



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de octubre de 2025
C-SAM-63-25

Honorable señora Alcaldesa:

Ref.: Consulta sobre la potestad tributaria municipal y el procedimiento de aforo.

En respuesta a su Nota No. MSM-DS-1051-25, fechada 1 de septiembre de 2025, recibida en esta Procuraduría el 8 de octubre de 2025, mediante la cual formula consulta con relación a la implementación de un esquema de aforo basado en coeficientes proporcionales aplicables a los ingresos brutos anuales, así como diversos aspectos relacionados con la declaración jurada de ingresos y los procedimientos de notificación tributaria en el marco de eventuales reformas al régimen fiscal municipal.

Como cuestión preliminar, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 6, numeral 1, 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*", corresponde a esta institución servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que soliciten su parecer respecto de la interpretación de una norma o el procedimiento aplicable en un caso concreto.

Concretamente nos plantea las siguientes interrogantes:

1. *¿Esta facultado el Municipio, en ejercicio de su potestad y tributaria derivada y con fundamento en los artículos 74, 87,88 y 94 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, para implementar un esquema de aforo objetivo mediante la aplicación de coeficiente proporcional, como el "por mil (0/00)", sobre la base gravable de ingresos brutos anuales?*
2. *¿Puede la declaración jurada de ingresos brutos anuales presentada por cada contribuyente en el ejercicio de las actividades lucrativas dentro del primer trimestre de cada año, entenderse como parte del proceso de aforo dispuesto en los artículos 87 y 88 de la ley 106 de 1973?*
3. *¿Podría interpretarse que dicha declaración constituye una conducta concluyente (notificación) del aforo, en tanto el contribuyente es plenamente consciente del impuesto a pagar?*
4. *¿En caso de aprobarse una reforma al régimen tributario, ¿Que procedimiento de notificación se recomienda para garantizar el cumplimiento de los artículos 87 y 88 de la Ley 106 de 1973, particularmente en el contexto de un alto volumen de contribuyentes y con el alcance de la digitalización de procedimiento?*

Procedemos a formular algunas observaciones de carácter general, sin que las mismas representen un criterio obligatorio o vinculante de esta Procuraduría.

Honorable Señora
IRMA HERNANDEZ
Alcaldesa del Distrito de San Miguelito
Ciudad

La Ley...

La Ley 106 de 8 de octubre de 1973 y sus modificaciones, confiere a los municipios la competencia para gravar con impuestos las actividades lucrativas que se realicen en su distrito, conforme al artículo 74 y 87, que veremos a continuación.

Artículo 74: Son gravables por los Municipios con impuestos y contribuciones todas las actividades industriales, comerciales o lucrativas de cualquier clase que se realicen en el Distrito.

Artículo 87: La calificación o aforo de las personas o entidades naturales o jurídicas sujetas al pago de los impuestos, contribuciones y servicios que estableciere esta Ley, corresponde al Tesorero Municipal y regirán después de haberse efectuado la respectiva calificación y previa comunicación al contribuyente. Los catastros se confeccionarán cada (2) años y los gravámenes de que se traten se harán efectivos el primero de enero de año fiscal.

La Tesorería Municipal informará al contribuyente una vez realizado el aforo, a fin de que éste conozca de sus obligaciones con el Tesoro Municipal.

En concordancia, la jurisprudencia sostiene que los municipios tienen una potestad tributaria derivada, esto es, limitada por la Constitución y la ley, sin que puedan crear impuestos que carezcan de base legal o que contravengan el principio de proporcionalidad o capacidad económica.

La Ley 37 de 29 de junio de 2009, reformada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, reafirma la autonomía administrativa y financiera de los municipios, asignándoles la gestión y fiscalización de los ingresos municipales.

Declaración jurada de ingresos brutos como parte del proceso de aforo y Declaración jurada como conducta concluyente (notificación) del aforo.

Como se observa el artículo 87 dispone que la calificación o aforo debe efectuarse “previa comunicación al contribuyente” luego de haber sido realizada la respectiva calificación por el Tesorero Municipal. Esto implica que la municipalidad debe contar con información suficiente para aforar. La declaración jurada de ingresos brutos anuales que los contribuyentes presenten voluntariamente puede constituir un instrumento idóneo dentro del proceso de aforo municipal: sirve como dato base para la estimación y determinación.

Por tanto, la presentación de dicha declaración puede entenderse como una parte integrante del proceso de aforo, ya que permite al municipio fijar la base gravable sobre la cual aplicar el coeficiente o porcentaje correspondiente. Esto contribuye a la mejora del proceso, pues facilita elementos de prueba al municipio.

No obstante, es importante aclarar que la mera presentación de la declaración no sustituye la obligación de comunicación del aforo establecida en artículo 87.

Ahora bien la declaración jurada puede tener valor como acto de autoliquidación o manifestación del contribuyente de su base de ingresos brutos anuales.

Sin embargo...

Sin embargo, no puede interpretarse de forma automática como notificación del aforo, salvo que el municipio disponga de un régimen normativo esa función.

En ese sentido, la declaración jurada le da al contribuyente conocimiento del dato base, pero no cumple por sí sola con la finalidad de notificar formalmente del aforo impuesto por el municipio.

Procedimiento de notificación recomendado en contexto de reforma y digitalización

Es importante señalar que el procedimiento de notificación que adopte la autoridad municipal deberá ajustarse a los principios constitucionales de debido proceso, publicidad, seguridad jurídica y derecho de defensa, garantizando que los contribuyentes tengan conocimiento real y efectivo de los actos que les generen obligaciones.

En consecuencia, y conforme a lo previsto en los artículos 87 y 88 de la Ley 106 de 1973, se recomienda que los mecanismos de notificación ya sean presenciales o apoyados en medios electrónicos aseguren la validez, trazabilidad y constancia fehaciente de la comunicación, de modo que se preserve la legalidad y legitimidad del procedimiento tributario municipal.

Asimismo, la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo y Laboral, en *Sentencia de 3 de septiembre de 2009* (Ponente: Jacinto Cárdenas M.) Contra la Tesorería Municipal, en esa resolución la Sala recuerda y aplica el Artículo 87 de la Ley N° 106 de 1973 y expresa, de manera explícita, que para que la Tesorería Municipal pueda exigir el pago debe cumplirse el procedimiento establecido en el artículo 87, que incluye la comunicación al contribuyente.

Cabe resaltar que el artículo 52 de la Constitución Política de la República de Panamá dispone expresamente que:

“Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes.”

Por tanto, toda actuación municipal en materia tributaria debe ajustarse estrictamente al principio de legalidad, de manera que solo pueden exigirse aquellos tributos que cuenten con fundamento en una ley formal y que sean cobrados conforme a los procedimientos previstos por la misma.

Por lo anteriormente expuesto, se precisa que el presente pronunciamiento se emite dentro del marco de sus atribuciones consultivas según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 38 de 2000, que establece que esta Procuraduría de la Administración no tiene competencia para pronunciarse sobre asuntos de naturaleza jurisdiccional, legislativa o propios de otros órganos del Estado.

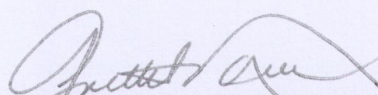
En tal sentido...

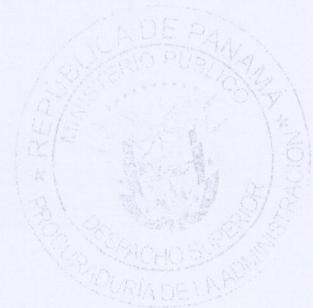
En tal sentido, y con fundamento en los artículos 52 de la Constitución Política, 74, 87 y 88 de la Ley 106 de 1973, la declaración jurada de ingresos brutos presentada por los contribuyentes puede servir como uno de los elementos de base dentro del proceso de aforo municipal, al aportar información relevante para la determinación del tributo. Sin embargo, dicha declaración no sustituye el deber legal de comunicación formal del aforo al contribuyente, la cual constituye un requisito esencial para la validez y exigibilidad de la obligación tributaria.

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-72-25