



**República de Panamá**  
**Procuraduría de la Administración**

Panamá, 17 de diciembre de 2024.  
C-SAM 86-24

Su excelencia  
**Julio A. Moltó A.**  
Ministro de Comercio e Industrias  
E. S. D.

**Ref: El aviso de operación en zonas francas cuando se trate de impuestos municipales.**

Señor Ministro:

En atención a su nota No. MICI-DM-N-Nº[1309]-2024, en torno al régimen especial de las zonas francas y la generación de un AVISO DE OPERACIÓN, ante el posible cobro tributario por algún municipio, sin que se haya obtenido por parte del sistema *PanamaEmprende* el correspondiente permiso.

Con fundamento en los artículos 3 (numeral 4) y 6 (numeral 1) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en cuanto a las funciones de la Procuraduría de la Administración de servir de asesora y consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, en relación al tema consultado, procede a responder a sus interrogantes, indicando previamente que, el criterio a exponer no constituye una opinión vinculante ni de fondo de esta Procuraduría.

En su reseña destaca que, la Ley 32 de 5 de abril de 2011, “*Que establece un régimen especial, integral y simplificado para el establecimiento y operación de zonas francas y dicta otras disposiciones*”, así como la Ley 5 de 2007 “*Que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones*”, el Código Fiscal y otras leyes y decretos ejecutivos relacionados con la materia. En su escrito acota que, las empresas que se encuentran amparadas bajo este régimen fiscal especial no requieren de aviso de operación, por estar exceptuadas de la obtención de dicho registro, además de estar exentas del pago de impuestos municipales relacionadas con las actividades comerciales. De forma concreta nos consulta lo siguiente:

1. Si las zonas francas y las empresas establecidas en ellas están obligadas o no a generar o utilizar Aviso de Operación para sus actividades comerciales.
2. ¿Puede algún municipio cobrar impuestos municipales a una empresa establecida en zonas francas, aún en el evento que no haya tramitado un Aviso de Operación, dada su exención de Ley?

En relación a sus interrogantes, pasamos a dar respuesta observando lo dispuesto en marco reglamentario vigente y la jurisprudencia, veamos:

## El Aviso de Operación en zonas francas:

De conformidad con el artículo 1, de la Ley 5 de 2007, el Aviso de Operación, es un trámite *sine qua non*, para que se dé inicio una actividad comercial o industrial en el territorio de la República a través del sistema *PanamaEmprende*, que no se limita, al Registro Único de Contribuyentes ante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, entendiéndose que para ciertas actividades se deberá cumplir con otros requisitos establecidos en la normativa especial, incluyendo las municipales.

Aunque queda claro, conforme queda establecido en el párrafo de este mismo artículo, el Registro Único de Contribuyente otorgado por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, a través del sistema *PanamaEmprende*, será el único para identificar a cada contribuyente tanto para tributos nacionales como municipales.

Sin embargo, conforme al artículo 4 de la Ley 5 de 2007, en su modificación por la Ley 8 de 2010<sup>1</sup>, favorecen a ciertas personas naturales o jurídicas, exceptuándolas de cumplir con el requisito, entre ellas, “*Las establecidas o que se establezcan dentro de las áreas de comercio internacional libre que posea u opere la Zona Libre de Colón o cualquier otra zona o área libre establecida o que se cree en el futuro sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes especiales*”, concordando en el artículo 1004 del Código Fiscal, relativo al impuesto sobre patentes comerciales e industriales que establece lo siguiente:

<sup>2</sup>**Artículo 1004.** El impuesto anual que causan los Avisos de Operación de Empresas será el 2% del capital de la empresa, con un mínimo de cien balboas (B/.100.00) y un máximo de sesenta mil balboas (B/.60 000.00). Quedan exentas las personas naturales y jurídicas con capital invertido menor de diez mil balboas (B/.10 000.00).

**Las personas o empresas establecidas o que se establezcan dentro de áreas de libre comercio internacional que posea u opere la Zona Libre de Colón, zonas francas o en cualquiera otra zona o área libre o en un área económica especial establecida o que se cree en el futuro no estarán sujetas a contar con el Aviso de Operación establecido en este artículo.** No obstante, a partir del año fiscal 2016, estas empresas quedan obligadas al pago del medio por ciento (0.5%) anual sobre el capital de la empresa con un mínimo de cien balboas (B/.100.00) y un máximo de cincuenta mil balboas (B/.50 000.00), excepto las empresas que se hayan inscrito en el Registro de Empresas del Área de Panamá-Pacífico hasta el 31 de diciembre de 2016.

Las personas señaladas en el párrafo anterior quedarán exoneradas del pago de cargos moratorios únicamente para el año 2016.

Las empresas que se dediquen a las actividades señaladas en el literal j del artículo 60 de la Ley 41 de 2004 que se inscriban en el Registro de Empresas del Área Económica Panamá-Pacífico a partir del 1 de enero de 2017 quedarán sujetas al pago del medio por ciento (0.5%) antes mencionado.

(El resaltado es de la Procuraduría de la Administración)

<sup>1</sup> Cfr. Ley 8 de 15 de marzo de 2010 “*Que reforma el Código Fiscal, adopta medidas fiscales y crea el Tribunal Administrativo Tributario.*” G.O 26489-A.

Artículo 148. Se adiciona el numeral 8 al artículo 4 de la Ley 5 de 2007, así:

Artículo 4. Actividades exceptuadas. No requerirán Aviso de Operación las personas naturales o jurídicas que se dediquen exclusivamente a:

...

8. Las establecidas o que se establezcan dentro de las áreas de comercio internacional libre que posea u opere la Zona Libre de Colón o cualquier otra zona o área libre establecida o que se cree en el futuro sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes especiales.

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 64 de Ley 8 de 2016.

Así como lo previsto en el artículo 49 de la Ley 41 de 2004, que viene a establecer que, “(...) *Las Empresas del Área Panamá- Pacífico no requerirán un registro adicional diferente al que se establece en este artículo para operar en Área Panamá-Pacífico, ni estarán sujetas a la obtención de una licencia comercial o industrial del Ministerio de Comercio e Industrias. (...)*”

Por otra parte, si bien las empresas que se establezcan en esas zonas francas que están exceptuadas del requisito de Aviso de Operación, para ellas existen otros instrumentos fiscales para su registro, por ejemplo, en el caso de la Zona Libre de Colón, esta la Clave de Operación, que tal como lo señala el artículo 24 (numeral 20) de la Ley 8 de 2016 “*Que reorganiza la Zona Libre de Colón y dicta otras disposiciones*” es equivalente al Aviso de Operación, así como el Registro de Empresas y Actividades en el Área Panamá Pacífico otorgada mediante resolución por el administrador<sup>3</sup>, que les permite gozar de los beneficios e incentivos. Es decir, que para las personas naturales y jurídicas exentas del requisito de Aviso de Operación, tienen otros mecanismos para cumplir con las obligaciones materiales o sustantivas ante el Estado. De hecho la propia Ley 32 de 2011, en su artículo 32, prevé el pago de impuestos a las empresas sujetas al régimen de zonas francas<sup>4</sup>.

También, se debe mencionar que, en el caso de las empresas situadas en Área de Libre Comercio Internacional de la Zona Libre de Colón, las empresas que no requieren Aviso de Operación de conformidad con la Ley 5 de 2007, pero que realicen actividades fuera de las áreas de libre comercio, estarán sujetas a las leyes y normas aplicables al comercio e industrias del país<sup>5</sup>.

En el caso de la Agencia del Área Económica Especial de Panamá Pacífico, se adoptó un Acuerdo de Entendimiento, elevado a decreto ejecutivo, concretamente el No. 170 de 2008<sup>6</sup>, con fundamento en el artículo 115 de la Ley 41 de 2004, en que se establece la forma en que se realizará el registro de las empresas que puedan resultar contribuyentes municipales, y el pago de los impuestos, desarrollado, en el Capítulo II Registro de Empresas, entre los artículos Décimo Séptimo al Vigésimo Tercero.

<sup>3</sup> Cfr. Ley 41 de 2004.

Cfr. Resolución de Junta Directiva No.001-19 de 30 de enero de 2019 “*Por medio de la cual se modifica el Reglamento de Registro de Empresas y Actividades a Desarrollar en el Área Panamá Pacífico, se adopta el Texto Único del mismo y se autoriza al administrador para su publicación*”. G. O 28712-A

<sup>4</sup> Cfr. Art. 32: Las empresas que se beneficien del régimen de zonas francas, con excepción de lo dispuesto en el artículo anterior, estarán sujetas al pago de:

1. Impuestos sobre la renta e impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios sobre las operaciones locales de arrendamiento y subarrendamiento. Estos impuestos no son aplicable a los promotores de zonas francas.
2. Impuesto de dividendos al 5%, independientemente de la fuente de origen, y 2% de impuesto complementario, en caso de que no haya distribución de utilidades.
3. Impuesto anual de 1% del capital de la empresa, con un mínimo de cien balboas con 00/100 (B/.100.00) y un máximo de cincuenta mil balboas con 00/100 (B/. 50,000.000).
4. Impuesto selectivo al consumo de ciertos bienes y servicios.
5. Fondo Especial de Compensación de Intereses, salvo los préstamos garantizados con depósitos bancarios.
6. Contribuciones derivadas de las relaciones de trabajo entre empleador y trabajador, y las prestaciones establecidas en el régimen de seguridad social.

<sup>5</sup> Cfr. Art. 51 de la Ley 8 de 2016.

<sup>6</sup> Cfr. Decreto Ejecutivo No. 170 de 2008 “*Por el cual se adopta el Acuerdo de Entendimiento suscrito entre la Agencia del Área Económica Especial Panamá- Pacífico y el Municipio del Distrito de Arraiján*”. G.O. 26199. Modificado por el Decreto Ejecutivo No. 180 de 2002. G.O 26223.

## Competencia municipal tributaria en zonas francas

El marco constitucional de las competencias municipales en el ámbito tributario se concentra en los artículos 242 (numeral 5), 245, 246, 248. El artículo 242, atribuye como facultad del concejo municipal, la aprobación o eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la ley. El artículo 245, relativo a la condición de territorialidad de los impuestos municipales, cuyo principio se basa en establecer que el obligado tributario es el del lugar donde se genera el hecho imponible; en este caso, la jurisdicción del distrito, y también se refiere al principio de separación de las rentas nacionales de las municipales. En el artículo 246, enlista como fuentes de ingresos municipales los tributos derivados de las tasas y servicios por el uso de sus bienes y servicios que presten, derechos sobre espectáculos públicos, el impuesto sobre expendio de bebidas alcohólicas, derechos sobre extracción de arena, piedra de cantera, toscas, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza, derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques y el impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino. Y el artículo 248, sobre las exenciones tributarias municipales, que solo pueden ser concedidas por acuerdo municipal.

A su vez, la Ley 106 de 1973, contentiva del régimen municipal, desarrolla aspectos fundamentales sobre la competencia impositiva, que alude a la legalidad del tributo, publicidad, a la competencia derivada tributaria en relación a los impuestos nacionales, acción tributaria con base al debido proceso. De manera que, los municipios en ejercicio del poder tributario, podrán establecer, regular y ejercer el cobro de tributos que les permite la Constitución y la Ley. Y es la propia ley, la que impondrá los límites a dicho poder.

El Estado, en su poder soberano, podrá determinar las políticas fiscales que crea conveniente para favorecer aspectos de las políticas públicas que estime convenientes como estímulo a la inversión privada, a través de medidas fiscales, que no excluye a los municipios, y que si bien, deja de percibir ciertos tributos, el sacrificio supone un beneficio económico. En esa línea de pensamiento se ha pronunciado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del de 4 de agosto de 2022<sup>7</sup>, al señalar que: *“Si bien el Estado deja de percibir en todo o en parte el monto del tributo que debió recabar en situaciones normales, se espera que el monto exonerado, exento o rebajado cumpla una función económica incrementando el ahorro interno, la inversión y/o la producción; esto es, introduciendo el dinero que no se pagó al Fisco al proceso económico, ya sea de modo indirecto mediante el ahorro y/o de modo directo a través del consumo o la inversión.”*

Al examinar las leyes y normativas que regulan regímenes especiales sobre áreas o zonas de comercio internacional, zonas francas, zona libre, se conceden un conjunto de prerrogativas tributarias a favor de las empresas que en ellas se establezcan, que pueden incluir las exenciones tributarias municipales.

Ahora bien, en cuanto al artículo 31 de la Ley 32 de 2011, a través del cual el Estado exceptúa del pago de tributos nacionales a las empresas establecidas en las zonas francas, y lo dispuesto en el artículo 16, del Decreto Ejecutivo No. 62 de 2017, que la reglamenta, se observa que en dichas normativas **no se hace referencia expresa a la exoneración de los impuestos municipales**. Veamos:

---

<sup>7</sup> Cfr. G.O 29637-A.

## Ley 32 de 2011

<sup>8</sup>**Artículo 31.** Toda actividad, operación, transacción, trámite y transferencia de bienes muebles e inmuebles, compra de equipo y materiales de construcción, materias primas, maquinarias, accesorios, insumos y todo bien o servicio requerido para sus operaciones, que realicen las empresas establecidas dentro de las zonas francas, estarán **exoneradas de todo impuesto directo e indirecto, contribuciones, tasas, derechos y gravámenes nacionales con excepción del impuesto de inmuebles.**

El promotor y las empresas establecidas dentro de las zonas francas deberán mantener registros contables y documentos que reflejen claramente sus operaciones y no exentas de impuestos.

## Decreto Ejecutivo No. 62 de 2017

**Artículo 16. Exenciones.** Toda actividad, operación, transacción, trámite y transferencia de bienes muebles e inmuebles, compra de equipo y materiales de construcción, materias primas, maquinarias, herramientas, accesorios, insumos y todo bien o servicio requerido para sus operaciones, **que realicen las empresas establecidas dentro de las zonas francas están exoneradas de todo impuesto directo e indirecto, contribuciones, tasas, derechos y gravámenes nacionales**, así como del impuesto sobre las licencias de operación.

Las empresas de servicios, empresas de servicios logísticos, empresas de alta tecnología, centros de investigación científica, centros de educación superior, empresas de servicios generales, centros especializados para la prestación de servicios de salud y empresa de servicios ambientales están exentas del impuesto sobre la renta por sus operaciones exteriores y por sus operaciones entre sí.

La importación de productos nacionales para su reexportación sin ningún procesamiento que implique un valor agregado local no está permitida dentro de las zonas francas.

(Lo resaltado es de la Procuraduría de la Administración)

Sin embargo, en las leyes especiales, que crean o establecen las denominadas zonas de libres, francas o libre de comercio internacional, como veremos seguidamente, a través de sus marcos regulatorios se conceden exenciones tributarias incluyendo las municipales. Tal como ocurre con lo dispuesto en la Ley 41 de 2008, que originó el Decreto Ejecutivo No. 170 de 2008<sup>9</sup>, modificado por el Decreto Ejecutivo No.180 de 2008<sup>10</sup>, contenido del Acuerdo de Entendimiento entre la Agencia del Área Panamá- Pacífico y el Municipio de Arraiján, quedando establecido en su artículo Trigésimo Primero, lo siguiente:

**ARTÍCULO TRIGÉSIMO PRIMERO:** Conforme lo establecido en el artículo 3 de la Ley 9 de 24 de enero de 1958, **no podrán gravarse con impuestos, contribuciones, derechos, rentas, tasas (SIC) y otros gravámenes municipales, las mercancías y efectos de comercio que se introduzcan, almacenen, transformen o retiren del Área Panamá- Pacífico**, o los establecimientos o empresas que se dedican dentro del Área Panamá-Pacífico, al recibo, almacenaje, transformación, manufactura, expedición y logística de mercancías, producto, equipos, bienes o efectos de comercio. **Se exceptúan los impuestos, derechos o tasas sobre vehículos de ruedas, registrados en el MUNICIPIO.**

**Sin perjuicio de lo anterior, LA AGENCIA deberá notificar a EL MUNICIPIO de la inscripción en su Registro de Empresas del Área Panamá-Pacífico, procediéndose posteriormente con el trámite establecido en el presente Acuerdo de Entendimiento.**

(Lo resaltado es de la Procuraduría de la Administración)

<sup>8</sup> Cfr. Art. 13 de la Ley 66 de 2017, "Que artículos del Código Fiscal, en materia de impuesto de inmuebles, y dicta otras disposiciones" que modifica el artículo 31 de la Ley 32 de 2011. G. O. 28388-C

<sup>9</sup> Cfr. G. O. 26199.

<sup>10</sup> Cfr. G.O. 26223.

Lo mismo ocurre con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 8 de 2016 “*Que reorganiza la Zona Libre de Colón y dicta otras disposiciones*”, que señala lo siguiente:

“**Artículo 5.** Zona Libre de Colón, como institución del Estado, está libre del pago de todo impuestos, contribución, tasa, gravamen o **derecho nacional, provincial o de cualquier orden**, con excepción del impuesto de transferencia de bienes corporales muebles y la prestación de servicios (ITBMS), y en las actuaciones judiciales en que sea parte gozará de todas las facilidades concedidas o que se concedan al Estado, así como de las establecidas en las leyes procesales.

Las exenciones y franquicias establecidas en este artículo no se extienden al personal que está al servicio de la Zona Libre de Colón ni a las personas o empresa que se establezcan en el Área de Libre Comercio Internacional, salvo las establecidas en las disposiciones legales o reglamentarias existentes al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley o las que se expidan con posterioridad.”

(Lo resaltado es de la Procuraduría de la Administración)

En lo relacionado al artículo 5 de la Ley 8 de 2016, parece haber una imprecisión en cuanto a la referencia de los impuestos provinciales, toda vez que la provincia carece de competencias fiscales y tributaria para regular o cobrar impuestos y por tanto, se entenderá como inexistentes, salvo que al indicar “de cualquier orden” pueda considerarse los municipales, y sería interpretativo y no expreso.

Al analizar las normativas de las referencias, exceptuando lo dispuesto en el artículo 3, de la Ley 9 de 1958 “*Por la cual se reconocen derechos a los municipios*”<sup>11</sup>, es en esta ley, en la que se establece un límite a la facultad autárquica de los municipios para imponer tributos a las actividades que se realizan en las áreas de comercio internacional, señalando lo siguiente:

**Artículo 3.** Los Municipios donde se hayan establecidas o se establezcan Áreas de Comercio Internacional (Zonas Libres o Zonitas) no podrán gravar con impuestos, contribuciones, derechos, rentas, tasas y otros gravámenes las mercaderías y efectos de comercio que se introduzcan, almacenen, transformen o retiren de dichas Áreas o a los establecimientos que se dedican dentro de dichas zonas libres al recibo, almacenaje, transformación o expedición de tales mercaderías a efectos de comercio. Esta prohibición da derechos a los Municipios afectados a recibir un subsidio anual de la Nación.

**Parágrafo 1.** Se exceptúan los impuestos, derechos o tasas sobre vehículos se ruedas, así como también los derivados de compromisos, convenios y contratos celebrados o que se celebren con los municipios.

**Parágrafo 2.** Concédese al Municipio de Colón un subsidio anual de veinticinco mil balboas /B/.25,000.00) a partir del presente año, en virtud de lo que dispone el artículo 3 de la presente ley.

El referido artículo, fue objeto de análisis por el Pleno de la Corte, quien se pronunció sobre su constitucionalidad, en la sentencia de 15 de junio de 1993<sup>12</sup>, indicando que, cito:

“(…)

Siendo que la potestad tributaria de los Municipios es derivada, esto es, que resulta imprescindible que la ley establezca los rubros que puedan ser gravados mediante acuerdos municipales, parece

<sup>11</sup> Cfr. G.O. 13.463

<sup>12</sup> Cfr. Registro Judicial. Junio 1993. Recurso de Inconstitucionalidad.

lógico que la ley pueda establecer límites a la potestad tributaria de los municipios, sin que ello, represente una lesión al principio consagrado en el artículo 243 de la Carta Magna.

Desde este punto de vista, el Estado puede limitar mediante ley, la potestad tributaria de los municipios, es decir, que el legislador puede señalar las actividades que no pueden ser gravadas por estos. Pero lo que no puede hacer el Estado, es conceder exoneraciones de impuestos, tasas o contribuciones **debidamente establecidas por un acuerdo municipal**. Este es el sentir del artículo 243 de la Constitución Nacional.

En el caso que nos ocupa, el artículo 3 de la Ley 9 de 24 de enero de 1958, no establece una exoneración de impuesto, tasa o contribuciones debidamente establecidas en ningún acuerdo municipal. Lo que hace el citado precepto es limitar la potestad tributaria de los municipios: así como la ley establece que actividades pueden ser gravadas por los municipios, de la misma manera puede establecer límites a la potestad impositiva de estos. Y esto último no contradice el artículo 243 de la Carta Política. (Lo resaltado el por la Corte Suprema de Justicia)

(...)"

### Conclusión:

Por lo tanto, con fundamento en el artículo 3 de la Ley 9 de 1958, y la sentencia del Pleno de la Corte, supra transcrita, los Municipios donde se hayan establecidas o se establezcan áreas de Comercio Internacional, Zonas Libres o Zonitas, **los municipios no podrán gravar con impuestos, contribuciones, derechos, rentas, tasas y otros gravámenes** las mercaderías y efectos de comercio que se introduzcan, almacenen, transformen o retiren de dichas áreas o los establecimientos que se dedican dentro de estas zonas libres al recibo, almacenaje, transformación o expedición de tales mercaderías a efectos de comercio, esto independientemente, se haya o no generado un Aviso de Operación u otro registro a las que están obligadas las empresas que se establezcan en ellas, salvo que se trate de los impuestos, derechos o tasas sobre vehículos de ruedas, así como también los derivados de compromisos, convenios y contratos celebrados o que se celebren con los municipios, como queda establecido en el parágrafo 1.

En compensación a la restricción tributaria municipal, la Nación se compromete a reconocer a favor de los municipios afectados, un subsidio anual.

De esta manera esperamos haber contribuido a aclarar las dudas, en torno al tema de su interés.

Atentamente,

  
**Rigoberto Gonzalez Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/av.

Exp. SAM-CON 81-24

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**