República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 10 de septiembre de 2025
C-SAM-51-25

Respetada señora Administradora:

**Ref.: Criterio sobre la procedencia de tasas municipales aplicadas a distribuidoras de electricidad en concepto de permisos o inspecciones ambientales.**

En respuesta a su Nota No. DSAN-2327-25, fechada 12 de agosto de 2025, recibida en esta Procuraduría el 14 de agosto de 2025, mediante la cual formula consulta con relación a las tasas municipales por permisos e inspecciones de poda/tala en servidumbres eléctricas.

Como cuestión preliminar, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, *"Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales"*, corresponde a esta institución servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que soliciten su parecer respecto de la interpretación de una norma o el procedimiento aplicable en un caso concreto.

Concretamente nos plantea las siguientes interrogantes:

1. *¿Puede considerarse jurídicamente viable que un municipio imponga tasas por servicios de inspección o permisos ambientales a empresa de distribución eléctrica, estañado estas sujetas al régimen especial previsto en la Ley 26 de 1996 y su normativa reglamentaria?*
2. *¿Se podrá estar entre un conflicto normativo al contraponer el Acuerdo Municipal No. 91 de 2016, con el artículo 4 de la Ley 26 de 1999 que excluye la aplicación de tasas municipales distintas a as específicamente autorizadas?*
3. *¿Cuál sería el alcance e interpretación correcta del término "tributos municipales" en el contexto del régimen jurídico especial de las empresas prestadoras de servicios públicos?*

Antes de abordar la respuesta, conviene precisar que, conforme al artículo 2 de la Ley 38 de 2000, las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se circunscriben exclusivamente al ámbito jurídico-administrativo del Estado, quedando excluidas las funciones de carácter jurisdiccional, legislativo o aquellas competencias especiales que corresponden a otros órganos del poder público.

Aclarado lo anterior, pasamos a exponer algunas reflexiones generales, sin que ello implique un criterio vinculante de esta Procuraduría; veamos:

Respetada Señora
**ZELMAR RODRÍGUEZ DE MASSIAH**
Administradora General
Ciudad

En los artículos…

En los artículos 232 y 233 de la Constitución Política, se reconoce la autonomía del municipio como organización política de la comunidad establecida en un distrito, asignándole la responsabilidad de prestar servicios públicos y ejecutar obras que determine la ley. Para el cumplimiento de tales fines, los municipios requieren fuentes de ingresos propios.

Según la Ley 106 de 8 de septiembre de 1973 y la doctrina nacional, los tributos municipales comprenden: impuestos, tasas y contribuciones especiales. Es decir que, las tasas por permisos o inspecciones ambientales se consideran legalmente un tributo municipal. Lo anterior es así toda vez que los mismos son obligatorios y su pago no depende de la voluntad del contribuyente.

Esta definición se reafirma en el Acuerdo Municipal N°192 de 29 de agosto de 2017, que establece que los tributos son pagos obligatorios que el municipio exige para obtener ingresos propios, haciendo uso de su potestad, pero siempre en el marco de la ley.

Al respecto, en materia ambiental, tanto la Ley 106 de 1973 (Régimen Municipal) como la Ley 41 de 1 de julio de 1998 (General de Ambiente) confieren competencias en gestión ambiental y arbolado urbano. Sin embargo, dichas atribuciones no habilitan la creación de tributos nuevos que entren en colisión con un régimen fiscal especial de alcance nacional.

En el caso del Acuerdo Municipal 91 de 2016, publicado en Gaceta Oficial N°28053-A, *"Por medio del cual se dicta medidas sobre los recursos forestales y arbolado público"*, objeto del presente análisis, establece un marco regulatorio general sobre recursos forestales y arbolado urbano, pero de manera específica, tiene las siguientes consideraciones:

- El artículo 6 asigna a la Dirección de Gestión Ambiental del Municipio de Panamá la responsabilidad de la poda y tala periódica, directamente o mediante convenios y contrataciones, bajo un esquema de coordinación con Mi Ambiente, empresas prestadoras de servicios públicos y entidades de seguridad.
- El artículo 15 diferencia entre poda (solo requiere notificación previa de la empresa distribuidora) y tala (exige permiso previo y cumplimiento de trámites municipales).

Con lo anterior se busca garantizar una gestión programada, de acuerdo a la necesidad de poda y tala, que deban realizar las empresas prestadoras de servicios públicos de conducción de energía eléctrica, en coordinación con la Dirección de Gestión Ambiental, quien para el mejor desarrollo de sus funciones podrá contratar servicios, establecer convenios o acuerdos con empresas prestadoras de servicio público.

Ahora bien, la Ley 26 de 29 de enero de 1996 (Texto Único), que crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos, como institución encargada de regular y controlar la prestación de los servicios públicos, dispone en su artículo 7 que los servicios públicos de electricidad y los bienes destinados a su prestación **únicamente estarán gravados con tributos de carácter nacional**, salvo tres excepciones expresamente previstas: Impuesto de anuncios y rótulos; Impuesto de placas para vehículos y Tributos por construcción y redificaciones.

La presente disposición exime al Ente Regulador y a los servicios públicos, del pago de tributos, impuestos, tasas o contribuciones municipales, salvo las excepciones mencionadas.

La actividad de…

La actividad de las empresas que prestan servicios de distribución eléctrica es de alcance extradistrital, ya que la desarrollan en todo el territorio nacional. Esto significa que su operación no se limita a un único distrito.

En ese orden de ideas, la Ley 106 de 1973, mantiene una disposición importante al prohibir a los Consejos gravar con impuestos lo que ya ha sido gravado por la Nación, así:

> Artículo 21: Es prohibido a los Concejos:
> 1…
> 6. Gravar con impuestos lo que ya ha sido gravado por la Nación...

A manera de ampliación, debemos señalar que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 19 de julio de 2018 (Nulidad del Acuerdo Municipal N°34 de 2015 de Changuinola), estableció que la potestad tributaria municipal debe ejercerse dentro de los límites fijados por la ley, reiterando que los municipios carecen de competencia para gravar actividades sometidas a un régimen fiscal especial.

Por lo anteriormente plasmado, a pesar de reconocer la importancia de la autonomía municipal en materia tributaria, en el presente caso no es jurídicamente viable aplicar o gravar con tasas ambientales a las empresas distribuidoras de electricidad en el marco de sus labores al existir una limitación legal expresa en la Ley 26 de 1996.

Con lo anterior expuesto se da respuesta a su consulta, sin que ello represente un criterio jurídico definitivo ni vinculante.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,

**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**
**Procuradora de la Administración**

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO PÚBLICO
DESPACHO SUPERIOR
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

GVdeA/lrgs/emm
Ref. SAM-CON-54-25