



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 15 de noviembre de 2012.  
C-70-12.

Licenciada  
Ivis V. Moreno C.  
Tesorera Municipal  
Municipio de Panamá  
E. S. D.

Señora Tesorera:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con la finalidad de dar respuesta a su nota s/n, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si la multa a que se refiere el artículo 7 del acuerdo 40 de 19 de abril de 2011 resulta aplicable a quienes se inscriben por primera vez como contribuyentes y su aviso de operaciones señala una fecha de inicio del negocio anterior al 31 de marzo de 2012; y, si una multa se puede “inhabilitar” por otra, al ser una por incumplimiento de un deber formal (presentación de la declaración jurada) y la otra por evasión fiscal.

Como una cuestión previa, es importante aclarar que de conformidad con la información suministrada por el personal de Asesoría Legal de la Tesorería Municipal de Panamá, el 31 de marzo de 2012 constituía la fecha límite para presentar las declaraciones juradas anuales, correspondientes al período fiscal 2011.

Una vez efectuada esta aclaración, procedemos a analizar el tema y para ello estimamos pertinente citar el texto del artículo 7 del acuerdo 40 de 19 de abril de 2011, por el cual se reorganiza y actualiza el Sistema Tributario del Municipio de Panamá.

**“ARTICULO 7: La declaración jurada anual de ingresos brutos a que se refiere el numeral 3 del Artículo 6, deberá ser presentada dentro de los primeros noventa (90) días calendario contados a partir de la terminación del período fiscal de cada contribuyente.**

Parágrafo 1: ...

**Parágrafo 2: El contribuyente que no presente la declaración jurada de que trata el presente Artículo, dentro del plazo establecido en el presente Acuerdo, será sancionado con una**

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

**multa de quinientos balboas (B/.500.00) y con el cierre del establecimiento comercial hasta tanto no se presente la Declaración Jurada Anual correspondiente.**

Parágrafo 3: ...

(el resaltado es nuestro)

Tal como se desprende de la disposición citada, la multa de B/. 500.00 se impone al contribuyente que no cumpla con lo dispuesto en el artículo 6 del citado Acuerdo, es decir, que no presente la declaración jurada anual de todos los ingresos brutos resultantes de sus operaciones en el distrito de Panamá; obligación que debe cumplirse dentro de los noventa (90) días calendario subsiguientes a la terminación del período fiscal de cada contribuyente, entendiéndose como tal el periodo que transcurre desde su inscripción en el Fisco Municipal.

Esta situación difiere del supuesto planteado en su consulta, en el que se hace referencia a la posibilidad de imponer esa multa a quien omita comunicar al fisco municipal el establecimiento de cualquier negocio, empresa o actividad en el distrito de que se trate.

Esta situación se encuentra regulada por los artículos 4 y 5 del acuerdo 40 de 2011, que son concordantes con lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la ley 106 de 1973, que establece el Régimen Municipal. Estos artículos son del tenor siguiente:

**“ARTÍCULO 4: Toda persona natural o jurídica que establezca en el distrito, cualquier negocio, empresa o actividad gravable está obligada a comunicarlo inmediatamente al Tesorero Municipal para su clasificación e inscripción en el Registro de Contribuyentes. (el resaltado es nuestro)**

**ARTÍCULO 5: Los que omitieren cumplir con lo estipulado en el Artículo anterior, serán considerados como defraudadores del fisco municipal y quedarán obligados a pagar el impuesto que les corresponde, desde la fecha de inicio de la actividad objeto del gravamen con el respectivo recargo por morosidad, más el veinticinco (25%) por ciento y el valor del impuesto correspondiente al primer periodo. (lo resaltado es nuestro)**

En este caso no se impone la multa de que trata el artículo 7 antes citado, sino que opera un recargo para aquella persona, natural o jurídica, que incumpla con su deber de comunicar inmediatamente al tesoro municipal sobre el inicio de operaciones de su negocio o actividad gravable, pues, dicha conducta impide que el contribuyente pueda ser inscrito en el catastro de negocios y gravado con el tributo correspondiente. Esta conducta es considerada como defraudación fiscal municipal.

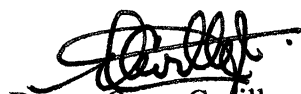
Con relación a su segunda interrogante, relativa a la posibilidad de “inhabilitar” una multa por otra, al ser una por incumplimiento de un deber formal (presentación de la declaración jurada) y la otra por evasión fiscal, resulta pertinente traer a colación un principio fundamental de la potestad sancionadora del autoridad administrativa, en este caso, ejercida por el municipio, que es el de tipicidad, según el cual las conductas punibles y las penas a aplicarse en cada supuesto típico deben estar descritas o delimitadas por una norma legal. (Cassagne, Luis Carlos. La Intervención Administrativa, Segunda Edición Actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires, páginas 223 – 224)

En el supuesto al que alude su interrogante, estamos en presencia de disposiciones que regulan conductas distintas, cuya comisión se constituye en faltas administrativas que tienen establecidas sanciones distintas, por lo que mal podría interpretarse que una sanción pueda “inhabilitar” a la otra, cuando las mismas corresponden a supuestos de hecho diferentes.

En relación con el tema, igualmente importa señalar que en atención al principio de legalidad que rige en el Derecho Público y que consagra en nuestro ordenamiento jurídico el artículo 18 del Estatuto Fundamental, en concordancia con el artículo 36 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, el servidor público sólo puede hacer lo que le determine la Ley.

En consecuencia, esta Procuraduría opina que la Tesorería Municipal del distrito de Panamá debe aplicar, según corresponda a cada caso particular, la multa o sanción señalada a las faltas definidas o tipificadas en los artículos 5 y 7 (numeral 2) del acuerdo 40 de 2011, previa acreditación de su configuración, ya que en atención a los principios de tipicidad y estricta legalidad no puede aplicar una sanción a una conducta distinta a la que corresponde ni dejar de aplicarla cuando se configure la conducta tipificada.

Atentamente,



Doctor Oscar Ceville  
Procurador de la Administración

OC/au.