



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de septiembre de 2025  
C-SAM-54-25

Honorable Señor Presidente:

**Ref.: Recurso de apelación y prescripción de multas municipales.**

En atención a la Nota N.º CMP/DA/116/2025, de fecha 10 de septiembre de 2025, recibida en esta Procuraduría el 11 de septiembre de 2025, mediante la cual se formula consulta, sobre Recurso de reconsideración, apelación, prescripción de los impuestos aplicables en la Ley 106 de 1973.

Concretamente nos plantea las siguientes interrogantes:

1. Es posible primero interponer recurso de reconsideración y una vez resuelto este, presentar posteriormente recurso de apelación de manera separada.
2. Término de prescripción de multas municipales.

En atención a lo consultado, pasamos a exponer algunas reflexiones generales, sin que ello implique un criterio vinculante de esta Procuraduría; veamos:

En primer lugar, corresponde precisar que el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”*, establece que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración *“...se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales”*.

De igual manera, el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley 38 de 2000, dispone que corresponde a esta Procuraduría *“Servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinadas interpretaciones de la ley o el procedimiento que se deba seguir en un caso concreto”*.

En materia de recursos administrativos, la Ley 38 de 31 de julio de 2000 dispone que el recurso de reconsideración debe interponerse ante la misma autoridad que dictó el acto administrativo, a fin de que esta reexamine su decisión a la luz de los argumentos y pruebas que aporte el interesado. Este recurso constituye un mecanismo de revisión interna, inmediato y directo, que busca garantizar al administrado la posibilidad de que la propia autoridad pueda corregir o modificar su actuación.

Honorable Señor  
**MARIO KENEDY V**  
Presidente de la Junta Calificadora  
Concejo Municipal de Panamá  
Ciudad

Por su parte...

Por su parte, el recurso de apelación se presenta ante la autoridad jerárquicamente superior a la que dictó el acto, lo que permite un segundo nivel de revisión sobre la legalidad y conveniencia del acto impugnado. De esta manera, se establece un sistema escalonado de impugnaciones: primero la reconsideración, como control interno de la decisión, y luego la apelación, como control jerárquico externo; sin perjuicio de los recursos extraordinarios que también contempla la Ley 38 de 2000, tales como recurso de hecho y revisión administrativa.

Ahora bien, en lo relativo a los recursos administrativos, el artículo 39 del Acuerdo Municipal 40 de 19 de abril de 2011, “Por el cual se reorganiza y actualiza el sistema tributario, del municipio de Panamá”, establece que los recursos de reconsideración y apelación podrán interponerse o anunciarse en la diligencia de notificación de la resolución impugnada, detallando además las modalidades de presentación y la posibilidad de aportar pruebas.

En consecuencia, no resulta procedente presentar un recurso de reconsideración y, posteriormente, de forma independiente, interponer apelación contra la resolución que lo resuelve. La apelación debe interponerse de manera directa o bien subsidiaria junto con la reconsideración.

A partir de lo anterior, puede concluirse que el artículo 39 regula de manera expresa los recursos de reconsideración y apelación en materia tributaria municipal, garantizando el derecho de defensa y la tutela administrativa efectiva. En particular, diferencia entre la reconsideración ante la misma autoridad que dicta el acto y la apelación, que puede plantearse de forma subsidiaria o directa. De este modo, se asegura un doble nivel de revisión y un control de legalidad y razonabilidad de los actos.

Finalmente, se reconoce la vía contencioso-administrativa como instancia judicial posterior al agotamiento de la vía administrativa.

En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 96 de la Ley 106 de 1973, así como el artículo 34 del Acuerdo 40 de 2011, disponen que los impuestos, tasas, derechos y contribuciones municipales prescriben a los cinco (5) años.

Si bien dichas normas no hacen referencia expresa a las multas municipales, debe aplicarse por analogía el mismo término, dado que:

- En primer lugar, el principio de seguridad jurídica impide mantener vigentes indefinidamente sanciones pecuniarias.
- En segundo término, aunque las multas no constituyen impuestos en sentido estricto, generan obligaciones económicas frente al municipio y se exigen mediante jurisdicción coactiva, por lo cual resultan asimilables en cuanto a su exigibilidad.
- Finalmente, una interpretación sistemática de la Ley 106 de 1973 obliga a extender el mismo término de prescripción de cinco (5) años a todas las obligaciones dinerarias municipales.

En ese sentido, el no cobro oportuno de una multa conlleva su prescripción a los cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que la sanción quedó en firme y exigible.

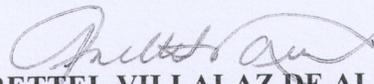
Aunado a lo anterior, es oportuno destacar el criterio jurisprudencial de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en el caso promovido por la firma forense Bolívar & Castañedas en nombre y representación de Consulting Services Capital Corp. contra el Municipio de Panamá, en un proceso de cobro coactivo. En dicho fallo, la Corte declaró probada la excepción de prescripción, reiterando que los impuestos municipales prescriben a los cinco (5) años, salvo gestión de cobro o reconocimiento de la deuda, y declaró prescritas las obligaciones generadas entre marzo de 1993 y febrero de 2010 por ausencia de actuaciones oportunas. Este precedente reafirma que tanto los municipios como los contribuyentes deben atenerse a los límites temporales establecidos en la Ley 106 de 1973.

En conclusión, aun cuando la Ley 106 de 1973 y el Acuerdo 40 de 2011 no establecen expresamente el plazo de prescripción de las multas municipales, la interpretación analógica de estas disposiciones, reforzada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, permite concluir que tanto los impuestos como las multas municipales prescriben a los cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que la obligación quedó en firme y exigible.

Con lo anterior expuesto se da respuesta a su consulta, sin que ello represente un criterio jurídico definitivo ni vinculante.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdeA/lrgs/emm  
Ref. SAM-CON-59-25