

C-No.138

Panamá, 11 de julio de 2003.

Honorable Representante
LUIS MANUEL ESTRIBI
Presidente del Consejo Municipal de
Gualaca, Provincia de Chiriquí.
E. S. D.

Honorable Representante:

A través de la presente, damos contestación a su nota s/n, calendada 12 de junio de 2003, y recibida en este Despacho el día 19 de junio del mismo año, en la que nos consulta lo siguiente:

“Opinión legal sobre derecho de gravar los impuestos a las Empresas Generadoras de Energía Eléctrica que operan en el Distrito de Gualaca, Provincia de Chiriquí, República de Panamá, (Empresa Fortuna S.A. y AES Panamá)”.

Sobre el tema de los impuestos municipales, el Artículo 242 de nuestra Constitución Nacional, nos dice:

“ARTICULO 242: Impuestos Municipales. 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. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales.”

Este Despacho es del criterio que de imponerse el gravamen pretendido por el Municipio de Gualaca, se estaría infringiendo el citado artículo constitucional, toda vez que las Empresas Fortuna y AES de Panamá, son obras destinadas a proveer un alto porcentaje de la energía eléctrica que utiliza el país, obras que, independientemente de guardar relación con el servicio de luz eléctrica, tienen un efecto que trasciende con creces los límites del Distrito de Gualaca; es decir, que son en esencia actividades de naturaleza extradistrital.

La Procuraduría de la Administración, en ocasiones anteriores se ha pronunciado al respecto, tal como se observa mediante *Vista N° 242 de 2 de junio de 1999*, y ha dicho entre otras cosas que: “**...Se vulnera el artículo 242 de la Constitución Política Nacional, que contiene una cláusula de reserva legal en relación con los impuestos municipales que tiene incidencia fuera del distrito correspondiente, ya que la regla general en materia impositiva municipal, es que se pueden gravar las actividades lucrativas que se lleven a cabo dentro del respectivo distrito, señalando como excepción que pueden ser clasificados como municipales, aquellos impuestos que generen actividades fuera del área distrital, siempre y cuando sea por medio de una ley formal.**

...Y no existe hasta el momento ninguna ley que permita a los municipios gravar esta actividad, ni establecer la debida separación de las rentas y gastos municipales de las rentas y gastos fuera del Municipio”.

En el caso específico, la actividad realizada por las empresas que pretenden ser gravadas por el Municipio de Gualaca, tienen sin duda, una incidencia fuera de los límites del Distrito, en la medida en que ofrecen un servicio de utilidad pública cuya prestación repercute en variados ámbitos a nivel nacional. Además, dicho gravamen no se fundamenta en una disposición legal específica que autoriza su creación a pesar de su incidencia extramunicipal, sino en la facultad general que la Ley 106 de 1973 reformada por la Ley 52 de 1984 ha otorgado a los Concejos Municipales para “establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas”.

Aquí debemos señalar, que el Artículo 21 de la referida Ley, versa lo siguiente: “**Es prohibido a los Concejos: ...Numeral 6: Gravar con impuestos lo que ya ha sido gravado por la nación”.**

Cabe mencionar, que luego del análisis de la presente consulta y sobre la base de pronunciamientos realizados anteriormente por este despacho y la propia Corte Suprema de Justicia; los impuestos se establecen a través de leyes, como lo exige el principio de legalidad, por ello escapa dentro de las atribuciones del Consejo Municipal de Gualaca, provincia de Chiriquí, imponer algún tipo de gravamen a una actividad ya gravada por una Ley con un tributo nacional.

Por lo que, de permitirse dicho gravamen, se estaría infringiendo el artículo 242 de la Carta Fundamental, al gravar con un impuesto municipal una actividad económica que trasciende los límites del Municipio de Gualaca, sin que previamente tal gravamen haya sido autorizado por ley; máxime cuando dicha actividad ya ha sido gravada, pues, de lo contrario se estaría dando la figura de la doble tributación, impedida por las normas legales al efecto.

Sobre el particular, la jurisprudencia del Pleno de la Corte, fundamentada en los artículos 48 y 243 de la Constitución Política, ha sostenido reiteradamente que los Concejos Municipales no pueden gravar ningún tipo de actividades que tengan incidencia extramunicipal, salvo que existiese alguna Ley que autorice el establecimiento de dicho gravamen, pese al carácter extradistrital de la actividad gravada. Así lo ha expresado el Pleno en numerosas sentencias mediante las cuales declaró inconstitucionales diversos actos administrativos que gravaban actividades que incidían fuera de los límites de los respectivos distritos, entre ellas, **las Sentencias del 12 de septiembre de 1996; 20 y 21 de marzo de 1997 y 26 de septiembre de 1997.**

Por otro lado, la Ley N° 61 de 26 de diciembre de 2002, *“Que dicta medidas de Reordenamiento y Simplificación del Sistema Tributario”*, en su artículo N° 12, parágrafo 8b, numeral 6, destaca que:

"ARTICULO 12: **Parágrafo 8. Están exentos de este impuesto:**
 b. La prestación de los siguientes servicios:
 6. Generación; transmisión y distribución de
 energía eléctrica”.

Es importante recalcar, que el carácter extradistrital de la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica y de agua potable, también lo corrobora el hecho de que, el legislador expresamente declaró, en el **artículo 43 de la Ley N° 24 de 1999** (que modificó el artículo 3 de la Ley N° 26 de 1996), que los servicios públicos de telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado sanitario, **electricidad** , radio y televisión, transmisión y distribución de gas

natural **son actividades de “carácter nacional y, por ende, extradistrital”**, por lo cual **“no podrán ser gravados con ningún tipo de tributo de carácter municipal**, con excepción de los impuestos de anuncios y rótulos, placas para vehículos y construcción de edificaciones y reedificaciones”.

La misma disposición también prohibió gravar los bienes utilizados en la prestación de dichos servicios.

De esta manera espero haberle contestado en debida forma, respecto de la consulta elevada, reiterándole nuestro compromiso permanente en la contribución de brindar orientación, en los problemas que nos plantea la aplicación de la administración pública.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/srnn/cch.