



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de octubre de 2025
C-SAM-61-25

Honorable Señor Alcalde:

Ref.: Consulta relativa a la aplicación de tributos municipales a empresas ubicadas en zonas francas.

En atención a la Nota N.º 1279-2025TM, de fecha 25 de septiembre de 2025, recibida en esta Procuraduría el 26 de septiembre de 2025, mediante la cual se formula consulta, sobre Impuestos Municipales a empresas ubicadas en zonas francas.

Concretamente nos plantea la siguiente interrogante:

1. Deben las empresas registradas bajo el régimen de zonas francas ubicadas en el Distrito de Panamá cumplir con el pago de impuestos municipales, pese a gozar de los beneficios fiscales establecidos en la Ley 32 de 2011 y sus reformas.

En primer lugar, es importante resaltarle que dicha función de asesoría y consultoría jurídica que ejerce la Procuraduría de la Administración, está limitado exclusivamente a los servidores públicos administrativos con mando y jurisdicción que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento a seguir en un caso en concreto.

Resulta oportuno señalar que las zonas francas constituyen un régimen jurídico especial, creado por la Ley con el fin de fomentar la inversión y el comercio exterior, el cual confiere a las empresas allí establecidas una serie de beneficios tributarios. Dentro de tales beneficios se encuentra precisamente la exoneración de tributos municipales vinculados directamente a la actividad comercial, lo que implica que dichas empresas no están sujetas a la obligación de obtener aviso de operación ni al pago de impuestos por actividad económica en la jurisdicción municipal donde se ubiquen.

Ahora bien, en atención a su consulta, mediante la cual se solicita criterio jurídico respecto al cobro de impuestos municipales a empresas que operan dentro de zonas francas, este Despacho emite las siguientes consideraciones, no sin antes mencionar lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 32 del 2011:

Honorable Señor
MAYER MIZRACHI MATALÓN
Alcalde del Distrito Capital
Ciudad.

Artículo 31...

Artículo 31: “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, estarán exoneradas de todo impuesto directo e indirecto, contribuciones, tasas, derechos y gravámenes nacionales. También estarán exoneradas del impuesto sobre la licencia de operación. El promotor y las empresas establecidas dentro de las zonas francas deberán mantener registros contables y documentos que reflejen claramente sus operaciones exentas y no exentas de impuestos.”

En consecuencia, conforme a esta disposición, las empresas que se establezcan bajo el régimen de zonas francas gozan de una exoneración amplia en materia tributaria, que incluye tanto impuestos directos como indirectos, contribuciones, tasas y gravámenes, sin que corresponda exigirles el pago de tributos municipales por concepto de actividad económica ni la obtención de aviso de operación.

No obstante, corresponde precisar que estas empresas sí deben dar cumplimiento a las obligaciones municipales accesorias que se deriven de su relación con la comuna, tales como el pago de impuesto sobre vehículos de ruedas, tasas específicas o compromisos derivados de convenios y contratos celebrados con el Municipio.

En respaldo de este criterio cabe destacar pronunciamientos previos de esta Procuraduría:

- En la Consulta **C-SAM-086-24, de 17 de diciembre de 2024**, del Ministerio de Comercio e Industria, se concluyó que el régimen especial de zonas francas limita la potestad tributaria municipal, de modo que estas empresas únicamente están sujetas a gravámenes accesorios o compromisos derivados de relaciones jurídicas específicas con el municipio, pero no a tributos por actividad económica ni a aviso de operación.
- Así mismo en la Consulta **C-SAM-041-25, de 10 de julio de 2025**, de la Alcaldía de San Miguelito, la Procuraduría reiteró dicho criterio, precisando que las empresas establecidas en zonas francas no están obligadas al pago de impuestos municipales por actividad económica ni a la obtención de aviso de operación. No obstante, esta prohibición no aplica a los impuestos sobre vehículos de ruedas ni a los derivados de convenios o contratos específicos con el Municipio, conforme lo establece el párrafo 1 del artículo 3 de la Ley 9 de 1958.

Conviene igualmente agregar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 4 de agosto de 2022 (G.O. 29637-A), reconoció que:

“Las exoneraciones y beneficios tributarios constituyen mecanismos excepcionales a través de los cuales un hecho económico imponible deja de serlo, ya sea de manera temporal o permanente. Ello no implica la desaparición del hecho generador ni del deudor tributario, sino que, por una ficción legal, se les sustrae del ámbito de aplicación del tributo.

Estos beneficios...

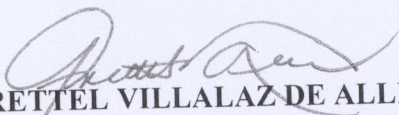
Estos beneficios, siempre otorgados por mandato expreso de la ley, encuentran su justificación en consideraciones de orden social, político y económico, en la medida en que buscan favorecer a determinados sectores o actividades productivas. Aunque el Estado renuncia a percibir parte de la recaudación, se espera que dichos montos se reintegren al proceso económico mediante el ahorro, la inversión o el consumo, cumpliendo así una función de política fiscal y de desarrollo nacional.”

Por lo antes expuesto, este Despacho concluye que de conformidad con lo establecido en la Ley 32 de 2011 y sus reformas las empresas en zonas francas del Distrito de Panamá están exentas de impuestos municipales por actividad económica y de la obligación de obtener aviso de operación. Sin embargo, sí deben cumplir con sus obligaciones accesorias derivadas de la tenencia de bienes o de actos jurídicos con el Municipio, tales como el impuesto sobre vehículos de ruedas o tasas vinculadas a convenios y contratos celebrados con la comuna.

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



GVdeA/lrgs/emm
Ref. SAM-CON-68-25