



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de marzo de 2017
C-SAM-04-17

Honorable
Domingo Villarreal
Alcalde Municipal del Distrito de Pesé
Provincia de Herrera
E. S. D.

Señor Alcalde:

De conformidad con nuestras funciones constitucionales y legales, como asesores de los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su nota No.001-2017, fechada 1 de febrero de 2017, recibida en este Despacho el 10 de febrero del año en curso, mediante la cual consulta a esta Procuraduría respecto a la facultad que tiene el municipio para exigir el cobro del permiso de construcción y el impuesto municipal de construcción sobre el proyecto "Diseño y construcción para la rehabilitación de la vía La Arena-Pesé y rehabilitación de las carreteras: Circunvalación Villa Flor- El Pájaro-Jazmín y de la intersección hacia Pesé-Las Cabras-San Luis, provincia de Herrera y Los Santos".

En relación a la primera interrogante, es opinión de la Procuraduría que toda persona natural o jurídica que realice una obra de construcción dentro de la jurisdicción de determinado municipio está en la obligación de solicitar permiso de construcción al Municipio respectivo, independientemente del tipo o clase de obra a construir y de si deba o no pagar tributos municipales. Esta posición se fundamenta en el hecho de que es potestad del Municipio como ente local autónomo ordenar el desarrollo de su territorio, tal cual lo indica el Artículo 233 de nuestra Constitución Política:

Artículo 233. Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma". . (Lo resaltado es nuestro)

Con base en la citada norma constitucional, entre otros preceptos legales, podemos indicar el establecido en el numeral 4° del artículo 76 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 que faculta a los municipios la fijación y cobranza de derechos y tasas sobre la prestación del servicio de expedición de licencia para la construcción de obras; ello sin discriminar el tipo de obra.

En tal sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 30 de septiembre de 1998 ha manifestado a fin de evitar confusión, aclarar los términos licencia o permiso de construcción con impuesto de edificaciones y reedificaciones que se paga sobre el valor de la obra o el impuesto de construcción, señalando lo siguiente:

“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 construido.** 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 estas empresas.**

En relación a la segunda interrogante, relacionada con la existencia o no de facultad de los Municipios para el cobro del impuesto de construcción sobre un proyecto para la rehabilitación y construcción de una carretera, esta Procuraduría es de la opinión que el marco regulatorio introducido por la Ley 37 de 29 de junio de 2009, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, autoriza a los Municipios el cobro de los tributos de actividades realizadas dentro de su jurisdicción, aunque las mismas tengan incidencia extradistrital.

Cabe señalar que la Constitución Política de la República, en su artículo 245, establece lo siguiente:

“Artículo 245. 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.” (El resaltado es nuestro).

En primer lugar, debemos advertir que el cobro de los impuestos de construcción de obras es facultad de los municipios, salvo los supuestos de construcciones en las que están gravadas por Ley con tributos con carácter de renta nacional. En el caso que nos ocupa, específicamente, la construcción de una vía pública de carretera no existe tal disposición legal.

Es procedente señalar sobre la facultad de los municipios para el cobro de impuestos de construcción de una carretera, que la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, en sus artículos 74 y 75, establece como actividad generadora de impuestos y contribuciones, de manera general, toda actividad industrial, comercial y lucrativa que se realice dentro del respectivo Distrito, y de manera específica, enuncia la actividad de edificación y reedificación. Las normas citadas en este párrafo indican lo siguiente:

“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**”. (El resaltado es nuestro).

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

1...

....

21...Edificaciones y reedificaciones.

...

48. Cualquier otra actividad lucrativa.”

Sobre el particular, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 29 de septiembre de 2000, señaló lo siguiente:

"...el artículo 74 de la Ley 106 de 1973, prevé que son gravables por el Municipio, las actividades que se realicen en el distrito. Bajo esta premisa,...los Concejos Municipales no pueden gravar ninguna actividad que tenga incidencia extradistrital, salvo que existiese alguna Ley que autorizara el establecimiento de dicho gravamen..." (Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste, S.A. vs. Consejo Municipal del Distrito de Parita).

En este orden de ideas, ha sido reiterativa la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, al indicar que la actividad de construcción de vías públicas de carreteras es una actividad extradistrital. No obstante lo anterior, de conformidad con lo previsto por la Ley 37 de 29 de junio de 2009, en el capítulo II “Rentas e impuestos Municipales” del Título X “Obligación Tributaria Municipal”, modificada por la Ley 66 de

29 de octubre de 2015, hacen alusión a la excepción constitucional en cuanto al cobro de determinados impuestos municipales, específicamente, los artículos 110 y 111, enfatizando lo siguiente:

“Artículo 110. 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, 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”.

En atención a las normas legales expuestas, somos del criterio que en el presente caso estamos frente a una obra financiada por el Estado, ejecutada por la empresa privada, tal cual está estipulado en el Contrato No.AL-1-69-16 suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y la Asociación Accidental C& C Construye; por lo que corresponde determinar lo regulado por el Municipio de Pesé en relación al cobro de los impuestos en tal sentido. Al respecto, el Consejo Municipal de Pesé mediante Acuerdo No.26 de 16 de octubre de 2012 modifica su Régimen Impositivo en atención al pago de impuestos por edificaciones, reedificaciones y construcciones, vigente al momento de celebrarse el contrato:

“Artículo I: Modificar como en efecto se modifica el Acuerdo No.28 de 10 de diciembre de 2009. Lo que se refiere exclusivamente a otros impuestos indirectos. Código 1.1.2.8.04 edificaciones y reedificaciones y construcciones. Que establece el régimen impositivo del Distrito de Pesé”. El cual quedará así:

...

1.1.2.8.04. Edificaciones, reedificaciones y construcciones. Se refiere a los ingresos que se perciben por concepto del gravamen a las empresas constructoras o remodeladoras de edificios, casas, **carreteras, caminos, puentes o vados**, acueductos, alcantarillados, potabilizadoras, instalaciones agrícolas, agropecuarias, porquerizas, pollerizas, molinos, empacadoras de frutas, puertos, aeropuertos, todo tipo de construcción civil, etc.

...

1.1.2.8.04-04 **El resto de la obras ya sean comerciales, institucionales, industriales, etc., pagarán el 2% del valor de la obra**”. (El resaltado en nuestro).

Es prudente también destacar, que en el referido contrato suscrito por el Estado con las empresas obligadas a la realización del proyecto del cual se ha generado el tema objeto de consulta, la cláusula décima octava señala lo siguiente:

“DÉCIMA OCTAVA: CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES.

EL CONTRATISTA se obliga a cumplir fielmente con todas las leyes, decretos, ordenanzas provinciales y acuerdos municipales, disposiciones legales vigentes y asumir todos los gastos que éstas establezcan, sin ningún costo adicional para EL ESTADO”.

En consecuencia, podemos concluir que existe, en el presente caso, una obra financiada por el Estado y ejecutada por la empresa privada, y a la vez, una ley que expresamente contempla la facultad de los Municipios a establecer y cobrar tributos municipales sobre tales obras; la debida regulación en el acuerdo municipal (Régimen impositivo vigente del Municipio de Pesé) en el cual se contempla el hecho generador del tributo (construcción de carretera), una norma que recoge el supuesto del cobro de impuesto en el caso de actividades extradistritales, estableciendo que el cobro del impuesto será proporcional a la actividad que se desarrolla en cada distrito y un contrato que obliga a la Empresa al cumplimiento de la normativa legal vigente.

Por lo anterior, somos de la opinión que es facultad del Municipio de Pesé hacer la gestión a fin de hacer efectivo el respectivo pago de impuesto de construcción, proporcional, por parte de la empresa Asociación Accidental C& C Construye, conformada por las empresas Constructora Urbana, S.A. (CUSA) y Constructora de Infraestructuras Internacional, S.A. (CIISA), por la realización del proyecto "Diseño y construcción para la rehabilitación de la vía La Arena-Pesé y rehabilitación de las carreteras: Circunvalación Villa Flor- El Pájaro-Jazmín y de la intersección hacia Pesé-Las Cabras-San Luis, provincia de Herrera y Los Santos; así como exigir la tramitación del respectivo permiso o licencia de construcción por la empresa.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/au



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