



República de Panamá

Panamá, 29 de febrero de 2016.
C-18-16

Licenciado
Publio Ricardo Cortés C.
Director General de Ingresos
Ministerio de Economía y Finanzas
E. S. D.

Licenciado
Fernando Alfaro
Director General del
Registro Público de Panamá
E. S. D.

Estimados señores:

Por este medio procedemos a dar respuesta a las notas N° 201-01-4533 DGI y N° DG-SG-155-2015, remitidas a esta Procuraduría por la Dirección General de Ingresos y por el Registro Público de Panamá, respectivamente, a través de las cuales se requiere la opinión de este Despacho, en torno a la interpretación de los parágrafos 4 y 5, del artículo 318-A, del Código Fiscal.

En su parte medular, el texto vigente de la norma legal cuya interpretación se solicita, preceptúa lo siguiente:

“Artículo 318-A. Las sociedades anónimas, fundaciones de interés privado, sociedades de responsabilidad limitada y cualesquiera otras personas jurídicas, sean nacionales o extranjeras, pagarán al momento de su inscripción una primera tasa única anual de doscientos cincuenta balboas (B/.250.00). En los años subsiguientes, el pago por ese concepto será de trescientos balboas (B/.300.00) para mantener la plena vigencia de la sociedad o la fundación. **Para todos los efectos legales se entenderá por plena vigencia de la sociedad o fundación, su inscripción válida en el Registro Público de Panamá.** Esta obligación no es extensiva a las organizaciones sin fines de lucro, cooperativas y sociedades civiles.

...
PARÁGRAFO 4. La falta de pago de la tasa única por diez (10) períodos consecutivos tendrá como efecto el retiro definitivo de la persona

jurídica del Registro Público. Como consecuencia, se tendrá por disuelta, con todos los efectos jurídicos que ello conlleva.

La persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que haya recibido de terceros dineros a efectos de realizar pagos de esta tasa y no los ingrese a favor de estos al Tesoro Nacional será sancionada con una multa no menor de cinco (5) veces ni mayor de diez (10) veces la suma dejada de pagar.

PARÁGRAFO 5. Disuelta la persona jurídica por el no pago de la tasa anual por un período ininterrumpido de diez (10) años, que tendrá efecto a partir de la entrada en vigencia de la Ley 6 de 2005, se iniciará el período de disolución de tres (3) años.

Durante ese período cualquier director, dignatario, miembro del consejo fundacional, agente residente, socio o un acreedor interesado podrá llevar a cabo su rehabilitación, pagando todas las sumas adeudadas en concepto de tasa más una multa de mil balboas (B/.1,000.00). Las tasas de los años vencidos durante el período de disolución de los tres años serán incluidas en el pago.

Una vez rehabilitada, la persona jurídica recuperará su existencia y podrá reanudar sus actividades.

Expirado el plazo de tres (3) años antes señalado sin que se haya producido su rehabilitación, el Registro Público, luego de constatar este hecho, cancelará el registro de la persona jurídica y su nombre podrá ser usado por cualquier interesado.

La Dirección General de Ingresos elaborará una lista de personas jurídicas con una morosidad de diez (10) años y promoverá su amplia difusión y publicación, a efectos de:

1. Que el Registro Público anote la **marginal de disolución** por no pago de tasa única.
2. Que los interesados puedan **promover su rehabilitación.**”

A continuación, nos permitimos externar las consideraciones de la Procuraduría de la Administración, en torno a la naturaleza jurídica, antecedentes e interpretación, de la norma legal transcrita.

I. Naturaleza jurídica y antecedentes de las normas cuya interpretación se solicita.

El artículo 318-A, contenido en el Libro Segundo “De los Servicios Nacionales”, Título II “Registros y Archivos Públicos”, Capítulo I “Registro Público” del Código Fiscal, es en atención a su ubicación en ese cuerpo normativo, una norma de carácter *tributario*, que regula el tributo denominado Tasa Única Anual, que corresponde pagar a las sociedades anónimas, fundaciones de interés privado, sociedades de responsabilidad limitada y cualesquiera otras personas jurídicas, sean nacionales o extranjeras, al momento de su inscripción y en los años subsiguientes, para mantener su plena vigencia, exceptuando a las organizaciones sin fines de lucro, cooperativas y sociedades civiles.

De modo específico, los párrafos 4 y 5 del mencionado artículo establecen la consecuencia jurídica que acarrea la falta de pago de dicho tributo por diez (10) períodos fiscales consecutivos, a saber: su **retiro definitivo del Registro Público de Panamá, debiendo entenderse por “disuelta”, para todos los efectos legales.**

Pero también, los referidos párrafos extienden sus efectos a materias ajenas a la especialidad tributaria, en la medida en que, por una parte, establecen una nueva causal para terminar la existencia de las personas jurídicas antes citadas y, por la otra, contemplan un procedimiento especial para la cancelación de la inscripción de estas personas jurídicas en el Registro Público; de allí que a juicio de este Despacho, las mismas revistan carácter especialísimo frente a las leyes especiales que regulan los distintos tipos de personas jurídicas y sus causales de disolución; el Código de Comercio (de forma general) y las normas generales sobre procedimiento registral contenidas en el Código Civil y demás disposiciones concordantes.

De acuerdo a las investigaciones realizadas por este Despacho, las disposiciones contenidas en los párrafos 4 y 5 del artículo 318-A del Código Fiscal buscan dotar de mayor “transparencia” al registro corporativo panameño, al impedir que el Estado cobre impuestos por la existencia de entidades jurídicas inoperantes o “de papel”, presuntamente utilizadas para actividades ilícitas; además de permitir la depuración del sistema de cuentas por cobrar de la Dirección General de Ingresos.

De conformidad con las fuentes consultadas, las normas mencionadas se inspiran en la Ley de Compañías Comerciales de Islas Vírgenes Británicas de 2004, modificada en 2005¹, que faculta al **Registrador** para retirar del Registro de Compañías, a aquellas entidades jurídicas que incurriesen en incumplimiento de su obligación de pagar la “cuota” anual de sociedades, entre otras causales. También se advierte la presencia de elementos procedentes de otras fuentes de derecho comparado, a las cuales se le imprimió carácter propio o sui generis. Por ejemplo, de modo similar a lo previsto en la Ley 27/2014 de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (de España), en Panamá, se contempló el retiro de estas entidades del Registro Público como una medida de carácter fiscal. Sin embargo, a diferencia de la legislación tributaria española, que contempla un procedimiento administrativo sancionador, que no conduce a la extinción de la persona jurídica, en cabeza de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (ver artículo 119)²; los párrafos 4 y

¹ The BVI Business Companies Act, 2004, amended by 26/2005.

² En el peor de los escenarios, dicho procedimiento conduciría únicamente en la “baja” de la persona jurídica del “Índice de Entidades” (que es un registro a cargo de las delegaciones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, en el que constan inscritas las personas jurídicas que tengan su domicilio en su ámbito territorial) y a la *colocación de una anotación marginal*, por el Registrador, cuyo efecto se limita a impedir que en lo sucesivo, la sociedad pueda realizar alguna inscripción que le concierna, si no hubiere presentado la certificación de “alta” en dicho Índice. En otras palabras, *en España, la morosidad en el pago del impuesto de sociedades no es causal de extinción de la persona jurídica*. Sin embargo, ésta podrá ser disuelta de oficio por el Registrador, o por de voluntad de la sociedad, o por resolución judicial, en los supuestos establecidos en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, “Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital”, en concordancia con el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, “Por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil”. De conformidad el acápite 1.a del artículo 363 de la Ley de Sociedades de Capital, antes citada, la *inactividad de la sociedad* es una causal de disolución que debe ser constatada, por los socios (mediante acuerdo de disolución) o por sentencia

5 del artículo 318-A del Código Fiscal panameño, no atribuyen a la autoridad de policía fiscal (Dirección General de Ingresos) la función de llevar a cabo un procedimiento de ese tipo. En su lugar, siguiendo el modelo de la Ley de Compañías Comerciales de Islas Vírgenes Británicas, antes citada, dotó **al Registrador** de competencia para retirar definitivamente del Registro Público a las personas jurídicas cuya situación fiscal se enmarcase en el supuesto de hecho contemplado en esas normas, produciéndose, en consecuencia, su extinción.

Así las cosas, a juicio de este Despacho, los párrafos 4 y 5 del artículo 318-A del Código Fiscal, son normas fiscales que establecen un procedimiento especialísimo y sui géneris, para la extinción y retiro definitivo del Registro Público de las sociedades anónimas, fundaciones de interés privado, sociedades de responsabilidad limitada y cualesquiera otras personas jurídicas, sean nacionales o extranjeras (excepto las organizaciones sin fines de lucro, cooperativas y sociedades civiles), como consecuencia de la falta de pago de la tasa única anual por un período de diez (10) años consecutivos.

II. Interpretación de la Procuraduría de la Administración.

- a) El primer párrafo del artículo 318-A del Código Fiscal, indica que para todos los efectos legales se entenderá por “plena vigencia” de la sociedad o fundación, su “inscripción válida” en el Registro Público de Panamá; “en sentido contrario”, el efecto jurídico del “retiro definitivo” de la persona jurídica de ese Registro, establecido en el primer párrafo del párrafo 4, será la “disolución” de la entidad y la eventual “extinción” de la misma.

A juicio de este Despacho, el texto del primer párrafo del artículo 318-A del Código Fiscal atiende al efecto “constitutivo” de la inscripción de las sociedades anónimas, fundaciones de interés privado y las sociedades de responsabilidad limitada en el Registro Público, pues es a partir de ese momento que estas entidades adquieren personalidad jurídica y plena capacidad legal, es decir, quedan habilitadas para actuar como personas jurídicas.

Una interpretación “a contrario” del texto legal en comentario nos llevaría a concluir que el “retiro definitivo” del Registro Público de estas personas jurídicas, o lo que es lo mismo, la cancelación definitiva de su inscripción, producirá la insubsistencia de los atributos mencionados (personalidad jurídica y capacidad legal), con lo que la sociedad perderá su vigencia, o dicho de otro modo, se disolverá y, eventualmente, dejará de existir. Es en ese sentido que a nuestro juicio se expresa el primer párrafo del párrafo 4 del artículo 318-A, que contempla la falta de pago de la tasa única anual por diez (10) períodos consecutivos como una falta u omisión de máxima gravedad, imponiéndole una consecuencia jurídica proporcionalmente severa: su retiro definitivo o cancelación de su inscripción en el Registro Público y consecuente disolución de la entidad. Su tenor literal es el siguiente:

“PARÁGRAFO 4. La falta de pago de la tasa única por diez (10) períodos consecutivos tendrá como efecto el **retiro definitivo** de la

(disolución judicial); en concordancia, el 239 del Reglamento del Registro Mercantil, también citado, dispone que la inscripción de la disolución por causa legal o estatutaria, distinta al mero transcurso del tiempo de duración de la sociedad, se practicará en virtud de *escritura pública* o *testimonio judicial de la sentencia firme* por la que se hubiera declarado la disolución de la sociedad.

persona jurídica del Registro Público. Como consecuencia, se tendrá por **disuelta**, con todos los efectos jurídicos que ello conlleva.” (resaltado del Despacho)

Sin embargo, no debe perderse de vista que en la lógica de la citada disposición legal, la cancelación de la inscripción y consecuente extinción de la persona jurídica no ha de producirse de manera inmediata; ello en atención a la gradualidad que supone el proceso de disolución de las mismas.

- b) El contenido del primer y segundo párrafo del parágrafo 5 del artículo 318-A del Código Fiscal, atiende al carácter gradual del proceso de disolución, al señalar que una vez “disuelta la persona jurídica... se iniciará el período de disolución de tres (3) años”.

En aras de definir el alcance del término “**disolución**” y su distinción con respecto a la “**extinción**” o “**terminación**” de una persona jurídica, debemos iniciar señalando que de acuerdo con la doctrina, cuando se habla de la extinción de una sociedad, no se alude a un momento único en la vida de ésta, sino a un proceso que tiene su inicio, desarrollo y fin. Algunos autores afirman que en esta materia existe a nivel del derecho comparado, una confusión terminológica; situación de la que no escapa la legislación mercantil panameña, que en diversos cuerpos normativos ha utilizado indistintamente los términos “disolución” y “terminación” de la sociedad.

En ese sentido, en el prólogo a la edición de 1986 de la obra “La Sociedad Anónima en Panamá”, del autor panameño Ricardo Durling, el doctor Renato Ozores sostiene:

“(…), resulta impropio que se diga que la sociedad termina su existencia por disolución, puesto que, en realidad no es así. **Una sociedad disuelta sigue viva, conservando su nombre, su patrimonio y su identidad como persona jurídica, aun cuando sus actividades deban limitarse y concretarse a los efectos de la liquidación**, o sea, en síntesis, cancelar sus obligaciones, realizar sus activos y distribuir entre los accionistas el remanente, si lo hubiere.”³ (resaltado del Despacho)

De manera concordante, Durling, citando a Claret y Martí, manifiesta que “la disolución es la expiración de una sociedad que deja de existir, al menos como sociedad en explotación”. Más adelante agrega que durante este período, **la personería jurídica de la sociedad no se extingue**, sino que continúa por el querer de la ley, durante un lapso determinado que permita la completa realización de los bienes sociales, período que en nuestra Ley es de tres años (artículo 85 de la Ley 32 de 1927, sobre sociedades anónimas).⁴

En igual sentido se expresa el autor venezolano Roberto Goldschmidt, en su Curso de Derecho Mercantil, cuando señala que “... la disolución de la sociedad no implica su

³ Durling, Ricardo A., “La Sociedad Anónima en Panamá”, prólogo por Renato Ozores, Panamá, Litografía e Imprenta LIL, S.A., 1986, 4.

⁴ *Ibidem*, 295-296.

terminación en el sentido de extinción, ya que la sociedad disuelta debe ser liquidada y solamente después de haberse realizado la liquidación, podrá hablarse de extinción”.⁵

El autor colombiano José Ignacio Narváez, por su parte, estima que el “proceso de extinción es unitario y normalmente se cumple en cuatro escalas: 1ª) La disolución; 2ª) La liquidación; 3ª) La partición del acervo social neto; 4ª) La adjudicación del remanente a los asociados”⁶ En ese orden de ideas, sostiene que **la disolución afecta la capacidad de la persona jurídica**; la liquidación su patrimonio, y la extinción definitiva opera una vez se haya clausurado formal y materialmente la liquidación.

De las consideraciones doctrinales anotadas se colige que, por regla general: (1) La disolución de una entidad jurídica corporativa no produce la extinción o terminación de su vida jurídica de manera inmediata; (2) La sociedad disuelta sigue existiendo y conserva su personalidad jurídica; no obstante, la disolución afecta la capacidad de la persona jurídica, razón por la cual ésta no podrá seguir ejerciendo su objeto social, sino sólo su actividad liquidatoria.

Sin embargo, en el caso específico de las personas jurídicas que se encuentren morosas en el pago de la tasa única anual, se deberá atender a lo previsto en el parágrafo 1 de la misma excerpta, que reza:

“PARÁGRAFO 1. La falta de pago de la tasa en el período en que se cause tendrá como efecto la **no inscripción de ningún acto, documento o acuerdo** y la **no expedición de certificaciones** relativas a las personas jurídicas, nacionales y extranjeras, **salvo las ordenadas por la autoridad competente o las solicitadas por terceros con el objeto específico de hacer valer sus derechos**, en cuyo caso la certificación se expedirá exclusivamente en un formato distinto para esos efectos, indicando que se encuentra en estado de morosidad.” (el resaltado es del Despacho)

De allí que, a juicio de este Despacho, deba entenderse que de conformidad con lo dispuesto en los parágrafos 4 y 5 del artículo 318-A del Código Fiscal, las sociedades que hubieren sido disueltas por encontrarse morosas en el pago de la tasa única anual, continuarán existiendo y conservarán su personalidad jurídica, durante el lapso de 3 años señalado en esas disposiciones, pero su capacidad jurídica (y por ende, su actividad liquidatoria), se verá limitada por virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1, anteriormente citado; salvo en el supuesto de que previo al vencimiento de ese plazo, se produjera su “rehabilitación” mediante el pago de lo adeudado al Fisco, momento a partir del cual, la entidad recuperará su plena capacidad legal y podrá reanudar sus actividades.

- c) A partir de la fecha en que se comuniquen al Registrador la publicación del listado de entidades morosas por la Dirección General de Ingresos, corresponderá al Registro Público

⁵ Goldschmidt, Roberto, citado por Acedo de Lepervanche, Luisa. La Disolución de la Sociedad Anónima en el Código de Comercio de 1904 y su Relación con el Código de Comercio Vigente. Mendoza, Palacios, Acedo, Borjas, Páez Pumar y Cía. Abogados, 2004, 2.

⁶ Narváez, José Ignacio. Teoría General de las Sociedades. Sexta edición, pág. 389. Editorial Temis, Bogotá, 1990. Citado por Acedo de Lepervanche, ibíd., 3.

colocar la nota marginal de disolución, establecida en el párrafo 5 del artículo 318-A del Código Fiscal; misma que, a juicio de este Despacho, deberá revestir carácter "preventivo".

El párrafo 5 del artículo 318-A, del Código Fiscal, en la parte pertinente señala lo siguiente:

“... ”

La Dirección General de Ingresos elaborará una lista de personas jurídicas con una morosidad de diez (10) años y promoverá su amplia difusión y publicación, a efectos de:

1. Que el Registro Público anote la marginal de disolución por no pago de tasa única.
2. Que los interesados puedan promover su rehabilitación.”

Del texto legal transcrito se infiere, en primer lugar, que es a partir de la fecha en que el Registrador conoce la publicación del listado de entidades morosas, por la Dirección General de Ingresos, que le corresponderá al Registro Público realizar la anotación marginal preventiva; razón por la cual, estimamos que ello deberá comunicarse al Registrador, mediante nota, a efectos de que se proceda a aplicar esta disposición.

Nótese que conforme a la norma citada, el Director General de Ingresos “... elaborará una lista de personas jurídicas con una morosidad de diez (10) años y **promoverá su amplia difusión y publicación**”. Según el Diccionario de la Real Academia Española, “difundir”, es “propagar o divulgar conocimientos, noticias,...” y “publicar”, “hacer notorio o patente, por televisión, radio, periódicos o por otros medios, que algo se quiere hacer llegar a noticia de todos”.

Comoquiera que la norma en referencia no especifica el medio de publicidad ni duración de la publicación, a juicio de este Despacho, es claro que por constituir un presupuesto para la aplicación de una medida severa y de interés general, la intensión del legislador no ha sido otra que garantizar que el aludido listado de morosos sea, efectivamente, de conocimiento público y notorio; de allí que el cumplimiento cabal de esta disposición ameritaría, a nuestro juicio, que la Dirección General de Ingresos agotase todos los medios a su alcance para lograr que los interesados adquieran conocimiento de su existencia y puedan acceder a su contenido íntegro y cierto.

En cuanto a los efectos de la marginal de disolución establecida en el numeral 1 del último párrafo del párrafo 5, citado, esta Procuraduría opina que dicha anotación marginal deberá revestir carácter “**preventivo**”, de modo tal que la misma mantenga su vigencia exclusivamente durante el período de disolución de tres (3) años, previsto en dicha excerta legal, transcurrido el cual, sin que se hubiere producido la “rehabilitación” de la entidad, se producirá la caducidad de dicha nota marginal y procederá la cancelación definitiva del asiento de inscripción de la sociedad.

Respecto a la naturaleza de las **anotaciones preventivas**, los autores españoles Luis Diez-Picazo y Antonio Gullón las conceptúan, en términos generales, como asientos de vigencia temporal limitada. Agregan que pueden ser objeto de este tipo de anotaciones aquellos

derechos o situaciones jurídicas que no son directamente inscribibles, entre los cuales se mencionan, los puramente transitorios.⁷

III. Conclusiones y recomendaciones.

En resumen, esta Procuraduría opina que la recta interpretación de los párrafos 4 y 5 del artículo 318-A del Código Fiscal, debe llevarnos a concluir lo siguiente:

1. Los párrafos 4 y 5 del artículo 318-A del Código Fiscal, son normas fiscales que establecen un procedimiento especialísimo y sui generis, para la extinción y retiro definitivo del Registro Público de las sociedades anónimas, fundaciones de interés privado, sociedades de responsabilidad limitada, y cualesquiera otras personas jurídicas, sean nacionales o extranjeras, exceptuando a las organizaciones sin fines de lucro, cooperativas y sociedades civiles, como consecuencia del incumplimiento de una obligación tributaria, que es la falta de pago de la tasa única por un periodo de diez (10) años consecutivos.
2. Lo dispuesto en el primer y segundo párrafo del párrafo 5 del artículo 318-A del Código Fiscal, deberá interpretarse en el sentido de que la sociedad se “disuelve” por mandato legal, pero no se “extingue” inmediatamente.
3. Durante el período de disolución, de tres (3) años, la sociedad disuelta conserva su personalidad jurídica y atributos inherentes a la misma, pero su capacidad legal (y, de ser el caso, su actividad liquidatoria) se verá limitada en los términos señalados en el párrafo 1 del artículo 318-A del Código Fiscal. No obstante, en el supuesto de que previo al vencimiento de ese término, se produjera su “rehabilitación”, mediante el pago de lo adeudado al Fisco, recuperará su plena capacidad y podrá reanudar sus actividades comerciales.
4. A partir de la fecha en que se comunique al Registrador la publicación del listado de entidades morosas por la Dirección General de Ingresos, corresponderá al Registro Público colocar la nota marginal de disolución, establecida en el párrafo 5 del artículo 318-A del Código Fiscal.
5. La aludida anotación marginal de disolución, deberá revestir carácter “preventivo”, de modo tal que la misma mantenga su vigencia exclusivamente durante el “período de disolución” de tres (3) años, transcurrido el cual, sin que se hubiere producido la “rehabilitación” de la entidad, se producirá la caducidad de dicha nota marginal y procederá la cancelación definitiva del asiento de inscripción de la sociedad.
6. El procedimiento especial contemplado en los párrafos 4 y 5 del artículo 318-A del Código Fiscal, contempla un extenso período de diez (10) años, dentro del cual, los interesados pueden aclarar o corregir su situación ante el Fisco y otro período

⁷ Diez-Picazo, Luis y Gullón Antonio, Sistema de Derecho Civil, Volumen III, Sexta Edición, 343.

adicional de tres (3) años, para su disolución, dentro del cual podrán “rehabilitar” la entidad; debiendo acreditarse este hecho ante el Registrador.

A modo de recomendación, este Despacho estima preciso sugerir que la Dirección General de Ingresos **publique** el contenido íntegro y cierto del listado de personas jurídicas morosas, al cual alude el parágrafo 5 del artículo 318-A del Código Fiscal, **en la Gaceta Oficial, por ser el órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordenen la Constitución Política y la Ley** (Ver artículo 1 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial). Ello sin perjuicio que, con posterioridad a dicha publicación en la Gaceta Oficial, la respectiva gaceta digital también pueda ser colgada en la página web de dicha entidad, y de la amplia **difusión** que de ese hecho (la emisión del listado) deba hacer, por los distintos medios de comunicación a su alcance (v.g., periódicos de circulación nacional, radio, televisión, páginas web institucionales u otros).

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.

RGM/

