

Panamà, 16 de diciembre de 1996.

Señor

José C. Valdés

Alcalde Municipal
del Distrito de Atalaya.
Provincia de Veraguas.

Señor Alcalde:

Pláceme dar respuesta a su Oficio No. 224 de 18 de noviembre de 1996, en el cual se nos pregunta si aparte de lo establecido en el numeral 21 del artículo 75 de la Ley 106 de 1973, que se refiere al impuesto municipal establecido para las edificaciones y reedificaciones, puede alguna instancia gubernamental a nivel nacional exonerar el mismo, en base a que la construcción que se realizará, proviene de una donación internacional y la compañía que ejecutará el proyecto es particular.

En primer término, debemos tener presente que el Municipio como organización política de la comunidad, ha sido investido de cierto poder impositivo delimitado por el legislador (Potestad Tributaria Derivada), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución Política que a la letra dice:

"ARTICULO 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 municipales".

El poder de imposición que la Constitución Política le otorga al Gobierno Municipal, tiene como fundamento político-financiero, la de satisfacer las necesidades más apremiantes de los Distritos. Es importante destacar que la Corte

Suprema de Justicia en Sentencia de 26 de febrero de 1993, declaró que "...el principio de que los Municipios no pueden gravar lo que ya ha sido gravado por la Nación tiene rango Constitucional, pues deriva del artículo 242 que requiere que las rentas municipales y nacionales sean separadas, es decir, que no provengan de los mismos tributos, además de los aspectos contables de dicha separación".

De lo anterior se colige que, el Municipio puede imponer tributos municipales a todas las actividades industriales, comerciales y lucrativas que se desarrollan en el Distrito, teniendo como limitante tan sólo que "no puede gravar con impuestos municipales, actividades lucrativas que ya se encuentren gravadas con impuesto nacional".

De otra parte, tenemos que el artículo 245 de la Constitución Política, establece la prohibición de exoneraciones tributarias así:

"ARTICULO 245: El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal."

Una ligera lectura de esta norma constitucional, nos da a entender que el constituyente erigió una medida proteccionista de la autonomía tributaria municipal, prohibiéndosele al Estado toda injerencia que implique exención de tributos municipales, ya que este beneficio, sólo puede concederlo el propio Municipio mediante Acuerdo Municipal.

Ahora bien, en cuanto a su interrogante, de si alguna instancia gubernamental a nivel nacional puede o lo faculta la Ley, para exonerar este tipo de impuesto (construcciones y reedificaciones), por razones de donaciones internacionales, a una obra cuando la Compañía que ejecuta el proyecto es particular; es nuestra opinión que no existe ninguna autoridad nacional que pueda exonerar un impuesto municipal, pues la propia Constitución Política lo prohíbe (Art. 245 Ibib).

En el caso específico que se nos consulta, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, sobre el Régimen Municipal, reformada por la Ley No. 52 de 12 de diciembre de 1984, en su artículo 74, establece de manera general la potestad tributaria derivada que poseen los Municipios al disponer:

"ARTICULO 74: Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades, industriales comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito".

De igual forma, el artículo 75 ibídem, grava con impuestos municipales una serie de actividades, entre las que se encuentran las edificaciones y reedificaciones. Veamos:

"ARTICULO 75: Son gravables por los municipios, los negocios siguientes:

1...

2...

21 Edificaciones y reedificaciones

En sentido general, dichos conceptos se refieren a toda construcción o reconstrucción de lo destruido, ya que es menester recordar que el término edificación es sinónimo de construcción de alguna obra o proyecto; razón por la cual, es totalmente asimilable al caso tratado.

Como se observa de la norma transcrita, la misma no distingue si las obras de naturaleza pública, sujetas a este gravamen, son realizadas por particulares, por el Estado directamente, o por personas naturales o jurídicas nacionales o internacionales a cuenta del Estado, y tampoco hace referencia a su fuente de financiamiento sea interna o externa, pues el hecho generador está constituido por el carácter lucrativo que se persigue en la ejecución de la edificación o reedificación.

Por lo antes expuesto, opinamos que ninguna instancia gubernamental a nivel nacional, está facultada para exonerar el impuesto municipal de edificación y reedificación, independientemente de la fuente de financiamiento de la obra, pues el organismo idóneo para realizar exoneraciones de impuestos municipales es el Consejo Municipal del respectivo Distrito, por medio de un Acuerdo Municipal cuando se trate de obras que por su carácter benéfico y social en beneficio del Distrito, merezcan esa liberalización de pago o del gravamen.

De esta forma, deajo sentado mi criterio en torno al cobro del impuesto de edificación y reedificación por parte del Municipio de Atalaya. Reciba por tanto las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/13/ab