



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Coclé

Penonomé, 15 de mayo de 2024
CON-SPC-003-2024

Licenciado
Oliver Torres
Tesorero Municipal del
Distrito de Antón
E. S. D.

Señor Tesorero:



Referencia: Regulación de los impuestos municipales a las actividades de corretajes de seguros, de reaseguros y de bienes raíces en el distrito de Antón.

En cumplimiento a las atribuciones que nos otorga la Constitución y de manera especial la facultad contenidas en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, de servir de Consejero Jurídico de los servidores públicos administrativos, que nos consulten, tengo a bien dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su consulta realizada mediante Nota 42-24 tes, de 30 de abril de 2024, y que fue recibida en este despacho, el día 2 de mayo del presente año; en la cual consulta si a través del Acuerdo Municipal No CM-27-2021 de 14 de diciembre de 2021, publicado en la Gaceta Oficial No 29479 de 17 de febrero de 2021, y que rige el régimen impositivo de este distrito, se puede cobrar aquellas actividades de corretajes de valores, corretajes de seguros o corretajes de bienes raíces, en base al código 1.2.6.0.99, cuya denominación es de Ingresos Varios; tomando en cuenta que existe un comercio dentro del distrito de Antón, que se está dedicando a esa actividad, pero que a través de su administrador alega que como paga los impuestos en la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, son sujetos regulados y considera que no deberían pagar el impuesto a los municipios.

1. Generalidades de lo Consultado.

En relación al contenido de su consulta, debo expresar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 del 31 de julio del 2000, el ejercicio de nuestra atribución constitucional y legal de servir de consejero jurídico, está limitada a los servidores públicos

administrativos que consultaren respecto a la interpretación de determinada ley o el procedimiento administrativo a seguir en un caso en particular.

Ahora bien, desde un marco de educación informal, y en aras de contribuir a nuestra misión legal (numeral 6, artículo 3 de la ley 38 del 2000) de brindar orientación administrativa, procedemos a extender algunas consideraciones generales de lo consultado, dejando en claro que con esto no estamos adelantando ningún criterio sobre el particular, por lo tanto indicamos también que la respuesta que ofrece esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración a su interrogante, no constituye un pronunciamiento de fondo ni de carácter vinculante dentro de cualquier proceso que se surta en alguna instancia jurisdiccional.

1. Consideraciones Generales de lo Consultado.

Antes de dar respuesta a su consulta, consideramos tener algunos elementos necesarios en referencia a los impuestos municipales, los son tributos a favor de los gobiernos locales a los que están sujetos sus habitantes, también son catalogados como instrumentos jurídicos que otorgan facultades a los municipios para cobrar los ingresos a aquellos que tienen derechos.

En nuestra legislación, se indica que son impuestos por las municipalidades, las tasas, derechos y contribuciones, así como todas las actividades industriales, comerciales o de lucro de cualquier tipo que se realicen en el distrito de Panamá, cualquier empresa o actividad gravable está obligada a notificar inmediatamente al Tesorero Municipal para su clasificación, inscripción en el Registro de Contribuyentes.

El Impuesto Municipal se estructura sobre la base de los ingresos, ventas o comisiones anuales brutas de cada una de las actividades comerciales, industriales y de lucro, que pueden ser gravadas por los Municipios.

Ahora bien, observamos que en el caso del Municipio de Antón, bajo la premisa de crear su régimen impositivo, lo establecieron mediante el Acuerdo Municipal No. CM-27-2021 de 14 de diciembre de 2021, y que fue publicado mediante Gaceta Oficial No. 29479 de 17 de febrero de 2022.

Sobre este aspecto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de 27 de diciembre de 1993, señala que:

CON-SPC-003-2024



pág. 2

La Sala Tercera ha reiterado en situaciones similares a las que nos ocupan, que los Acuerdos Municipales referentes a impuestos (entre otros) deben ser publicados en la Gaceta Oficial (v.g. sentencias de 21 de junio de 1962; 22 de junio de 1966 y de 15 de enero de 1992).

Queda claramente expuesto por ende, que para su forzoso cumplimiento, los Acuerdos Municipales debe ser promulgados, y esto es la de darle la debida publicación formal al acto dispositivo, a fin de que este sea obligatorio y se ejecute su contenido.

Antes de la respectiva Publicación, los Acuerdos Municipales tienen existencia pero no rigen y por tanto no pueden ponerse en vigor sus disposiciones.

Este fallo viene a reiterar lo establecido en el artículo 39 de la Ley 106 de 1973, el cual es fortalecido por el artículo 46 de la Ley 38 del 2000, cuyo último párrafo indica que: "...Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior".

También debemos recordar, que desde el marco constitucional existe diferentes fuentes de ingresos, como lo contempla el artículo 246 de la Constitución Política de Panamá.

Artículo 246. Serán fuentes de ingreso municipal, además de las que señale la Ley conforme al artículo anterior, las siguientes:

1. El producto de sus áreas o ejidos lo mismo que de sus bienes propios.
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.
3. Los derechos sobre espectáculos públicos.
4. Los impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas.
5. Los derechos, determinados por la Ley, sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza.
6. Las multas que impongan las autoridades municipales.
7. Las subvenciones estatales y las donaciones.
8. Los derechos sobre extracción de madera, explotación y tala de bosques.
9. El impuesto de degüello de ganado vacuno y porcino que se pagará en el Municipio de donde proceda la res.

En ese sentido, la Ley 106 de 1973 desarrolló en su artículo 75 los distintos impuestos que pueden gravar los Municipios.



Artículo 75. Son gravables por los Municipios los negocios, actividades o explotaciones siguientes:

1. Agencias y representaciones de fábricas o empresas, comisionistas, distribuidores, publicitarias y de viajes en los municipios donde tengan su domicilio;
2. Anuncios y rótulos inclusive los que se coloquen en buses y taxis de servicio público;
3. Aparatos de juegos mecánicos o electrónicos permitidos y de ventas automáticas de producto;
4. Aprovechamientos;
5. Barberías y peluquerías;
6. Bailes, balnearios y lugares de recreaciones;
7. Billares;
8. Estaciones de ventas de gasolina, kerosene, diesel y demás derivados;
9. Cajas de música (sinfonolas) y con pantallas;
10. Casas de empeños, de préstamos, bancos privados, capitalizadoras y financieras y empresas de Fondos Mutuos;
11. Hoteles, Casa de huéspedes, pensiones, moteles y similares;
12. Casas de alojamiento ocasional y prostíbulos, cabarets y boîtes;
13. Casetas sanitarias;
14. Cementerios públicos y privados (inhumaciones, renovaciones. Ventas y alquileres de bóvedas y lotes);
15. Canteras y extracciones de tierras, arcillas o tierras arcillosas con fines industriales o comerciales prescindiendo de la propiedad del terreno;
16. Cantinas y bodegas;
17. Compraventa de artículos y accesorios;
18. Comercio al por mayor y al por menor;
19. Empresas de seguros y reaseguros de cualquier clase; de compraventa y administraciones de bienes raíces en los municipios de su domicilio comercial;
20. Descascaradoras de granos;
21. Edificaciones y reedificaciones;
22. Espectáculos públicos de carácter lucrativo;



23. Floristerías;
24. Estudios fotográficos, de televisión, cinematográficos, cinematógrafos, y los anuncios comerciales que se exhiban en estos;
25. Funerarias o velatorios privados con fines comerciales;
26. Heladerías, refresquerías y pasteurizadoras;
27. Industrias, fábricas, talleres y actividades manufactureras de cualquier clase en los municipios;
28. Juegos permitidos;
29. Lavanderías y tintorerías;
30. Hospitales, laboratorios y clínicas comerciales e industriales de propiedad privada, o de servicio público;
31. Mataderos y zahúrdas (servicio de matanza, acarreo de carnes, entrañas, depósitos de carnes y cueros, extracción de grasas, corrales);
32. Mercados privados (derechos de bancos);
33. Mercados públicos (participación en la renta nacional derivada de estos);
34. Panaderías, dulcerías y reposterías;
35. Participación en otras rentas nacionales;
36. Placas para perros;
37. Pesas, medidas y aparatos para medir energía, líquidos, gas, gasolina y otras especies;
38. Salones de belleza;
39. Torrefacción de café;
40. Trapiches comerciales;
41. Restaurantes y fondas;
42. Clubes de mercancías;
43. Aserríos y aserraderos;
44. Placas para vehículos;
45. Venta de mercaderías extranjeras al por menor;
46. Venta nocturna de licores al por menor;
47. Uso de aceras y calles con fines de lucro; y
48. Cualquier otra actividad lucrativa.



En los casos señalados por los numerales 5 y 38 serán gravables cuando se emplee mano de obra asalariada o que en los locales donde se desarrollan las actividades profesionales, en los ordinales precitados, se venda artículos al público.

Ahora bien, siguiendo los diferentes gravámenes impositivos, que señala el artículo arriba citado, debemos también indicar que son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y los municipales.

Sobre este último aspecto, la sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 15 de noviembre de 1993, relacionado al proceso de nulidad, del caso entre Atlantic Tourist Investment, S.A. versus el Consejo Municipal de Chiriquí Grande, en la que se impugnaba el Acuerdo 6 de 4 de abril de 1991.

“La Sala Tercera coincide con los fundamentos expuestos por el Procurador de la Administración, toda vez que resulta evidente el hecho de que el artículo primero del Acuerdo No.6 de 4 de abril de 1991, establece un impuesto municipal sobre aprovechamiento por el uso de la infraestructura municipal portuaria fijándolo en el cinco por ciento (5%) del valor del pasaje que pague cada vehículo a motor, remolque, mesa, etc., que embarque o desembarque en el Municipio de Chiriquí Grande, constituyendo este acto administrativo una manifiesta violación a lo previsto en la Ley 106 de 1973.

Los impuestos se establecen a través de leyes, como lo exige el principio de legalidad, por ello escapa dentro de las atribuciones del Consejo Municipal de Chiriquí Grande el imponer algún tipo de gravamen a una actividad ya gravada por una ley, con un tributo nacional.

Se observa de fojas 1 a 11 del expediente las facturas correspondientes a los pagos efectuados por la empresa Atlantic Tourist Investment, S. A., de la nave Ferry Palanga a la Autoridad Portuaria Nacional, lo cual hace constar que dicha empresa cumple con la obligación tributaria por la utilización de la infraestructura Municipal Portuaria gravada por la Nación, cuyo fundamento jurídico son los artículos 343 y 1028 (parágrafo) del Código Fiscal”.

En ese sentido, observa esta secretaría provincial de la Procuraduría de la Administración que, existe una limitante por parte de los impuestos del Municipio, ya que los mismos no pueden establecer gravámenes, en actividades que tengan incidencia nacional o que el Estado haya cobrado el impuesto; sin embargo, se debe tomar en cuenta lo establecido en el artículo 110 de la Ley 37 del 2009, cuyo tenor es el siguiente:

CON-SPC-003-2024



pág. 6

Artículo 110. Las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades, que presten servicios o se encuentren radicados los bienes objeto del gravamen municipal, cualquiera que fuese el domicilio del contribuyente.

Cuando los tributos tengan incidencia extradistrital, cada Municipio cobrará proporcionalmente a la actividad que se desarrolla.

Desarrollados estos aspectos generales, debemos recordar que las actividades de seguro y reaseguros en Panamá, están regulados mediante la Ley 12 del 2012, y dentro de esa normativa, existen elementos importantes a destacar, entre los que se encuentra el artículo 238.

Artículo 238. Régimen impositivo especial de las personas supervisadas. Salvo por los impuestos y tasas establecidos en el Código Fiscal, las aseguradoras y los corredores de seguros, personas naturales y jurídicas, no podrán ser gravados con tasas, impuestos o contribuciones especiales que no aparezcan en esta ley.

Igualmente, esta Ley 12 de 2012 determina una tasa de impuestos para los corredores de seguros, en su artículo 233,

Artículo 233. Tasa anual de los corredores de reaseguros. Los corredores de reaseguros pagarán directamente a la Superintendencia una tasa anual de 0.50% de los ingresos percibidos por honorarios o comisiones durante el año anterior, con un mínimo de mil balboas (B/.1,000.00) y un máximo de veinte mil balboas (B/.20,000.00)

Resulta oportuno hacer referencia al principio de especialidad, como elemento fundamental en las normas de hermenéutica legal, la cual viene claramente consignado en el artículo 14 del Código Civil, que a la letra dice:

“Artículo 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1. La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o a casos particulares se prefiere a la que tenga carácter general
2. Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior; y si estuviera en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia que se trate”

En tal sentido, la Sala Tercera ha indicado que siempre debemos recordar que la interpretación de las disposiciones legales y reglamentarias debe hacerse de conformidad con los preceptos y principios que la Constitución Política consagra. Es lo que en la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como el “principio de interpretación de conformidad con la Constitución”, el cual se



fundamenta en la naturaleza suprema del orden constitucional respecto del resto de las normas de inferior jerarquía.

Principio que también lo contempla el artículo 234 de la Constitución Política de Panamá, al señalar que *“Las autoridades municipales tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y administrativa.”*

En ese mismo orden de ideas, el artículo 35 de la Ley 38 del 2000, desarrolla este principio de interpretación constitucional, al señalar que:

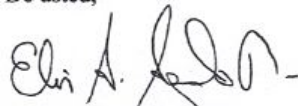
Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de Gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos reiterar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.

De usted,



Elvin A. Aguilar Rodríguez
Secretario Provincial de Coclé.
Procuraduría de la Administración.



MUNICIPIO DE ANTON
DEPARTAMENTO DE TESORERIA

Recibido Por: *Angelica S*

Fecha: *17/5/2021*

Hora: *2:37 pm*