



República de Panamá

Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de octubre de 2008.

C-76-08.

Honorable Concejal
Virgilio Crespo G.
Presidente del Concejo
Municipal de Panamá
E. S. D.

Honorable Concejal:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota No. CMP/DP/120, mediante la cual consulta a esta Procuraduría respecto a la exoneración del pago de impuesto municipal sobre todas las actividades y obras relacionadas con el estudio, diseño, construcción, mantenimiento, administración y explotación del Tramo Madden-Colón, de la Autopista, Panamá-Colón, en virtud de ser esta una obra de incidencia nacional; así como sobre la posibilidad de exonerar dicha obra del pago del permiso de construcción.

En relación a su primera interrogante, es relevante señalar que de acuerdo al texto del artículo 245 de la Constitución Política de la República ***“son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia...”***.

El precepto constitucional antes citado ha sido desarrollado en los artículos 74, 75, 76 y 77 de la ley 106 de 1973, en los cuales se establecen aquellas actividades que son gravables con impuestos, derechos, tasas o contribuciones en favor del municipio.

La línea jurisprudencial que ha mantenido la Corte Suprema de Justicia sobre el cobro de impuestos municipales a obras de incidencia nacional, sostiene que por la trascendencia que las mismas poseen, no pueden ser gravadas con impuestos de índole municipal. En ese sentido, considero oportuno citar el contenido de la sentencia de 4 de octubre de 2007, dictada por el Pleno de nuestro más alto Tribunal de Justicia, en la cual se señala lo siguiente:

“Primeramente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, debe indicar que una vez más comparte el criterio emitido, tanto por la demandante, como por el Procurador de la Administración, puesto que **en reiteradas ocasiones esta Superioridad se ha pronunciado señalando que efectivamente cuando una obra tiene carácter o incidencia nacional, no puede ser gravada con impuestos municipales, en virtud de la trascendencia que poseen.**

Y es que, del artículo 245 de la Constitución se desprende que si no existe una ley que expresamente establezca lo contrario, las obras que tienen carácter nacional no pueden ser gravadas con impuestos municipales.

De la excepción que establece el artículo en referencia podemos observar que no existe una Ley que fije, de manera específica, **el cobro de impuestos municipales sobre la “Autopista-acceso este del Puente Centenario”**; motivo por el cual, el impuesto que la Alcaldía del Distrito de Panamá pretende cobrar, deviene en inconstitucional...

Lo anterior es así, puesto que la obra para la cual la CONSTRUCTORA URBANA, S.A., debe tramitar los permisos pertinentes de construcción, **tiene incidencia nacional**, ya que se trata de una obra que va a repercutir en beneficio de la economía de todo el país, toda vez que recae en la construcción de la Autopista de acceso este al Puente Centenario, que une a la ciudad de Panamá, con el resto del país, traspasando los límites del Distrito de Panamá, y que por consiguiente, tiene una función de carácter e incidencia nacional. (v.f. 37 del exp.)...”

Este Despacho es de opinión, que el Tramo Madden-Colón, de la Autopista Panamá-Colón, es el tipo de obra que ha sido definida por la Corte Suprema de Justicia como de **carácter nacional**, debido al impacto que esta tendrá en la economía del país una vez sea concluida, al permitir la comunicación de los sectores productivos y facilitar el comercio, de ahí no puede ser objeto de impuestos municipales. Y, en consecuencia, deba catalogarse como carente de sentido práctico cualquier iniciativa que adelante el Concejo Municipal con el objeto de declararla exenta del pago de estos tributos.

Respecto a la posibilidad de exonerar el pago del permiso de construcción, cabe señalar que el artículo 248 de la Constitución Política de la República señala que “El Estado no podrá conceder

exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. **Los municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal.**"

El artículo 246 constitucional, a su vez expresa que serán fuentes de ingreso municipal, entre otras, las tasas por el uso de sus bienes o servicios. En desarrollo de esta excerpta, el artículo 76 de la ley 106 de 1973 establece que los municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de servicios, entre los cuales se encuentran las tasas de administración por los documentos que expidan las autoridades municipales a instancia de parte.

El artículo 1 del acuerdo 116 de 9 de julio de 1996 expedido por el Concejo Municipal de Panamá, dispone lo siguiente:

"Para construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra dentro del Distrito de Panamá, por realizarse a través del sector privado o público, se requiere obtener permiso escrito otorgado por la Alcaldía a través de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, quien lo expedirá con base a las disposiciones señaladas por los artículos 1313, 1316, 1320, 1324 del Código Administrativo, las que dispone el presente Acuerdo y otras disposiciones legales vigentes."

En sentencia de 6 de agosto de 2004, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente:

"La Sala observa que, en el presente caso, la disconformidad de la demandante estriba básicamente en el hecho que, a su juicio, estaban exentos de tramitar el permiso de construcción, en virtud de que la obra a realizar está exonerada del pago del impuesto de construcción.

En ese orden de ideas, esta Superioridad estima que no le asiste razón a quien demanda, pues **la normativa legal vigente obliga a todo aquel que pretenda iniciar un proyecto de construcción, a obtener previamente el denominado permiso de construcción. ...**

La Sala advierte, contrario a lo expuesto por la apoderada judicial de la parte actora, que **la norma legal citada en el párrafo precedente exige la tramitación del permiso de construcción para todo tipo de proyecto, sin excepción alguna y sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional.** En este punto, es necesario aclararle a la demandante que, **el hecho que la obra esté exonerada del pago del impuesto de**

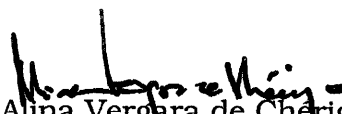
construcción -...- no significa que asimismo esté exenta de cumplir con el requisito del permiso de construcción, pues son cuestiones distintas y separadas..."

De lo anterior se desprende que la tramitación del permiso de construcción, es un requisito exigible para todo tipo de proyectos de construcción, mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra que se realicen dentro de los límites del municipio de Panamá, sin excepción alguna y sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional. No obstante, el concejo municipal, en virtud de sus facultades constitucionales, puede conceder exenciones sobre el pago de derechos, tasas o impuestos municipales, las cuales deberán materializarse mediante la expedición del respectivo acuerdo.

En consecuencia, es la opinión de este Despacho que el Concejo Municipal de Panamá tiene facultades constitucionales para exonerar a la obra vial identificada como Tramo Madden-Colón, de la Autopista, Panamá-Colón, del pago del permiso de construcción, sin perjuicio del cumplimiento de todos los trámites que conlleve su aprobación por parte de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales.

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

Atentamente,


Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

AVdeCh/au.

