



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PLENO



Panamá, once (11) de febrero de dos mil catorce (2014):

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la acción de inconstitucionalidad presentada por la licenciada Elizabeth Marciaga, en representación de INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A., contra la Resolución de Alcance No.01 de 20 de octubre de 2008, proferida por la Tesorería Municipal del Distrito de Macaracas.

Por admitida la presente demanda de inconstitucionalidad, procede esta Corporación de Justicia a conocer el fondo de la pretensión constitucional planteada.

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

El demandante manifiesta que mediante el acto demandado de inconstitucional, el Tesorero Municipal del Distrito de Macaracas, consideró remisa a la Empresa actora en el pago de impuesto de Edificación y Reedificación, advirtiéndole que tenía que pagar el impuesto de construcción equivalente al uno por ciento (1%), es decir, la suma de veintiocho mil ciento noventa balboas con

41/

cincuenta y nueve centésimos (B/.28,190.59), en virtud de los contratos celebrados para la Rehabilitación y Mantenimiento de Calles en Los Distrito de Guararé, Tablas, Macaracas, el Camino Guararé - La Enea El Puerto

El acto atacado de inconstitucional, expone activador constitucional, se está fundamentando en el numeral 21 del artículo 75 de la Ley No.106 de 1973, indicando que "son gravables por los Municipios las Edificaciones y Reedificaciones y según dice se encuentra regulado en el Régimen Impositivo, publicado en la Gaceta Oficial No.24,305 de 21 de mayo de 2001, sin embargo consideramos que el acuerdo que esgrime el Tesorero Municipal para gravar el proyecto que ejecuta la Constructora, se refiere a **Edificaciones y Reedificaciones** y no a la construcción de carreteras, siendo esta una actividad distinta que en nada tiene que ver con Edificar y Reedificar".

También argumenta el accionante que la Obra de Rehabilitación y Mantonimiento de Calles, es de propiedad del Estado, la cual fue debidamente licitada mediante Acto Público, según Contrato celebrado con la Nación e INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A. Por ello, estima el actor, la mencionada Obra "se enmarca dentro de la responsabilidad que tiene el Estado en cumplir con la construcción y mantenimiento de la red vial nacional, no pudiendo así ser calificada con incidencia municipal, ya

42

que los beneficios son a nivel nacional y se reflejan en diferentes sectores de la economía..." (fs.5-6).

**DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS
DE LA INFRACCIÓN.**

El activador constitucional estima que la Resolución de Alcance No.01 de 20 de octubre de 2008, proferida por la Tesorería Municipal del Distrito de Macaracas, infringe el artículo 52 de la Constitución Política, en concepto de violación directa por omisión, toda vez que no existe un impuesto municipal que grave la construcción de carreteras.



Relata el demandante que el Tesorero Municipal de Macaracas pretende gravar la construcción de carreteras con el impuesto relativo a la Edificación y Reedificación, siendo que se trata de una actividad distinta, aunado al hecho que se trata de una obra contratada por el Estado.

El artículo 234 del Estatuto Fundamental también es citado como vulnerado de manera directa por omisión, ya que según cuenta el actor, "se pretende obligar a mi representada a pagar un impuesto que no está legalmente establecido pues el acuerdo municipal que alega no contempla un impuesto sobre la construcción de carreteras".

Por último, el actor cita como violado el artículo 245 de la Constitución Política igualmente de manera directa por omisión, ya que la Obra de la Construcción de Carretera

43

por ser una obra de incidencia nacional, no puede ser gravada por un impuesto municipal (fs.6-7).

OPINIÓN DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación, mediante No.21 de 10 de junio de 2009, solicitó al Pleno de esta Corporación de Justicia que al resolver la demanda presentada lo haga declarando la inconstitucionalidad de la Resolución de Alcance No.01 de 20 de octubre de 2008, proferida por la Tesorería Municipal del Distrito de Macaracas, por infractora de los artículos 234 y 235 de la Constitución Política.

De acuerdo a la Procuraduría General de la Nación, no se infringe el artículo 52, ni 234 de la Constitución Política, por cuanto el cobro del gravamen por la construcción de los tramos carreteros encuentra asidero jurídica en la ley. Así, los Consejos Municipales pueden establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas con fundamento en el numeral 8 del artículo 17 y el artículo 74 de la Ley No.106 de 1973 sobre Régimen Municipal. Dicha atribución para el cobro de impuesto de edificaciones y reedificaciones también se encuentra sustentado dentro del Régimen Impositivo común del Distrito de Macaracas, entre las cuales se encuentra gravable la construcción de carreteras.

Respecto al tema de la incidencia del impuesto, es

44

decir, si es municipal o nacional, la Procuradora señaló que los Distritos de Los Santos, Macaracas, Guararé, Las Tablas y Pocrí, crearon un Régimen Impositivo Común, de conformidad con el artículo 238 de la Constitución Política.

Afirma la Procuradora que pese a que las carreteras rehabilitadas están comprendidas dentro de los Municipios de Macaracas, Las Tablas y Guararé, dicha actividad de la construcción de carreteras constituye una obra extra muros, al constituirse como vías de comunicación, por lo que conculcaría el artículo 245 de la Constitución Nacional (fs.17-30).

FASE DE ALEGATOS

Cumpliendo con las ritualidades procesales de este tipo de acciones de naturaleza constitucional objetiva, el negoció se fijó en lista para que el activador constitucional o cualquier persona interesada hiciera uso del derecho de argumentación, oportunidad que precluyó sin que ningún interesado presentara argumentos escritos.



CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Luego de expuestos los argumentos en los que se fundamenta la presente demanda de inconstitucionalidad, así como la opinión de la Procuraduría General de la Nación, procede el Pleno de esta Corporación de Justicia a resolver de conformidad con lo que en derecho corresponda.

Como se ha podido apreciar, se cuestiona la constitucionalidad de la Resolución de Alcance No.01 de 20 de octubre de 2008, proferida por la Tesorería Municipal del Distrito de Macaracas, toda vez que el activador constitucional considera que se le está imponiendo el pago de un impuesto municipal con fundamento en el impuesto de edificaciones y reedificaciones, cuando en realidad se trata de la construcción de carreteras y que, además, la obra es de incidencia nacional y no municipal, siendo que todo Municipio sólo puede cobrar tributos cuando dicho impuesto se genera dentro del respectivo Municipio.

En ese sentido, huelga mencionar que la potestad tributaria de los Municipios es derivada, en tanto que la del gobierno central o del Estado es originaria. Dicha atribución deriva del artículo 52 de la Constitución Política. Así, el Pleno de la Corte ha manifestado que:

"Esta norma instauro el principio de legalidad tributaria, que señala que no deben pagarse impuesto que no se hayan establecido legalmente, e incluso su cobranza debe ajustarse a lo que establezca la ley, es decir, que sólo son válidos o legítimos los impuestos que hayan sido establecidos por la ley.

De esto se infiere, tal como lo señalaron los representantes judiciales de la demandante y el Ministerio Público (y lo ha sentado la jurisprudencia de este Pleno), **que la potestad tributaria de los municipios es derivada, mientras que la del Gobierno Central es originaria.**

Esta última es originaria, porque la misma emerge de la potestad soberana del Estado, que nace en la Carta Magna, mientras que la potestad tributaria de



H6

los municipios encuentra sus límites en la materia que la ley estipula que pueden ser gravadas por éstos, de lo que se deduce que dicha potestad dimana de la ley (Sentencias del Pleno de la Corte de 16 de marzo de 2001 y 29 de mayo de 2002).

Por lo tanto, la potestad tributaria de los Municipios debe emerger de la Ley en sentido formal. La Ley No.106 de 8 de octubre de 1973, Sobre Régimen Municipal señala en los Capítulos III y IV del Título II, el tipo de actividades que pueden ser gravadas por los Gobiernos Locales. Es decir, que los Municipios no pueden crear o inventar tributos mediante Acuerdos Municipales si no fundamentados en una Ley.

En el caso que nos ocupa, la fijación o el cobro de impuesto que se le está realizando a la empresa INGENIERÍA Y REMODELACIONES CIVILES, S.A., derivan de una Ley formal, así como del Régimen Impositivo del referido Municipio, razón por la cual encuentra sustento legal, no produciéndose una infracción constitucional en ese sentido.

No obstante lo anterior, tendríamos que analizar si el cobro de ese impuesto municipal, se está realizando sobre una obra que tiene incidencia municipal o, por el contrario, de relevancia a nivel nacional, caso en el cual sería violatoria de nuestro ordenamiento constitucional, de conformidad con el artículo 245 de nuestro Estatuto Fundamental. Dicha disposición constitucional establece que:



47

"Artículo 245: 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".



Según lo expuesto en el caso que nos ocupa, la obra consistente en la construcción y rehabilitación del tramo carretero que comprende en Los Distrito de Guararó, Las Tablas, Macaracas, el Camino Guararó - La Enea - El Puerto, constituye una obra de trascendencia nacional. Y es que, aún cuando los Municipios involucrados hayan podido establecer un Régimen Municipal común, la obra tiene incidencias fuera de las circunscripciones mencionadas, al constituirse en una importante vía de acceso o comunicación.

Aunado a lo anterior, se convierte la carretera en rehabilitación en una importante vía de desarrollo económico que opera directamente sobre los sectores de transporte, agropecuarios, incluso, turísticos del área, lo cual beneficia no solo los panameños de la región, sino a todos los habitantes y extranjeros que se encuentran en territorio nacional.

Sobre este tema en particular, ha tenido la ocasión de pronunciarse anteriormente el Pleno de esta Corporación de Justicia, al manifestar que:

48

"Mucho podría seguirse explicando sobre la potestad tributaria de los municipios y sobre qué actividades pueden ser gravadas, o si esas actividades tienen incidencia municipal, extradistrital o bien se trata de una obra con carácter nacional. No obstante, esta Superioridad ya se ha pronunciado sobre un caso exactamente similar al que nos ocupa en el que precisamente, la accionante era la sociedad ahora demandante en esta acción constitucional. En dicho precedente se estipuló que:

"... resulta la violación del artículo 231 de la Constitución por parte del Oficio descrito anteriormente, puesto que es criterio de este tribunal Pleno que, el Tesorero Municipal de la Chorrera, inobservó esta medida constitucional de meridiana importancia, al comunicarle a la empresa CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A., que tenía un deber tributario no estatuido en el régimen impositivo del Municipio. Por ello, deriva indefectiblemente de esta situación que, el Tesorero no atendió lo previsto en la Ley Fundamental, cuando compelió a la empresa constructora al pago de la suma de B/.27,916.90 correspondiente al 1% del valor total de la obra vial en construcción. Esta actuación por parte de la autoridad municipal de gravar con un impuesto inexistente a la empresa demandante, contrarió el deber público de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República, haciendo caso omiso al concepto impositivo de edificaciones y reedificaciones... La jurisprudencia patria en reiteradas ocasiones ha sido infática a deslindar, en casos similares, la trascendencia extra muros que tienen ciertas obras que se llevan a cabo dentro de un distrito (carreteras), sin que se les grave por ejecutar este tipo de actividad.

...

Aunado a lo anterior, si bien es cierto la construcción de la carretera se desarrolla dentro del espacio jurisdiccional del Municipio de La Chorrera, no debe perderse de vista que, tal y como lo señaló la empresa, la misma conectará con el proyecto turístico ecológico impulsado por el



49

Gobierno Nacional en la Arenosa, específicamente en el Lago Alajuela.

Además de ello, los pobladores de este punto geográfico podrán tener de manera cómoda, acceso a otros lugares localizados dentro y fuera de las fronteras del Distrito de La Chorrera, y los que no son lugareños, se trasladarían a estas áreas con mayor facilidad. La construcción de carreteras supone en gran medida el crecimiento de la economía, y esta particularidad no es privativa de un Distrito, al contrario, los beneficios que se desprende de ello, tiene relevancia a nivel nacional.



Esto nos obliga a concluir indiscutiblemente, que la incidencia del Proyecto de construcción y mantenimiento para la rehabilitación de la Carretera C.P.A. Santa Rita-Cerro Cama- La Arenosa, no sólo será a nivel del Distrito, sino con repercusiones en la economía nacional, no apartándonos, en este tema, del criterio jurisprudencial establecido por esta Corte.

Por tanto, se infiere sin mayor dificultad de todo lo planteado que, el Oficio No.2001-083 de 22 de mayo de 2001, deviene en inconstitucional ya que ha violado directamente lo preceptuado en los artículos 48, 231 y 242 de la Ley Fundamental" (Registro Judicial, Mayo de 2002, pág.227-228).

Con vista de que la obra que está realizando la activadora constitucional consistente en la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la Carretera Puente Bayano-Tortí, y la Carretera Tortí-Agua Fría tienen una incidencia nacional y no municipal, se desprende que los Oficios emitidos por el Tesorero Municipal de Chepo vulneran los artículos 48, 231 y 242 de la Constitución Política y así se procede a declararlo" (Resolución Judicial de 19 de diciembre de 2003).

Siendo entonces que en el presente negocio nos encontramos ante una situación similar a la antes descrita,

50


con el ánimo de seguir manteniendo uniforme la jurisprudencia de esta Corporación de Justicia y, con fundamento en los artículos 234 y 245 de la Constitución Política, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad del acto demandado, debido a la incidencia extra muros que tiene la obra sobre la cual se pretende imponer un impuesto municipal.

En virtud de lo anteriormente expuesto, **EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la Resolución de Alcance No.01 de 20 de octubre de 2008, proferida por la Tesorería Municipal del Distrito de Macaracas.

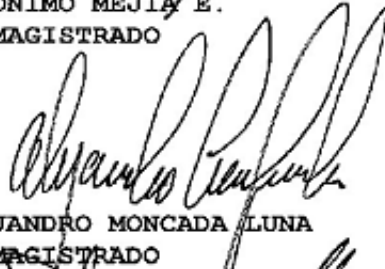
Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.


LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO





JERONIMO MEJÍA E.
MAGISTRADO


HARLEY J. MITCHELL D.
MAGISTRADO


ALEJANDRO MONCADA LUNA
MAGISTRADO


OYDEN ORTEGA DURAN
MAGISTRADO


GABRIEL E. FERNÁNDEZ M.
MAGISTRADO


VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA
MAGISTRADO

HARRY A. DÍAZ
MAGISTRADO



Yms Y. Yuen
LCDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL, ENCARGADA

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 17 días del mes de Marzo del año 2014 a las 3:30 de la tarde Notifico a la Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.

LO ANTERIOR ES UN COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 14 de Abril de 2014

Secretaria General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Licda. Yanixsa Y. Yuen
Secretaria General
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

[Signature]
Firma de la Notificada