



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 12 de enero de 2021  
C-SAM-03-2021

Licenciado

**Jean-Pierre Leignadier**

Presidente de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura

E. S. D.

**Ref: Competencia y Legalidad para fijar tributos y tasas por el Municipio que afecten el libre desempeño y tránsito de los vehículos comerciales, los cuales cumplen las normas y reglamentos que se le imponen para realizar sus actividades legítimas como empresas.**

Señor Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley No.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 otras disposiciones” y, sobre la base que, la consulta al igual que la petición y la queja administrativa, forma parte del derecho constitucional de petición, damos formal respuesta a su solicitud en los siguientes términos. Veamos:

- Lo que se consulta:

“sobre la competencia y la legalidad que pueda tener la decisión de un Municipio del país, para fijar tributos y tasas, que afecten el libre desempeño y tránsito de los vehículos comerciales que cumplen con todas las normas y reglamentos que se imponen, para realizar actividades legítimas de las empresas nacionales debidamente constituidas como sociedades anónimas, con todos los permisos requeridos por las leyes para operar en el territorio nacional.”

En atención al objeto de su consulta, y en virtud de la misión que mantiene esta Procuraduría a través del numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que nos insta a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que nos consultaran respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, apreciamos con el debido respeto que la misma no la está refiriendo un servidor público y en segundo lugar, observamos que la interrogante guarda relación con la legalidad del cobro de impuestos por parte del Municipio de Colón y de conformidad con el Acuerdo No.101-40-25 de 16 de agosto de 2011, específicamente por el cobro de impuestos a las empresas que se dedican a descargar mercancía a determinados negocios sin que el mismo sea considerado como una actividad, y que además como nos señala, el Municipio de Colón ha estado imponiendo medidas, la institución ha estado impulsando “cobros coactivos

mediante Juez Ejecutor de Cuentas del Municipio de Colón, en donde a través de notificación se informa a las empresas que se ha empezado un proceso de secuestro de sus cuentas bancarias, por supuesta morosidad de un cobro que ni siquiera ha sido notificado previamente a las empresas, lo que ha afectado el normal desarrollo de las empresas...” siendo una actuación que escapa de la esfera de nuestra competencia, pues implicaría ir más allá del límite que nos impone la Ley y la Constitución.

Adicional a ello, estaríamos emitiendo un juicio de valor o un pronunciamiento prejudicial sobre una materia, que va más allá de lo dispuesto en la Ley y cuya competencia corresponde privativamente a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política y el artículo 97 del Código Judicial. Al respecto, veamos lo que dispone el artículo 2 de la Ley 38 de 2000:

“Artículo 2. 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.**”

Frente a lo expuesto, a esta Procuraduría no le es dable emitir un criterio respecto a la legalidad del cobro de impuesto por parte del Municipio de Colón sobre las empresas dedicadas al descargue de mercancías, ya que ello presupone actos que se encuentran materializados, los cuales se coligen del hecho de estar siendo afectadas las empresas con procesos coactivos como resultado de medidas cautelares de secuestro. (Cfr. Artículo 46 de la Ley 38 de 2000).

Ahora bien, de conformidad con lo que señala el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 38 de 2000 esta Procuraduría procederá a ofrecerle una orientación general con respecto al tema de su consulta, sin embargo es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

Sobre el particular, el Municipio por medio de la Constitución y la Ley están facultados para ejercer el cobro de impuestos en atención a las actividades que se desarrollen en el distrito. No obstante, en aras de brindarle una orientación general al tema objeto de su consulta nos permitimos citar un extracto del Fallo del 27 de febrero de 2007, emitido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia; en la cual se ha señalado el alcance de los poderes impositivos con fundamento al principio de reserva legal tributaria, pronunciándose así, cito:

“En este sentido, la Sala conceptúa indispensable formular las siguientes precisiones generales:

A. EL PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL EN MATERIA TRIBUTARIA:

Con independencia de las alegaciones particulares que invoca el demandante para sostener su punto de vista sobre la presunta ilegalidad de las frases reglamentarias acusadas, es un



hecho cierto que, la médula argumental sobre la cual gravita el punto en controversia, descansa y se apoya en el denominado "Principio de Reserva Legal Tributaria".

Este principio que hoy en día ha sido reconocido universalmente como una de las reglas de imperativa observancia en la producción normativa de aspectos tributarios, representa, sin lugar a dudas, una piedra angular sobre la cual tienen que encontrar sustento las fuentes del derecho en esta materia.

En su formulación conceptual, este principio cardinal exige y garantiza que la creación del tributo, al igual que sus elementos esenciales (Vgr. determinación del hecho generador, sujeto pasivo de la relación tributaria, base imponible, tipo imponible, cuantía de la obligación, cobro de la misma, etc.) y demás aspectos conexos, sólo pueden ser instituidos mediante la adopción de una Ley formal expedida por el organismo constitucionalmente competente (Parlamentos, Asambleas, etc.)

El referido principio, que encuentra sus orígenes históricos en la Inglaterra del Siglo XIII, a través de su temprana consagración expresa en la denominada *Carta Magna Liberhatum*, que los barones lograron obtener del Rey Juan Sin Tierra, ha experimentado a lo largo del tiempo un sólido desarrollo evolutivo merced a las transformaciones económicas y políticas que en el decurso histórico han afectado a las organizaciones sociales.

El principio de reserva legal tributaria cumple una función esencial en un Estado de Derecho puesto que, como bien anota el catedrático español ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO:

"(...) En su formulación más genérica constituye la plasmación jurídica del principio político del imperio o primacía de la Ley, expresión de la voluntad general a través del órgano titular de la soberanía, el pueblo representado en el Parlamento".

El principio de que ningún tributo puede ser establecido o impuesto sin Ley ("*nullum tributum sine lege*"; "*no taxation without representation*") formulado en los arts. 31.3 y 133.1 y 3, es expresión del más antiguo principio político de la autoimposición o del consentimiento de los impuestos por los representantes de los contribuyentes, cuyo origen se remonta a la Edad Media". (JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y PRINCIPIOS DE LA IMPOSICIÓN, en la obra colectiva GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DEL CONTRIBUYENTE, editorial TIRANT LO BLANCH, Valencia 1998, Segunda Edición, Pág. 134.).

En igual sentido, el también tributarista español FERNANDO PÉREZ ROYO, destaca la decisiva importancia del principio del que hacemos mérito cuando señala: "Se trata de una norma que se encuentra en el nacimiento del régimen constitucional y que es esencial en el esquema de separación de poderes. En cuanto a su fundamento, tradicionalmente se ha identificado en este principio la exigencia de autoimposición o consentimiento del impuesto a través de la representación de los contribuyentes". *No taxation without representation* es un lema clásico del parlamentarismo inglés, que suele repetirse a este respecto. Igualmente puede citarse la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano, que habla del derecho de aprobar la contribución por sí mismos o a través de representantes.

Aparte de su significado político en el esquema constitucional de división de poderes, esta exigencia de autoimposición se ha ligado durante mucho tiempo a la garantía estrictamente individual frente a las intromisiones arbitrarias en la esfera de libertad y propiedad del ciudadano. Dentro del conjunto de valores del Estado Social y Democrático de Derecho de nuestra Constitución, es necesario, sin embargo, reconocer al principio de legalidad tributaria un significado o fundamento plural.

Por un lado, ciertamente, la función de garantía individual a que hemos hecho referencia. Pero junto a este carácter garantista estrictamente individual, el principio de legalidad debe ser visto también- e incluso de manera prevalente o principal- como una institución al servicio de un interés colectivo: el de asegurar la democracia en el procedimiento de imposición o establecimiento de las vías de reparto de la carga tributaria. Lo que ha querido

el constituyente es que el juicio sobre el reparto de la carga tributaria sea establecido por el órgano que, dada su composición y funcionamiento, mejor asegura la composición de intereses contrapuestos en el mencionado reparto"(El subrayado es de la Sala. DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO. PARTE GENERAL. Editorial THOMSON CIVITAS, 14 Edición, Madrid, 2005, Pág. 44 y 45)

Nuestro país, acorde con las tendencias prevalecientes que también han encontrado eco en diversos ordenamientos comparados, ha positivizado expresamente este principio con rango de garantía fundamental en el artículo 52 de la Carta Política, en los siguientes términos:

"ARTICULO 52: 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."

Su expresa consagración a nivel constitucional, reafirma el especial interés del Constituyente en que se brinde al mismo pleno respeto y eficacia, de manera que, desde el proceso de creación misma de los tributos hasta la configuración de sus elementos esenciales, tiene que sujetarse indefectiblemente a los dictados de la Ley formal, a efecto de que, tanto su reconocimiento como su exigibilidad, queden integralmente protegidos de cualquier tentativa de arbitrariedad por parte de las autoridades encargadas de su recaudación.


..." (Lo resaltado y subrayado es nuestro).

Conocida la síntesis del Fallo, y ante la importancia del principio de reserva legal tributaria debemos comprender que en los artículos 74 y 75 de la Ley 106 de 1973, se define lo que son los impuestos y contribuciones municipales, los cuales deberán estar **establecidos y regulados** a través de un Acuerdo Municipal, denominado Régimen Impositivo Municipal.

Ante el escenario bajo estudio concluimos, que la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 37 de 2009 "que descentraliza la Administración Pública y dicta otras disposiciones y la Ley 66 de 29 de octubre de 2015; en concordancia con las normas constitucionales supone que los Municipios cobraran impuestos de conformidad con las actividades industriales, comerciales o lucrativas que se realicen en el distrito. No obstante, lo importante es que los mismos **deban estar establecidos y contenidos en el Régimen Impositivo** de cada Municipio.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración.

RGM/rcm  
CON-041-2020



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \* Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310

\* E-mail: [procaadm@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procaadm@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) \*