



*República de Panamá*  
*Ministerio Público*  
*Procuraduría de la Administración*  
*Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro*  
*comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di*

Chiriquí, 30 de mayo de 2023  
C-CH-No.008-23

Alcalde Municipal  
**Abel Fernando Quintero**  
Municipio de Alanje  
Provincia de Chiriquí



**Ref.: Permiso de construcción y cobro de impuestos municipales a empresas que realizarán actividades en el distrito.**

Honorable alcalde Quintero:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 4 del artículo 3, en concordancia con el artículo 6 numeral 1, de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*” conforme al cual corresponde a esta entidad servir de consejera jurídica a los servidores públicos, siendo importante resaltarle que este Despacho atendiendo a la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019 (*gaceta oficial 28,787 de 3 de junio de 2019*), emitida por el procurador de la administración, será la encargada de darle respuesta a su Nota No. 1 de fecha 23 de enero de 2023, recibido en esta Secretaría Provincial el día 17 de mayo de 2023, la cual solicita nuestra opinión jurídica, sobre lo siguiente:

*En el distrito de Alanje, se llevará a cabo por parte del Gobierno Nacional el proyecto “Rehabilitación asfaltando calles de Alanje”, dicho proyecto atiende al contrato N°UAL-1-32-2022, suscrito entre el Ministerio de Obras Públicas y la empresa Bagatrac Sociedad Anónima.*

*La contratación en cuestión ha generado interrogantes, como opiniones diversas, tanto en el Despacho Alcaldicio como a lo interno de la cámara edilicia de nuestro municipio, las cuáles pasamos a detallar:*

- 1. *¿Debe la empresa contratista solicitar el permiso de construcción que establece el Régimen Impositivo Municipal, Acuerdo No.016 del 16 de noviembre de 2020; además de pagar los tributos municipales, por la construcción del proyecto: “Rehabilitación asfaltando calles de Alanje”?***
- 2. *¿Existe alguna Ley o Reglamentación que exonere a la empresa contratista del pago de los tributos municipales por la construcción de carreteras?***

Sobre el particular, este Despacho debe advertir que no podría emitir un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre la validez o legalidad de un cobro de impuestos municipales en un asunto específico, toda vez que, dicho acto administrativo gozaría de presunción de legalidad y, hacerlo, sería transgredir los límites que nos impone la ley, por ser ello un 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 y el artículo 97 del Código Judicial.

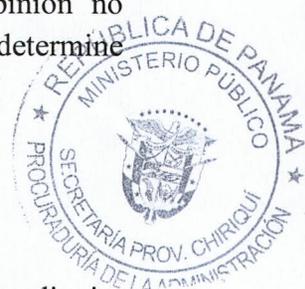
No obstante, por la importancia que reviste el tema objeto de su consulta y, con las reservas que nos impone el ordenamiento positivo, respecto a la emisión de nuestro criterio jurídico, procederemos a brindar una orientación general, recordando que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente que determine una posición vinculante en cuanto al objeto de sus inquietudes, veamos:

#### **I.-Antecedentes Normativos:**

El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito y según lo dispone el artículo 233 de la Constitución de la República de Panamá, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la ley. No obstante, para cumplir con estos fines las municipalidades deben constar con fuentes de ingresos, siendo una de ellas los de carácter tributario.

En ese sentido, el numeral 5 del artículo 242 constitucional preceptúa como función de los concejos municipales la aprobación o la eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la ley.

En el desarrollo de esta norma constitucional, el artículo 17 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, quedando modificado por última vez por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, señalan



entre las funciones de los concejos municipales la de “establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales”.

## II.-Examen general de lo consultado:

De conformidad con las interrogantes formuladas, podemos indicar que, el Municipio por medio de la Constitución y la Ley, está facultado para ejercer el cobro de impuestos, tasas, contribuciones y permisos municipales en atención a las actividades que se desarrollen en el distrito, los cuales deberán, de acuerdo a los artículos 74, 75 (*Modificado por el Artículo 39 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984*) y 84 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, ser establecidos y regulados, a través de un Acuerdo Municipal, denominado Régimen Impositivo Municipal, y tales actuaciones de naturaleza pública, deberán ceñirse al estricto cumplimiento del principio de legalidad y debido proceso; y así como el marco regulatorio introducido por la Ley 37 de 29 de junio de 2009 “*Que descentraliza la Administración Pública*” y sus respectivas modificaciones, por medio de la cual se crea la excepcionalidad al determinar 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, y en los casos en que los tributos tengan incidencia extradistrital, cada municipio cuenta con la potestad tributaria para cobrar proporcionalmente sobre la actividad lucrativa que se desarrolle.

### Marco Constitucional:

*“Artículo 52. Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes [...]*

*Artículo 232. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno central [...]*

*Artículo 242. Es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de otras que la Ley señale, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones en lo referente a:*

...

*5. La aprobación o eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la Ley.”.*



Las normas constitucionales citadas hacen referencia al principio universal en materia tributaria, consagrado como el principio de legalidad tributaria, al indicar que el gravamen tributario debe existir por ministerio de la Ley; donde la potestad tributaria municipal, la cual es derivada y limitada, se circunscriben a las actividades señaladas por la Ley, por lo tanto, el Municipio, por conducto del Concejo Municipal, tiene la facultad de reglamentar todo lo relativo a los impuestos, tasas, derechos y contribuciones municipales, siempre que dicha reglamentación se ajuste a las disposiciones contenidas en la Constitución Política y las Leyes.

### **Marco Legal:**

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973 es una norma jurídica por medio de la cual se regula el Régimen Municipal, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, la cual indica en cuanto a la potestad tributaria de los municipios, lo siguiente:

*“Artículo 17. Los concejos municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las funciones siguientes:*

...

*8. Establecer impuestos municipales, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales;*

...

*Artículo 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.*

...

*Artículo 76. Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:*

...

*4. Licencias para construcción de obras;*

...”.



Con base en las citadas normas, podemos indicar que la ley faculta a los municipios para la fijación y cobranza de derechos y tasas sobre el otorgamiento de licencias (licitaciones-contratos) para la construcción de obras. Y en este sentido, es oportuno aclarar los términos de licencia o permiso de construcción.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en fallo por Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, de ocho (08) de mayo de dos mil diecisiete (2017), esboza en un caso análogo respecto a la diferencia

existente entre el pago del derecho de permiso de construcción con el pago del impuesto municipal y el concepto del impuesto de edificación y reedificación, cuya parte medular procedemos a citar:

*“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 los 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.*

*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...”. (El resaltado es nuestro).*



La Ley 37 de 9 de junio de 2009 es una normativa legal que regula la Descentralización de la Administración Pública, fortaleciendo las potestades tributarias de los municipios, por lo que cada municipalidad cobrará proporcionalmente a la actividad lucrativa que se desarrolle, y categóricamente al tratarse de obras financiadas por el Estado y ejecutadas por empresas privadas, deberán pagar obligatoriamente a los municipios el tributo que corresponda, esto con base en los artículos 110 y 111 de la precitada ley, el cual dispone:

*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 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.*

*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.*

## II.-Conclusión:

En conclusión, sin que se trate de un criterio de fondo, el municipio de Alanje tiene la facultad creada por ley para hacer efectivo el pago de impuestos de construcción de una obra lucrativa financiada por el Estado de forma proporcional o completa de acuerdo a su jurisdicción territorial; al igual que el permiso de construcción que debe otorgar esta municipalidad tal como en reiteradas ocasiones lo ha establecido la Corte Suprema de Justicia.

Adjuntamos para su conocimiento copia de la Nota No. C-SAM-04-17 de 06 de marzo de 2017 y la Nota No. C-SAM-020-21 e 05 de julio de 2021 en las cuales el señor procurador de la administración ha emitido su criterio respecto al cobro de impuestos municipales y tributos con incidencia extradistrital.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre sus interrogantes, en base a lo que señala el ordenamiento positivo con relación a la potestad de los municipios para el cobro de impuestos municipales sobre actividades lucrativas y el otorgamiento de permisos de construcción, indicándole que la orientación vertida por este despacho no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,

**Dr. Giuliano Mazzanti A.**

Secretario Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro,  
Comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di  
Procuraduría de la Administración

Gm/ld



*Handwritten signature and date: 5/6/23 a: 2:25 AM*

*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \* Teléfonos: 774-26-22, 774-15-06 \* Fax: 774-96-26  
\* E-mail: [procadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \*