

C-No.55

Panamá, 12 de Febrero de 2003.

Honorable Representante
Ramón Rodríguez Solís
Presidente del Consejo Municipal de
Distrito de Macaracas
Macaracas, Provincia de Los Santos

Honorable Rodríguez:

En cumplimiento de nuestras atribuciones constitucionales y legales, y en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir de asesores jurídicos de los servidores públicos, le damos contestación a su nota consulta, relacionada con el cobro de unos impuestos municipales.

Antecedentes de la Consulta.

En el Distrito de Macaracas, empresas privadas con financiamiento del Fondo de Inversión Social (FIS), están desarrollando construcciones de caminos y vados.

La problemática surge, a razón de que las mencionadas empresas alegan estar exoneradas del impuesto municipal por tratarse de proyectos de carácter social.

También se explica que las Cooperativas de Transporte y de Ahorro y Crédito, aducen estar exoneradas del impuesto municipal.

De lo expuesto se deduce, que su pregunta va dirigida a saber si las empresas dedicadas a las actividades antes señaladas, están exoneradas del impuesto municipal.

Dictamen de la Procuraduría de la Administración:

En primer lugar, debemos partir de la premisa que es gravable por los municipios cualquier actividad comercial y lucrativa que se realice dentro del Distrito. (Artículo 74 de la Ley 106 de 1973)

La referida Ley, en su artículo 75 enumera de forma taxativa las actividades que son sujetas a los impuestos municipales, entre los cuales en lo que atañe a esta consulta, vale mencionar que se incluye, en el n°21 las edificaciones y reedificaciones, dejando abierto en su último numeral, cualquier otra actividad comercial realizada dentro del Distrito se le debe cobrar el impuesto municipal.

Sobre este tópico, es importante señalar que los Municipios, están facultados para fijar y cobrar derechos y tasas por el permiso o licencia de construcción, tal y como lo consagra el artículo 76 de la Ley 106 de 1973.

Luego entonces, por la actividad de edificación y reedificación realizada dentro del distrito se debe cobrar tanto el impuesto de construcción como del permiso de construcción.

Sobre el tema estudiado, vale destacar un fragmento del Fallo de 30 de septiembre de 1998, emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, donde se analizan las diferencias entre el pago del derecho del permiso de construcción y el pago del impuesto municipal de construcción.

“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 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 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”.

Del fallo transcrito se infiere, que los Municipios están facultados de acuerdo al artículo 76, numeral 4, de la Ley 106 de 1973, para el cobro del permiso de construcción, al propietario del predio o dueño de la obra; para el cobro del impuesto por construcción, sobre la base del avalúo que debe ser hecho específicamente por un técnico conocedor de la materia, así como y para el cobro del impuesto a las empresas que se dedican a la construcción como una actividad lucrativa.

Es importante, resaltar que el Consejo Municipal, es el ente competente para regular la vida jurídica de los Municipios, a través de los Acuerdos Municipales, los que tendrán fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito, y por tanto el órgano facultado para establecer y exonerar impuestos, (Artículo 14 y 17, numeral 9 de la Ley 106 de 1973).

El Régimen Impositivo del Distrito de Macaracas, aprobado mediante el Acuerdo Municipal N°20, de 12 de noviembre de 1990, y publicado en Gaceta Oficial N° 21,846, de 7 de agosto de 1991, en el Código 1.1.28, que se refiere a otros impuestos indirectos, consagra expresamente, que las edificaciones y reedificaciones que se realicen dentro del Distrito, deberán pagar al 0.5% hasta B/.15,000 y 5% sobre la cantidad. No obstante, no encontramos inserta, disposición que establezca excepción alguna, para el ejercicio de esta actividad, respecto al pago de los impuestos municipales.

En cuanto a las exenciones tributarias, estimamos importante, en primer lugar, tener presente una norma de rango constitucional, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 245: El Estado no podrá conceder exenciones de derechos tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante Acuerdo Municipal”.

Sobre, la norma escrita comenta el Profesor Luis Fuentes Montenegro, “ se erige una norma protectora de autonomía municipal dentro de la esfera tributaria, prohibiéndosele al Estado toda injerencia que implique excepción de tributos municipales, ya que dicho beneficio, sólo puede concederlo al propio Municipio mediante Acuerdo”.

En síntesis, constitucionalmente el Estado se encuentra vedado de exonerar impuestos municipales, pues, quien está facultado para esto, es el Municipio, por medio de un Acuerdo Municipal. Es decir, que no es viable jurídicamente, que se exoneren tributos municipales, si no lo dispone el régimen impositivo vigente del respectivo distrito.

Por lo expuesto, somos del criterio jurídico que si el régimen impositivo del Municipio de Macaracas, no consagra expresamente la exoneración de impuestos para aquellas edificaciones, que ejecuten empresas con carácter lucrativo, financiadas con fondos del Estado, no es viable se conceda

exenciones, en atención a lo consagrado en la norma constitucional, es decir el artículo 245.

No obstante, si así lo decidiera, deberá el Consejo Municipal modificar el actual régimen tributario, e incluir la respectiva exoneración del impuesto, lo cual como ya lo hemos expresado deberá ser mediante un Acuerdo Municipal.

En cuanto al pago de impuesto de las Cooperativas, es oportuno señalar que esta Procuraduría se ha pronunciado sobre el tema, señalando que sin perjuicio de las exenciones que otorga la Ley 13 de 1997, y otras leyes, las Cooperativas que realicen actividades lucrativas y comerciales, deberán pagar el impuesto Municipal, siempre y cuando así lo consagre el régimen impositivo municipal.

Para mayor ilustración, nos permitimos remitirle copia de la Consulta N°C-24 del 2000, relacionada con el tema de la exoneración de impuestos a las Cooperativas.

De esta forma esperamos haber colaborado con su despacho.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/21/cch.