

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 657

*Referencia:* ENTRADA N<sup>a</sup> 657-01

*Año:* 2002

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 29-05-2002

*Título:* DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA GRIMALDO Y TEJEIRA, EN REPRESENTACION DE CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A., CONTRA EL OFICIO N<sup>a</sup> 2001-083 DEL 22 DE MAYO DE 2001, EXPEDIDO POR EL TESORERO MUNICIPAL DE LA CHORRERA

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Gaceta Oficial:* 24654

*Publicada el:* 07-10-2002

*Rama del Derecho:* DER. CONSTITUCIONAL

*Palabras Claves:* Sentencias, Tribunales y cortes

*Páginas:* 16

*Tamaño en Mb:* 0.684

*Rollo:* 524

*Posición:* 1691

de 2001, proferido por el Juzgado Sexto del Primer Circuito Judicial de Panamá, Ramo Civil, dentro del proceso promovido por COPRUFIN, S.A., RONAC INDUSTRIES & INVESTMENTS, S.A. y JANCO INCORPORATED contra Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste, S.A.

**Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.**

**WINSTON SPADAFORA FRANCO**

**JOSE A. TROYANO**

**ADAN ARNULFO ARJONA L.**

**ALBERTO CIGARRUISTA CORTEZ**

**ROBERTO GONZALEZ R.**

**ROGELIO FABREGA Z.**

**JOSE M. FAUNDES JR.**

**ARTURO HOYOS**

**CESAR PEREIRA BURGOS**

**YANIXSA YUEN**  
Secretaria General

---

**ENTRADA N° 657-01**  
(De 29 de mayo de 2002)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA FIRMA GRIMALDO Y TEJEIRA, EN REPRESENTACIÓN DE CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A., CONTRA EL OFICIO N°2001-083 DEL 22 DE MAYO DE 2001, EXPEDIDO POR EL TESORERO MUNICIPAL DE LA CHORRERA.

**MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA LÓPEZ**

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ÓRGANO JUDICIAL**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**P L E N O**

PANAMÁ, VEINTINUEVE (29) DE MAYO DE DOS MIL DOS (2002).- .

**VISTOS:**

La firma Grimaldo y Tejeira, en nombre y representación de **CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A.** ha propuesto demanda de inconstitucionalidad contra el Oficio No.2001-083 de 22 de mayo de 2001, expedido por el Tesorero Municipal de la Chorrera.

**ACTO CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE SOLICITA**

Es el Oficio N°2001-083 de 22 de mayo de 2001 suscrito por el Tesorero del Distrito de La Chorrera, a través del cual el funcionario municipal citaba al representante legal de la empresa **CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A.**, quien está construyendo la carretera Santa Rita Cerro Cama- La Arenosa, con el objetivo claro de que cancelara la suma de B/ .27,916.90, en base al régimen impositivo aprobado mediante Acuerdo N°47 de octubre de 1995, que establece que las edificaciones y reedificaciones que se realizan dentro del Distrito de la Chorrera pagarán el 1% del valor de la obra (fs. 1).

**HECHOS FUNDAMENTALES DE LA DEMANDA DE  
INCONSTITUCIONALIDAD**

**CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A.** explica en los hechos

fundamentalmente que, el Tesorero Municipal de La Chorrera mediante el Oficio No. 2001-083 de 22 de mayo de 2001, la obligó a cancelar la suma de B/.27,916.90 como consecuencia de un impuesto de edificaciones y reedificaciones que, de acuerdo a lo comentado por la autoridad municipal, fue aprobado por el Acuerdo No.47 de octubre de 1995 de ese Municipio, de lo contrario le suspendería la construcción.

Continúa expresando la empresa que, el Tesorero Municipal pretende gravar con el impuesto municipal de edificaciones y reedificaciones, el Proyecto Construcción y Mantenimiento y Rehabilitación de la Carretera CPA-Santa Rita Cerro Cama- La Arenosa, cuando la construcción de carretera es una actividad distinta a edificar y reedificar.

Finalmente conceptúa la demandante que, el Proyecto de Construcción y Mantenimiento y Rehabilitación de la Carretera CPA-Santa Rita Cerro Cama- La Arenosa, aunque enmarcado en el Distrito de la Chorrera, el impacto es de carácter nacional, pues beneficia a diferentes sectores de la economía nacional, además de que quien realmente es el propietario de la obra es el Estado Panameño, y que en todo caso a este último es a quien debe cobrarse el supuesto impuesto municipal (fs. 5-7).

## NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE QUE LO HAN SIDO

A juicio de la parte actora, las disposiciones quebrantadas por dicho acto, lo son los artículos 48, 231 y 242 de la Constitución Política (fs.7y 8).

"ARTICULO 48. Nadie está obligado a pagar contribuciones ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes".

Afirma la demandante que la transgresión se verifica de manera directa por omisión, toda vez que, a su criterio, no existe por parte del Municipio de la Chorrera, un impuesto municipal que grave la actividad de construcción de carreteras, además de que, dicho Funcionario Municipal intenta gravar la construcción de la carretera **Santa Rita Cerro Cama- La Arenosa** con el impuesto a *edificaciones y reedificaciones* cuando se trata de actividades totalmente distintas, sin dejar de lado que se trata de una obra de carácter institucional contratada por la Nación, y que para las mismas no se contempla impuesto alguno.

"ARTICULO 231. Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa".

Según criterio del proponente de esta acción constitucional, el Oficio N°2001-083 de 22 de mayo de 2001 quebranta el contenido mandatorio de la disposición reproducida de forma directa por omisión, ya que se pretende obligar a la empresa constructora a pagar un impuesto que no está legalmente establecido para la construcción de carretera.

**"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 nacionales y municipales".

También se le formulan cargos de inconstitucionalidad al Oficio dictado por el Tesorero Municipal, dado que considera el afectado que, con su expedición se ha violentado directamente la norma. Amplía su idea recalando que el funcionario omitió tomar en cuenta que las obras de carácter nacional, de acuerdo a la trascendencia que poseen, no serán gravadas con impuestos municipales. Señala el actor adicionalmente que, la trascendencia nacional estriba en que mediante esta carretera se beneficiaran varios sectores de la economía del país (agricultores, ganaderos, avicultores), así como el sector turismo, por ser el Lago Alajuela (la Arenosa) uno de los principales puntos turísticos de Panamá.

De la demanda de inconstitucionalidad incoada por **CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A.**, se le corrió en traslado a la Procuradora de la Administración para que emitiera su criterio jurídico al respecto, de acuerdo a lo previsto en el artículo 5, numeral 1 de la Ley No.138 de 2000 (Orgánica de la Procuraduría de la Administración)

#### **OPINIÓN DE LA PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN**

La Representante del Ministerio Público, en turno, de manera puntual explicó que, la deprecada inconstitucionalidad del Oficio N°2001-083 de 22 de mayo de 2001 dictada por el Tesorero Municipal de la Chorrera era procedente sólo en lo que concierne a los artículo 48 y 231 de la Constitución Nacional. Estas fueron sus palabras:

...“De lo expuesto, se observa claramente que el Oficio N° 2001-083 de 22 de mayo de 2001 es violatorio del artículo 48 de la Constitución Política, porque el impuesto a la construcción de calles no está legalmente contemplado en las edificaciones y reedificaciones; ya que la norma Constitucional es clara al disponer que nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto, que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por leyes; y, como consecuencia de lo anterior, también se vulnera el artículo 231 de la Constitución Política.

En cuanto al artículo 242 de la Carta Magna, es preciso indicar que el mismo no es vulnerado por el Oficio N°2001-083 de 22 de mayo de 2001.

Decimos esto porque el Proyecto de Construcción, Mantenimiento y rehabilitación de la Carretera Panamericana-Santa Rita- Cerro Cama- La Arenosa, no es una obra de carácter nacional,

porque la misma no trasciende las fronteras del Distrito de La Chorrera; esto es que no tiene incidencia fuera del distrito." (Ver fs. 12-19)

Publicados los edictos que establece la Ley, se abrió el compás para que todos los interesados presentaran alegatos por escrito respecto a la demanda de que se trata; así es como, nuevamente, Grimaldo y Tejeira, a foja 27 y 28, reiteran su interés en que se declare la inconstitucionalidad del Oficio expedido por el Tesorero del Municipio de La Chorrera. En este espacio, el propio Tesorero Municipal, también se apersonó a los estrados de la Corte para expresar su posición.

### **ALEGATOS DE PERSONAS INTERESADAS**

Tal y como lo señaláramos, la otra persona que presentó argumentos por escrito fue el Tesorero Municipal del Distrito de la Chorrera, quien solicitó a este Pleno, declarara constitucional el Oficio de marras por estas razones:

"El suscrito considera que no han sido violados ninguno de los artículos constitucionales antes señalados, es deber de los Municipios de imponer los impuestos, contribuciones, tasas y derechos dentro de los límites del Distrito, con el objeto de promover el desarrollo del distrito y atender los gastos de la administración, servicios e inversiones implementar políticas administrativas y tributarias coherentes, dentro de los límites del Distrito.

Los impuestos cobrados a la empresa CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A., por parte del Tesorero Municipal del Distrito de La Chorrera, se enmarcan dentro de lo que la Constitución Política

y la Ley 106 del Régimen Municipal, permiten realizar a los Municipios, y se enmarca dentro de lo que establece el artículo 75...

...

En Consulta de marras, realizada a la Procuraduría de la Administración, sobre el concepto de "Edificaciones y Reedificaciones", el mismo fue definido como:

'Toda construcción o reconstrucción de lo derruido o destruido'. Por cuanto significa que, edificación es sinónimo de construcción, obra, proyecto o cimentación; razón por lo que, resulta totalmente asimilable al caso en cuestión.

Dada la anterior definición, las carreteras se enmarcan dentro de lo que establece la misma: ya que es una construcción o reconstrucción de lo derruido.

En virtud de lo antedicho, no hemos violado ningún artículo Constitucional dado que nos hemos manejado conforme lo establece la Ley 106" (ver fs. 29-34)

Una vez surtidos todos los trámites de Ley, este Pleno se dispone a decidir la iniciativa constitucional presentada.

### DECISIÓN DE LA SALA

El artículo 75 de la Ley 106 de 2 de octubre de 1973, reformado por la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, prevé ampliamente las actividades que pueden ser sometidas al régimen impositivo municipal, y en el cual está contenido el renglón *edificaciones y reedificaciones*. Esta norma permite a los Municipios de la República acordar los tributos a cobrar a las personas naturales o jurídicas, por las actividades industriales, comerciales y lucrativas que, desplieguen dentro del distrito respectivo. Esto es que, siguiendo los lineamientos del Principio de la Legalidad en materia tributaria, no puede subsistir gravamen alguno sin que, el mismo no encuentre asidero jurídico en

la ley, y esto lo reitera la doctrina más autorizada cuando manifiestan que *“el principio de la legalidad tributaria exige que sólo pueden ser impuestos por el Estado sacrificios patrimoniales a sus súbditos mediante ley, esto es mediante aquella fórmula jurídica, que por ser expresión de una voluntad soberana (legítimamente constituida, en otro caso no sería jurídica) manifestada en la forma solemne establecida, tiene la virtud de obligar (la fuerza de ley), al tiempo que permite, en su caso, la apertura de los mecanismos revisores previstos ante la jurisdicción.”* (PÉREZ DE AYALA, José Luis y GONZÁLEZ, Eusebio. Curso de Derecho Tributario Tomo I, 6ª. Edición. Editorial de Derecho Financiero. Madrid 1991. Pág. 28).

Si embargo, a pesar de que la Ley de manera muy genérica prevé dichas actividades comerciales, industriales o lucrativas que pueden ser desarrolladas en ese espacio territorial, esta técnica legislativa le otorga un margen reglamentario a cada Consejo Distrital que le permite elaborar la cuantía del tributo y el concepto bajo el cual se gravará.

En este sentido, y trasladando esta explicación al Municipio de La Chorrera, en el Acuerdo Nº 47 de 1995, se detalló que la actividad de *edificaciones y reedificaciones*, se limitaba a obra residencial y comercial, tal

como puede observarse en el renglón 1.1.2.8.04. También no debe soslayarse en este mismo punto que el rubro *edificaciones y reedificaciones*, está concebido en el Acuerdo como una actividad aparte y distinta, no incluida dentro de la actividad comercial, ni la industrial. Por ello es evidente la delimitación conceptual del término comentado. Esto inequívocamente excluye la construcción de carreteras de la obligación tributaria municipal exigida por el Tesorero Municipal de La Chorrera.

Es importante destacar que el Tesorero Municipal al rendir su alegato como persona interesada en esta controversia constitucional, trajo al proceso una interpretación que hiciera la Procuradora de la Administración, a requerimiento del Alcalde del Distrito de Boquerón, sobre el concepto de *edificaciones y reedificaciones*, en que la Colaboradora de la Instancia afirmó, que se trataba de conceptos alusivos a construcción o reconstrucción, cimentación, y por ende se asimilaba a la actividad de extracción de tosca, grava y demás (en la construcción de la carretera Panamericana David Concepción por Asfaltos Panameños, S.A.), a lo que le indicamos que, la actividad consultada y en donde se obtuvo dicha respuesta era diametralmente distinta a la actividad que hoy se debate en este proceso constitucional. Además conceptúa este Tribunal Colegiado que, pareciera

que el Municipio de Boquerón no contaba con normativa especial y clasificatoria en la categoría de *edificaciones y reedificaciones*, como sí lo contempla actualmente el Acuerdo del Municipio De la Chorrera.

Todos estos elementos de juicio conducen a este Pleno a considerar que es claro que el Oficio N°2001-083 de 22 de mayo de 2001 viola de manera indubitable el artículo 48 de la Carta Fundamental, ya que el Tesorero Municipal, sin fundamento legal alguno, impuso un tributo en detrimento de la empresa CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A., bajo el rubro impositivo de " Edificaciones y Reedificaciones", pese a que el alcance de estos conceptos fue restringido por el propio Municipio de La Chorrera, para obras residenciales y comerciales, tal como puede corroborarse en el Acuerdo antes comentado.

Esta Máxima Corporación Judicial ha tenido oportunidad de pronunciarse de manera prolija, en relación al principio que encierra el artículo 48 de la Constitución Nacional, tal como ha sido interpretado y reconocido por esta Superioridad, indicando lo siguiente:

"Esta norma instauro el principio de legalidad tributaria, que señala que no deben pagarse impuestos 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 los municipios encuentra sus límites en las materias que la ley estipula que pueden ser gravadas por éstos, de lo que se deduce que dicha potestad dimana de la ley.”  
(Sentencia de 16 de marzo de 2001)

*“El artículo 48 de la Constitución Política establece que nadie está obligado a pagar contribuciones ni impuestos que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita en la Ley. Esta norma consagra el principio de legalidad de las contribuciones e impuestos, en virtud del cual, éstos sólo pueden establecerse mediante una ley formal, al igual que la forma en que su cobro debe de hacerse efectivo. En el caso de los impuestos municipales, el artículo 243 de la Constitución Política enumera las fuentes de los ingresos municipales deja a cargo de la ley la posibilidad de establecer otras. Esta norma constitucional está desarrollada por los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley N° 106 del 8 de octubre de 1973, en los cuales se enuncian las actividades, negocios, explotaciones, servicios y aprovechamiento especiales que pueden ser gravadas con impuestos municipales.*

*De lo anterior se desprende, entonces, que la potestad tributaria de los municipios es derivada, en la medida en que se origina fundamentalmente en la Ley, por lo cual los municipios no pueden crear tributos no previstos en el texto de aquélla (Cfr. Sentencias del 8 de febrero de 1994 y 15 de junio de 1993).”*

(Sentencia de 18 de marzo de 1996)

Como se ha dejado expuesto, la potestad impositiva de los Municipios es derivada, y por ende, encuentra sus límites en las materias que la ley estipula que pueden ser gravadas por éstos. En el negocio de marras, y de acuerdo al análisis adelantado, es evidente que el impuesto aplicado a la empresa demandante carece de sustento legal, y por tanto, infringe de manera ostensible, el artículo 48 del Estatuto Fundamental.

Consecuencia de lo anterior, 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 **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*. Para finalizar, indica **CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A.** que de igual manera al dictarse el Oficio bajo escrutinio constitucional, se transgredió el artículo 242 de la Constitución, frente a lo que señalamos que se desprende de esta disposición que si no existe una ley que expresamente consigne lo contrario, las obras que tienen carácter nacional, no pueden ser gravadas con impuestos municipales, en virtud de la trascendencia fuera del Distrito. La jurisprudencia patria en reiteradas ocasiones ha sido enfática al 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. He aquí las más sobresalientes:

*...“En el presente negocio se demanda de inconstitucionalidad un Oficio proferido por el Alcalde de un Distrito, por medio del cual se grava una obra que tiene trascendencia fuera del Distrito para el cual se impone el gravamen municipal. Es por su importancia una obra nacional que, en consecuencia, no corresponde al renglón de edificaciones y reedificaciones que establece la Ley 106 de 1973, en el cual se fundamenta su creación” (Sentencia de 19 de septiembre de 1997- construcción de carretera Soná-Guarumal-El Tigre de San Lorenzo)*

*“De aquí que el Pleno coincida con la opinión tanto de los demandantes como del Procurador en cuanto a que la rehabilitación de la carretera David- Boquete constituye una obra de carácter nacional, ya que es una importante vía que comunica uno de los sectores productivos y turísticos más valiosos del país, y por tanto no incide únicamente en el distrito de Dolega, sino que posee clara incidencia nacional” ( Sentencia de 20 de marzo de 1997)*

Toca pues en este punto determinar si hay lugar o no para la alegada trascendencia nacional de la obra de construcción de la carretera **Santa Rita Cerro Cama - La Arenosa**, encomendada por el Estado Panameño a **CONSTRUCTORA DEL ISTMO, S.A.**

En este contexto, observa este Tribunal Constitucional que, la construcción y mantenimiento para la rehabilitación de la Carretera C.P.A.- Santa Rita-Cerro Cama- La Arenosa, es una obra evidentemente nacional, y en esto discrepamos con la Procuradora de la Administración, pues los elementos característicos que la conforman, evidencia esta acotación por parte nuestra. Dicha construcción es producto de un Préstamo del Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) N°1116/OC-PN, que se le otorgó al Estado Panameño para el Fortalecimiento de la Administración Vial y Rehabilitación de Caminos Vecinales, a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP) lo que permite inferir que esta construcción de vías de acceso a ciertas áreas, forman parte de un Proyecto de Dinamización de la Ejecución del Presupuesto de Inversiones en Instituciones Prioritarias del Sector Público, esto es, de carácter nacional.

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 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 N°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.

En mérito de lo expuesto, EL PLENO de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el Oficio N°2001-083 de 22 de mayo de 2001 suscrito por el Tesorero Municipal del Distrito de La Chorrera.

**NOTIFIQUESE.**

ADAN ARNULFO ARJONA L.

ALBERTO CIGARRUISTA C.

ROGELIO A. FABREGA Z.

ARTURO HOYOS

WINSTON SPADAFORA F.

ROBERTO E. GONZALEZ R.

JOSE MANUEL FAUNDES

CESAR PEREIRA BURGOS

JOSE A. TROYANO

CARLOS H. CUESTAS  
Secretario General