



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 8 de julio de 2026
C-SAM-58-26

Señor Tesorero:

Ref.: Aplicación del régimen tributario municipal sobre las figuras jurídicas de exención, exoneración, condonación y prescripción de impuestos municipales, competencias atribuidas al Concejo Municipal y al Tesorero Municipal dentro del marco normativo vigente.

Atendiendo la atribución constitucional consagrada en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política de la República y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 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”, se da respuesta a la Nota. MSM-TM-NE-2038-2026, presentada el 10 de junio del presente año, mediante la cual eleva consulta a este Despacho, a fin de que nos pronunciemos sobre:

“Conocer el alcance jurídico en cuanto a la aplicación del régimen tributario municipal respecto de las figuras de exención, exoneración, condonación y prescripción, así como las competencias del Concejo Municipal y del Tesorero Municipal conforme al marco normativo vigente, particularmente en relación con la administración de tributos locales y el otorgamiento de beneficios fiscales o eliminación de obligaciones tributarias.”

En atención al conjunto de interrogantes planteadas y considerando su evidente interrelación jurídica y funcional, resulta metodológicamente pertinente abordarlas de manera integral, a fin de ofrecer una respuesta sistemática y coherente con el marco normativo aplicable.

La determinación de las facultades municipales en materia tributaria parte del principio de autonomía municipal reconocido constitucionalmente. No obstante, dicha autonomía debe entenderse dentro de los límites impuestos por el principio de legalidad administrativa y tributaria, conforme al cual toda actuación de los órganos públicos debe encontrarse expresamente autorizada por el ordenamiento jurídico.

Honorable Señor
PORFIRIO LUNA
Tesorero Municipal de San Miguelito
Ciudad.-

En materia tributaria ...

En materia tributaria, debe partirse de la premisa de que los tributos constituyen obligaciones de carácter público cuyo establecimiento, modificación, determinación, exoneración o extinción requieren habilitación normativa expresa. En consecuencia, los municipios, aun cuando poseen autonomía, no cuentan con libertad absoluta para disponer de la extinción de obligaciones tributarias ya nacidas, sino que deben ejercer sus competencias dentro del marco establecido por la Constitución, la ley y los acuerdos municipales dictados conforme a dichas normas superiores.

I. Marco jurídico aplicable.

La consulta formulada exige interpretar de manera sistemática, el conjunto de normas constitucionales y legales que regulan la potestad tributaria municipal, la administración de los tributos locales y la distribución de competencias entre los distintos órganos del gobierno municipal.

Dicha potestad debe interpretarse conjuntamente con la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, cuerpo normativo que desarrolla el régimen municipal y regula la organización, funcionamiento y atribuciones de las autoridades municipales. Particular relevancia revisten las disposiciones relativas a las atribuciones del Concejo Municipal y del Tesorero Municipal, así como aquellas que regulan la administración del Tesoro Municipal, la gestión de los ingresos públicos municipales y la prescripción de las obligaciones tributarias.

Finalmente, debe considerarse el Acuerdo Municipal No. 43 de 25 de noviembre de 2014, por medio del cual el Concejo Municipal del Distrito de San Miguelito regula diversos aspectos de su régimen tributario, particularmente el procedimiento aplicable a las solicitudes de exoneración y de prescripción. No obstante, las disposiciones contenidas en dicho acuerdo deben interpretarse de conformidad con el principio de jerarquía normativa, de manera que su aplicación resulte compatible con la Constitución Política y con la Ley 106 de 1973, sin que puedan modificar o desplazar las competencias que el legislador ha atribuido expresamente a los órganos municipales.

II. Consideraciones jurídicas sobre las figuras de exención, exoneración, condonación y prescripción en el régimen tributario municipal.

Del marco jurídico expuesto, se desprende, que la potestad tributaria conferida a los municipios, debe ejercerse dentro de los límites previstos por la Constitución Política y la ley, de manera que toda actuación relacionada con la creación, administración, modificación o extinción de obligaciones tributarias requiere una habilitación normativa expresa. En consecuencia, para determinar el alcance de las facultades atribuidas a las autoridades municipales, resulta necesario examinar la naturaleza jurídica de las figuras de exención, exoneración, condonación y prescripción, las cuales, si bien guardan relación con la obligación tributaria, producen efectos jurídicos distintos y responden a supuestos de aplicación claramente diferenciados.

Por su parte ...

Por su parte, el artículo 32 del Código de Procedimiento Tributario, adoptado mediante la Ley 76 de 13 de febrero de 2019, dispone en su último párrafo que *"en los supuestos de exención o exoneración e incentivos, a pesar de realizarse el hecho generador, la ley exime del cumplimiento de la obligación tributaria principal"*. De esta disposición se desprende que tanto la exención como la exoneración constituyen beneficios fiscales cuya procedencia depende de una previsión normativa expresa, de manera que la realización del hecho generador no resulta suficiente para exigir el cumplimiento de la obligación tributaria cuando la propia norma ha previsto un tratamiento fiscal diferenciado.

Sobre el alcance de esta figura, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 4 de agosto de 2022, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 4 de la Ley 106 de 1974, señaló que la exoneración constituye *"el beneficio o privilegio establecido por la ley, en forma expresa, a través del cual un hecho económico imponible deja de serlo, con carácter temporal o permanente"*, precisando que el hecho imponible y el deudor tributario existen, pero por una ficción legal los excluye del deber de satisfacer la obligación tributaria.

Este criterio jurisprudencial permite concluir que la exención y la exoneración constituyen mecanismos de dispensa fiscal cuya aplicación exige fundamento legal expreso y no pueden presumirse ni extenderse a supuestos distintos de aquellos previstos por el ordenamiento jurídico.

En el ámbito del Municipio de San Miguelito, esta potestad fue desarrollada mediante los artículos 25 al 31 del Acuerdo Municipal No. 43 de 25 de noviembre de 2014, los cuales regulan el procedimiento para la presentación y trámite de las solicitudes de exoneración. Particularmente, el artículo 26 exige que dichas solicitudes sean presentadas por escrito con anterioridad a la realización de la actividad, obra o hecho respecto del cual se pretende obtener el beneficio fiscal, exigencia que resulta congruente con el carácter excepcional de esta institución.

En ese orden de ideas, debemos resaltar lo que establece el artículo 27 del precitado acuerdo, indica taxativamente que, *"se concederá solamente cuando la solicitud de la misma esté basada en comprobadas razones de beneficios sociales, morales, culturales o educativos y no podrán de ningún modo tener carácter personal"*.

Distinta es la figura de la condonación, si bien la Ley 106 de 1973 no contiene una definición expresa de este instituto, el numeral 3 de su artículo 21 establece categóricamente que, *es prohibido a los Concejos condonar obligaciones a favor de los Municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 57 de dicha ley*. Para profundizar en el alcance de este concepto, es imperativo definir la condonación como el acto jurídico mediante el cual la Administración condona, perdona o remite deudas tributarias ya devengadas, consolidadas y plenamente exigibles que forman parte del patrimonio público municipal.

Es importante señalar, que el numeral 18 del artículo 57 de la Ley 106 de 1973 establece como parte de las atribuciones del Tesorero Municipal la de: *"Presentar proyectos de acuerdo declarando moratoria o regímenes especiales para el cobro de impuestos"*. Ahora bien, no se debe confundir la facultad que tiene el Tesorero Municipal de acuerdos con el propósito de implementar estrategias para el cobro de impuestos con la condonación de una obligación.

Esto es importante ...

Esto es importante distinguir ya que no es posible, de manera discrecional, liberar a un contribuyente del pago de un crédito fiscal que ya ha nacido a la vida jurídica.

Por otro lado, la prescripción constituye un modo de extinción del derecho de cobro de las obligaciones tributarias por el transcurso del tiempo, en los términos previstos por la ley. En materia municipal, el artículo 96 de la Ley 106 de 1973 dispone que: *las obligaciones resultantes de los impuestos municipales prescriben a los cinco (5) años de haberse causado*. No obstante, la configuración de la prescripción no opera de manera automática, pues su reconocimiento exige verificar, en cada caso concreto, el cumplimiento de los presupuestos legales correspondientes, entre ellos la fecha de exigibilidad de la obligación, la existencia de actuaciones suspensivas del término y cualquier otra circunstancia que incida en el cómputo del plazo de prescripción,

Por lo cual, su eficacia requiere una declaración administrativa emitida por la autoridad competente, previa comprobación de los elementos que determinan su procedencia.

III. Competencias del Tesorero Municipal en la aplicación del régimen tributario municipal y el rol de la Junta Calificadora.

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973, configura al Tesorero Municipal como el servidor público encargado de la administración técnica, financiera y tributaria del municipio, atribuyéndole un conjunto de competencias orientadas a garantizar la adecuada gestión de los recursos públicos municipales. En efecto, el artículo 57 de dicho cuerpo normativo, le confiere funciones que comprenden entre otras, la recaudación y custodia de los fondos municipales, la ejecución de pagos, el registro y control de la contabilidad pública, la elaboración de informes financieros, la administración del catastro fiscal, la fiscalización tributaria y la formulación de propuestas dirigidas a fortalecer la recaudación municipal.

Siguiendo con lo anterior, de la interpretación sistemática de los artículos 89 al 93 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, se desprende que la Junta Calificadora Municipal, constituye un órgano colegiado de naturaleza técnico-administrativa, cuya intervención se orienta a conocer y resolver las controversias que se susciten con ocasión de la calificación tributaria de los contribuyentes del distrito.

Para el cumplimiento de dicho propósito, el legislador dispuso una integración plural que incorpora representantes de la administración municipal y del sector productivo, procurando que las decisiones adoptadas respondan a un análisis objetivo y equilibrado de los antecedentes sometidos a su consideración.

Esta competencia, adquiere especial relevancia en materia tributaria, puesto que la determinación, control y depuración de los créditos fiscales, constituyen actuaciones inherentes a la administración del Tesoro Municipal. Por lo tanto, corresponde al Tesorero Municipal verificar el estado de las obligaciones tributarias, comprobar el cumplimiento de los requisitos previstos por la ley y adoptar las decisiones administrativas que resulten procedentes dentro del ámbito de sus atribuciones.

Lo anterior ...

Lo anterior cobra especial importancia respecto de la prescripción de las obligaciones tributarias. Si bien el artículo 96 de la Ley 106 de 1973 establece que las obligaciones a favor del Tesoro Municipal prescriben en el término de cinco años, la aplicación de esta figura requiere la verificación previa de circunstancias jurídicas y fácticas que inciden directamente en su procedencia, tales como la fecha de exigibilidad del crédito, la existencia de actuaciones de cobro que hayan interrumpido el término de prescripción o cualquier otra circunstancia prevista por la ley que modifique el cómputo del plazo.

Así pues, la declaración de prescripción no constituye un acto discrecional, sino una actuación administrativa de naturaleza reglada que exige el examen individual de cada obligación tributaria y la comprobación del cumplimiento de los presupuestos establecidos por la ley. Por tal razón, su reconocimiento debe ser producto de una valoración técnica y jurídica realizada por la autoridad competente para la administración del Tesoro Municipal.

En este contexto, el artículo 47 del Acuerdo Municipal No. 43 de 25 de noviembre de 2014, dispone que las solicitudes de prescripción deben presentarse ante la Junta Calificadora del Concejo Municipal. Sin embargo, dicha disposición debe interpretarse de conformidad con el principio de jerarquía normativa, según el cual los acuerdos municipales constituyen normas de carácter reglamentario subordinadas a la Constitución Política y a la ley.

Para reforzar este punto y delimitar estrictamente las funciones de los órganos del Concejo, es preciso invocar la consulta C-028-04 de 11 de febrero de 2004 dictada por esta Procuraduría. En dicho pronunciamiento, se dejó sentado con claridad que las juntas, comisiones o dependencias calificadoras adscritas al Concejo Municipal, carecen de competencia legal para resolver de fondo actos de naturaleza reglada y ejecutiva, como lo es la declaración de prescripción de una deuda, veamos:

"En Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad contra la Resolución No.16 (JCM) CMP de 10 de Julio de 1996, dictada por la Junta Calificadora del Municipio de Panamá, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría de la Administración se pronunciaron como sigue:

...

Decisión de la Sala:

Como vemos, la función que ejerce la Junta Calificadora Municipal en materia de impuestos municipales es la de considerar y decidir en segunda instancia, sobre las reclamaciones hechas por los contribuyentes acerca de las calificaciones o aforos efectuados por el Tesorero Municipal a las personas naturales o jurídicas sujetas al pago de los impuestos y servicios municipales legalmente establecidos."

Se colige que su intervención en la estructura tributaria local está circunscrita a una función revisora de segunda instancia. Su propósito es el examen y resolución de las reclamaciones interpuestas por los administrados frente a los aforos o calificaciones tributarias, respecto a las personas naturales o jurídicas sujetas a los gravámenes locales.

Por consiguiente ...

Por consiguiente, las disposiciones procedimentales contenidas en los acuerdos municipales, deben interpretarse en estricta armonía con el diseño competencial que la Ley 106 de 1973 confiere de forma privativa a la Tesorería Municipal. Bajo el principio de jerarquía normativa y el principio de legalidad administrativa, los reglamentos locales encuentran su límite natural en el texto legal que les da fundamento, por lo que su aplicación práctica debe orientarse siempre a respetar la distribución de atribuciones fijada por el legislador, garantizando así la coherencia y validez del actuar administrativo en la esfera municipal.

Por tanto, las disposiciones contenidas en el Acuerdo Municipal No.43 de 2014 deben interpretarse de manera que armonicen con la Ley 106 de 1973. En consecuencia, la intervención de la Junta Calificadora, únicamente puede entenderse como una etapa de revisión formal o intermediación procesal dentro del trámite administrativo municipal, sin que su dictamen o participación, suponga el desplazamiento de las atribuciones que el legislador ha conferido expresamente al Tesorero Municipal en materia de administración, control y depuración de los créditos tributarios municipales.

IV. Conclusiones

Del análisis integral del marco constitucional y legal aplicable, este Despacho concluye lo siguiente:

- La potestad tributaria municipal reconocida en la Constitución Política de Panamá debe ejercerse estrictamente dentro de los límites establecidos por la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, y conforme a los principios de legalidad, seguridad jurídica y protección del patrimonio público municipal.
- Las figuras de exención, exoneración, condonación y prescripción tributaria poseen naturaleza, supuestos de procedencia y diferentes efectos jurídicos, por lo deben aplicarse de acuerdo a lo establecido por la ley.
- El artículo 248 de la Constitución Política faculta a los municipios, y no al Estado, para otorgar exenciones de derechos, tasas o impuestos, solo mediante acuerdo municipal.
- El Concejo tiene prohibido, mediante numeral 3 del artículo 21 de la Ley 106 de 1973, condonar obligaciones a favor de los municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 57 de dicha ley, el cual le da atribuciones al Tesorero de presentar proyectos de acuerdo declarando moratoria o regímenes especiales para el cobro de impuestos.
- La administración, control y depuración de los créditos tributarios municipales corresponde al Tesorero Municipal, en ejercicio de la dirección activa y pasiva del Tesoro Municipal conforme lo dispuesto en la Ley 106 de 1973.
- Los acuerdos municipales deben ser compatibles con la Constitución Política y la ley, de conformidad con el principio de jerarquía normativa.

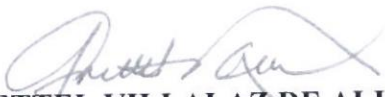
En consecuencia, corresponde al Municipio de San Miguelito aplicar su régimen tributario dentro del marco legal vigente, garantizando la correcta distribución de competencias entre sus órganos y la adecuada protección del patrimonio público municipal, así como la debida aplicación de las instituciones jurídico-tributarias.

En ese sentido...

En este sentido, esperamos haberle proporcionado una orientación basada en el ordenamiento jurídico vigente. Sin embargo, reiteramos que esta respuesta no constituye un pronunciamiento de fondo ni tiene carácter vinculante, conforme a las funciones que la Ley 38 de 2000, asigna a esta Procuraduría.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdcA/lrgs/pb
Ref. SAM-CON-47-26

C.C. Licda. Irma Hernández - Alcaldesa del Distrito de San Miguelito.