la Caja de Seguro Social tiene la función de prestar el servicio público, situación que se refleja con la celebración de este Contrato, la cual genera un beneficio social. COPISA es

---

<sup>1</sup> DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA; Vigésima primera edición; Tomo I; Madrid; 1992, pág.790.

una sociedad anónima legalmente constituida, y como toda empresa tiene como fin realizar una actividad económica para obtener lucro. **Esta situación se corrobora con el hecho que esta empresa debe recibir un pago por la realización de la obra.**

En este sentido, el Régimen Municipal de Santiago en el renglón 1.1.2.6 72 del artículo 2 contempla el impuesto municipal para las constructora, el cual reproducimos a continuación. ‘Constructoras’

Se refiere a las empresas que se dedican a la construcción, pagarán por mes o fracción de mes de: B/.10.00 a B/.100.00

La norma transcrita contiene el impuesto legalmente establecido para las empresas constructoras, el cual corresponde ser aplicado a COPISA. De imponerse dicho impuesto y el de edificación, se produciría una doble tributación por parte del Municipio de Santiago, situación que está prohibida por la Ley.

En sentencia de 30 de septiembre de 1998, la Sala Tercera manifestó lo siguiente:

Este impuesto sobre la edificación o reedificación no debe confundirse con los impuestos municipales que se dediquen al negocio de la construcción dentro de un determinado Distrito, **puesto que este impuesto surge de la actividad comercial lucrativa que realiza estas empresas.”**

Podemos inferir del Fallo bajo análisis, que el hecho que exista un contrato administrativo entre una entidad del Estado y la empresa Constructora Urbana, S.A., no genera una actividad lucrativa para aquella institución del Estado cualquiera que sea, sino que forma parte de su función de prestar servicios públicos, sin embargo, esto no indica que la misma, no represente una actividad económica para la empresa dedicada a la actividad de edificación y reedificación.

Ahora bien, hay que distinguir dos (2) conceptos tributarios, el primero tiene que ver con el permiso de construcción, y que se genera por la prestación de un servicio que brinda la administración municipal (expedición del permiso) y se conoce como tasa; y el segundo hecho imponible, es el impuesto que se paga por la actividad comercial lucrativa que realiza la empresa constructora dentro del distrito.

Por otro lado, consideramos que los artículos antes citados son claros al establecer la viabilidad por parte del Municipio respectivo de gravar con impuestos, tasas, derechos y contribuciones todas las actividades lucrativas que se estén ejecutando en el respectivo Distrito,

máxime que en su Régimen impositivo, está contenido el pago del impuesto sobre **Edificaciones y reedificaciones**.

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.

Así las cosas, este Despacho es del criterio que la empresa constructora PRECONSA, debe cubrir el impuesto conforme a lo reseñado en el Régimen Impositivo del Distrito de Chagres, contenido en el Acuerdo N°7 de 22 de septiembre de 2000, artículo 2, renta N°1.1.2.8.04, sobre Edificaciones y Reedificaciones, que se realicen dentro del Distrito y pagarán del total de la obra el 1% en virtud, de que ésta se trata de una actividad comercial de carácter lucrativo debidamente establecida en la Ley.

En estos términos dejo contestada su interesante Consulta, me suscribo de usted, con respeto y consideración.

Atentamente,

Linette A. Landau B.  
Procuradora de la Administración  
(Suplente)

LALB/20/hf.