



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de septiembre de 2024
C-SAM-54-24

Licenciada

Deysi Cañizales

Directora de Administración Tributaria
Municipio de Panamá.

E. S. D.

Ref. Anulación de tributos municipales.

Señora directora de Administración Tributaria.

En atención al artículo 6 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, sobre la función de la Procuraduría de la Administración de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o procedimiento a seguir, damos respuesta a su nota No. 1659-2024 de 5 de septiembre de 2024, referente a las funciones del tesorero municipal, en cuanto a la posible anulación de impuestos municipales, en la que concretamente pregunta lo siguiente:

- ¿Es procedente que el Tesorero Municipal ejerza las facultades de anulación de impuestos municipales conforme a la normativa actual? En caso afirmativo, ¿cuáles son las disposiciones legales o normativas que respaldan esta competencia?
- Si el Manual de Procedimientos no cuenta con un respaldo legal específico, ¿qué normativa aplicable debería ser considerada para regular estas acciones?

Al tenor de lo preguntado, procedemos a dar respuesta a sus interrogantes, entendiendo que *quid del asunto*, se desprende de una posible confusión entre los conceptos **eliminación de impuestos municipales, régimen tributario**, facultad inherente al concejo, y el **de anulación** referente al trámite administrativo que se agiliza ante la tesorería municipal con ocasión al pago de algún tributo que deba o no realizar un contribuyente, al incurrir en una condición jurídica probada, en el que no le correspondía efectuar dicho pago, o al municipio realizar el cobro, veamos:

Sobre la aprobación y eliminación de impuestos municipales

Definitivamente, la norma constitucional atribuye al concejo, en el ámbito municipal "*la aprobación o la eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas*". Sólo este órgano público del gobierno local tiene la facultad de aprobar mediante acuerdo tributos municipales y de la misma forma y a través de los mismos procedimientos podrá eliminarlos, conforme lo establece el artículo 242, Núm. 5, citado en su consulta.

Accionar que se desprende del principio constitucional, *nullum tributum sine lege*, contenido en el Título III de la Constitución Política, “Derechos y Deberes Individuales y Sociales”, artículo 52, al señalar “*Nadie está obligado a pagar impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes*”.

Así mismo, la Ley 106 de 1973, sobre Régimen Municipal, en lo correspondiente a las competencias del concejo, en el artículo 17, Núm 8, le faculta para lo siguiente: “*Establecer impuestos municipales, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales*” a través de los acuerdos municipales que apruebe para tales fines. Ahora bien, como quiera que los tributos dependen de la creación de la norma, mantienen su eficacia jurídica por todo el tiempo que este en vigencia la normativa que lo aprobó, y solo dicha eficacia en el momento queda derogada en virtud de una nueva ley o bien, así lo haya establecido el Órgano Judicial, mediante sentencia de nulidad o inconstitucionalidad.

En materia tributaria el municipio de Panamá, aprobó el Acuerdo 40 de 19 de abril de 2011 “*Por el cual se reorganiza el Sistema Tributario, del Municipio de Panamá*”¹ y modificaciones, contentivo del régimen tributario, en el que se establecen los impuestos, tasas, derechos y demás tributos, aplicables en la jurisdicción del distrito.

En conclusión, solo el concejo, órgano de gobierno local, puede establecer y eliminar los impuestos, lo que no debe confundirse, como explicaremos más adelante con los trámites o procedimientos que llevan las unidades administrativas de la tesorería municipal, al momento de ejercer la acción activa o pasiva sobre el contribuyente en particular, con ocasión a la obligación tributaria.

Trámite de anulación de un pago tributario

En sintonía con lo señalado, mientras que el acuerdo municipal en el que establece o elimina gravamen es de carácter general e indeterminado, la aplicación del tributo recae concretamente en la persona natural o jurídica obligada a su pago, cuyo accionar ejecuta la administración tributaria a través de los procedimientos establecidos.

Esta es una distinción importante, porque una cuestión es el hecho generador y otra es la cobranza al obligado tributario. En definición que aporta el Código Tributario, en el artículo 33, dice que, “*El hecho generador es el presupuesto o la conducta establecida por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria.*”, y será el contribuyente, véase el artículo 40, de esta misma ley, “*el obligado tributario designado por ley, quien realizará la conducta descrita como hecho generador de la obligación tributaria*”.

De esa manera el obligado tributario, genera una condición jurídica con la administración, que permanece todo el tiempo en que se mantengan los hechos que la producen, hasta que se dé por concluida dicha relación. A efecto de ello, la

¹ Gaceta Oficial Digital 26787.

administración registra clasificación, reclasifica, rectificaciones, ejerce la jurisdicción coactiva en caso del no pago, lleva a cabo la liquidación de impuesto, y también podrá atender las reclamaciones por incorrecta calificación, devolución y anulación del pago de impuesto o cualquiera de las acciones que se desprende de la función tributaria siguiendo el debido proceso.

Tal sería el caso, del contribuyente que dejó de realizar la actividad sujeta a gravamen, pero que no notificó al tesorero del cierre de la operación, no por eso, debe seguir pagando el impuesto, procediendo en términos administrativos a suspender el cobro tributario, y la anulación de los pagos que debieron efectuarse, porque el sujeto pasivo dentro de la relación tributaria dejó de serlo. En sentencia de inconstitucionalidad de 28 de diciembre de 2017², que declaró, “QUE ES INCONTITUCIONAL la última frase del artículo 86 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973”, permite ejemplificar lo anterior, veamos:

“... ”

Conforme al principio de legalidad tributaria, para que exista la obligación de pagar un impuesto, de haber un hecho generador que permita establecer el monto de la obligación tributaria. La Corte no encuentra cómo puede fijarse el monto de un impuesto, luego de cesada la actividad que genera los ingresos que sirven de base imponible para el cálculo del impuesto.

El incumplimiento del contribuyente en notificar el cese de operaciones al Tesorero Municipal, pudiese ocasionar alguna sanción administrativa (v.g multa, recargo). **No obstante, al no haber actividad económica resulta contrario a la Constitución, imponerle el pago de un impuesto municipal por el tiempo que dure su omisión notificar el cese de sus operaciones al municipio,** pues ello quebranta- por la razón indicada- en artículo 264 constitucional.” (resaltado de la Procuraduría de la Administración)

Queda claro, que la tesorería municipal, a través de sus unidades administrativas, en función administrativa, y en virtud de las facultades que ejerce el tesorero municipal, con base al artículo 57 de la Ley 106 de 1973³, y las que corresponden a la Junta

² Publicación en la Gaceta Oficial 28506.

³ **Artículo 57:** Los Tesoreros Municipales tienen las atribuciones siguientes:

1. Efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del Municipio, para lo cual llevarán libros de ingresos y egresos;
2. Llevar los libros de contabilidad necesarios para el control del movimiento de tesorería y ejecución del presupuesto;
3. Asesorar a los Alcaldes en la elaboración de los presupuestos y suministrarles los datos e informes necesarios;
4. Registrar las órdenes de los pagos que hayan de efectuarse y presentarlos a la firma del Alcalde, así como examinar los comprobantes;
5. Enviar al Concejo y al Alcalde copia del listado de Caja, la relación pormenorizada de los ingresos y egresos con la periodicidad que determine el Consejo Municipal;
6. Presentar al Concejo, al Alcalde y a la Contraloría General de la República al final de cada ejercicio fiscal, un informe del movimiento de tesorería, e informar, cada vez que fuere requerido sobre la situación del Tesoro Municipal;
7. Proponer al Consejo Municipal las medidas oportunas y conducentes para el aumento de las recaudaciones;
8. Depositar los fondos del Municipio en las instituciones bancarias oficiales con la periodicidad que determine el Consejo Municipal;

Calificadora, según el procedimiento desarrollado en los artículos 89, 90, 91, 92 y 93 de esta misma ley.

Válgase reiterar, que las actuaciones en este ámbito son administrativa, cuya tramitología fue acopiada y sistematizada, en el Decreto Alcaldicio N° 25-2016 de 21 de noviembre de 2016 “*Que adopta los Manuales de Trámites y Procesos de la Tesorería Municipal y de la Dirección de Legal y Justicia*” de la alcaldía de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial 28177-A, el cual goza de presunción de legalidad, y que describe los procesos que están a cargo de los diferentes departamentos de la tesorería municipal.

En este manual, se hace referencia a los distintos procedimientos que atiende la tesorería municipal entre ellos, el de anulación de impuestos, vinculados al cierre del negocio, cese de actividad comercial sujeta a gravamen, descritas en el punto C. Presentación de los procedimientos del Departamento. (16. Aplicación de resoluciones emitidas por el Departamento de Vigilancia Fiscal y de Junta Calificadora), como sigue:

- a. Cierre definitivo de negocio o empresa
- b. Cierre Temporal de Negocio o empresa
- c. Cierre de negocio o empresa por duplicidad
- d. **Cierre y anulación**
 - 1. **Cierre de actividad y anulación de impuestos**
 - 2. **Cierre de negocio o empresa y anulación de impuestos**
- e. **Anulación de Impuestos de Orden**
- f. **Anulación de Impuestos por fecha de inicio**
- g. Cierre por Fusión por Absorción
- h. Alcances
- i. Reclasificación de Junta Calificadora Municipal
- j. Apelaciones a Aforo
- k. Prescripción de deuda

La anulación prevista en el Manual de Trámites y Procesos Administrativos de Tesorería Municipal no es una eliminación del impuesto del régimen impositivo, ha de ser el resultado de un trámite, cumpliendo unos requisitos previamente determinados, en

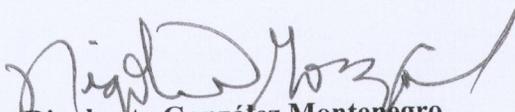
-
- 9. Formar los expedientes relativos a créditos adicionales al presupuesto, devoluciones de ingresos y contratos sobre servicios municipales;
 - 10. Llevar a cabo las subastas públicas ordenadas por el respectivo Concejo;
 - 11. Ejercer la dirección activa y pasiva del Tesoro Municipal;
 - 12. Llevar registros actualizados de los contribuyentes para los efectos del cobro de los impuestos, contribuciones, derechos y tasas;
 - 13. Examinar y autorizar las planillas de pagos a los servidores públicos y empleados municipales;
 - 14. Depositar en cuentas separadas las sumas asignadas a fondos especiales por Ley o por Acuerdo Municipal;
 - 15. ³Nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería. *Los cargos serán creados por los Consejos Municipales;*
 - 16. Realizar las investigaciones necesarias en aquellos casos en que existan indicios de defraudación fiscal o malversación para lo cual tendrán acceso a los libros y documentos de empresas privadas y contarán con la asesoría de los auditores municipales;
 - 17. Mantener actualizado el Catastro Fiscal Municipal;
 - 18. Presentar proyectos de acuerdo declarando moratoria o regímenes especiales para el cobro de impuestos;
 - 19. Firmar los cheques conjuntamente con el Alcalde; y
 - 20. Todos los demás que les señalen las leyes o los acuerdos municipales.

el contribuyente informa que ha cesado la actividad, y a su vez solicita que dejar sin efecto el cobro de los tributos, y con base a ello, hacer las correcciones de rigor.

De conformidad con este manual, los procedimientos administrativos, relacionados con la apertura, cierre del negocio o cese de la actividad o una de las actividades, y trámites similares que realiza el contribuyente en particular, se surten en el Departamento de Vigilancia Fiscal de Tesorería Municipal.

A manera de conclusión, al concejo corresponde la aprobación o eliminación de impuesto, mediante acuerdo municipal, mismos que se desarrollan en el régimen impositivo o tributario, y al tesorero a través de sus unidades administrativas, tramitar las solicitudes que presente el contribuyente, que encontrándose en una determinada situación pueda requerir de la administración tributaria suspender, anular o corregir el gravamen impuesto, según lo previsto en el Decreto Alcaldicio N° 25-2016 de 21 de noviembre de 2016 "*Que adopta los Manuales de Trámites y Procesos de la Tesorería Municipal y de la Dirección de Legal y Justicia*" que goza de presunción de legalidad.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av.

Exp. SAM-CON 43-24

cc.

Lic. Mayer Mizrahi. Alcalde del Municipio de Panamá.

Lic. Olmedo Rodríguez. Tesorero Municipal del Distrito de Panamá.