

Panamá, 20 de septiembre de 2011.
C-62-11.

Maestro
Iván Ulises Saurí
Alcalde del Distrito de Capira
E. S. D.

Señor Alcalde:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de dar respuesta a su oficio 638 DS-11, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si las empresas privadas deben o no pagar impuestos a los municipios, ya que éstos son entes autónomos, tienen un régimen impositivo y pueden gravar impuestos a través de acuerdos, de conformidad con la ley 106 de 1973.

Según se desprende del contenido de su nota, el Municipio de Capira confronta una disyuntiva con relación al cobro de los impuestos municipales a las empresas que realizan obras de edificación, reedificación e infraestructura al Estado o al Gobierno Central.

A efectos de poder dar respuesta al tema objeto de su interrogante, le indico que el artículo 52 de la Constitución Política de la República regula el principio de legalidad en materia tributaria, según el cual nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes.

Por su parte, el artículo 245 constitucional dispone que son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito, no obstante, la ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia.

El artículo 74 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973 “Sobre régimen municipal”, dispone que son gravables por los municipios las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen dentro del distrito. En concordancia con lo anterior, el artículo 75 del mismo cuerpo normativo, tal como quedó modificado por el artículo 39 de la ley 52 de 12 de diciembre de 1984, enumera las actividades que pueden ser objeto de impuestos municipales.

Con respecto a este tema, también creo oportuno citar la sentencia de 22 de octubre de 2009, expedida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por cuyo conducto dicho tribunal resolvió la acción de inconstitucionalidad interpuesta en contra del acuerdo 2 de 19 de enero de 2005, emitido por el Concejo Municipal del distrito de Natá, en el cual se fijaba el cobro de impuestos municipales a las actividades de construcción de obras de infraestructura tales como alcantarillados, puentes, carreteras, vados, etc., cuyo extracto pertinente es el siguiente:

“Sobre el particular, es importante resaltar que la Constitución y la ley señalan expresamente cuáles son las actividades o bienes que pueden ser gravados con impuestos municipales, **no figurando en dicho esquema, las obras de infraestructuras desarrolladas por el gobierno central.**

(...)

En cuanto al artículo 234 de la carta fundamental, cuyo texto indica que las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los Tribunales de la justicia ordinaria y administrativa; afirma el censor que la infracción se produce también de forma directa por omisión, pues la intención de la entidad municipal de gravar a la empresa contratista del gobierno central, con un impuesto que ni la Constitución ni la ley instituye, implica una medida contraria al deber público de la entidad municipal de cumplir la Constitución y las leyes de la República.

(...)

Planteado lo anterior, **el punto medular de la controversia se centra en la determinación de si las obras de infraestructura que el gobierno central adelante pueden ser gravadas por los municipios, cuando las mismas se desarrollen dentro de los límites territoriales del distrito recaudador.**

Sobre el particular, ya el Pleno de Corte ha expuesto su criterio, al reconocer que existen ciertas actividades que a pesar de tener una incidencia distrital o municipal se exceptúan de ser gravadas, precisamente por tener una incidencia de carácter nacional.(cfr. Fallo del Pleno de la Corte de 19 de diciembre de 2003)

(...)

De este modo, considerando que la obra que está realizando la activadora constitucional, consistente en la rehabilitación de la carretera Natá-La Toza-Huaca de Quijé, en la Provincia de Coclé, que tiene,

por las razones arriba anotadas, incidencia nacional y no municipal, debemos concluir que el Artículo 1° del Acuerdo N°2 de 19 de enero de 2005, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de Natá, mediante el cual se adicional al régimen impositivo municipal, el cobro de impuestos municipales a las actividades de construcción de obras de infraestructuras tales como alcantarillados, puentes, carreteras, vados, etc, vulnera los artículos 52, 234 y 245 de la constitución Política y así procede a declararlo.” (lo resaltado es nuestro)

En virtud del criterio jurisprudencial antes citado y conforme a las disposiciones constitucionales y legales ya mencionadas, esta Procuraduría concluye que las obras de infraestructuras públicas financiadas por el Estado o el Gobierno Central no se encuentran dentro de las actividades o bienes que pueden ser gravados por los municipios, así como tampoco lo están aquellas actividades que tengan incidencia de carácter nacional.

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

Atentamente,

Nelson Rojas Avila
Secretario General

NRA/au.