



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 22 de junio de 2022
C-SAM-25-2022

Licenciado
Bayardo A. Ortega C.
Director General
Registro Público de Panamá.
E. S. D.

Ref. Implementación del artículo 130 de la Ley 37 de 2009, referente a la presentación del paz y salvo municipal para las inscripciones de pactos sociales y otros documentos atinentes a las sociedades mercantiles.

Señor Director

Con fundamento en el artículo 1 (numeral 6) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que le señala a la Procuraduría de la Administración, servir como consejera jurídica a los servidores públicos de la administración que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, damos respuesta a su nota DG/AL/244/2022 fechada 29 de abril de 2022 recibida el 26 de mayo este mismo año, mediante la cual solicita a esta Procuraduría de la Administración, opinión en cuanto a la viabilidad de implementar lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 37 de 2009, respecto al requisito del paz y salvo municipal, para la inscripción de escrituras públicas, y otros trámites de habituales derivados de la operatividad de las sociedades mercantiles, advirtiendo que ***“El Registro Público de Panamá hasta el momento no mantiene dentro de sus requisitos solicitar Paz y Salvo Municipal para las inscripciones de documentos relativos a cambios de Junta Directiva, modificaciones al Pacto Social, Poderes o Disoluciones de sociedades mercantiles”***.

La situación planteada es con ocasión a una solicitud que le presentara el Concejo del distrito de Portobelo, en cuanto a hacer efectivo el cumplimiento del artículo 130 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009 ***“Que descentraliza la administración pública”***, modificada por la Ley 66 de 22 de octubre de 2015, referente a que el Registro Público, ***no inscribirá escrituras, cambios de junta directiva, modificaciones al pacto social, poderes societarios o disolución de sociedades mercantiles, sin contar con el paz y salvo municipal de la sociedad***. Es decir, proceder al registro de los protocolos u otros documentos que deban **registrar las sociedades mercantiles**, sí previamente no se aporta el paz y salvo municipal.

Sobre el objeto de la consulta, este Despacho es del criterio que el Registro Público, en su calidad de entidad rectora del servicio registral, que actualiza, integra y garantiza la autenticidad de los documentos o actos que se deben registrar, corresponderá analizar, si dispone de los mecanismos operativos para la implementación de lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, en caso contrario, es función privativa de la entidad diseñar, elaborar y aplicar los procedimientos necesarios para su viabilidad a través de la reglamentación, pues se trata de una norma del ordenamiento jurídico de la República de Panamá que goza de plena vigencia.

Antes de proseguir con el desarrollo de su inquietud, es pertinente acotar que los planteamientos y criterios expuestos, no constituyen ni deben interpretarse como pronunciamientos de fondo, que determine una posición vinculante por parte de esta Procuraduría de la Administración, aclarado lo anterior, pasamos a analizar el contenido de lo consultado.

Sin duda alguna, el artículo 130 de la Ley 37 de 2009, viene a establecer un mandato al Registro Público de no realizar la inscripción de escrituras que atañen a la constitución de sociedades mercantiles, y demás actos relacionados con su administración y disolución, si al momento de inscribirlos, el interesado no aporte el paz y salvo municipal de la sociedad. Es decir, se establece una condicionante que es vinculante incluso previa, al proceso de perfeccionamiento de la inscripción de los protocolos en materia de pactos sociales y sociedades mercantiles.

No obstante, en la ejecución de lo establecido en la norma, es oportuno aclarar, que no toda persona jurídica o sociedad mercantil por el simple hecho de estar constituida o tener la intención de ser constituida, según las normas de las sociedades mercantiles¹, es sujeto pasivo de una relación tributaria con el municipio.

En ese contexto, habrá que establecer los medios de organización y coordinación con el municipio, por ser el ente emisor del "*paz y salvo municipal*"², instrumento de certificación que emite el tesorero a favor de los contribuyentes, en el que se acredita que dicha persona natural o jurídica, no debe al fisco municipal el pago de tributos o se encuentra en regla con sus responsabilidades tributarias.

En ese orden de ideas y conforme el concepto que nos aporta el artículo 2 del Código Tributario³, entendemos como tributo las prestaciones tributarias que el Estado, o los entes

¹ Las sociedades mercantiles en Panamá, en cuanto a su constitución se rigen por lo dispuesto en la Ley 32 de 26 de febrero de 1927 "Sobre Sociedades Anónimas", concordante con el "Título VIII - De las sociedades comerciales" del Código de Comercio.

² Cf. Ley 37 de 2009.

Artículo 128: El municipio, por intermedio del tesorero, expedirá el certificado de paz y salvo municipal el estado de cuenta al contribuyente, de acuerdo con lo que se establezca en su régimen impositivo.

³ Cfr. Ley 76 de 2019 "*Que aprueba el Código Tributario de la República de Panamá*".

territoriales a que el propio Estado le confiere esta facultad, exige en ejercicio de esa potestad y como consecuencia de la realización del hecho imponible previsto en la ley, al que esta vincula el deber de contribuir con el objeto de satisfacer necesidades públicas. Estos se clasifican en: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Desde la perspectiva local, podemos puntualizar que los "*Tributos*" son las prestaciones en dinero que el municipio exige, en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines públicos, según lo indica el profesor Edison Gnazzo, quien señala también que los tributos se clasifican en impuestos, tasas y contribuciones especiales.⁴

En esa misma línea de pensamiento, el artículo 74 de la Ley 106 de 1973, "Régimen Municipal" concordante con los artículos 110 y 111 de la Ley 37 de 2009, señalan de manera general que "*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.*"

El artículo 84, del referido régimen municipal, concordante con la Ley 5 de 2007 y sus correspondientes modificaciones hace referencia a la obligatoriedad de toda persona que apertura una empresa o negocio, comunicarlo inmediatamente al Tesorero Municipal, para su clasificación e inscripción en el registro respectivo. De allí, **que los sujetos tributarios pasivos en el ámbito municipal, serán aquellos que desarrollen o realicen cualesquiera de las actividades gravables, y por esa misma razón no sería oportuno extender a otros sujetos ajenos a esa relación tributaria, la obligación de presentar el paz y salvo municipal**, en el interés de continuar con los trámites registrales correspondientes de las sociedades mercantiles.

El Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá, que se aplica supletoriamente a los municipios, por disposición del artículo 1, señala: "... *Este Código se aplicará de forma supletoria a los tributos aduaneros, municipales y contribuciones especiales de seguridad social*", y permite aclarar lo expuesto, sobre todo, respecto a la relación directa que debe haber entre el hecho generador y el contribuyente.

Así las cosas, el artículo 33 del citado cuerpo legal, define como hecho generador "*el presupuesto o la conducta establecida por la ley, para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria*", mientras que el contribuyente, (Art 40), "*es el obligado tributario designado por la ley, quien realiza la conducta descrita como hecho generador de la obligación tributaria*", en ese sentido, si la persona natural o jurídica, en este último, entre las que se encuentran las sociedades mercantiles, en los casos de aquellas, que en su creación no persiguen el desarrollo de actividades que pueden ser tipificadas como tributarias de ámbito municipal, deberían ser excluida de la obligación de

⁴ GNAZZO, Edison (1974) Apuntes de Finanzas Públicas y Política Fiscal. Panamá. Pág. III-2.2. citado en el Manual para el Cobro Coactivo de Créditos Municipales, pág. 5 (AMUPA-Embajada de España en Panamá. AECI-Fundación DEMUCA."

la presentación del paz y salvo, al no cumplirse la condición de contribuyente municipal, lo que ameritaría en su momento, separar ambas situaciones. De igual forma ocurre, con lo de solicitar la paz y salvo a las sociedades mercantiles en proceso de conformación, toda vez que no han surgido a la vida jurídica.

Otra circunstancia a evaluar, deriva del alcance del Artículo 129 de la Ley 37 de 2009, en el que se señala que; *“El paz y salvo municipal será requerido para realizar cualquier transacción con el Municipio de que se trate. Además, cuando el contribuyente celebre contratos, realice transacciones, reciba pagos, registre vehículos, pague impuesto de circulación o solicite permisos para actividades lucrativas en distritos distintos al lugar de su residencia, deberá acreditar que se encuentra a paz y salvo con el Tesoro Municipal del Municipio en donde procesa (sic) y en el Municipio en donde realizará la transacción o actividad comercial.”* ...” por lo tanto el paz y salvo a solicitar, no sería el de un solo municipio, si no el de todos aquellos, en que la sociedad mercantil realiza una o más actividades sujetas a gravamen, incluyendo en el que se encuentra propiamente registrado, condición que concuerda con establecido en el artículo 110 también de la Ley 37, sobre el ámbito de la jurisdicción territorial tributaria, cuyo texto señala:

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. (El resaltado es nuestro)

De igual manera, sobre el tema de acción tributaria de los municipios, sobre aquellas empresas que realizan actividades fuera de donde se encuentran registrados, invitamos a la lectura de la nota C-SAM -020 de 2021 dirigida al licenciado Julio Vivies, en calidad de presidente de la Asociación de Municipios de Panamá, que puede ser consultada a través de nuestro portal electrónico <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/>.

Reiteramos, que corresponderá al Registro Público, con fundamento en la Ley No. 3 de 6 de enero de 1999 *“Por la cual se crea la entidad Autónoma denominada Registro Público de Panamá y se dictan otras disposiciones”* establecer las directrices, organización y operación del sistema para la implementación de lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 37 de 2009, por lo que instamos al desarrollo de su reglamentación, **observando que el requerimiento del paz y salvo es solo para aquellas sociedades mercantiles que por razón de su constitución realicen actividades lucrativas gravables por los municipios**, debiéndose segregar entre unas de las otras, y que en caso de concluir que no se dan las condiciones para su viabilidad, entonces corresponderá impulsar las acciones que considere necesarias ante las instancias pertinentes.

Por último, en un caso similar en referencia a la reglamentación, esta Procuraduría en consulta C-092-19 de 25 de septiembre de 2019, en su parte alusiva señaló lo siguiente:


“Es oportuno recordar que el artículo 48 de la Ley No. 38 de 2000 establece la obligatoriedad de que las actuaciones materiales que afecten derecho e interés legítimos de los particulares deben realizarse a través de la adopción de decisiones que sirve de fundamento jurídico, siendo del tenor siguiente:

Artículo 48: Las entidades públicas no iniciarán ninguna actuación material que afecte derechos o intereses legítimos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirve de fundamento jurídico. Quien ordene un acto de ejecución material, estará en la obligación, a solicitud de parte, de poner en conocimiento del afectado el acto que autorice la correspondiente actuación administrativa.

...”

En cuanto al alcance del término “actuaciones”, el numeral 2 del artículo 201 de la Ley No.38 de 2000 las define como el “conjunto de actos, diligencias y trámites que integran un expediente, pleito o proceso en la esfera gubernativa”.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/av/cd
Exp. SAM-CON- 023-2022