



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 06 de octubre de 2022
Nota C-171-22

Señor
Gaspar Lawson
Ciudad.

Ref.: Interpretación de la Ley No.51 de 27 de octubre de 2016, “Que establece el marco regulatorio para la implementación de intercambio de información para fines fiscales y dicta otra disposición”.

Señor Lawson:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley No.38 de 31 de julio de 2000¹ “*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, forman parte del derecho constitucional de petición, damos formal respuesta a su solicitud formulada mediante nota recibida en este Despacho el 20 de septiembre del año en curso, a través de la cual eleva a esta Procuraduría, un número plural de interrogantes relacionadas con las funciones del Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, así como la interpretación de la Ley No.51 de 27 de octubre de 2016, “*Que establece el marco regulatorio para la implementación de intercambio de información para fines fiscales y dicta otra disposición*”.

Lo que consulta:

- “1- **Le consultamos** si el Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas puede emitir un Manual de Intercambio de Información a Requerimiento para fines fiscales del Departamento de Intercambio de Información de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanza (sic)?

- 2- **Le consultamos** si puede el Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas emitir Manual de Intercambio de Información a Requerimiento para fines fiscales del Departamento de Intercambio de Información de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, con respecto a (C- AUTORIDAD COMPETENTE PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN) teniendo base legal el artículo 4 y 22 de la Ley 51 de 27 de octubre de 2016 asumiendo competencias, cuando la Ley 51 de 27 de octubre de 2016, en los artículo (sic) 4 y 22 no Autoriza al Órgano Ejecutivo a Reglamentar dicha Ley?

¹ Cfr. Numeral 1 del artículo 6.

- 3- La Ley 51 de 27 de octubre de 2016... señala que es aplicable a **'instituciones financieras sujetas (sic) reportar'**, sobre este **se le Consulta:**
- Si Esta ley es aplicable a Contadores Públicos Autorizados, Doctores, Notarios, Corredores de Bienes Raíces, abogados. En caso de que su respuesta sea afirmativa a la pregunta, si consideramos a estas personas como 'instituciones financieras'.
- 4- La Ley 51 de 27 de octubre de 2016 que establece en su artículo 5 que el Órgano Ejecutivo reglamentará el procedimiento aplicable al intercambio de información previo requerimiento. **Se le Consulta** si dicho reglamento emitido por el Órgano ejecutivo (sic) puede utilizarse para algún otro asunto que no sea requerimiento?.
- 5- Los artículos 8,9,10, (sic) La Ley 51 de 27 de octubre de 2016 establece una serie de obligaciones a *'instituciones financieras'* y en su capítulo V, establece **'Sanciones'**, **se le consulta:**
- a) Si dichas sanciones solo (sic) pueden aplicarse a 'instituciones financieras'.
 - b) ¿En caso de aplicarse a personas naturales o jurídicas que no sean a 'instituciones financieras' 1) **se le Consulta**, 1) cuales (sic) serían las causales de incumplimiento que conlleven sanciones? 2) **se le consulta** en caso del artículo 5 si es solamente aplicable por requerimiento? 3) **se le consulta** cual (sic) el procedimiento ha (sic) utilizar en la aplicación de sanciones según dicha ley? 4) **se le consulta** si se puede suplir con la ley de procedimiento administrativo en la Ley 31 de año 2000."

I. Respecto a sus dos primeras interrogantes:

Las mismas guardan relación con la posible emisión de actos administrativos, por parte del Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas (*Manual de Intercambio de Información a Requerimiento para fines fiscales*); aunado a ello, debo indicarle igualmente, que de conformidad al Principio de Legalidad, establecido en el artículo 18 constitucional, en concordancia con el artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Así mismo, el artículo 15 del Código Civil, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, consagran el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, el cual profesa que las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**

En cuanto a la aplicación de este principio, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 12 de noviembre de 2008 señaló lo siguiente:

“... ”

Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir que, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y por tanto, su aplicación es obligatoria; dicho en otras palabras, todo acto que emita el Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas (*en el ejercicio de sus funciones*), constituirá un acto administrativo materializado, que gozará de presunción de legalidad y será de obligatorio cumplimiento, mientras sus efectos no sean suspendidos o declarados contrarios a la Constitución Política o las leyes.

II. Con relación al resto de sus interrogantes:

Debemos señalar primeramente que, los artículos 21 y 23 de la Ley No.33 de 30 de junio de 2010, “*Que adiciona un Capítulo al Código Fiscal sobre normas de adecuación a los tratados o convenios para evitar la doble tributación internacional, y adopta otras medidas fiscales*”, modificaron los artículos 5 y 15 del Decreto de Gabinete No.109 de 7 de mayo de 1970, respectivamente, señalando entre otras cosas, cuales son las responsabilidades del Director y de la Dirección General de Ingresos. Veamos:

“..... ”

Artículo 21. El primer párrafo del artículo 5 del Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970 queda así:

Artículo 5. El Director General de Ingresos es responsable de la planificación, dirección, coordinación y control de la organización administrativa y funcional de la Dirección General de Ingresos, así como de la permanente adecuación y perfeccionamiento de las estructuras y procedimientos administrativos, inherentes a la función de administrar las leyes tributarias bajo su competencia. El Director General de Ingresos pondrá en conocimiento público dichas actuaciones administrativas.

La administración de las leyes impositivas comprende el reconocimiento, recaudación y fiscalización de los tributos bajo jurisdicción de la Dirección General de Ingresos y su aplicación práctica, a través de los actos administrativos que aprueben los formularios, instructivos y reportes de información tributaria, así como la absolución de consultas, de conformidad con lo dispuesto en las leyes y normas reglamentarias vigentes en materia tributaria.

Artículo 23. El artículo 15 del Decreto de Gabinete 109 de 7 de mayo de 1970 queda así:

Artículo 15. La Dirección General de Ingresos es responsable de la programación, ejecución, supervisión y control de todas las tareas relacionadas con los impuestos y de la ejecución de los planes de trabajo, normas y procedimientos elaborados por las subdirecciones y dependencias referentes a dichos impuestos. A nivel regional y/o provincial, estas funciones podrán ser ejercidas por delegación del Director General de Ingresos en los funcionarios que al efecto delegue en las respectivas provincias y/o regiones.” (Lo resaltado y subrayado es nuestro)

Por otro lado, este Despacho observa que sus interrogantes, buscan entre otras cosas, la interpretación de la Ley No.51 de 27 de octubre de 2016, por la cual se establece el **marco regulatorio para la implementación del intercambio de información para fines fiscales**, creando obligaciones y controles apropiados de supervisión y cumplimiento, en virtud de convenios suscritos por la República de Panamá²; siendo la misma (*la ley*) aplicable a las fuentes privadas y públicas, respecto a la obligatoriedad a dar respuesta: “*al requerimiento de información y entregar la información y documentación requerida por la autoridad competente dentro del plazo señalado*”, e igualmente a las instituciones financieras panameñas sujetas a reportar, respecto a las obligaciones establecidas en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 de la presente ley³.

En ese sentido, el numeral 2 del artículo 3 de la Ley No. 51 de 2016, establece lo siguiente:

“**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, los términos siguientes se entenderán así:

1. ...
2. *Autoridad competente.* El Ministerio de Economía y Finanzas o el funcionario a quien este delegue la función.
...”

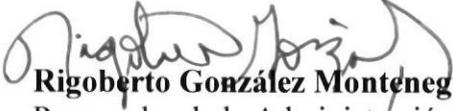
Ello quiere decir, que todo aquello que guarde relación con el marco regulatorio para la implementación del intercambio de información para fines fiscales, la autoridad competente en esta materia lo será el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

² Cfr. Artículo 1.

³ Cfr. Artículos 2 y 5 *ibidem*.

Finalizamos reiterando respecto de su tercera, cuarta y quinta interrogante, que de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 julio de 2000, el cual señala que 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; no es competencia de este Despacho, emitir un criterio de fondo en cuanto a la interpretación del **marco regulatorio para la implementación de intercambio de información para fines fiscales**, contenido en la Ley No.51 de 27 de octubre de 2016, por lo que corresponderá su interpretación al Ministerio de Economía y Finanzas.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc
C-153-22

