

Panamá, 29 de diciembre de 2000.

**H.R. LUIS MANUEL ESTRIBÍ**

Presidente del Consejo Municipal de Gualaca  
Gualaca, Provincia de Chiriquí.

Honorable Representante:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de las Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevarnos, mediante la Nota N°.72-2000, en la cual nos solicita que emitamos nuestro criterio, a fin de aclarar las discrepancias existentes entre la **EMPRESA SKANSKA** y la **EMPRESA A.E.S. PANAMÁ**, en relación al cobro de impuesto de edificaciones y reedificaciones.

Todo parece indicar de la lectura de su Consulta, que el caso subjúdice, la **EMPRESA A.E.S. PANAMÁ**, no está conforme con los costos porcentuales que le está cobrando la **EMPRESA SKANSKA**, por los servicios ejecutados en la obra hidroeléctrica.

Ahora bien, si producto de esta relación existente entre estas dos Empresas, surge algún conflicto de carácter legal, la empresa afectada deberá recurrir ante las instancias correspondientes, a fin de que sean estas, las que diluciden la controversia que dio origen al problema planteado.

No obstante, podemos indicarle que los gravámenes de que puede ser objeto las obras que se realizan en el país, deben ser autorizadas por Ley, por lo que, para los efectos de los derechos municipales en la facultad de gravar, es la Ley 106 de 1973 sobre el Régimen Municipal en su artículo 75, numeral 21, la que le da facultad a los Municipios para gravar el impuesto de Edificación y Reedificación dentro de su jurisdicción. Así las cosas, copiaremos el artículo en mención.

“Artículo 75: Son gravables por los Municipios los negocios siguientes:

...

21. Edificaciones y Reedificaciones”.

La Ley 106 de 1973, en el artículo 74, contiene de manera general lo atinente a la llamada potestad tributaria que tienen los Municipios, esta norma es del siguiente tenor:

“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.”.

De igual manera, el artículo 75 ibídem, contiene los negocios, actividades o explotaciones que pueden ser gravables por los Municipios, (entre éstos Edificaciones y Reedificaciones) fórmula que deja abierta la posibilidad para que otras actividades lucrativas que se generen en el Distrito, también sean objeto de impuesto siempre que éstas estén desarrolladas en la Ley. Veamos:

“Artículo 75. Son gravables por los Municipios los negocios siguientes:

1...

21. Edificaciones y reedificaciones

48. Cualquier otra actividad lucrativa.”

Sobre este tópico, vale destacar el Fallo de 30 de septiembre de 1998, emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en una Demanda de Nulidad propuesta por el Licenciado Julio Ramírez en representación de José Nieves Burgos, para que se declare nulo, por ilegal, el Acuerdo Municipal N°.11 de 30 de julio de 1996, dictado por el Consejo Municipal del Distrito de Chitré, Provincia de Herrera, mediante el cual se crea la Dirección de Ingeniería y Planificación Urbana del Municipio de Chitré y que en su parte medular dice:

“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 avalúe 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”.

El concepto de Edificaciones y Reedificaciones, expuesto por la Sala Tercera de la Corte de Suprema de Justicia, evidencia con plena claridad que la actividad de edificar y reedificar es perfectamente gravable por los Municipios; y el mismo recae sobre la construcción, o reparación de algo que estaba en condiciones no apropiadas, o dicho en otras palabras, lo que se derriba para volverlo o reconstruir, según el Diccionario de la Lengua Española

De igual manera, la Corte Suprema de Justicia - Sala Tercera de lo

Contencioso Administrativo en Fallo de 28 de diciembre de 1999, puntualizó lo siguiente:

“Si bien el contrato administrativo concertado entre la Caja de Seguro Social y COPISA no genera una actividad lucrativa para aquella institución del Estado, sino que forma parte de su función de prestar servicios públicos, este hecho no indica que la misma no represente una actividad económica para la empresa constructora.

En efecto, la Caja de Seguro Social tiene la función de prestar el servicio público, situación que se refleja con la celebración de este Contrato, la cual genera un beneficio social. COPISA es una sociedad anónima legalmente constituida, y como toda empresa tiene como fin realizar una actividad económica para obtener lucro. Esta situación se corrobora con el hecho que esta empresa debe recibir un pago por la realización de la obra.

En este sentido, el Régimen Municipal de Santiago en el renglón 1.1.2.6 72 del artículo 2 contempla el impuesto municipal para las constructora, el cual reproducimos a continuación. ‘Constructoras’

Se refiere a las empresas que se dedican a la construcción, pagarán por mes o fracción de mes de: B/.10.00 a B/.100.00

La norma transcrita contiene el impuesto legalmente establecido para las empresas constructoras, el cual corresponde ser aplicado a COPISA. De imponerse dicho impuesto y el de edificación, se produciría una doble tributación por parte del Municipio de Santiago, situación que está prohibida por la Ley.

En sentencia de 30 de septiembre de 1998, la Sala Tercera manifestó lo siguiente:

Este impuesto sobre la edificación o reedificación no debe confundirse con los impuestos municipales que se dediquen al negocio de la construcción dentro de un determinado Distrito, puesto que este impuesto surge de la actividad comercial lucrativa que realiza estas empresas.”

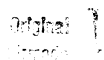
Podemos apreciar del Fallo bajo análisis, que el hecho que exista un contrato administrativo entre una entidad del Estado y la empresa Constructora Urbana, S.A., no genera una actividad lucrativa para aquella institución del Estado cualquiera que sea, sino que forma parte de su función de prestar servicios públicos, sin embargo, esto no indica que la misma, no represente una actividad económica para la empresa dedicada a la actividad de edificación y reedificación.

Por otro lado, consideramos que los artículos antes citados son claros al establecer la viabilidad por parte del Municipio respectivo de imponer impuestos, tasas, derechos y contribuciones por todas las actividades lucrativas que se estén ejecutando en el respectivo Distrito, máxime que en su Régimen impositivo, está contenido el pago del impuesto sobre Edificaciones y reedificaciones.

Así las cosas, este Despacho es del criterio que las empresas involucradas en la presente controversia, se deberán ceñir, a lo establecido en la Ley (Acuerdos), y no podrán variar o alterar el cobro de los impuesto de edificación y reedificación, previamente establecido dentro del Régimen Impositivo del Distrito de Gualaca.

En estos términos dejo contestada su interesante Consulta, me suscribo de usted, con respeto y consideración.

Atentamente,

 **Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

**Alma Montenegro de Fletcher**  
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/hf