



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de noviembre de 2024
C-SAM-78-24

H. Concejal
Keira Navarro
Presidenta del Concejo
Municipio de Panamá.
E. S. D.

Ref: Exoneración del impuesto de construcción “Proyecto de Diseño y Construcción del Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá”.

Señora Presidenta del Concejo:

Con fundamento en el artículo 6 número 1 de la Ley 38 de 2000, “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento administrativo General y dicta otras disposiciones especiales*” nos proponemos dar respuesta a su nota No. CMP/DP/009 recibida el 23 de octubre del 2024, referente a la solicitud de exoneración de impuestos municipales por parte del Ministerio de Obras Públicas, a favor del “*Proyecto de Diseño y Construcción del Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá*”, y que concretamente eleva las siguientes interrogantes:

1. De conformidad con el Artículo 245 de la Constitución Nacional y los artículos 110 y 111 de la Ley 37 de 2009, ¿es aplicable el cobro de impuestos municipales de construcción a este proyecto que mantiene incidencia en los Distritos de Panamá y Arraiján?
2. ¿Al ser este proyecto de interés público, el Concejo Municipal está obligado a exonerar los impuestos municipales de construcción a este proyecto?
3. ¿Tiene el Ministerio de Obras Públicas la facultad y competencia para solicitar esta exoneración o debe solicitarla el Consorcio que llevará a cabo la obra?
4. En concordancia con la normativa actual que regula la materia, el Acuerdo Municipal 40 de 2011 y entendiendo que la obra no se lleva a cabo directamente por el Ministerio ¿el Consejo Municipal de Panamá puede aprobar o declinar la exoneración de estos impuestos municipales?

Sobre el contenido de la consulta, referente al cobro del impuesto de construcción al “*Proyecto de Diseño y Construcción del Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá*”, debemos indicar previamente, que el criterio que se expone no constituye un pronunciamiento vinculante ni de fondo de esta Procuraduría. Veamos:

Contextualización de la consulta

La consulta realizada por el Concejo de Panamá, surge con ocasión de solicitud presentada por el Ministro de Obras Públicas, al órgano colegiado, para que exonere del impuesto de construcción, como parte de los trámites para la obtención del permiso de construcción, al Consorcio Panamá Cuarto Puente (CPCP), encargado del proyecto “*Diseño y Construcción del Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá*”.

De igual manera, se advierte que el referido proyecto cuenta con la Resolución No. 86 de 20 de septiembre de 2018 (Gaceta Oficial No. 28617-B), que “*declara de interés público el Proyecto Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá, sus obras de infraestructuras, equipamientos e instalaciones, así como su operación, mantenimiento y explotación*”.

Consideraciones jurídicas previas

El poder tributario de los municipios, deviene de la propia Constitución Política, que prevé a favor de los municipios la competencia para aprobar o eliminar impuestos, según el artículo 242 Núm. 5 de la Constitución, así como la facultad para conceder exenciones sobre tributos de su competencia limitando, incluso al propio Estado ejercer dicha función, al ser competencia privativa del órgano de gobierno local conforme al artículo 248, también constitucional.

Pero esta facultad autárquica tributaria de los municipios, queda sujeta a lo siguiente: a que el impuesto a cobrar sea de carácter municipal establecido por la Constitución Política o la ley, que no tenga incidencia extraterritorial, se encuentre regulado mediante acuerdo municipal, y que no haya sido previamente gravado por la Nación.

Ahora bien, en cuanto a la exoneración tributaria municipal, y propiamente la exoneración del impuesto de construcción cuando se trate de obras públicas que trasciendan de la jurisdicción del distrito y cuya finalidad sea la “utilidad pública”, ha propiciado una copiosa jurisprudencia, en los dos tópicos fundamentales de la consulta. En cuanto a la diferencia entre **el permiso de construcción** y **el impuesto de construcción**, y la posibilidad de ejercer la potestad tributaria municipal del cobro del impuesto de construcción, cuando se trate de una obra pública de alcance extraterritorial.

Atendamos la primera de estas, el permiso de construcción, viene a constituir un trámite dentro de la esfera administrativa, atribuida al alcalde en función de policía material de conformidad con el artículo 1313 del Código Administrativo, que dice: “*En las ciudades, pueblos y caseríos no se podrá construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros, que encierren patios o jardines, sin el permiso de la primera autoridad local de Policía, la que indicará por sí o por medio del empleado o personas en quienes delegue esta facultad, la línea del edificio o muro y demás prescripciones que a este respecto se establecen y las que dicten los respectivos consejos municipales*”. Se entiende de policía, por ser su naturaleza de orden público y conlleva que, al emitirse el permiso, debe comprobarse que la actividad cumple con los requisitos observados en la normativa.

Para obtener el permiso de construcción, señala el artículo 1319 del Código Administrativo, el interesado presentará su solicitud, al alcalde o funcionario delegatario de la función, la que deberá estar firmada por el dueño o encargado legal de la obra, es decir, puede ser el titular del proyecto, el contratista o a quien el dueño haya delegado. El otorgamiento del permiso, queda sujeto al cumplimiento de la regulación que establezca el

gobierno local mediante acuerdos y decretos, incluyendo las demás normativas generales que le son aplicables. Así el permiso de construcción, su expedición puede generar el pago de una tasa de gestión, con base en el artículo 76 (numeral 4) de la Ley 106 de 1973 denominada “licencias para construcciones de obras”, que no debe confundirse con el impuesto de “Edificaciones y Reedificaciones” del artículo 75 (numeral 21) de la misma Ley 106, y que no debe interpretarse que el pago del permiso, se ha de tasar en la misma forma que el impuesto, porque no lo es.

El impuesto de construcción llamado así, al gravamen que paga el contribuyente, fundamento en artículo 75 (numeral 21), suele denominarse, en los regímenes tributarios de los municipios como impuesto de construcción, permiso de construcción, y que en el régimen tributario del Municipio de Panamá, aprobado mediante acuerdo Municipal No.40 de 2011¹, corresponde al rubro “Edificaciones y Reedificaciones”, “Impuesto de Construcción de Edificaciones Adiciones a Estructuras Existentes y Demoliciones”.

Es decir, son situaciones separadas, mientras que una responde a una actuación en función de autoridad de policía, la otra, será en ejercicio de la acción tributaria municipal. Ahora bien, es de observar que ciertos reglamentos municipales, condiciona la expedición del permiso de construcción, al pago previo del impuesto, tal es el caso del acuerdo Municipal No.281 de 2016 de 6 de diciembre de 2016², aprobado por el Concejo de Panamá, sobre obras y construcciones, que en el artículo 55, establece lo siguiente: “*Presentados los documentos requeridos para la obtención del permiso de construcción visto bueno, la DOYC fijará de inmediato el impuesto de construcción a pagar...*”

En el Fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de 30 de septiembre de 1998³, reiterado en otros fallos de la misma Sala⁴, hace esta necesaria distinción entre permiso, el impuesto de construcción, y la actividad gravable a las empresas sujetas al pago de impuesto municipales por realizar una actividad de carácter lucrativa. Veamos:

“La Sala observa que el demandante confunde el pago del derecho del permiso de construcción con el pago del impuesto municipal por la construcción como una actividad comercial lucrativa, y también confunde el concepto de impuesto de edificación y reedificación.

El permiso de construcción, tal como lo indica su nombre, es la autorización, permiso o licencia que la Alcaldía otorga para que el propietario de un predio y un constructor inicien y ejecuten una construcción. El artículo 76 de la Ley de los Municipios les faculta para cobrar un derecho o una suma de dinero determinada para la expedición de ese permiso.

Por otra parte, el artículo 75 de la Ley 106 de 1973, indica que la actividad de edificar y reedificar es gravable por los Municipios. Este impuesto recae sobre la construcción y se calcula en base al valor de la obra construida. Para ello es necesario que un técnico conocedor de la materia evalúe la obra e informe a las autoridades correspondientes para que sean éstas quienes determinen el impuesto a pagar en este concepto.

¹ Acuerdo No. 40 de 2011 “Por el cual se reorganiza y actualiza el Sistema Tributario del Municipio de Panamá. G. O. 26787.

² Acuerdo No. 281 de 2016 “Por el cual se dictan disposiciones sobre los procesos de revisión y registro de documentos para la construcción y obtención de los permisos para nuevas construcciones, mejoras, adiciones, demoliciones y movimientos de tierra dentro del Distrito de Panamá, y se subroga el Acuerdo No. 193 de 21 de diciembre de 2015”. Cfr. G.O.28194-B.

³ Registro Judicial de Septiembre de 1998.

⁴ Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 22 de enero de 2024. Página electrónica del Órgano Judicial. <https://www.organojudicial.gob.pa/>.

Este impuesto sobre la edificación o reedificación no debe confundirse con los impuestos municipales que deben pagar las empresas que se dedican al negocio de la construcción dentro de un determinado Distrito, puesto que este impuesto surge de la actividad comercial lucrativa que realizan estas empresas.”

Así, en reiteración de lo anterior, indistintamente de que se trate de una obra pública del Estado, este exenta o exonerada del pago de impuesto municipal de construcción, requiere obligatoriamente que se expida el permiso de construcción a favor del dueño de la obra o contratista o encargado, mismo que se entiende personal e intransferible salvo las excepciones que establezcan la propia ley o reglamento.

Sobre la exoneración del pago del impuesto de construcción

En términos generales, la exoneración tributaria ha de ser entendida como una dispensa del pago de una obligación tributaria a favor del contribuyente de no pagar el gravamen. Es una prerrogativa del Estado o del municipio, que busca con el sacrificio fiscal obtener otros beneficios.

En la Sentencia de 4 de agosto de 2022, el Pleno de la Corte, que examina la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 106 de 1974, se refirió al concepto de exoneración así: “... *en Derecho Tributario, la exoneración es el beneficio o privilegio establecido por la ley, en forma expresa, a través del cual, un hecho económico imponible deja de serlo, con carácter temporal o permanente. En este caso, es importante tener en cuenta que los hechos imponibles y el deudor tributario existen, pero que por una ficción legal se les excluye del campo de influencia del tributo.*”⁵

En principio, lo dicho por Corte, la exoneración de cualquier tributo, requiere sea contemplada en una ley, que al trasladarlo a la esfera municipal, sería mediante acuerdo. La exoneración implica que el obligado tributario, queda excluido de pagar el gravamen, a pesar de recaer en él, los supuestos que lo obligan. Sobre lo mismo, el artículo 32 del Código Tributario⁶, en su último párrafo establece que, “*En los supuestos de exención o exoneración e incentivos, a pesar de realizarse el hecho generador, la ley exime del cumplimiento de la obligación tributaria principal.*”

En virtud del artículo 248 de la Constitución Política, la exoneración de impuestos municipales solo puede ser concedida por el Concejo, a través de acuerdo, limitación que se autoimpone el Estado, al señalar que, “*El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante acuerdo municipal.*”

A su vez, la Ley 106 de 1973, contentiva del Régimen Municipal, establece en el último párrafo del artículo 76 que; “*Estarán exentos de derechos y tasas: La Nación, la Asociación Intermunicipal de la que forma parte el Municipio que la impone y los pobres de solemnidad*”. Es decir, quedan excluido de obligaciones tributarias municipales por disposición de ley los sujetos pasivos indicados en dicho artículo. Entendiendo a la Nación, en su concepción más amplia, aquella a que se refiere el artículo 1940, del Código Judicial, en cuanto a que, “*Los términos empleados en este Código se entenderán en el sentido que*

⁵ Cfr. G.O. No. 29637-A.

⁶ Ley No.76 de 13 de febrero de 2019. “Que aprueba el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá”. G.O 28714-B

a continuación se establece: 1. Por Estado ha de entenderse la Nación, el municipio o cualquier entidad pública autónoma o descentralizada; (...)".

Además de lo señalado en la Constitución y el régimen municipal, el Municipio de Panamá, en el Acuerdo Municipal No. 40 de 2011, "Por el cual se reorganiza y actualiza el sistema tributario, del Municipio de Panamá" aprobado por el Concejo de Panamá, desarrolló los términos en que otorgan y prosperan las exoneraciones, que para mejor ilustración pasamos a citar:

“Artículo 14: Están exentos del impuesto, o contribuciones las siguientes actividades y servicios:

1. El ejercicio de las profesiones liberales, de los oficios y las artes.
2. Estarán exentos de derechos y tasas:
 - a. La Nación
 - b. La Asociación intermunicipal
 - c. Los pobres de solemnidad
3. Los impuestos, contribuciones, derechos y tasas que determine el Concejo Municipal, conforme a la Ley.

Artículo 15: La exoneración del pago de tasas, derechos, impuestos o de cualesquiera otros Tributos Municipales se concederá solamente cuando esté basada en comprobadas razones de beneficios social, moral, cultural o educativo, y no podrán en ningún caso tener carácter personal.

Artículo 16. (...).

Artículo 17: Son actividades que conforme a las disposiciones del presente Acuerdo, pueden ser exoneradas del pago de Tributos Municipales, las siguientes:

1. Las construcciones, adiciones, reparaciones o demoliciones de edificios y estructuras.
2. La realización de bailes, ferias, tómbolas, teletones, rifas y los espectáculos artísticos, teatrales o deportivos.

Artículo 18: Son motivo de exoneración Tributaria Municipal las actividades señaladas en el artículo anterior, cuando estas sean realizadas, así:

1. Cuando sean ejecutadas en forma directa por Ministerios, Agencias del Estado, Instituciones Autónomas o Semiautónomas, Municipios, Asociaciones de Municipios, Juntas Comunales o Locales.
2. Cuando sean ejecutadas en forma directa por instituciones religiosas de cualquier credo, instituciones públicas o privadas, de beneficencia social, cultural o educativa, asilos, hospicios, seminarios conciliares, hospitales, orfanatos u otras análogas.

Se entiende por forma directa, cuando la propia institución realiza la obra o actividad bajo su responsabilidad, con su propio personal, y administración del proyecto o actividad.

Artículo 19: Los Ministerios, Entidades Autónomas o Semiautónomas del Estado, Municipios, Juntas Comunales o Locales, las Instituciones Religiosas, de beneficencia social, pública o privada, clubes u **otras cuando realicen obras o actividades por intermedio de personas naturales o jurídicas, empresas o Corporaciones de carácter privado, mediante contratación, exigirán a éstos cumplir con el pago de los Tributos Municipales correspondientes.**

Se exceptúa el pago de los Tributos Municipales a las personas naturales o jurídicas, empresas o corporaciones privadas, Juntas Comunales, Clubes Cívicos, Iglesias y Asociaciones Benéficas en los siguientes casos:

1. Cuando las obras, servicios o actividades las realicen gratuitamente para los Ministerios, Agencias del Estado, Entidades Autónomas o Semiautónomas, Municipios, Juntas

- Comunales o Locales, Instituciones Privadas de beneficencia, o religiosas de cualquier culto.
2. Cuando las actividades sean realizadas directamente por las instituciones con la exclusiva finalidad comprobada para obtener ingresos destinados a obras, servicios o actos del beneficio social, de salubridad pública, educativa o cultural.
 3. Cuando las actividades culturales, artísticas o de otra naturaleza con fines de beneficio social sean realizadas por las instituciones, clubes, comités u otras mediante convenios con personas naturales o jurídicas siempre y cuando en dichos convenios se establezca que las instituciones benéficas recibirán no menos del 25% de lo recaudado, sujetos a aprobación.

Artículo 20: Todas las exoneraciones establecidas en el Artículo No. 19 de este Acuerdo, o cualquier otra exoneración de Tributos Municipales, deberá ser concedida mediante Acuerdo dictado por el Consejo Municipal.” (El resaltado es nuestro)

Para los efectos procedimentales, el municipio de Panamá, cuenta con su propio marco regulatorio, que precisa en el artículo 20, que la exoneración debe ser concedida por el Concejo. El obligado tributario debe cumplir con las condiciones y supuestos, para que pueda ser concedida al interesado de forma expresa.

Sobre el asunto de fondo, si deben o no pagar impuestos municipales las obras públicas del Estado, que trascienden los límites del municipio; en los artículos 110 y 111 de la Ley 37 de 2009, pretende el aseguramiento del pago de impuestos municipales por parte de las empresas contratistas a los municipios, en base al artículo 245 de la Constitución Política, y el concepto de extraterritorialidad, que ha sido objeto de análisis por el Pleno de la Corte de Justicia y la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sentencia de 7 de febrero de 2019, sobre la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el segundo párrafo del artículo 110 de la Ley 37 de 2009⁷, que señala lo siguiente: *“Cuando los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolle”* entre otras consideraciones de interés, indicó lo siguiente:

“(…)

Ante el marco jurídico expuesto, resulta evidente que lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 110 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, no infringe el texto del artículo 245 de la Constitución Política, por cuanto, como bien señala la Procuradora General de la Nación, la norma constitucional desarrolla la competencia de los impuestos municipales que, como regla general, son los que no tengan incidencia fuera del Distrito respectivo, por lo que puede solo puede ser municipal un impuesto que se genere en esa circunscripción territorial.

No obstante, la norma constitucional impone una excepción, derivando en la Ley la potestad de determinar que los impuestos sean municipales, a pesar de tener esa incidencia extradistrital. Lo que conlleva la posibilidad de que exista la extra municipalidad que ha abordado la Ley 37 de 29 de junio de 2009.

Y es que, el artículo 245 de la Constitución Política se desprende que si no existe una ley que expresamente establezca lo contrario, las obras que tienen carácter nacional no pueden ser gravadas con impuestos municipales.

⁷ Artículo 110. Las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades, que presten servicios Cuando los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolla o se encuentren radicados los bienes objeto del gravamen municipal, cualquiera que fuese el domicilio del contribuyente.

Cuando los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolla.

Sin embargo, de ningún modo se puede afirmar que, con lo dispuesto por el segundo párrafo de la norma demandada, se conceda a los Municipios la facultad o potestad de fijar y cobrar los impuestos con incidencia extradistrital, que no estén previamente determinados por disposición expresa de Ley, pues, como es sabido, la potestad tributaria de los Municipios es derivada, a diferencia de la del Gobierno Central que es originaria. Es decir, la norma impugnada no le permite a las autoridades municipales, de modo alguno, la potestad de gravar con impuestos inexistentes a los contribuyentes.” **(El resaltado es nuestro)**

Por su parte, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 1 de agosto de 2022, en demanda promovida en contra de una resolución del Municipio de La Chorrera, que procuraba sancionar a la empresa contratista del proyecto Corredor de las Playas, en referencia al concepto de extraterritorialidad al amparo del artículo 245 de la Constitución, y del artículo 110 de la Ley 37 de 2009, señaló lo siguiente: *“Desde la óptica, los Magistrados que integran esta Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, subrayan que no existe en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico positivo, una norma con rango Legal, que faculte expresamente a los Municipios para establecer un impuesto de construcción de obras viales contratadas por el Estado, con incidencia extraterritorial.”*

En cuanto a lo observado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, todo parece indicar que para que el impuesto de construcción de obras viales, contratadas por el Estado pueda ser cobrado por los municipios, es necesario que una ley así lo determine.

Por otro lado, en materia de contrataciones públicas, en el marco de la Ley 22 de 2006, en el Decreto Ejecutivo No 439 de 2020 *“Que reglamenta la Ley 22 de 2006, que regula la Contratación Pública”*, sobre las formalidades y requerimientos de la propuesta de selección de contratista, prevé la necesidad que la entidad contratante, incluya el pago de los impuestos, sin determinar si la obra es de utilidad pública o no. El artículo 78 del decreto ejecutivo de la referencia, tampoco realiza una distinción entre impuestos nacionales de los municipales, por lo que entendemos, que no los excluye, veamos:

Artículo 78. IMPUESTOS APLICABLES: La entidad deberá incluir en los pliegos de cargo o términos de referencia los impuestos que resulten aplicables a la adquisición de bienes, servicios u obras objeto de procedimiento de selección de contratista.

Cuando el pliego de cargos o términos de referencia exija a los proponentes que incluyan en su propuesta además del precio, dichos impuestos y el proponente omita presentarlos dentro de su propuesta, se entenderá que los incluye en el precio.

Aun cuando la entidad no lo señale en el pliego de cargos o términos de referencia, es obligación del proponente incluir en su propuesta todos los impuestos que deban aplicarse de acuerdo con las leyes vigentes en la materia.

Cuando una entidad esté exonerada del pago de impuesto y el proponente lo incluyera en su propuesta, se tendrán como no puestos y la entidad deberá considerar el monto propuesto sin incluir los impuestos.

...

A la atenta lectura del artículo 78, la entidad pública contratante tendrá la obligación de incluir en el pliego de cargos los impuestos que resulten aplicables, el contratista deberá hacer el cálculo e incluirlo en la propuesta que será pagada ante la entidad de gobierno nacional o local que corresponda.

En este entender, sobre las responsabilidades contractuales adquiridas por los contratistas en el marco de un contrato con el Estado, fíjese lo observado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 3 de diciembre de 2021, en demanda de nulidad presentada en contra de la Resolución No. 01-2017 REC de 22 de septiembre de 2017, dictada por la alcaldía del Municipio de Pinogana, en la que se sancionó a la empresa Constructora Urbana, S.A (CUSA), al pago de una multa por estar en ejecución de una obra sin contar con el permiso de construcción, la Sala Tercera, estimó **declarar legal** la referida resolución alcaldía, señalando que, cito:

“En este punto, debemos resaltar el contenido de los, previstos en el capítulo II "Rentas e impuestos Municipales" del Título X "Obligación Tributaria Municipal", modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que hacen alusión al cobro de determinados impuestos municipales, los cuales contemplan lo siguiente:

Artículo 110. Las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades, que presten servicios o se encuentran radicados los bienes objeto del gravamen municipal, cualquiera fuese el domicilio del contribuyente. Cuando los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolla.

Artículo 111. Cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por las empresas privadas, estas deberán pagar obligatoriamente a los municipios, los impuestos, los derechos o las tasas correspondientes." Finalmente, la Cláusula vigésima cuarta del Contrato AL-1-31-15 suscrito entre el Estado panameño, a través del Ministerio de Obras Públicas, y la contratista Asociación Accidental Caminos de Darién, el 4 de agosto de 2015, relativo al Diseño y Rehabilitación C.P.A. -Agua Fría-Santa Fe- Yaviza, Tramo: Meteti-Canglón, en la provincia de Darién, establece claramente:

"...

VIGÉSIMA CUARTA: CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES.

EL CONTRATISTA se obliga a cumplir fielmente con todas las leyes, decretos, ordenanzas provinciales, acuerdos municipales, disposiciones legales ('Leyes') y asumir los gastos que estas establezcan, sin ningún costo adicional para EL ESTADO." (resaltado es nuestro)

Todo lo anteriormente anotado, permite a la Sala concluir que la actuación de la Alcaldía del Municipio de Pinogana, se ajusta a derecho, de modo que no se configura la violación del artículo 75 (numeral 21) de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 ni de los artículos 110 y 111 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 y el artículo 44 del Acuerdo No. 06 de 19 de noviembre de 2003, modificado por el Acuerdo No. 06 de 30 de septiembre de 2015. Por tanto, no es viable acceder a la pretensión de declarar ilegal el acto impugnado.”

Conclusiones

Luego del análisis precedente, respondemos a sus interrogantes en los siguientes términos. Veamos:

1. De conformidad con el Artículo 245 de la Constitución Nacional y los artículos 110 y 111 de la Ley 37 de 2009, ¿es aplicable el cobro de impuestos municipales de construcción a este proyecto que mantiene incidencia en los Distritos de Panamá y Arraiján?

Sobre la extraterritorialidad de los impuestos municipales, dice la Sala Tercera en su fallo de 1 de agosto de 2022, que “no existe en la actualidad en nuestro ordenamiento jurídico positivo, una norma con rango Legal, que faculte expresamente a los Municipios para establecer un impuesto de construcción de obras viales contratadas por el Estado, con incidencia extraterritorial.” Y siendo que el proyecto “Diseño y Construcción del Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá”, trasciende de los límites del distrito de Panamá, la viabilidad del cobro del impuesto, queda sujeta a lo interpretado por el órgano judicial en sus fallos y sentencias, tanto del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y sus salas.

2. ¿Al ser este proyecto de interés público, el Concejo Municipal está obligado a exonerar los impuestos municipales de construcción a este proyecto?

Recuérdese, que la exoneración es una facultad del ente público, que actúa como sujeto activo dentro de la relación tributaria, y el que decide establecer un régimen especial general, en el que el obligado a tributar queda exento del pago. Es por eso, que la propia ley de régimen municipal, excluye del pago de tributos a la Nación, la asociación municipal a la que pertenezca el municipio y los pobres de solemnidad. Ahora bien, bajo esta premisa general, el Municipio de Panamá, a través del Acuerdo 40 de 2011, establece quienes son sujetos al beneficio de la exoneración del impuesto de construcción y el procedimiento para otorgarlo.

Además está decir, que ni la Constitución Política, ni la ley, establecen como obligación del municipio conceder la exoneración del impuesto, aunque sí, determina quienes no están sujetos a gravamen municipal.

3. ¿Tiene el Ministerio de Obras Públicas la facultad y competencia para solicitar esta exoneración o debe solicitarla el Consorcio que llevará a cabo la obra?

De acuerdo con el artículo 1319 del Código Administrativo, el trámite para la obtención del permiso de construcción puede ser presentado por el dueño o encargado legal de la obra, así que lo mismo, consideramos que la solicitud de exoneración para la obra estatal denominada “Diseño y Construcción del Cuarto Puente sobre el Canal de Panamá”, nada impide que sea presentado por el que haya solicitado el permiso, sea el dueño o el contratista.


4. En concordancia con la normativa actual que regula la materia, el Acuerdo Municipal 40 de 2011 y entendiéndose que la obra no se lleva a cabo directamente por el Ministerio ¿el Consejo Municipal de Panamá puede aprobar o declinar la exoneración de estos impuestos municipales?

En atención a la competencia que le otorga el artículo 245 de la Constitución Política, la exoneración de impuestos municipales, solo puede ser declarada mediante acuerdo municipal, es decir expedido por el Concejo.

Por último, los demás impuestos municipales que deban pagar la empresa, contratista y sub contratista del proyecto en razón de las actividades lucrativas que desarrollen, no deben

entenderse como parte del permiso de construcción, quedando sujetas al pago correspondiente. A esta conclusión hemos llegado, reiterando que la misma no es una opinión vinculante ni concluyente de este despacho.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/av.

Exp. SAM-CON 72-24