



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 22 de junio de 2010.  
C-71-10.

Licenciado  
Javier Arias I.  
Administrador General  
Autoridad Nacional del Ambiente  
E. S. D.

Señor Administrador:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su nota AG-1789-2010, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si todos los memoriales, escritos, peticiones y trámites en general que se dirijan o presenten ante la Autoridad Nacional del Ambiente, deben cumplir con la formalidad que establecen los artículos 960 y 962 A del Código Fiscal y si ello de alguna manera entraría en contradicción con lo dispuesto en el artículo 34 de la ley 38 de 2000, en el cual se contempla el principio de informalidad para las actuaciones administrativas y cómo se confronta su inobservancia con las sanciones que contempla el artículo 987 del Código Fiscal.

Sobre el particular, es preciso señalar que los artículos 960, 962 A y 987 del Código Fiscal guardan relación con el impuesto de timbre, el cual se hará efectivo por medio de papel simple habilitado, de conformidad con la ley 56 de 1996 que adicionó el 962 A del Código Fiscal por estampillas declaración jurada o por cualquier otro sistema o mecanismo que a juicio del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Ingresos, cumpla con los requisitos de fiscalización y recaudación del impuesto. ( ver artículo 946 del Código Fiscal)

En concordancia con lo anterior y en atención al tema de su consulta, resulta importante destacar que el artículo 960 del Código Fiscal, establece qué documentos deberán extenderse en papel simple, habilitando cada hoja de dos caras, ya sea mediante estampillas por la suma de cuatro balboas (B/.4.00) o estampado de máquina franqueadora o por declaración jurada del impuesto. Entre estos documentos se encuentran, los memoriales, escritos o peticiones **que se dirijan o presenten a cualquier funcionario, autoridad o corporación públicos**; así como, los testimonios, cuentas, finiquitos, copias o certificados que se deben usar oficialmente o que, aún sin tal destino, **se deban expedir por alguna autoridad, funcionario, empleado o corporación pública a solicitud de particulares.**

Como excepción a lo dispuesto en el artículo anterior, el artículo 961 del Código Judicial dispone que no se requerirá la satisfacción del impuesto de timbre por medio de papel simple habilitado en los siguientes casos:

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

“Artículo 961. ....

1....

2. Los memoriales, escritos o peticiones que se hagan en uso del recurso de garantías constitucionales o para exponer quejas o denuncias por violación de dichas garantías;

3. ....

4. ....

5. Las representaciones que hagan los empleados públicos en asuntos del servicio;

6. ....

7. ....

8. ....

9. En los memoriales, copias y demás documentos que tengan por objeto presentar y justificar las denuncias y acusaciones contra los empleados y funcionarios públicos;

10. ....

11. ....

12. ....

13. ....

14. Todo lo exceptuado por leyes especiales.

.....”

En relación con las exoneraciones del impuesto de timbre, la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 15 de septiembre de 1998, ha expresado que “La normativa anterior, en ninguno de sus puntos habla de la exoneración al Impuesto de Timbre. *La exoneración de un impuesto debe ser contemplada claramente en la Ley, y si la propia Ley es ambigua al respecto, esta situación no está sujeta a interpretaciones convenientes por parte de los contribuyentes.* Por ello, no prosperan los cargos impetrados”. (el resaltado es nuestro)

Con fundamento en lo expuesto, este Despacho considera que en el presente caso nos encontramos ante un impuesto claramente contemplado en la Ley, que grava determinados memoriales y documentos que se dirijan a o se presenten ante funcionarios públicos, así como, algunos que se expidan por los funcionarios públicos a solicitud de particulares; y sólo están exentos aquellos memoriales y documentos señalados en el artículo 961 del Código Fiscal.

En cuanto a la interrogante que plantea su nota sobre el posible conflicto entre las disposiciones fiscales y el principio de informalidad de las actuaciones administrativas a que refiere el artículo 34 de la ley 38 de 2000, conviene distinguir entre el principio de gratuidad y el de informalidad.

El principio de gratuidad según Javier Ernesto Sheffer Tuñón, es “la posibilidad jurídica de los particulares de intervenir en el procedimiento administrativo sin gastos pecuniarios en concepto de derechos o cargas fiscales por la prestación elemental del servicio público.” De acuerdo con José Roberto Dromi este es el principio para evitar que las administraciones engendren trabas contributivas al procedimiento administrativo, señalando que “...en el orden práctico, se vuelve a plantear la antigua contradicción entre el ordenamiento administrativo y el tributario, ante la agresión al principio de gratuidad que se experimenta por la proliferación de tasas y tributos. La exención de tasas e impuestos que prevén las leyes de procedimientos administrativos constituyen

una de las "disposiciones contrarias" a la que hacen referencia los Códigos Fiscales, incluyéndose en dicha exención a todas las actuaciones en las que se impugnen decisiones, norma general que evita un casuismo a veces excesivo."

Por su parte, el principio de informalidad consiste en "... la excusación, a favor del interesado, de la observancia de exigencias formales no esenciales y que pueden ser cumplidas posteriormente. Obliga a una interpretación con benignidad de las formalidades precisas contenidas en el procedimiento. En consecuencia, el administrado puede invocar la elasticidad de las normas en tanto y cuanto lo benefician. Opera como un paliativo a favor del administrado por la falta de regulación adecuada o por la falta de límites concretos a la actividad administrativa. No puede ser invocado por la Administración para eludir facultades regladas." (DROMI, José Roberto. El Procedimiento Administrativo, Instituto de Estudios de Administración Localerrot, MADRID, 1986. Págs. 76-78)

En atención a la definición de los anteriores conceptos debemos concluir que la ley 38 de 2000 sólo regula el principio de informalidad (artículo 34), pero no así el principio de gratuidad, lo que nos permite responder a su segunda y tercera interrogante expresando que no existe conflicto alguno entre las normas establecidas en el Código Fiscal y la ley 38 de 2000, pues no nos encontramos ante un supuesto en que el administrado pueda invocar o alegar el principio de informalidad, pues no se trata de un hecho no regulado o que no tenga límites concretos en la actividad administrativa; todo lo contrario, nos encontramos ante un impuesto vigente, regulado y sancionado por la ley; en consecuencia, éstas disposiciones son de obligatorio cumplimiento y su inobservancia genera responsabilidad para todos los que presenten, admitan, otorguen o autoricen memoriales y otros documentos sin que en éstos aparezca que se haya pagado el impuesto correspondiente cuando así esté establecido en la ley fiscal.

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

Atentamente,

Oscar Ceville  
Procurador de la Administración

OC/au.

