

# REPÚBLICA DE PANAMÁ

Giovanna ESTRIBÍ PEÑA  
Harley J. MITCHELL MORÁN

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Constitución Política de la República de Panamá*. III. *Propuesta a la Ley Tributaria* IV. *Impuestos municipales* V. *Conclusiones*.

## I. ANTECEDENTES

La adición de normas generales tributarias que introduzcan la figura de los tributos ambientales tiene a juicio de los suscritos un importante asidero jurídico dentro del sistema vigente en la República de Panamá.

En la actualidad la legislación tributaria panameña carece de normativa específica que defina y ordene los tributos extrafiscales en general, y ambientales en particular, por lo que hacerlo mediante la fórmula propuesta sería oportuno, igualmente la ausencia de un tronco común y orientador de la tribu-

tación ambiental y sus principios rectores facilitaría el arribo de una modificación legislativa que proceda a ordenar las figuras jurídicas relacionadas con los tributos ambientales que de hecho han ido apareciendo dentro de la legislación sectorial ambiental durante los últimos años.

Procederemos a esquematizar partiendo del texto base, el marco jurídico que permite la adición propuesta, en primer lugar, destacando el espacio que la Constitución Política de la República de Panamá brinda a tal normativa en los aspectos tanto tributarios como ambientales.

## II. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

La ley fundamental de la República (en adelante CN), brinda espacio suficiente para adecuar la propuesta en análisis, contando con directrices ambientales y tributarias lo suficientemente amplias y pertinentes a los presupuestos básicos de los tributos ambientales. Según la CN, Panamá es un Estado unitario, por lo tanto no existen entes federales, regionales o estatales, las competencias entonces se dividen en nacionales y locales, refiriéndose éstas últimas a los municipios de la República.

## 1. *Régimen ecológico*

La CN incluye dentro de su título III, derechos y deberes individuales y sociales, un capítulo VII titulado régimen ecológico, compuesto de cuatro artículos muy bien definidos y diferenciados de características programáticas que establecen las directrices generales de la política ambiental de la República.

Estos dictámenes, que han sido desarrollados en una relativamente abundante legislación ambiental establecen claramente el deber del Estado de garantizar un ambiente y todos sus componentes aptos para la salud humana (artículo 114); El deber solidario de el Estado y todos sus habitantes de promover un desarrollo económico y social que hoy llamaríamos “sostenible” (artículo 115); El empleo de la Ley para “garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia” (artículo 116); y la utilización de la ley para con los recursos no renovables “a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales” (artículo 117).

Por lo tanto, para los efectos de un proyecto de Código Tributario Ambiental para América Latina,

el régimen ecológico de la CN panameña brinda un cobijo jurídico adecuado en materia de su justificación y prioridades políticas, engranando aquél perfectamente con las disposiciones constitucionales panameñas en materia ambiental que coinciden plenamente con los objetivos de regulación y adecuación ambiental por la vía tributaria que motivan este trabajo.

## *2. Régimen local*

En cuanto al régimen local, el cual será también objeto de análisis de manera posterior en este resumen monográfico, el artículo 242 define los impuestos municipales como los que “no tengan incidencia fuera del Distrito”, sin perjuicio de que con carácter excepcional la ley establezca excepciones para que los impuestos que ella determine sean municipales, estableciendo entonces la distinción entre las rentas y gastos nacionales y aquellos que son municipales.

El siguiente artículo, 243, establece entonces fuentes de ingreso municipal que incluyen importantes recursos naturales, como la extracción de minerales no metálicos (artículo 243.5) y los “derechos sobre la explotación de maderas, explotación y tala de bosques” (artículo 242.8).

### 3. *Los principios tributarios en la Constitución nacional*

#### A. *Principio de igualdad tributaria*

Se coliga del principio de igualdad ante la ley plasmado en el artículo número 19 que ordena que “no habrán fueros ni privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas” y del mismo principio aplicado entre los panameños y extranjeros consagrado en el artículo número 20 de la CN, que dictamina “los panameños y extranjeros son iguales ante la ley”. Esto sin embargo, se matiza más adelante cuando se establece también que por diversas razones pueden ser negados a los extranjeros el ejercicio de ciertas actividades en suelo patrio, de acuerdo a la ley.

#### B. *Principio de capacidad económica*

La CN en su artículo número 261 ordena a la ley procurar “hasta donde sea posible, dentro de la necesidad de arbitrar fondos públicos y de proteger la producción nacional, que todo impuesto grave al contribuyente en proporción directa a su capacidad económica”.

### *C. Principio de reserva de ley*

El artículo 48 de la CN dictamina que “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”.

Por lo tanto no pueden existir impuestos no establecidos, ni en definición ni en procedimiento de cobranza, la Ley general que establece los tributos en la República es por lo tanto el Código Fiscal de la República de Panamá, que define los impuestos generales en cumplimiento al mandato de la CN.

Esto se refuerza con los mandatos del artículo 274, esta vez dentro del título IX de hacienda pública, capítulo 2o. del presupuesto general del Estado, cuando menciona que “no se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el presupuesto”.

### *D. Principio contaminador–pagador*

Es bien conocida la base jurídica que alimenta el derecho internacional ambiental y los diversos instrumentos internacionales generadores de derecho ambiental. La República de Panamá absorbe dentro de su régimen jurídico dichas fuentes gracias a la ventana de su Constitución Política, en esa línea, el artículo

4o. de la CN establece que “la República de Panamá acata las normas de derecho internacional”.

Entre aquellas normas internacionales destaca la Declaración de Río de Janeiro, que si bien no es una verdadera norma jurídica, es sin duda, una importante fuente de derecho, en aquella declaración, se da el principio de contaminador – pagador, en su principio número 16 que dicta “fomentar la internalización de costes ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación...”.

### III. PROPUESTA A LA LEY TRIBUTARIA

La Ley Tributaria panameña está contenida en el Código Fiscal de la República de Panamá, aprobado por la Ley número 8 del 27 de enero de 1956. Para los efectos de este trabajo, añadiríamos la norma propuesta (artículo 26 bis LGT española), al Libro IV, de los impuestos y las rentas, en un nuevo artículo 1058, que supondría un nuevo capítulo XXV al mismo, cuya redacción sería similar al citado artículo 26 bis de la LGT, con las siguientes modificaciones: Adaptando la terminología empleada, se utilizaría “diagnóstico económico-medioambiental”

para hacer referencia a la “memoria económica-medioambiental”.

En la última parte del inciso 1o., se eliminaría la frase “definidas en el artículo 26, párrafo primero”, quedando redactada de la siguiente manera:

1. ...También tendrán la consideración de tributos medioambientales aquellas prestaciones pecuniarias coactivas de carácter público que preseten rasgos comunes a varias de las categorías tributarias definidas en la presente Ley.

Finalmente, la última parte del inciso 3o. se leería: 3. ...Salvo ley en contrario, la falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que, en su caso, concurren a precisar la cuantía del tributo medioambiental.

#### IV. IMPUESTOS MUNICIPALES

##### 1. *Tributos medioambientales*

Los tributos municipales dentro de la República de Panamá son regulados mediante la Ley número 55 de 1973, a través de la cual se regula la administración, fiscalización y cobro de los tributos municipales, desarrollando los preceptos de la CN.



Esta norma regula de manera taxativa los principales impuestos de esfera municipal, como aquellos que gravan las bebidas alcohólicas, el degüello del ganado, bolos y boliche y la extracción de recursos naturales como corales, bosques y explotación de canteras de minerales no metálicos.

Como observamos con anterioridad, la CN contempla en su artículo 242 la determinación de qué impuestos son municipales y cuáles son nacionales, así como la posibilidad de cesión de impuestos y la separación de las rentas y gastos nacionales y municipales. Como la división política de la República de Panamá obedece a un sistema unitario de gobierno y no federalista ni basado en las autonomías, sería suficiente con el principio constitucional presentado para establecer los límites y relación en cuanto a la propuesta de la cesión de impuestos que observamos en el texto base.

La propuesta que estudiamos en su fase de instrumentos tributarios de carácter local o municipal, tendría cabida en un nuevo artículo número 70 de la presente Ley, este artículo de acuerdo a la propuesta se redactaría de la siguiente manera:

La administración local gravará la autorización de actividades que supongan una incidencia ambiental negativa, siempre que dicha autorización sea de competencia local, así

como aquellas actividades lucrativas que utilicen los recursos naturales dentro de la circunscripción territorial del Distrito, de conforme a lo expuesto en el Artículo 70 bis.

Es en aquel apartado que podríamos introducir el resto de la legislación propuesta para el nuevo párrafo 2 bis del artículo 24 de la Ley de Haciendas Locales, el que sería redactado de forma similar, únicamente adecuando la terminología referente a la “memoria económico-medioambiental”, término que sería sustituido por el de “diagnóstico económico-medioambiental”. Asimismo, la referencia a “tributos autonómicos” sería sustituida por “tributos nacionales”.

## *2. Contribuciones especiales*

En cuanto a las contribuciones especiales, podría añadirse un nuevo artículo 71 a la Ley número 55 de 1973, al tenor siguiente:

La administración municipal también podrá establecer contribuciones especiales, de las cuales constituye el hecho imponible la incidencia ambiental negativa del contribuyente que provoque la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servi-

cios públicos ambientales de carácter local, por las Entidades respectivas.\*

## V. CONCLUSIONES

Como hemos observado, el derecho positivo panameño permite la adición de normativa fiscal con orientaciones ambientales, dados sus elementos constitucionales y legales, sin embargo, la legislación fiscal, sí amerita un importante complemento doctrinal y positivo que le oriente en materia de fiscalidad y tributación ambiental.

La propuesta expuesta podría unificar bajo un mismo orden coherente la materia relacionada a los tributos medioambientales en la República de Panamá, definiéndolos y ubicándolos a medida que se vayan integrando estos nuevos instrumentos a la legislación panameña. Esto procuraría una adecuada comprensión y utilización de estas importantes herramientas de gestión ambiental.

\* Artículo cuyo homólogo sería la propuesta del texto base, de edición de un párrafo segundo al artículo 28 LHL española.