



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 27 de abril de 2011.  
C-24-11.

Licenciado  
Dámaso García  
Alcalde Municipal del Distrito de Colón  
Provincia de Colón  
E. S. D.

Señor Alcalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de dar respuesta a su nota 348-2011, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si las obras que ejecutan las entidades del Estado, ya sea de manera directa o indirecta, a través de una empresa contratista, están exentas del pago de impuesto municipal de edificaciones o reedificaciones e inspecciones de conformidad con el régimen impositivo del municipio de Colón, contenido en el acuerdo 101-4055 de 27 de diciembre de 2005.

Con respecto a la interrogante planteada, estimo pertinente señalar que el acuerdo municipal sobre el cual se fundamenta el cobro del impuesto municipal objeto de su consulta, ha sido derogado por el acuerdo 101-40-54 de 1 de noviembre de 2010 "por el cual reorganiza y actualiza el Sistema Tributario del Municipio de Colón". Este último acuerdo, establece en el numeral 4 de su artículo 144 el impuesto municipal a pagar sobre las obras del Estado (gobierno central) que fueron licitadas un año antes y seis meses después de su promulgación, el cual se fija en 1% del valor del contrato de obras de construcción; situación que no se regulaba en el régimen impositivo anterior. Igualmente cabe señalar, que en el acuerdo 101-40-54, antes citado, se elimina el impuesto de inspección.

Sobre el tema de cobro de impuestos municipales a obras del Estado, debo manifestarle que la Corte Suprema de Justicia ha señalado en reiterados pronunciamientos que la Constitución y la ley señalan expresamente cuáles son las actividades o bienes que pueden ser gravados con estos tributos, no figurando entre los mismos, **las obras de infraestructuras desarrolladas por el gobierno central.**

Este es el sentido del criterio expuesto por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de 22 de octubre de 2009, mediante la cual resolvió

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

la acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del acuerdo 2 de 19 de enero de 2005, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Natá, en el cual se fijaba el cobro de impuestos municipales a las actividades de construcción de obras de infraestructura tales como alcantarillados, puentes, carreteras, vados, etc.. A continuación transcribo la parte pertinente de la sentencia citada:

“Respecto al artículo 52 del Estatuto Fundamental, en éste se establece el principio constitucional de la legalidad tributaria, concerniente a la no obligatoriedad del pago de tributos que no hubieren sido creados mediante ley.

...

El agente colaborador del Ministerio Público respaldó el planteamiento del recurrente, señalando que la infracción del artículo 52 constitucional deviene como consecuencia de la inexistencia de norma constitucional o legal que faculta a los municipios del país a gravar las obras de infraestructura ejecutadas por el gobierno central. Lo actuado por el Municipio de Natá contraviene el texto expreso de la norma fundamental citada, desconociendo que la potestad tributaria de los municipios no es obligatoria sino derivada de carta magna y de la ley, por lo que mal podría instituir un tributo fuera del marco jurídico indicado.

El Pleno comparte el razonamiento del demandante al igual que la opinión externada por el Procurador de la Administración, pues la Constitución Política de la República recoge claramente en el artículo 52, el principio de legalidad tributaria, según el cual toda persona tiene el derecho de no pagar impuestos que no hayan sido establecidos mediante una ley.

Sobre el particular, es importante resaltar que la Constitución y la ley señalan expresamente cuáles son las actividades o bienes que pueden ser gravados con impuestos municipales, no figurando en dicho esquema, **las obras de infraestructuras desarrolladas por el gobierno central.**

....

En este contexto, le asiste razón al accionante y al representante del Ministerio Público, pues la norma constitucional no hace sino reiterar en el ámbito municipal, la vigencia del principio de legalidad, base fundamental de la actividad pública. En la esfera tributaria, este principio implica que el poder impositivo del Municipio debe ser ejercido dentro de los límites que la misma Constitución y la ley permiten. De este modo, los Concejos Municipales, al ejercer la facultad de establecer tributos municipales, sólo pueden hacerlo de acuerdo con las normas jurídicas citadas.

Para el Pleno de la Corte, queda claro que la adición acordada por los concejales al régimen impositivo del Municipio de Natá, plantea la infracción del principio de legalidad, pues esta autoridad local no se apegó a los textos constitucionales y legales vigentes sobre la materia fiscal.

...

Planteado lo anterior, el punto medular de la controversia se centra en la determinación de si las obras de infraestructura que el gobierno central adelante pueden ser gravadas por los municipios, cuando las mismas se desarrollen dentro de los límites territoriales del distrito recaudador.

Sobre el particular, ya el Pleno de Corte ha expuesto su criterio, al reconocer que existen ciertas actividades que a pesar de tener **una incidencia distrital o municipal se exceptúan de ser gravadas, precisamente por tener una incidencia de carácter nacional.**

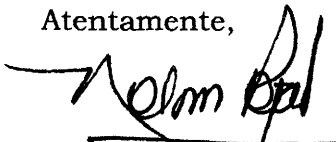
...

De este modo, considerando que la obra que está realizando la activadora constitucional, consistente en rehabilitación de la carretera Natá-La Toza-Huaca de Quijé, en la Provincia de Coclé, que tiene, por las razones arriba anotadas incidencia nacional y no municipal, debemos concluir que el artículo 1 del acuerdo 2 de 19 de enero de 2005, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Natá, mediante el cual se adiciona al régimen impositivo municipal, el cobro de impuestos municipales a las actividades de construcción de obras de infraestructuras tales como alcantarillados, carreteras, vados, etc., vulnera los artículos 52, 234 y 245 de la Constitución Política y, así procede a declararlo.”

En virtud del carácter definitivo y obligatorio que reviste a los fallos de inconstitucionalidad que emite la Corte Suprema de Justicia, los mismos fijan criterios orientadores que deben ser tomados en consideración por las autoridades, a fin de ajustar la gestión de la Administración Pública dentro del marco constitucional, por lo que de manera respetuosa sugerimos que la determinación del cobro del impuesto de edificaciones o reedificaciones establecido en el régimen impositivo del Municipio de Colón para las obras que ejecuta el Estado sea valorada a la luz de los criterios jurisprudenciales previamente transcritos.

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

Atentamente,



Nelson Rojas Avila  
Secretario General

NR/au.

