

Consulta: C-VE-007-21

Pág.1



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Veraguas

Santiago, 20 de octubre de 2021.
C-VE-007-21

Honorable
Tomás Robles
Alcalde del distrito de Atalaya
Provincia de Veraguas
E. S. D.

Ref.: Cobro de impuestos municipales y permisos de construcción.

Respetado Alcalde:

Por este medio y conforme a nuestra atribución constitucional y legal como consejeros jurídicos de los servidores públicos que nos consultaren respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto y, en atención a la facultad delegada por el Procurador de la Administración, mediante la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, con fundamento en el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, tengo a bien dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su Nota S/N con fecha 05 de octubre de 2021, recibida en este Despacho el 07 de octubre de 2021, donde consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, lo relativo a la potestad tributaria municipal referente al cobro de impuestos municipales y permisos de construcción relacionada a proyectos de carreteras con incidencia especial.

De conformidad a la interrogante planteada, podemos indicar que, el Municipio por medio de la Constitución y la Ley, están facultados para ejercer el cobro de impuestos, tasas y contribuciones municipales en atención a las actividades que se desarrollen en el distrito, los cuales deberán, de acuerdo a los artículos 74, 75 y 84 de la Ley 106 de 1973, ser establecidos y regulados, a través de un Acuerdo Municipal, denominado Régimen Impositivo Municipal, y tales actuaciones de naturaleza pública, deberán ceñirse al estricto cumplimiento del principio de legalidad y debido proceso; y así como el marco regulatorio introducido por la Ley 37 de 29 de junio de 2009 "Que descentraliza la Administración Pública" y sus respectivas modificaciones, crea la excepcionalidad al determinar que las normas tributarias municipales, se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades, que presten servicios o se encuentren radicados los bienes objeto del gravamen municipal, y en los casos en que los tributos tengan incidencia extradistrital, cada municipio cuenta con la potestad tributaria para cobrar proporcionalmente a la actividad lucrativa que desarrollen.

Ahora bien, dentro del caso que nos ocupa, apreciamos que su consulta se fundamenta en la emisión, por parte del Concejo Municipal de Atalaya, del contenido del **Acuerdo Municipal No.31 de 17 de septiembre de 2021** "Por el cual el Honorable Concejo Municipal del distrito de Atalaya,

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368
E-mail: SP_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa



acuerdan suspender todas las actividades relacionadas con el proyecto de diseño y construcción de la rehabilitación de la vía Atalaya -Mariato, Las Flores y el mejoramiento del Ramal Varadero, dentro del distrito de Atalaya, y todos los demás proyectos que incumplan la legislación y disposiciones vigente”; tal como lo menciona en su consulta, este acto administrativo ha sido presuntamente impugnado a través de un recurso de reconsideración y nulidad; así también hace referencia al **Acuerdo Municipal No.51 de 20 de octubre de 2020**, “Por el cual el Honorable Concejo Municipal del distrito de Atalaya, dicta disposiciones sobre la reglamentación de permisos de construcción, rehabilitación de obras, adición de estructuras, mejoras, demolición, cañerías, movimiento de tierras, construcción y rehabilitación de carreteras, puentes y obras similares, así como el cobro de los impuestos municipales de acuerdo al monto total de la obra a construir y/o rehabilitar”; y en ambos casos nos encontramos ante actos administrativos materializados.

Por lo que debemos recordar que se presume la legalidad de los actos administrativos y son de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos nos sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución y las leyes, no pudiendo este Despacho entrar a examinar la validez o legalidad de los mismos de manera prejudicial, por ser ello competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo; no obstante, por la importancia que reviste el tema, y con las reservas que nos impone el ordenamiento positivo, respecto a la emisión de nuestro criterio jurídico es por ello que, estimamos oportuno brindarle nuestra orientación a manera de docencia acerca de la interrogante que nos consulta, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante. (Cfr. numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial de la República de Panamá).

Fundamento del criterio jurídico de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Veraguas:

Procedemos a desarrollar nuestra respuesta al tema consultado, con fundamento en los siguientes preceptos jurídicos:

Marco Constitucional:

“Artículo 52. Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes.

Artículo 232. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.

Artículo 242. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a:

...

5. La aprobación o la eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la Ley.”

Las normas constitucionales transcritas hacen referencia al principio universal en materia tributaria, consagrado como el principio de legalidad tributaria, al indicar que el gravamen

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



tributario debe existir por ministerio de la Ley; donde la potestad tributaria municipal, la cual es derivada y limitada, se circunscriben a las actividades señaladas por la Ley, por lo tanto, el Municipio, por conducto del Consejo Municipal, tiene la facultad para reglamentar todo lo relativo a los impuestos, tasas, derechos y contribuciones municipales, siempre que dicha reglamentación se ajuste a las disposiciones contenidas en la Constitución Política y las leyes.

Marco Legal:

Ley 106 de 8 de octubre de 1973:

La Ley 106 de 1973 por medio de la cual se regula el Régimen Municipal, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, indica en cuanto a la potestad tributaria de los municipios, lo siguiente:

"Artículo 17. Los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes:

...

8. Establecer impuestos municipales, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales;

...

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.

Artículo 76. Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

...

4. Licencias para construcción de obras;

..."

Con base en las citadas normas, podemos indicar que la ley faculta a los municipios para la fijación y cobranza de derechos y tasas sobre la prestación el servicio de expedición de licencias para la construcción de obras. Y en este sentido, es oportuno aclarar los términos licencia o permiso de construcción.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso, Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en fallo por Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, de ocho (08) de mayo de dos mil diecisiete (2017), esboza en un caso análogo respecto a la diferencia existente entre el pago del derecho de permiso de construcción con el pago del impuesto municipal y el concepto del impuesto de edificación y reedificación, cuya parte medular procedemos a citar:

"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 en base al valor de la obra construida. Para ello es necesario que un técnico conocedor de la materia evalúe 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 y 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 estas empresas.

Por lo expuesto la Sala concluye que el numeral 3 del artículo tercero del Acuerdo Municipal N°11 de 1996, no es violatorio de los artículos 75 (numeral 21), 76 (numeral 4), y 87 de la Ley 106 de 1973. Para que el Tesorero Municipal pueda cobrar el impuesto correspondiente por la edificación y reedificación, debe primero determinar la base imponible, para ello necesita conocer el valor de la obra, sólo un funcionario con los conocimientos técnicos puede hacer este avalúo y rendir un informe a la Tesorería para que el Tesorero Municipal fije el impuesto. La determinación del impuesto de edificación y reedificación es distinto al cobro del derecho por la expedición del permiso de construcción, pero se condiciona la emisión de éste último al pago del primero". (El resaltado es nuestro)

Continúa explicando la Sala, dando seguimiento a la Sentencia anterior, a manera de ejemplo se cita otro fallo, que guarda relación con el permiso de construcción, resaltando que se trata de un requisito exigible para todo tipo de proyecto, sin excepción, distinto al impuesto de construcción. Veamos:

"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. En efecto, el artículo 1 del Acuerdo Municipal N°116 de 9 de julio de 1996 dispone que "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".

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



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 – situación que, en todo caso, no le corresponde deslindar a la Sala en este momento- no significa que asimismo esté exenta de cumplir con el requisito de permiso de construcción, pues son cuestiones distintas y separadas.

En base a lo que se ha expuesto, es claro que CELMEC, S.A. debió tramitar el permiso de construcción respectivo antes de iniciar la ejecución del proyecto, máxime cuando del contenido de la cláusula primera del contrato respectivo se desprende que era responsabilidad de la demandante "... hacer todo lo necesario para completar..." el proyecto licitado. Por ello, y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 84 del Acuerdo Municipal N°116, estima esta Superioridad, que el Alcalde del Distrito Capital procedió conforme a derecho al sancionar a la empresa CELMEC, S.A..". (El resaltado es nuestro)

En relación a la aplicación de las normas tributarias municipales, la Secretaría de Asuntos Municipales a través de consulta C-SAM-020-21, de 5 de julio de 2021, referente al cobro de impuestos municipales a las empresas que ejercen actividades fuera del Municipio establecido en su registro de domicilio comercial, concluyó lo siguiente:

"Cabe agregar, que los conceptos principales que pueden originar créditos municipales son los tributos (clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos), derechos y multas; sin embargo, con el pasar del tiempo, ha existido una gran confusión en relación a los conceptos antes mencionados, lo que ha traído como consecuencia innumerables procesos sancionatorios que conllevan posteriormente a demandas ante las instancias correspondientes." (El resaltado es nuestro)

En la consulta antes mencionada, se hace referencia a un Acuerdo Municipal No.192 de 29 de agosto de 2017, dictado por el Consejo Municipal de Panamá, el cual contiene un glosario de términos tributarios, a fin de aportar y ampliar los conceptos como tributos, impuestos y en nuestro caso tasa, por lo que pasamos a citar:

Tributos: *Los tributos son prestaciones en dinero que el municipio exige, en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines públicos y se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales.*

Impuestos: Son los tributos exigidos como contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente y cuya obligación de pagar al fisco municipal nace cuando el contribuyente realiza actividad lucrativa.

Tasa: *Son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refiera, afecten o beneficie de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud y recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado y cuya obligación de pagar al fisco municipal nace por la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado, al contribuyente.*



Contribuciones Especiales: *Son tributos que se pagan por un beneficio recibido producto de una obra pública o de mejoras que producen una valorización de la propiedad. El límite del cobro es el costo total de la obra, por lo que el pago de este tipo de tributo temporal, es el decir, una vez cubierto el valor total de la Contribución Especial, el contribuyente no debe hacer ni un pago más en ese concepto, independientemente que decida o no utilizar la obra.*

Derecho: *Son gravámenes que pueden ser establecidos por el Concejo Municipal mediante Acuerdos, por la prestación de algunos servicios.”*

Por su parte, ha sido opinión de la Procuraduría de la Administración, que la tramitación del permiso de construcción es un requisito exigible para todo tipo de proyecto de construcción, mejoras, adiciones, estructuras, demolición y movimiento de tierras que se realicen dentro de los límites del Municipio, sin distinguir si se trata o no de una obra de trascendencia nacional, al ser una tasa por un servicio público sujeto a un cargo económico, por razón de la contraprestación que brinda, así se expresó en Fallo de ocho (08) de agosto de dos mil diecisiete (2017), ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad.

Ley 37 de 9 de junio de 2009

Con la Ley de Descentralización, surge a la vida jurídica la excepcionalidad a la que se refiere el artículo 245 de la Constitución Política, al determinar que las normas tributarias se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio, y en los casos en que tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad lucrativa que desarrollen, y categóricamente al tratarse de obras financiadas por el Estado y ejecutadas por empresas privadas, deberán pagar obligatoriamente a los municipios el tributo que corresponda, esto con base en los artículos 110 y 111 de la precitada ley, el cual dispone:

“Artículo 110. Las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades, que presenten servicios o se encuentren radicados los bienes objeto del gravamen municipal, cualquiera que fuese el domicilio del contribuyente.

Cuando los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolla.

*Artículo 111. Cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por las empresas privadas, **estas deberán pagar obligatoriamente a los municipios, los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes.**” (El resaltado es nuestro)*

En conclusión, somos del criterio que es facultad del Municipio de Atalaya realizar las gestiones pertinentes, a fin de hacer efectivo el respectivo pago de impuesto de construcción, de forma proporcional de acuerdo a su jurisdicción, y lo respectivo al permiso o licencia de construcción por la realización del proyecto de diseño y construcción de la rehabilitación de la vía Atalaya - Mariato, Las Flores y el mejoramiento del Ramal Varadero, dentro del distrito de Atalaya; de acuerdo a la regulación establecida en su Régimen Impositivo vigente, recordando que toda actuación de naturaleza pública, de acuerdo a la autonomía fiscal que mantienen los Municipios

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

Consulta: C-VE-007-21
Pág.7



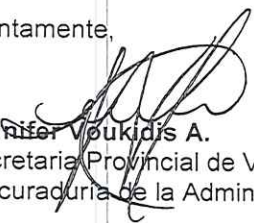
dirigida al fortalecimiento de la Hacienda Municipal, debe ceñirse al estricto cumplimiento del principio de legalidad y debido proceso.

Adjuntamos para su conocimiento copia de las consultas No.C-SAM-04-17 de 06 de marzo de 2017; No.C-SAM-020-2021 de 05 de julio de 2021 en las cuales la Procuraduría de la Administración emitió criterio respecto al cobro de impuestos municipales y tributos con incidencia extradistrital.

Esperando de esta manera, haberle orientado objetivamente su consulta, en base a lo que señala el ordenamiento positivo, reiterándole que la orientación vertida por esta Secretaría Provincial, no reviste carácter vinculante.

Conscientes del momento histórico que afronta nuestro país debido a la crisis sanitaria que se ha generado producto de la pandemia del Coronavirus (COVID-19), recomendamos reforzar las medidas de bioseguridad emitidas por las entidades de salud.

Atentamente,


Jennifer Voukidis A.
Secretaría Provincial de Veraguas.
Procuraduría de la Administración.



cc.H.R. Ing. Vicente Castillero, Presidente del Concejo Municipal de Atalaya.

Adjunto: Copia de las Notas No.C-SAM-04-17, No.C-SAM-020-2021.

O D E B E C I M A	Municipio de Atalaya Despacho del Alcalde
	Nombre: <u>Paula Celis</u>
	Cédula: _____
	Fecha: <u>22-10-2021</u>
	Hora: <u>9:16 a.m.</u>

MUNICIPIO DE ATALAYA CONCEJO MUNICIPAL DE ATALAYA		
Recibido hoy: <u>22</u>		
de <u>Octubre</u>	de <u>2021</u>	
Se llevo al despacho y lo informé.		
<u>Paula Celis</u> Secretaria		

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

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá Teléfonos: 998-3368
E-mail: SP_Veraguas@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa