

Panamá, 18 de marzo de 2004.

Honorable señor  
AMADO A. SERRANO A.  
Alcalde Municipal del Distrito de Santa María  
Provincia de Herrera  
E. S. D.

Señor Alcalde:

A través de la presente, nos complace responderle la nota N°328/2,003 de 12 de noviembre de 2003, ingresada a este despacho el 3 de febrero de 2004. **En dicha nota nos solicita información jurídica del derecho que puedan tener los Municipios, y en especial, el Municipio de Santa María para el cobro de impuestos de construcción de carretera y puentes elevados.**

Antes de manifestarle nuestro criterio jurídico respecto a su interrogante, nos permitimos anotar consideraciones de importancia para dilucidar este tema.

Primeramente examinaremos los conceptos de impuestos nacionales, impuestos municipales y contrato de obra pública.

Impuestos nacionales: "Los que concentra la mayor precisión tributaria, normalmente son los impuestos indirectos, excepto los aduaneros y que se aplican en todo el país".<sup>1</sup>

Impuestos Municipales: "Aquellos que recaudan cada uno de los Municipios que componen cada jurisdicción".<sup>2</sup>

Contrato de obra pública: "Es un procedimiento mediante el cual el Estado, o entidad pública no estatal, indirectamente, a través de terceros, llevan a cabo una obra pública"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Valletta M. L: Diccionario Jurídico, Talleres Grafitos Nuevo Offset, Buenos Aires Argentina, 1999, pag. 383.

<sup>2</sup> Ob cit . pag. 383.

<sup>3</sup> Dromi, Roberto; Derecho Administrativo, Imprenta en España por Fareso S.A, Editorial de Ciencia y Cultura Buenos Aires Argentina, séptima edición 1998. Pag. 440.

Como podemos observar existen diferencias entre impuestos nacionales e impuestos municipales, debido a que los Municipios se le restringe el cobro de tributo a razón de su jurisdicción, es decir solo pueden establecer tributos, para las actividades que incidan dentro de su circunscripción.

En ese sentido las obras publicas de construcción, como carreteras o puentes elevados, son de repercusión nacional, es decir, trascienden la esfera municipal, por consiguiente, no pueden ser gravados con impuestos municipales.

Sobre este tópico, tenemos que el artículo 242 de la Constitución Política, nos señala:

Artículo 242:

"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."

De la norma reproducida se colige, que los Municipios pueden cobrar impuestos en aquellas actividades que afecten directamente su circunscripción territorial, de igual forma este artículo da la posibilidad que a través de leyes puedan establecer impuestos que no afecten directamente al Municipio; siempre y cuando no contradiga la prohibición legal de la doble tributación.

Con relación a este tema, la Procuraduría de la Administración, emitió concepto mediante Consulta N°C24 de 12 de diciembre de 2003, y el criterio es el siguiente:

"Por otra parte, se debe tener presente que la construcción, reparación y o mantenimiento de carreteras constituyen en todo caso una obra de carácter nacional. Ello es así, habida cuenta que las carreteras permiten intercomunicar a los sectores productivos e industriales con los centros de comercios y los servicios facilitando a su vez, las relaciones de consumo de bienes y servicios finales, originado de diversos puntos de la geografía nacional, por agentes económicos cuya procedencia es igualmente diversa.

Por ello, el tenor del artículo 242 de la Constitución Política, no es viable, conforme a Derecho, que los Municipios graven con impuestos la construcción de carreteras, aunque las mismas no se extiendan más allá de su circunscripción territorial del Municipio pues, a pesar de esta circunstancia, su incidencia o impacto trasciende los limites de la municipalidad."

De igual manera la Corte ha externado criterios en los siguientes Fallos:

Fallo de 21 de Noviembre de 1997- Acción de Inconstitucionalidad:

"El Pleno coincide con la opinión de tantos de los demandantes como del Procurador en cuanto a que la rehabilitación de la carretera David-Boquete constituyen una obra de carácter nacional, ya que es una importante vía de comunicación de uno de los sectores productivos y turísticos más valioso del país, y por tanto no incide únicamente en el distrito de Dolega , sino posee clara incidencia nacional."

Fallo de 22 de octubre de 2002 - Acción de Inconstitucionalidad:

"El Pleno considera que le asiste la razón al recurrente en cuanto a la violación del artículo 242 de la Constitución, pues lo que establece dicha norma fundamental es que si no existe una ley que expresamente consigne lo contrario, las obras tiene carácter nacional, no pueden ser gravadas con impuestos municipales, en virtud de la trascendencia fuera del distrito que poseen ".

Teniendo como fundamento las Sentencias emitidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, así como Dictámenes de este despacho, consideramos que no es viable que el Municipio de Santa María, le cobre el impuesto de construcción de carreteras y puentes elevados, que construyan obras de interés nacional y con evidencia más allá de ese Municipio.

Después del examen de la Constitución y de la ley concluimos este análisis señalándole que, no existe disposición legal alguna que respalde o permita el cobro de impuestos municipales por la construcción de carretera, razón por la cual no sería jurídicamente viable que los Municipios establezcan mediante Acuerdo, impuestos, tasa o contribución gravando dicha actividad, porque sería susceptible de ser demandada ante la Corte Suprema de Justicia, y lo más seguro es que se declare inconstitucional, como anteriormente se ha pronunciado, por darse fenómenos de la doble tributación, es decir, el cobro del impuesto por parte de la Nación y el Municipio, respectivamente..

Esperamos de este modo haber satisfecho a plenitud su inquietud, nos suscribimos, no sin antes expresarle nuestro más alto aprecio y consideración.

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/it/hf.