



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de agosto de 2023  
C-SAM-37-23

Licenciada  
**Paula María González Ferreiro**  
Alcaldesa del Distrito de Penonomé  
Provincia de Coclé  
E. S. D.

**Ref: Cobro de un impuesto como permiso de construcción por instalación de paneles solares u otros equipos para generación y distribución de energía eléctrica.**

Señora Alcaldesa:

Hago referencia a su Oficio No.370-23 de 28 de junio de 2023, por medio del cual consulta a esta Procuraduría, lo siguiente, cito:

*“¿Tiene el Municipio de Penonomé competencia legal para cobrar por los PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN a las empresas que vayan a instalar paneles solares u otros equipos para la generación, distribución de energía eléctrica o renovables?”*

Frente a la inquietud expuesta, esta Procuraduría en cuanto a sí es legal, cobrar por los permisos de construcción aplicable a las empresas que vayan a instalar paneles solares u otros equipos para la generación, distribución de energía eléctrica, debe advertir que no podría emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez o legalidad, sobre normativa aprobada por la autoridad local, ya que de hacerlo, sería transgredir los límites que nos impone la ley, por ser ello una actuación que le compete privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, el artículo 97 del Código Judicial y el artículo 2 de nuestra Ley 38 de 31 de julio de 2000, Que regula el procedimiento administrativo en general, en cuyo texto se señala lo siguiente:

**“Artículo 2.** Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, **excluyendo las funciones jurisdiccionales**, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.”

Sobre el tema de presunción de legalidad de los actos; la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, manifestó lo siguiente:

“...

Dentro del contexto anterior, Carlos Sánchez en su obra Teoría General del Acto Administrativo señala que la presunción de legalidad significa que, una vez

emitidos los actos administrativos se considera que están ajustados a derecho, esto es, a las normas jurídicas que le son de obligatoria observancia y cumplimiento. Agrega también, que la legitimidad del acto administrativo no necesita ser declarada previamente por los tribunales, pues, se entorpecería la actuación misma, que debe realizarse en interés público (SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. Teoría General del Acto Administrativo. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 1995. pág. 5). En este sentido, el autor Carlos Rodríguez Santos señala, entre otros aspectos, que los actos administrativos deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, agregando que, la misma puede ser expedido viciado, pero se presume legal y conserva su vigencia hasta que no sea declarado nulo por la jurisdicción contencioso administrativa (RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel. Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Librería del Profesional. Santa Fe de Bogotá. 1996. pág. 53). De lo anterior colegimos que, la ejecutoriedad permite que una vez que el acto administrativo está en firme, sus efectos se cumplan aun en contra de la voluntad del administrado.

En la misma línea de pensamiento, la jurisprudencia de la SALA TERCERA ha dejado claramente establecido su criterio sobre la presunción de legalidad de los actos administrativos; al respecto, en fallo calendado 3 de agosto de 2001, señaló, que están revestidos de legalidad porque se presumen expedidos conforme a derecho, de modo tal que quien afirme o alegue su ilegalidad debe probarla plenamente (Sentencia Cerro, S. A. contra Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá) y, en sentencia de 19 de septiembre de 2000, identificado como Rolando García contra la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá, señaló que la presunción que ampara dichos actos es una presunción "*iuris tantum*"; pues, no es absoluta, puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario que indica la inexistencia de un hecho o derecho; por tanto, no es un valor imperioso, puede ser invertido acreditando que un acto es ilegítimo, como lo son los actos administrativos que pueden ser desvirtuados por el demandante al demostrar que los mismos violan el orden jurídico existente.  
..."

No obstante, por la importancia que reviste el tema objeto de su consulta y, con las reservas que nos impone el ordenamiento positivo, respecto a la emisión de nuestro criterio jurídico, procederemos a brindar una orientación general, indicando que la opinión expresada no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente y vinculante.

Ante su interrogante, si el "permiso de construcción" puede ser cobrado a las empresas dedicadas a la instalación de paneles solares u otros equipos para la generación y distribución de energía eléctrica, esta Procuraduría estima que, el municipio puede cobrar a los interesados dicho permiso, en atención a la obra constructiva que se vaya a realizar, conforme a los términos establecidos en la Ley, y en la normativa municipal.

Como cuestión fundamental, téngase presente que, el cobro de los tributos nacionales o municipales, tienen reserva de ley, de ahí el latinajo "*Nullum tributum sine lege*", no hay tributo si no está en la ley, principio que consagra la Constitución Política, en su artículo 52, dice: "*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*". De la misma

manera, la propia Constitución en el artículo 245, en el ámbito tributario municipal, determina que *“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”*, y que en obediencia al principio de legalidad, su cobro debe estar claramente determinado en el acuerdo municipal que regula su cobranza.

En el marco de la función tributaria municipal, al tenor de su consulta, es preciso desarrollar, la diferencia que yace entre lo que es el permiso de construcción *“per se”* del impuesto de construcción, en expresa alusión de las empresas dedicadas a la instalación de paneles solares relacionadas con la prestación del servicio público de generación eléctrica, confundiendo el permiso de construcción con el impuesto de construcción cuyo gravamen, de este último se calcula en base al valor de la obra.

Sobre el permiso de construcción, la ley decanta en los municipios la facultad para autorizar la construcción de obras. Esta atribución la confiere el artículo 1313 del Código Administrativo al alcalde, en función de policía material. En adición a ello, el 1319, dice que, la solicitud de permiso para construir, reconstruir, reparar, adicionar o alterar edificios o muros, se hará por escrito, debiendo estar firmado por el dueño o encargado legal de la obra. De tal suerte que, la falta de este permiso, puede dar lugar a la imposición de multa, conforme lo establece el artículo 1319 de este Código.

Por ese trámite, los municipios pueden establecer en su régimen impositivo, una tasa de gestión permitida por la Ley 106 de 1973, en el artículo 76 (numeral 4) *“licencias para construcción, pero este permiso no debe confundirse con el denominado “impuesto de construcción”, aunque es probable que en algunos regímenes impositivos, al impuesto de construcción se le denomine “permiso de construcción”, y que advertimos son de naturaleza distintas, mientras que el permiso constituye un acto de la administración que faculta al solicitante construir; el impuesto, generalmente es el gravamen aplicable sobre el valor de la obra, cuya base imponible se sustenta en el artículo 75 (numeral 20) de la Ley 106 de 1973, que prevé a favor de los municipios su cobro bajo la denominación de “Edificaciones y reedificaciones”, una vez quede contemplado en el régimen impositivo del gobierno local.*

Es probable también, que los municipios vinculen la expedición del permiso de construcción al pago previo del impuesto de construcción. Bajo este marco, observamos que en el municipio de Penonomé, de conformidad con el Acuerdo No. 14 de 7 de septiembre de 2001, *“Por el cual se dictan disposiciones sobre construcción, adiciones de estructuras, mejoras, demoliciones y movimientos de tierras en el Distrito de Penonomé”*<sup>1</sup>, en el artículo 8, Núm. 6, establece entre los requisitos para la obtención del permiso, ***“Pagar el impuesto de Construcción respectivo, conforme a lo establecido en el Régimen Impositivo Municipal, vigente, previo avalúo de la obra realizado por el departamento de Ingeniería Municipal, por lo que el plano permanecerá en el departamento máximo 48 horas”***.

En relación, a aquella parte de su consulta, respecto a que sí el interesado en obtener el permiso de construcción, debe estar inscrito en el registro de contribuyente del municipio,

---

<sup>1</sup> Cfr. Gaceta Oficial Digital 24, 421.

sobre el particular, el artículo 110 de la Ley 37 de 2009, establece que, “*Las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades que presten servicios o se encuentren radicados los bienes objeto del gravamen municipal, cualquiera que fuera el domicilio del contribuyente*”, por lo que, el contribuyente, puede tener su domicilio tributario en otro municipio, pero ello no lo exime de cumplir con los requisitos para el trámite del permiso de construcción en la jurisdicción en el que lo solicita. En este tema, la Procuraduría de la Administración tuvo a bien referirse en la nota C-SAM-020-2021 de 5 de julio de 2021 de la que adjuntamos copia.

Por otra parte, no podemos soslayar que su consulta se concreta a los permisos de construcción de las empresas dedicadas a la instalación de paneles solares, distribución de energía eléctrica. En este caso, deberá observarse lo dispuesto en el artículo 3 del Texto Único de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997 “*Que dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad*”, que señala que, la generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente se consideran servicios públicos de utilidad pública. En tanto que la Ley 26 de 1996, en su modificación por la Ley 24 de 30 de junio de 1999, excluye a los municipios de gravar con tributos lo relativo a los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión, así como la transmisión y distribución, de gas natural, tal como quedo consignado en el artículo 43. Veamos:

“**Artículo 43.** El artículo 3 de la Ley 26 de 1996 queda así:

**Artículo 3. Competencia.** El Ente Regulador ejercerá el poder de regular y controlar la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión, así como la transmisión y distribución de gas natural, en adelante llamados servicios públicos, según lo establecen la presente Ley y las leyes sectoriales.

**Por tener incidencia de carácter nacional y, por ende, extra distrital, y para los fines legales correspondientes,** los servicios públicos de abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión, así como la transmisión y distribución, de gas natural, y los bienes dedicados a la prestación de tales servicios, solamente estarán gravados con tributos de carácter nacional, entre ellos, la contribución nacional establecida en el artículo 5 de la presente ley. **Por lo tanto, dichas actividades, servicios o bienes destinados a la prestación de los servicios públicos antes mencionados, no podrán ser gravados con ningún tipo de tributo de carácter municipal, con excepción de los impuestos de anuncios y rótulos, placas para vehículos y construcción de edificaciones y reedificaciones.**

La administración de los concesionarios que prestan los servicios públicos antes mencionados, no estará sujeta a ninguna medida cautelar.

Adicionalmente, los bienes inherentes a la prestación de los servicios públicos de radio, televisión, tampoco estarán sujetos a medidas cautelares, salvo que estos

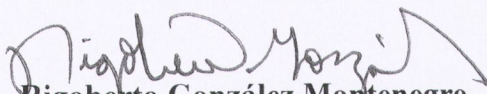
bienes garanticen obligaciones contractuales contraídas por sus propietarios.” (El resaltado en negrita es nuestro)

De la norma transcrita, se colige que siempre que se refiera a actividades relacionadas con los servicios o bienes destinados a la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad, telecomunicaciones, radio y televisión, así como la transmisión y distribución de gas natural, **los municipios sólo podrán cobrar los tributos de anuncios y rótulos, placas para vehículos y construcción de edificaciones y reedificaciones.**

A manera de conclusión, esta Procuraduría de la Administración, es de la opinión que el municipio de Penonomé, puede ejercer el cobro por permiso de construcción a quien lo solicite, siempre y cuando se trate de obras constructivas, en la forma prevista en la normativa municipal, excluyendo la imposición de tributos en relación a los servicios públicos amparados por la Ley 26 de 1996 sujetos a dicho régimen.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su inquietud, reiterando que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.



RGM/av  
Exp.SAM-CON-31-23

Adj. Copia de nota C-SAM-020-2021