



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de julio de 2021
C-SAM-020-2021

Licenciado

Julio Cesar Vivies

Alcalde del Distrito de Montijo, provincia de Veraguas
Presidente de la Asociación de Municipios de Panamá
E. S. D.

Ref. Cobro de impuestos municipales a empresas que ejercen actividades fuera del Municipio establecido en su registro de domicilio comercial.

Señor Vivies:

En cumplimiento de las atribuciones que nos otorga la Constitución y en especial por la facultad contenida en el artículo 6, numeral 1 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de consejero jurídico a los servidores públicos administrativos que nos consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto; tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de dar contestación a su Nota AMP-NV-06-026-21 de 9 de junio de 2021, recibida en este Despacho de la Procuraduría el día 22 de junio de 2021, mediante la cual aclara de manera concreta su primera consulta presentada el 10 de junio de 2021, y en la cual nos formula las siguientes interrogantes:

- “1. ¿Puede grabar(sic) un municipio a una empresa que ejerce una actividad extradistrital, fuera de donde está registrado su domicilio comercial?”
2. ¿Si estas empresas pueden ser grabadas por un municipio con algún tipo de tasa, impuesto o derecho?”

En atención a las interrogantes elevadas a esta Procuraduría de la Administración, podemos indicar que, conforme el artículo 108 de la Ley 37 de 29 de junio de 2012, “Que Descentraliza la Administración Pública” en su parte pertinente establece como excepción, el registro o la identificación que otorga cada municipio a sus contribuyentes para aquellos negocios que sean clasificados como temporales, es decir que solo ejercen la actividad por un periodo de tiempo definido. Sin embargo, al aplicarse esa excepción, no significa que pueda ser la empresa exceptuada del pago del impuesto, contribución, derecho, rentas y tasas fijadas por el Municipio en su correspondiente Régimen impositivo, por el hecho de no mantener su domicilio comercial en el lugar en el cual ejerza de manera temporal, cualquier actividad sujeta a los gravámenes municipales que correspondan.

Lo anterior, se sustenta en el artículo 110 de la precitada ley, el cual de manera clara dispone **“las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en el que se realicen las actividades, que presten el servicio 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.”

Detallado lo anterior, este Despacho considera que la normativa es clara al establecer la excepción a la regla general de registro de contribuyente en el catastro municipal; sin embargo, estimamos oportuno brindarle nuestra orientación a manera de docencia, acerca de las interrogantes vertidas en su consulta, indicándole además que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante, en cuanto a los temas consultados. Veamos:

Si bien es cierto, el artículo 14 de la Ley 106 de 1973, establece que los Concejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo distrito, por lo que, cada Concejo, deberá adoptar mediante dicho Acuerdo su Régimen Impositivo Municipal, el cual se constituye básicamente en el catálogo de tributos municipales que deben pagar los contribuyentes y excepcionalmente los no contribuyentes, tales como impuestos, contribuciones, derechos y tasas, el cual se debe mantener debidamente actualizado según la actividad que se desarrolle dentro del distrito respectivo.

En ese orden de ideas, se entiende que, en ese cuerpo normativo, se establecerán los impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales, conformando estos el patrimonio municipal, el cual no es más, que el conjunto de bienes muebles e inmuebles de carácter público (que no pertenecen al Gobierno Central, rentas, impuestos y derechos, así como acciones y servicios pertenecientes al municipio, o que este adquiera por cualquier título.

Cabe agregar, que los conceptos principales que pueden originar créditos municipales son los tributos (clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos), derechos y multas; sin embargo, con el pasar del tiempo, ha existido una gran confusión en relación a los conceptos antes mencionados, lo que ha traído como consecuencia innumerables procesos sancionatorios que conllevan posteriormente a demandas ante las instancias correspondientes.

En ese sentido y a modo de guía, tenemos el Acuerdo 192 de 29 de agosto de 2017, dictado por el Concejo Municipal de Panamá, el cual de una manera amplia define los conceptos mencionados en párrafos que anteceden:

“ARTÍCULO PRIMERO: ADICIONAR: las siguientes definiciones al Glosario de Términos Tributarios ...

Tributos: Los tributos son prestaciones en dinero que el municipio exige, en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines públicos y se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Impuestos: Son los tributos exigidos como contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente y cuya obligación de pagar al fisco municipal nace cuando el contribuyente realiza actividad lucrativa.

Tasa: Son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refiera, afecten o beneficie de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud y recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado y cuya obligación de pagar al fisco municipal nace por la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado, al contribuyente.

Contribuciones especiales: Son tributos que se pagan por un beneficio recibido producto de una obra pública o de mejoras que producen una valorización de la propiedad. El límite del cobro es el costo total de la obra, por lo que el pago de este tipo de tributo temporal, es el decir, una vez cubierto el valor total de la Contribución Especial, el contribuyente no debe hacer ni un pago más en ese concepto, independientemente que decida o no utilizar la obra.

Derecho: Son gravámenes que puede ser establecidos por el Concejo Municipal mediante Acuerdos, por la prestación de algunos servicios.”

Debemos tener presente, que el domicilio comercial registrado de una empresa en el Municipio respectivo, no necesariamente significa que este domicilio sea aquel donde la persona jurídica ejercerá sus actos de comercio de manera permanente, es decir, el domicilio es el lugar donde se ubicarán la o las oficinas administrativas o comerciales, siendo así que el tributo a pagar, se dará en la jurisdicción donde se ejerza la actividad.

En este mismo hilo conductor, podemos mencionar el caso de las empresas constructoras, donde su domicilio por ejemplo es en el distrito de San Miguelito (lugar donde se encuentra su oficina administrativa), pero dicha empresa se puede encontrar desarrollando un proyecto en el distrito de Chitré, provincia de Herrera, por lo que el tributo por el ejercicio de su actividad, deberá ser pagado en el Municipio de Chitré, pues es en esa jurisdicción en la que se origina el hecho generador del tributo, no en el municipio de San Miguelito, lugar donde está radicada la oficina administrativa de la empresa.

Adicionalmente, y a manera de reforzar lo manifestado, en Sentencia de 6 de agosto de 2004, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, señaló lo siguiente:

“La Sala observa que, en el presente caso, la disconformidad de la demandante estriba básicamente en el hecho que, a su juicio, estaban exentos de tramitar el permiso de construcción, en virtud de que la obra a realizar está exonerada del pago del impuesto de construcción.

En ese orden de ideas, esta Superioridad estima que no le asiste razón a quien demanda, pues la normativa legal

vigente obliga a todo aquel que pretenda iniciar un proyecto de construcción, a obtener previamente el denominado permiso de construcción. En efecto, el artículo 1 del Acuerdo Municipal N° 116 de 9 de julio de 1996 dispone que "para construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra dentro del Distrito de Panamá, por realizarse a través del sector privado o público, se requiere obtener permiso escrito otorgado por la Alcaldía a través de la Dirección de Obras y Construcciones Municipales, quien lo expedirá con base a las disposiciones señaladas por los artículos 1313, 1316, 1320, 1324 del Código Administrativo, las que dispone el presente Acuerdo y otras disposiciones legales vigentes.

La Sala advierte, contrario a lo expuesto por la apoderada judicial de la parte actora, que la norma legal citada en el párrafo precedente exige la tramitación del permiso de construcción para todo tipo de proyecto, sin excepción alguna y sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional. En este punto, es necesario aclararle a la demandante que, el hecho que la obra esté exonerada del pago del impuesto de construcción -situación que, en todo caso, no le corresponde deslindar a la Sala en este momento- no significa que asimismo esté exenta de cumplir con el requisito del permiso de construcción, pues son cuestiones distintas y separadas.

Por otra parte, al referirnos al término "extradistrital" nos referimos al momento en el cual al desarrollarse una actividad, esta cubre la jurisdicción de dos (2) municipios, y una vez dada dicha situación, las respectivas autoridades municipales mediante Acuerdo Municipal, determinarán el porcentaje del tributo a cobrar y ello dependerá del monto generado o total de la obra; siendo así que por lo general, estos casos ocurren con las empresas que contratan con el Estado para llevar a cabo un proyecto y al considerarse esta actividad como temporal, se excepciona su inscripción en el catastro municipal conforme el artículo 108 de la Ley 37 de 2009, por lo que cada municipio deberá gestionar en su sistema, cómo catalogar a estos no contribuyentes fijos.

Finalmente, indicamos que los Municipios mantienen autonomía fiscal derivada de la Constitución y la ley, para establecer y exigir tributos en el marco de la política económica del Estado, fortaleciendo su Hacienda Municipal, y disponiendo de sus recursos económicos, en el marco de sus competencias, expandiendo su capacidad en el cobro de los impuestos, tasas, derechos, contribuciones, arbitrios, en respuesta a las demandas sociales y servicios públicos, bajo principios de transparencia pública y rendición de cuentas.

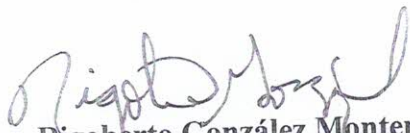
Lo anterior se sustenta, en que antes de la Ley 37 de 2009 y sus respectivas modificaciones en la Ley 66 de 2015, el tributo municipal estaba restringido por el artículo 245 de nuestra Carta Magna, el cual señala lo siguiente:

“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 subrayado es nuestro).

Es así que en base a todo lo anterior, reiteramos que la Ley de Descentralización ha venido a crear esta excepcionalidad al determinar que 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**, y en los casos en que los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad lucrativa que desarrollen. Por otra parte, al tratarse de obras que sean financiadas por el Estado y ejecutadas por las empresas privadas (contratista y subcontratista), estas deberán pagar obligatoriamente a los municipios los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes, en razón de la actividad lucrativa o negocio que preste la empresa privada a favor del Estado o de cualquier autoridad autónoma, reconocida por la Constitución y las Leyes, con independencia de la naturaleza de la obra. El cobro del impuesto, tasas o derechos se fijará sobre la actividad lucrativa que genere sobre la obra que realicen las empresas privadas, a favor del Estado o cualquier entidad pública.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, con base en lo que señala el ordenamiento positivo, reiterándole igualmente que la orientación brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante, en cuanto a los temas consultados.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/ap

EXP. CON-0016-21

