



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 11 de diciembre de 2009.  
C-148-09.

Señor  
Kleber Delgado  
Tesorero Municipal de La Chorrera  
Distrito de La Chorrera, provincia de Panamá  
E. S. D.

Señor Tesorero:

Tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su oficio DT-SR-2009-1052, mediante el cual consulta a esta Procuraduría en relación al cobro del impuesto municipal de construcción sobre el proyecto que desarrolla la Autoridad del Canal de Panamá a través de la empresa Biwater International Limited, para la construcción de una planta potabilizadora y todas sus obras civiles, por un costo aproximado de noventa millones de balboas (B/.90.000.000.00), en los corregimientos de La Represa, Mendoza, Herrera y Barrio Colón del distrito de La Chorrera.

En relación a su interrogante, en primer lugar me permito señalar que de conformidad con el contenido del artículo 43 de la ley 19 de 11 de junio de 1997, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 316 de la Constitución Política de la República, esa entidad estatal está **exenta del pago de todo tributo, impuesto, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos** y lo dispuesto en el artículo 321 constitucional.

Por otra parte, debo indicar que aunque la ley 37 de 29 de junio de 2009 que descentraliza la Administración Pública, dispone en su artículo 111 que cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por empresas privadas, éstas deberán pagar obligatoriamente a los municipios los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes, recientemente se aprobó la ley 77 de 27 de noviembre de 2009, que suspende su vigencia hasta el 30 de julio de 2014, por lo que la misma no resulta derecho aplicable al asunto objeto de su consulta.

En atención a ello resulta aconsejable examinar el tema objeto de su interrogante a la luz de lo previsto por el artículo 75 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre régimen municipal, que señala que las actividades o negocios que pueden ser

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

gravados por los municipios, en desarrollo del cual el Concejo Municipal de La Chorrera dictó el acuerdo 47 de 24 de octubre de 1995, que modifica los acuerdos sobre tributos y establece el nuevo régimen impositivo en ese municipio, el cual dispone se establece en su codificación 1.1.2.8. 04 **que las edificaciones y reedificaciones que se realicen dentro del distrito pagarán un impuesto de construcción equivalente al 1% el valor de la obra Residencial y Comercial;** mismo que de acuerdo a investigaciones realizadas por esta Procuraduría en el Departamento de la Tesorería Municipal de La Chorrera, **se cobra bajo el rubro de edificaciones y reedificaciones.**

Anotado lo anterior, creo pertinente referirme al principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 52 de la Constitución Política de la República, el cual establece que **nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuviere legalmente establecido y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes.**

Al pronunciarse en torno a este principio aplicado al cobro del impuesto de edificaciones y reedificaciones establecido en el acuerdo 47 de 1995, antes citado, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 29 de mayo de 2002, señaló lo que a continuación se transcribe:

“El artículo 75 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973, reformado por la ley 52 de 12 de noviembre de 1984, prevé ampliamente las actividades que pueden ser sometidas al régimen impositivo municipal, y en el cual está contenido el renglón de edificaciones y reedificaciones. Esta norma permite a los Municipios de la República acordar los tributos a cobrar a las personas naturales o jurídicas, por las actividades industriales, comerciales y lucrativas que, desplieguen dentro del distrito respectivo. Esto es que, siguiendo los lineamientos del Principio de la Legalidad en materia tributaria, no puede subsistir gravamen alguno sin que, el mismo no encuentre asidero jurídico en la ley, y esto lo reitera en la doctrina más autorizada cuando manifiestan **que el principio de la legalidad tributaria exige que sólo pueden ser impuestos por el Estado sacrificios patrimoniales a sus súbditos mediante ley.**

Sin embargo, a pesar de que la ley de manera genérica prevé dichas actividades comerciales, industriales o lucrativas que pueden ser desarrolladas en ese espacio territorial, esta técnica legislativa le otorga un margen reglamentario a cada Concejo Distrital que le permite elaborar la cuantía del tributo y *el concepto bajo el cual se gravará.*

En este sentido, y trasladando esta explicación al Municipio de La Chorrera, en el Acuerdo No. 47 de 1995, se detalló que la actividad de edificaciones y reedificaciones, se limitaba a **obra residencial y comercial, tal como puede observarse en el renglón 1.1.2.8.04.** También *no debe soslayarse en este*

*mismo punto que el rubro edificaciones y reedificaciones, está concebido en el Acuerdo como una actividad aparte y distinta, no incluida dentro de la actividad comercial, ni industrial. Por ello es evidente la delimitación conceptual del término comentado. **Esto inequívocamente excluye la construcción de carreteras de la obligación tributaria municipal exigida por el Tesorero Municipal de La Chorrera.***

...

Todos los elementos de juicio conducen a este Pleno a considerar que es claro que el oficio N° 2001-083 de 22 de mayo de 2001 viola de manera indubitable el artículo 48 de la Carta Fundamental, ya que el Tesorero Municipal, **sin fundamento alguno**, impuso un tributo en detrimento de la empresa CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A., bajo el rubro "Edificaciones y Reedificaciones", **pese a que el alcance de estos conceptos fue restringido por el propio Municipio de La Chorrera, para obras residenciales y comerciales**, como puede corroborarse en el acuerdo comentado.

...

Como se ha dejado expuesto, la potestad impositiva de los municipios es derivada, y por ende, encuentra sus límites en las materias que la ley estipula que pueden ser gravadas por éstos. En el negocio de marras, y de acuerdo al análisis adelantado, es evidente que el impuesto aplicado a la empresa demandante carece de sustento legal, y por tanto, infringe de manera ostensible, el artículo 48 del Estatuto Fundamental.

Consecuencia de lo anterior, resulta la violación 231 de la Constitución por parte del oficio descrito anteriormente puesto que es criterio de este Tribunal del Pleno que, el Tesorero Municipal de La Chorrera, **inobservó esta medida constitucional de meridiana importancia**, al comunicarle a CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A., que tenía un deber tributario no estatuido en el régimen impositivo. *Por ello, deriva indefectiblemente de esta situación que, el Tesorero no atendió lo previsto en la ley fundamental, cuando compelió a la empresa constructora al pago de la suma... correspondiente al 1% del valor total de la obra vial en construcción. Esta actuación por parte de la autoridad municipal de gravar **con un impuesto inexistente** a la empresa demandante, **contrarió el deber público de cumplir y hacer cumplir la constitución y las demás leyes de la República.***"

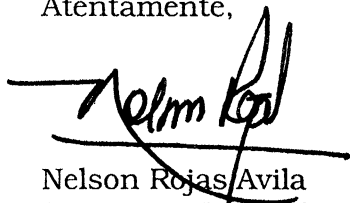
En el caso que nos ocupa, se trata de la construcción de una **planta potabilizadora** y otras obras civiles que desarrolla la Autoridad del Canal de Panamá a través de la empresa Biwater International Limited, para establecer un nuevo sistema de abastecimiento de agua potable para el distrito de La Chorrera (sección II A. 1. descripción del proyecto del Pliego de Cargos para la planta de agua Mendoza Panamá). De acuerdo con la descripción y naturaleza de dicha obra, la misma es una obra de carácter social, dirigida a la prestación de un servicio público para mejorar las condiciones de vida y sanitarias de los pobladores de La Chorrera y

demás poblados vecinos, es decir, que no reviste el carácter de una obra comercial o residencial, elemento cuya existencia resulta indispensable para hacer jurídicamente viable el cobro del gravamen establecido en el rubro 1.1.2.8. 04 del acuerdo 47 de 24 de octubre de 1995, referente al impuesto de edificaciones y reedificaciones o de construcción.

En virtud de lo antes expuesto y en atención al principio de legalidad tributaria, esta Procuraduría es de opinión que en el caso particular de la planta potabilizadora antes descrita no resulta viable el cobro del impuesto de edificaciones y reedificaciones o de construcción establecido en el acuerdo 47 de 24 de octubre de 1995, por medio del cual se modifican los acuerdos sobre tributos y se desarrolla el nuevo régimen impositivo en el Municipio de La Chorrera, por no tratarse dicho proyecto de una obra de carácter comercial o residencial.

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

Atentamente,



Nelson Rojas Avila  
Secretario General

NRA/au.

