



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 23 de abril de 2013.  
C-17-13.

Doctor  
Ricardo Manuel Barrios  
Alcalde Municipal del Distrito de Pedasí  
Provincia de Los Santos  
E. S. D.

Señor Alcalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota 185-13, mediante la cual consulta a esta Procuraduría sobre la diferencia que existe entre un impuesto de carácter municipal y otro de carácter nacional; si el municipio puede realizar el cobro del impuesto de construcción sobre carreteras y en qué supuesto procede su exoneración; y, en caso de ser viable el cobro de dicho impuesto, qué mecanismo tiene el municipio para hacerlo efectivo, de negarse la empresa a pagarlo.

En atención al contenido su consulta, me permito observarle que de conformidad con el artículo 245 de la Constitución Política de la República "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."

En desarrollo de ese precepto constitucional, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre "Régimen Municipal", establece en su artículo 74 el principio de que son gravables por los municipios, con impuestos y contribuciones, todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas, de cualquier clase, **que se registren en el distrito**. Por su parte, el artículo 75 de la misma excerpta contiene un listado de los negocios, actividades o explotaciones gravables, entre ellas las edificaciones y reedificaciones.

Al pronunciarse en sentencia de 29 de septiembre de 2000, en relación con la trascendencia del efecto extradistrital de un impuesto, la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, citó el fallo de 18 de marzo de 1996, proferido por el Pleno de esa alta Corporación de Justicia, según el cual, "si un impuesto, tasa, derecho o contribución tiene incidencia fuera de un

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

distrito no es municipal, y por tanto, no puede entenderse un cobro impositivo en tal calidad...”

Asimismo, en sentencia posterior de 24 de mayo de 2010, ese Tribunal señaló que es impuesto municipal aquella contribución, gravamen, carga o tributo que, cobra el Municipio y que no tiene incidencia fuera del respectivo distrito; además expresó, que la excepción a esta regla se produce cuando se expide una Ley formal que autorice el establecimiento de un impuesto.

Como es posible establecer de lo antes expuesto, el criterio que ha mantenido nuestra jurisprudencia con respecto a esta materia, es que los Concejos Municipales no pueden gravar ninguna actividad que tenga incidencia extradistrital, salvo que existiese alguna Ley formal que autorice la imposición del gravamen respectivo.

En la citada sentencia de 24 de mayo de 2010, la Sala Tercera igualmente señaló que los municipios no pueden cobrar impuestos por la edificación de cualquier obra. Veamos:

“... ”

Expuesto lo anterior, la Sala procede a resaltar que los Municipios, (en el presente caso el de Santiago), no pueden cobrar impuestos por la edificación de cualquier obra. El Pleno de esta Corporación de Justicia, se refirió sobre este punto como a continuación se detalla:

El Pleno considera que la resolución demandada de inconstitucional viola el artículo 242 de la Constitución Nacional, ya que el Tesorero Municipal del Distrito de Gualaca grabó a SKANSKA, A.B. al pago de un impuesto de edificaciones y reedificaciones por la construcción de obras civiles en la Central Hidroeléctrica Arquitecto Edwin Fábrega o Presa Fortuna, obras que, independientemente sean de propiedad del IRHE y guarden relación con el servicio de luz eléctrica, tienen un efecto que trasciende las fronteras del Distrito de Gualaca, es decir, el impuesto que se pretende cobrar, tiene incidencia fuera del Distrito...

La realidad del caso que nos ocupa es que SKANSKA, A.B. construye una obra en el Distrito de Gualaca y, a pesar de que la obra tiene repercusiones nacionales y por tanto el impuesto que se cobre tiene incidencia fuera de este distrito, el Tesorero Municipal, como autoridad que le

corresponde cobrar los impuestos municipales, grabó a la compañía al pago de impuestos por edificaciones y reedificaciones, lo que es inconstitucional a la luz de lo que dispone el 242 de la Constitución Nacional...”

Así las cosas, advertimos que las obras **con repercusiones fuera de un Distrito** no son gravables por los municipios, toda vez que tratándose de un impuesto que tiene efectos extradistritales, su cobro resultaría contrario a lo dispuesto en los artículos 74 y 75 de la ley 106 de 1973 y 245 de la Constitución Nacional.

Habiéndose estudiado el tipo de obras que pueden ser objeto de impuestos municipales, se procede a **examinar el tipo de repercusiones que tienen la Avenida Santacoloma, Calle décima, Calle cuarta Sur y la Placita San Juan de Dios, a fin de determinar si es gravable por parte del Municipio de Santiago.**

A juicio de la Sala, la mencionada edificación tiene como finalidad cumplir una necesidad social, ligada a la obligación que tiene el Estado de velar por el buen estado de las carreteras y vías urbanas a fin de que el libre tránsito peatonal y vehicular sea seguro y apto para la población que habita en los distritos de la República de Panamá. A través de esta obra, cuyo fin es eminentemente social más no comercial, se le facilitará el itinerario a quienes residen en las diversas demarcaciones de la Provincia de Veraguas, toda vez que los vehículos que día a día transitan por la Avenida Santacoloma, Calle Décima, Calle Cuarta Sur y la Placita San Juan de Dios, **no sólo se ciñe a los habitantes del Distrito de Santiago, sino también a las demás personas que viven en los distritos aledaños, entiéndase por ellos: La Mesa, Mariato, Río de Jesús y Calobre, entre ellos.**

En este orden de ideas, **resulta oportuno señalar que la rehabilitación integral de las mencionadas calles, a pesar de haberse llevado a cabo dentro del espacio jurisdiccional del Municipio de Santiago, es una obra que tiene repercusiones regionales, en la medida que provee a los habitantes de las distintas regiones en que se subdivide la provincia de Veraguas del derecho tránsito.**

Por lo anterior, concluye este Tribunal que la rehabilitación de la Avenida Santacoloma, Calle Décima, Calle Cuarta Sur y la

Placita de San Juan de Dios, es una obra que no sólo tiene trascendencia en el distrito de Santiago sino que también fuera de él.

..."

De los antes expuesto, se concluye que los municipios del país no pueden gravar con impuesto todo tipo de obras que se edifiquen dentro de un distrito, puesto que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido reiterativa al señalar que las obras relacionadas con la construcción de caminos o carreteras son consideradas como actividades de incidencia extradistrital, pues, tienen repercusión o impacto a nivel regional y nacional, aun cuando estén localizadas dentro del espacio territorial de un solo distrito, por lo tanto, las mismas no pueden ser objeto de gravamen por parte de los municipios.

Atentamente,

  
Nelson Rojas Avila  
Secretario General

NRA/au.

