

Panamá, 11 de febrero de 2004.

Honorable Concejal  
Juan Carlos Padilla  
Presidente  
Junta Calificadora Municipal  
Consejo Municipal de Panamá  
E. S. D.

Honorable Concejal:

Dando cumplimiento a nuestras funciones de asesora jurídica de la Administración Pública establecidas en la Ley 38 de 2000, procedemos a responder su nota CMP/JCM/006/04 de 19 de enero de 2004, en la cual nos consulta específicamente lo siguiente:

“Determinar si de acuerdo al Artículo 93 de la ley 106 de 8 de octubre de 1973 modificada por la ley 52 de 1984, la Junta de Conciliación tiene competencia para conocer de reclasificación, cierre, apertura y alcance.”

Al interpretar una norma jurídica, debemos hacerlo tomando en cuenta tanto el significado gramatical como el contexto de ésta. Tal y como la doctrina lo dispone, se deberá integrar el significado de las palabras al entorno y a la situación dentro de la cual la norma ha sido elaborada. Con relación a esto citamos a Monroy Cabra: “El significado de un término, pues, es función del significado del enunciado en que aparece, de su contexto verbal, y de la situación en que se lo utiliza.”

Teniendo esto en mente, debemos ubicar el contexto del Artículo 93, en la ley 106 de 1973 modificada por la ley 52 de 1984, y al hacerlo vemos que la misma se encuentra en el Capítulo V que versa sobre el Procedimiento para el Cobro de Impuestos y Contribuciones Municipales. Conocemos como procedimiento aquel conjunto de pasos o fases relacionadas para el logro de un determinado objetivo.

Dado que este Capítulo trata de un procedimiento, debemos revisar en qué parte del procedimiento encaja el artículo 93, para luego establecer su interpretación en función al referido procedimiento. Pasamos a citar la norma consultada:

Artículo 93: “La Junta conocerá de los reclamos, denuncias y solicitudes, notificando a los interesados las resoluciones que dicte al respecto. La Junta tendrá un plazo máximo de treinta (30) días calendarios para resolver los asuntos que se presenten a su consideración.”

De acuerdo a lo expuesto en su nota, usted desea se determine sobre que clase o tipos de reclamos, denuncias y solicitudes se refiere el precitado artículo. Siendo esto así, procedemos a transcribir los artículos 87, 88 y 90 de la referida ley, ya que los mismos son parte del procedimiento y se encuentran relacionados con lo normado en el artículo 93.

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, corresponden al tesorero Municipal y regirán después de haberse efectuado la respectiva calificación y previa comunicación al contribuyente. Los catastros se confeccionaran cada (2) años y los gravámenes de que se traten se harán efectivos el primero de enero del año fiscal.

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

Artículo 88: “Los aforos o calificaciones se harán por parte del Tesorero Municipal con el asesoramiento de la Comisión de Hacienda. Una vez preparada las listas de Catastro, estas se expondrán a la vista de los interesados en pliegos que permanecerán en lugar visible y accesible en la Tesorería durante treinta (30) días hábiles a partir de cada año. Si se considerase conveniente podrán publicarse las listas de Catastro en uno o más diarios o fijarlas en tablillas en otras oficinas de dependencias municipales.

Dentro del termino antes señalado pueden los contribuyentes presentar sus reclamos en que tendrán como objeto no solo las calificaciones hechas sino también la omisión de los mismos en las listas respectivas. (el subrayado es nuestro)

Artículo 90: “La Junta Calificadora conocerá de las solicitudes de revisión que ante ella eleven los contribuyentes del Distrito o a propuesta de algunos de sus miembros.

Todos los habitantes del Distrito tendrán acción para denunciar la calificación señalada a un contribuyente si estimaren que esta fuera injusta. Habrá acción popular para el denunciante contra cualquier contribuyente que no aparezca en el Catastro Municipal. Al denunciante corresponderá el cincuenta (50%) por ciento del impuesto correspondiente a los seis (6) primeros meses que tengan que pagar el contribuyente.” (el subrayado es nuestro).

Analizando las normas en conjunto como parte de un procedimiento, tal y como se lee el encabezado del Título bajo el cual han sido desarrolladas, vemos que el proceso inicia con el aforo o calificación, por parte del Tesorero, de las personas naturales o jurídicas sujetas al pago de impuestos, contribuciones, y servicios que disponga la normativa Municipal. El Tesorero les comunica a los contribuyentes lo que se ha establecido le corresponde pagar. En el caso que el contribuyente desee reclamar por los aforos o calificaciones hechas por el Tesorero, la Junta Calificadora conocerá de los mismos, así como de las omisiones en las listas de Catastro.

También la Junta Calificadora conocerá de las denuncias por aforos o calificaciones que los contribuyentes consideren injustas, de igual manera se le da la atribución a la Junta Calificadora de conocer solicitudes de revisión de aforos o calificaciones que ante ésta eleven los contribuyentes del Distrito. Se infiere de todo lo anterior que los asuntos que competen a la Junta Calificadora son los relacionados a las Resoluciones de aforos y calificaciones que emite el Tesorero Municipal cuando cumple la función que le atribuye el artículo 84 de la ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984. Citamos el referido artículo:

“Toda persona que establezca en los distritos de la República cualquier negocio o empresa o actividad gravables está obligada a comunicarlo inmediatamente al Tesorero Municipal para su clasificación e inscripción en el registro respectivo.”

Importa señalar que en los casos de reclamos, y omisión en las listas de Catastro, para que la Junta pueda actuar, el contribuyente debe presentar el reclamo dentro del término que la norma señala, que son 30 días hábiles, pasado éste, la Junta no podrá conocer la materia por disposición de la ley. De igual forma la Junta cuenta con 30 días hábiles para pronunciarse, una vez el Presidente de la Junta Calificadora reciba el documento contentivo de la solicitud, reclamo o denuncia.

En consulta No C-30 del 4 de febrero de 1998, emitida por la Procuraduría de la Administración en respuesta a Licenciado Jorge Sáenz, Tesorero Municipal, sobre un caso parecido expresamos:

“queda establecido en el ultimo párrafo del artículo 88 citado, los contribuyentes tienen el derecho de impugnar la calificación o aforo que

considere les afecte, o su omisión en las listas del Catastro Municipal. Esas impugnaciones son competencia o atribución exclusiva de la Junta Calificadora Municipal, por mandato de los artículos 89,90,91,92 y 93 de la Ley 106 de 1973, quien contará con un plazo máximo de treinta (30) días calendarios para dictar sus pronunciamientos, contados desde el momento en que el Presidente de ese cuerpo colegiado reciba el memorial contentivo del recurso respectivo, por parte del Tesorero Municipal, ante quien debe ser presentado”

En Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad contra la Resolución No.16 de 10 de Julio de 1996, dictada por la Junta Calificadora del Municipio de Panamá, la Procuraduría de la Administración y la Sala Tercera se pronuncian como sigue:

Opinión de la Procuraduría:

"Un examen de las disposiciones que regulan las facultades de la Junta Calificadora Municipal, nos llevan a concluir que en efecto a la demandante le asiste la razón al señalar que dicho ente sólo está facultado para conocer de los aforos y calificaciones que haga el Tesorero Municipal. Así vemos que el artículo 88 de la Ley 106 es claro al señalar, que una vez fijadas las listas del Catastro en un lugar visible y accesible de la Tesorería durante treinta (30) días hábiles a partir de cada año, los contribuyentes pueden presentar sus reclamos que no sólo tengan como objeto las calificaciones hechas, sino que también podrán versar sobre la omisión de los mismos en las listas respectivas.

En cuanto a la referencia que hace la Junta Calificadora Municipal, de que el artículo 93 de la Ley 106 de 1973, deja entrever la facultad que tiene dicho ente para conocer en grado de apelación de las solicitudes de cierre de negocios o de las anulaciones de impuestos, queremos indicar que tal interpretación no es correcta, ya que dicho artículo hay que analizarlo en forma conjunta con el resto de los artículos que se refieren a las facultades de la Junta Calificadora Municipal; y del análisis de los mismos se desprende que sólo tiene facultades para conocer de aforos y calificaciones de impuestos municipales que haga el Tesorero Municipal."

Decisión de la Sala:

“Del artículo 89, concordante con el 88 de la referida Ley, se colige que es competencia de dicho ente, considerar y decidir las reclamaciones efectuadas por los contribuyentes acerca de las calificaciones o aforos hechos por el Tesorero Municipal a las personas naturales o jurídicas sujetas al pago de los impuestos y servicios municipales legalmente

establecidos, así como también, conocer acerca de la omisión de los mismos en las respectivas listas del Catastro Municipal.

El artículo 90 por su parte, dispone que es competencia de la Junta Calificadora Municipal conocer de las solicitudes de revisión que ante ella eleven los contribuyentes del Distrito o a propuesta de sus miembros relacionados precisamente, con la calificación o aforo de los impuestos municipales. El artículo 91 señala que a la Junta Calificadora le corresponde la confirmación de la calificación efectuada por el Tesorero Municipal de los contribuyentes que comenzaren a ejercer sus actividades después de confeccionados los catastros.

Los artículos 92 y 93 establecen la forma en que deben tramitarse y ante quién deben tramitarse (Junta Calificadora Municipal), los memoriales contentivos de los reclamos, denuncias y solicitudes relacionados con la calificación o aforo de los contribuyentes.

Como vemos, la función que ejerce la Junta Calificadora Municipal en materia de impuestos municipales es la considerar y decidir en segunda instancia, sobre las reclamaciones hechas por los contribuyentes acerca de las calificaciones o aforos efectuados por el Tesorero Municipal a las personas naturales o jurídicas sujetas al pago de los impuestos y servicios municipales legalmente establecidos. Por consiguiente, podemos colegir que no es facultad de la Junta Calificadora Municipal, conocer y decidir en grado de apelación sobre solicitudes relacionadas con el cierre de negocios cuya competencia le está legalmente atribuida al Tesoro Municipal, tal como se desprende de la lectura del precitado artículo 86 de la aludida Ley 106 de 1973, que nuevamente consideramos oportuno reproducir.”

"ARTÍCULO 86. Es obligación de todo contribuyente que cese sus operaciones notificarlo por escrito al Tesoro Municipal, por lo menos quince (15) días antes de ser retirado de la actividad. El que omitiese cumplir con la obligación que le impone este artículo pagará el impuesto por todo el tiempo de la omisión, salvo causa de fuerza mayor.

Por lo expuesto, reiteramos que la Junta Calificadora Municipal se extralimitó en sus funciones al no ejercer su competencia dentro de los parámetros legales establecidos (Ley 106 de 1973), lo cual resulta contradictorio del Principio de Legalidad que establece que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley prevé. De conformidad con este principio, característica fundamental de los sistemas jurídicos contemporáneos, como bien señala el autor Antonio José ARCINIEGAS A., "... todas las actuaciones de la administración están subordinadas a la ley, de modo que aquella solo puede hacer lo

que esta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad." (ARCINIEGAS A., Antonio José. Estudios sobre Jurisprudencia Administrativa. Tomo I. Editorial TEMIS, Bogotá, 1982. pág. 10)."

Discrepamos de la opinión legal del despacho del Abogado Consultor del Municipio de Panamá, ya que ésta se emite sobre el criterio de que el artículo 93, al no establecer una lista cerrada de reclamos, denuncias, ni solicitudes, le permite a la Junta Calificadora conocer las reclasificaciones, los cierres, reconsideración de alcance, anulación, recursos extemporáneos y reconsideración de fecha de inicio y cualquier otra petición.

Nuestro planteamiento se fundamenta en que el Artículo 93 debe interpretarse en conjunto con las otras normas del Título V de la Ley 106 de 1973 que regulan el Procedimiento para el Cobro de Impuestos o Contribuciones especiales, ya que como hemos mencionado, para entender como opera un procedimiento debemos agrupar todas sus fases. En el caso que nos ocupa, para poder interpretar a qué reclamos, solicitudes y denuncias se refiere el artículo 93, debemos leerlo en contexto con los artículos 87, 88 y 90 del referido título, como se expuso previamente.

Concluido nuestro análisis, somos de la siguiente opinión legal:

1. El artículo 93 de la Ley 106 de 1973 modificada por la ley 52 de 1984, debe interpretarse de forma conjunta con las normas 87, 88 y 90, ya que todas integran la fase de Aforo y Calificación que realiza el Tesorero Municipal, y garantizan cómo puede ser impugnada por el contribuyente insatisfecho, en defensa del derecho de impugnación. Esta fase es parte del procedimiento para el Cobro de Impuestos o Contribuciones Municipales enunciadas en el Capítulo V de la referida ley.
2. Con base en lo anterior, nuestro criterio es que la Junta Calificadora conformada por miembros del Consejo Municipal, Comisión de Hacienda y Representantes del Comercio y la Industria, está facultada para conocer de los reclamos, denuncias y solicitudes en contra de las Resoluciones de los aforos o calificaciones que realiza el Tesorero Municipal con el apoyo de la Comisión de Hacienda, y de las omisiones de contribuyentes en las correspondientes listas de Catastro. En otras palabras, el contribuyente podrá hacer reclamos, denuncias, solicitudes de revisión sobre lo resuelto luego de la correspondiente calificación, si éste considera que el impuesto, tasa, o contribución que le corresponda pagar no está de acuerdo a la actividad que efectivamente realiza y considerando las fechas ciertas de operación. Este reclamo debe hacerse dentro del término que dispone la ley, es decir 30 días, por lo cual no podrá conocer de recursos extemporáneos.

3. Siendo esto así, y cumpliendo con el principio de legalidad que indica que los funcionarios públicos sólo deben hacer lo que la ley prevé, consideramos que la Junta Calificadora no puede conocer de reclamos, denuncias y solicitudes que contenga materia distinta a la señalada.

Con la pretensión de haber dado respuesta a su consulta, reiterándole nuestras consideraciones y respeto,

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/go/hf.