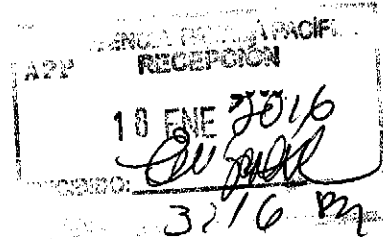




República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de enero de 2016  
C-04-16

Señor  
Leo González  
Administrador  
Agencia Panamá-Pacífico  
E. S. D.



Señor Administrador:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a la nota APP/ADM/AL/573-15, mediante la cual nos plantea algunas interrogantes en materia de impuestos municipales, dentro del área económica especial de Panamá-Pacífico.

Con relación a su primera y segunda interrogantes, sobre la normativa aplicable a las empresas dedicadas a la actividad logística dentro del Área Económica Especial Panamá-Pacífico y si al tenor de la misma éstas deben pagar impuestos municipales, es pertinente señalar que mediante la Ley 41 de 20 de julio de 2004, se creó un régimen especial para el establecimiento y operación de la mencionada zona y una entidad autónoma denominada Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico (ahora denominada Agencia Panamá-Pacífico, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 11 de 6 de marzo de 2013), responsable de implementar el mismo. Conforme a su artículo 1, el objetivo de esta ley, fue crear un régimen legal, fiscal, aduanero, laboral migratorio y de negocios especial, dirigido a incentivar y asegurar el flujo y movimiento libre de bienes, servicios y capitales, para así atraer y promover las inversiones, la generación de empleos y hacer a la República de Panamá más competitiva en la economía global.

De acuerdo a lo indicado, la Ley 41 de 2004, constituye un régimen jurídico especial, por lo que, a juicio de este Despacho, de existir conflicto entre lo dispuesto en las leyes nacionales y las normas legales especiales contenidas en la citada Ley, que rigen esta área económica especial, deberá prevalecer la aplicación de estas últimas, de conformidad con la regla de interpretación y aplicación de la Ley contenida en el numeral 1 del artículo 14 del Código Civil.

No obstante, según se desprende del contenido de su nota, lo que se precisa determinar en esta oportunidad es si las empresas establecidas en el Área Económica Especial Panamá Pacífico, que se dedican a la actividad logística, están o no sujetas al cobro de impuestos

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

municipales por la explotación de dicha actividad lucrativa; materia no regulada por la citada Ley 41 de 2004.

Sobre el particular, debo indicarle que el artículo 3 de la Ley 9 de 24 de enero de 1958, por la cual se reconocen derechos a los Municipios, señala lo siguiente:

**“Artículo 3:** Los Municipios donde se hayan establecido 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, almacenamiento, transformación o expedición de tales mercaderías o 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 de ruedas, así como también los derivados de compromisos, convenios o contratos celebrados o que se celebren con los Municipios.”  
(subraya y cursiva del Despacho)

Con fundamento en la citada norma legal y en el artículo 115 de la Ley 41 de 2004, la Agencia Panamá Pacífico y el Municipio de Arraiján suscribieron un Acuerdo de Entendimiento, elevado a Decreto Ejecutivo 170 de 15 de diciembre de 2008, tal como lo prevé la mencionada norma legal, cuyo artículo TRIGÉSIMO PRIMERO, exonera del pago de impuestos, contribuciones, derechos, rentas, tasas y otros gravámenes municipales, a los establecimientos o empresas del Área Económica Especial Panamá Pacífico que se dediquen al recibo, almacenaje, transformación, manufactura, expedición y logística de mercancías, productos, equipos, bienes o efectos de comercio, salvo los impuestos, derechos o tasas sobre vehículos de ruedas, registrados ante el municipio.

Como se aprecia, el citado Acuerdo de entendimiento ampara dentro de la exoneración de impuestos municipales a las empresas dedicadas a la actividad logística, aun cuando el artículo 3 de la Ley 9 de 1958, no alude expresamente a dicha actividad; no obstante, a juicio de este Despacho, en atención a su contenido, es claro que la logística comprende los mismos procesos a los cuales han de dedicarse, de acuerdo a la citada norma legal, aquellas empresas que en virtud de la misma, desde mediados del siglo pasado, fueron beneficiadas con este incentivo tributario.

De acuerdo a la teoría, la concepción de la “logística” como manejo de los procesos relacionados con el movimiento y el almacenamiento de bienes de manera coordinada, y como generadora de valor agregado se remonta a 1844 cuando el ingeniero, matemático y economista francés Jules Juvenel Dupuit, establece la idea de asociar comercialmente los inventarios por los costos de transporte”.<sup>1</sup> No obstante, fue el desarrollo militar

<sup>1</sup> BATERO LADINO, Jorge Andrés y BAÑOL ARCILA, Daniel Adolfo (2014). Diseño de Modelo Estratégico y Sistemático para las Buenas Prácticas de Picking (tesis de grado para optar el título de Ingenieros Industriales). Universidad Tecnológica de Pereira, Facultad de Ingeniería Industrial, Pereira, Colombia.

estadounidense registrado durante la segunda guerra mundial, el escenario que permitió los primeros avances en el desarrollo y clasificación de los procesos logísticos, así como en la formación de su vocabulario; conocimientos éstos que a partir de la culminación de esta conflagración mundial, empezaron a ser aplicados en otras áreas, como el comercio internacional, de manera paulatina.

El concepto de “logística”, entendida como “proceso de planear, implementar y controlar el eficiente y efectivo flujo y almacenamiento eficiente y a un costo efectivo de las materias primas, inventarios en proceso, de producto terminado e información relacionada, desde los puntos de origen hasta los de consumo; con el propósito de satisfacer las necesidades de los clientes”,<sup>2</sup> fue acuñado en 1985, en el marco del otrora Consejo de Administración Logística (Council of Logistics Management), actual Consejo de Administración de la Cadena de Suministro (Council of Supply Chain Management), varias décadas después de haber sido promulgada la Ley 9 de 1958, cuyo referente inmediato lo fue la Zona Libre de Colón, creada en 1948. Ello explica, a nuestro parecer, el incipiente alcance que se dio en estos regímenes al giro de operaciones de las empresas establecidas en zonas francas o de comercio internacional, basado en las primeras nociones y avances conceptuales en la materia; razón por la cual, a juicio de este Despacho, la evolución del contexto histórico en el cual surgió dicha Ley amerita una interpretación que permita adecuarla a los tiempos actuales.

En su obra “Estrategia para el Desarrollo Nacional”, el autor panameño Nicolás Ardito Barletta, describe la visión estratégica planteada en la década de los setenta desde la otrora Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, las prioridades establecidas en los planes y programas de acción, los proyectos, políticas públicas, leyes y normas que fueron puestas en práctica para su consecución, cuyo formato y esquema metodológico se han mantenido vigentes a través de diversas administraciones, como elementos de organización de objetivos nacionales y prioridades para el presente y futuro de nuestro país.

En dicho documento, se visualiza y recomienda como uno de los objetivos estratégicos para el desarrollo nacional, el crecimiento económico basado en exportaciones y, como una de las acciones de políticas públicas conducentes a este fin, la incorporación del Canal y de la Antigua Zona del Canal a la vida y desarrollo nacional. La visualización de una “Zona del Pacífico en Howard” en la Ley 21 de 1997, por la cual se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo de la Región Interoceánica y el Plan de uso, conservación y desarrollo del Área del Canal, y su posterior consecución mediante la Ley 41 de 2004, que crea del Área Económica Especial Panamá-Pacífico, dan cuenta de los avances registrados.

Debemos recordar que con la construcción del Canal de Panamá, nuestro país se constituyó en un importante eje del comercio internacional, al proporcionar a aquellos socios comerciales para los cuales la ruta es relevante, una reducción sustancial en el costo y

---

<sup>2</sup> MORA GARCÍA, Luis García. GESTIÓN LOGÍSTICA INTEGRAL. Las mejores prácticas en la cadena de abastecimientos. ECOE Ediciones, Bogotá, 2010, pág. 7.

tiempo de transporte. De allí que el Canal se convirtiera a su vez, en un eje dinamizador del desarrollo logístico de nuestro país, por el cual transitan cantidades enormes de carga. En este contexto, se visualizó como una de las principales fuentes de divisas para nuestra economía, las exportaciones provenientes del conglomerado de actividades de la región interoceánica (actividades económicas relacionadas con el canal interoceánico, el transporte y la logística), que sumado a los recursos e infraestructuras con los que cuenta nuestro país (puertos de clase mundial, zona franca y áreas de comercio internacional, carreteras, aeropuertos, el ferrocarril interoceánico, etc.), en forma integrada, debían contribuir a la formación de importantes centros multimodales de transporte y logística, como parte de una estrategia de crecimiento sostenido y sostenible para Panamá.

La Zona Libre de Colón y la antigua Base de Howard, actual Área Económica Especial Panamá Pacífico, constituyen importantes componentes de este conglomerado, que funcionan como puertos interiores y plataformas logísticas.

En lo concerniente al alcance de la actividad logística, el citado autor señala que las empresas que se dedican a operaciones de logística internacional desde Panamá *diseñan y administran sistemas de transporte de carga, reorganizan, desconsolidan y consolidan carga para sus clientes y proveen servicios temporales de almacenaje durante el transporte de carga, responsabilizándose del movimiento de la misma desde su punto de origen hasta su destino final.*

Como es posible observar, el ámbito de los servicios logísticos que se realizan en las zonas de comercio internacional establecidas en Panamá, como lo es el Área Económica Especial Panamá Pacífico, comprende un amplio abanico de procesos relativos a la administración del flujo de bienes y servicios. Sin embargo, si bien es cierto que al expedirse la Ley 9 de 1958, no se utilizó específicamente el término "logística" para referirse a las actividades que quedarían exoneradas de ser gravadas por los Municipios, como ya se ha indicado, el concepto de "logística" aplicado a los negocios se fue acuñando y ampliando con el pasar de los años, por lo que a juicio de este Despacho, actividades como el recibo, almacenamiento, transformación y expedición forman parte de los procesos logísticos en los tiempos actuales.

Igualmente se advierte que, potenciar el sector logístico es consustancial a la consecución del desarrollo económico sostenido y sostenible de Panamá y al pleno aprovechamiento de su posición geográfica, como principal recurso natural de nuestro país; de allí que deba entenderse que el diseño de políticas públicas orientadas a dotarlo de mayor competitividad, con la consecuente expedición de leyes de incentivos, son medidas que apuntan al logro de estos propósitos, cuyo impacto es eminentemente nacional. De allí que, a juicio de este Despacho, no pueden estas actividades ser objeto de tributos en el orden municipal, sino en conformidad con el artículo 245 de la Constitución Política, que dispone que son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera el Distrito, pero **la ley** podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia.

En consecuencia, este Despacho concluye en respuesta a su primera y segunda interrogantes, que a las empresas dedicadas a la actividad logística, establecidas dentro del Área Económica Especial Panamá-Pacífico, no les son aplicables las normas contenidas en el régimen tributario del Municipio de Arraiján y, por tanto, no pueden cobrarse a éstas impuestos municipales sobre tales actividades; salvo los impuestos, derechos o tasas sobre vehículos de ruedas.

Finalmente, en cuanto a su última interrogante, referente al procedimiento a seguir para la determinación de los impuestos municipales a cobrar a las empresas que se dedican a actividades complementarias, el citado Decreto Ejecutivo No. 170 de 2008, dispone en su artículo VIGÉSIMO PRIMERO, que para la determinación del monto a pagar en concepto de impuestos, las Empresas, Desarrolladores u Operadores que sean contribuyentes de impuestos municipales, deberán presentar anualmente una declaración jurada de actividades económicas, sobre las ventas o ingresos brutos generados el año anterior.

Por su parte, el artículo VIGÉSIMO SEGUNDO, señala que la Dirección de Asistencia a los Inversionistas de La Agencia, deberá suministrar a las Empresas, Desarrolladores u Operadores, el régimen tributario del Municipio y cualquier acuerdo que modifique el régimen tributario actual, deberá ser proporcionado por El Municipio a esta Dirección.

El artículo 16 del citado Acuerdo Municipal 82 de 2002, se refiere a la determinación del impuesto y distingue entre actividades generales y actividades complementarias. Al tenor del mismo, tratándose de actividades generales, el Municipio deberá proceder a identificar y clasificar la actividad principal, de conformidad al volumen anual de ventas o ingresos y, en concordancia con el artículo VIGÉSIMO PRIMERO del acuerdo de entendimiento, tomará como referencia las categorías establecidas en los cuadros 1 y 2 del Acuerdo, una vez identificada la actividad principal, se aplicará la tarifa impositiva correspondiente.

En el caso de las actividades complementarias desarrolladas por el contribuyente, la determinación del impuesto se hará de la siguiente manera:

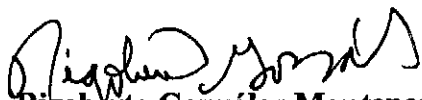
1. Si por su actividad principal quedó clasificado en categoría "Grandes Contribuyentes", pagará por la actividad complementaria la tarifa de nivel alto correspondiente a Medianos Contribuyentes.
2. Si por su actividad principal su clasificación corresponde a la categoría de "Medianos Contribuyentes", pagará por la actividad complementaria la tarifa de nivel medio de la categoría Pequeños Contribuyentes; y
3. Cuando por su actividad principal el contribuyente quede clasificado en la categoría "Pequeños Contribuyentes", pagará por las actividades complementarias la tarifa correspondiente al nivel inferior a la misma.

Por lo anteriormente expuesto, para la determinación del impuesto municipal a pagar por las actividades complementarias que realicen las Empresas, Desarrolladores u Operadores que operen dentro del Área Panamá-Pacífico, los funcionarios municipales del Área Panamá Pacífico, deberán seguir el trámite y procedimiento establecido en el Decreto

Ejecutivo 170 de 2008 y en concordancia con el Acuerdo Municipal N° 82 de 30 de agosto de 2002.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/au

