

Panamá, 25 de noviembre de 1997.

Honorable Representante  
**Francisco Gil Sánchez**  
Presidente del Consejo Municipal  
del Distrito de Penonomé  
Penonomé Provincia de Coclé

Honorable Representante:

Hemos recibido el 18 de noviembre de este año, su Nota No. 114-97-C.M.P. de fecha 5 de noviembre de 1997, por medio de la cual solicita nuestro criterio legal, en relación a las siguientes interrogantes:

1. "Esta la (sic) Compañía de Bomberos de Penonomé - Oficina de seguridad - Facultad legalmente, para establecer una dualidad de cobro, a la par de Ingeniería Municipal de este Distrito ya que en ambos entes se cobran permisos de construcción y de ocupación a un mismo usuario."

2. "Debe estar fiscalizada por la Contraloría General de la República los ingresos que maneje percibidos mediante tasas de cobro, por ser un ente estatal, la Oficina de seguridad de la Compañía de Bomberos de Penonomé?"

Para responder a su primera interrogante, debemos iniciar comentando que, los Municipios como organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito, rigen su vida jurídica a través de los Acuerdos Municipales que dictan los Consejos Municipales. En otras palabras, los Acuerdos Municipales constituyen la Ley Municipal dentro del Distrito, tal y como lo ordenan los artículos 14 y 38, de la Ley 106 de 1973.

Artículo 14:

"Los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tiene fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito."

**Artículo 38:**

“Los Consejos dictarán sus disposiciones por medio de Acuerdos o Resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo tan pronto sean promulgados, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia.”

Partiendo del hecho de que los Acuerdos son Ley en los Municipios, como hemos visto, podemos entender que para crear un impuesto municipal, es decir un impuesto que afecte sólo a los contribuyentes del Distrito (“Son Municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito...” Ver Artículo 242 de la Constitución Nacional) será necesario dictar un Acuerdo que así lo ordene.

Lo anteriormente expresado, nos lleva a reafirmar que sólo mediante Acuerdo Municipal y cumpliendo las formalidades legales para aprobarlos pueden ser creados impuestos municipales, por tanto cualquier tributo creado mediante otro mecanismo podría ser objeto de una Demanda de Nulidad ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 203 de la Constitución Nacional y 68 de la Ley 106 de 1973.

En materia de aprobación de Acuerdos Municipales relativos a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales deben tenerse en cuenta las exigencias contenidas en el artículo 239 de la Ley 106 de 1973, cuyo texto señala que:

**Artículo 39:**

“Los Acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Consejo en las de la Alcaldía y en las Corregidurías. estos Acuerdos serán fijados por el término de diez (10) días calendarios a fin de que surtan sus efectos legales.

Los Acuerdos referentes a impuestos, contribuciones, derechos, tasas y adjudicación de bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial.”(Lo subrayado es nuestro)

La Consulta nos refiere el hecho de que el Cuerpo de Bomberos de el Distrito de Penonomé, se encuentra cobrando un impuesto de construcción y ocupación. A este respecto es preciso comentar que la Ley 106 de 1973, en los artículos 75, 76 y 77 ordena los impuestos, contribuciones, derechos y tasas que deben recaudar los Municipios. Estas normas legales sin embargo, han debido ser desarrollados en el Acuerdo Municipal que contenga el Régimen Impositivo del Municipio de Penonomé, comprendiendo éste, el derecho correspondiente a las “Licencias para construcciones de obras” (ver numeral 4, del artículo 76, de la Ley 106 de 1973).

En efecto, existe un derecho que debe pagar todo contribuyente que desee realizar una construcción de obra dentro del Distrito, no obstante, la recaudación de ese derecho es responsabilidad del Tesorero Municipal, como lo dispone el artículo 57, numeral 1 de la Ley 106 de 1973, y no una autoridad distinta.

**Artículo 57:** “Los Tesoreros Municipales tienen las atribuciones siguientes:

1. Efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del Municipio para lo cual llevarán los libros de ingresos y egresos.”

...

(Lo subrayado es nuestro)

Cosa distinta, viene a ser la responsabilidad a cargo de la Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos quien de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 48 de 1963, debe por una parte, vigilar las construcciones ya existentes y aprobar los diseños de planos y expedir los correspondientes permisos para poder llevar a cabo nuevas edificaciones que se ejecuten para cualquier uso, así como las reparaciones integrales de los edificios ya existentes, con el propósito de que unas y otras ofrezcan las máximas condiciones de seguridad.

Como quiera que la Constitución (artículo 239) y la Ley 106 de 1973 (artículo 57), le señalan al Tesorero Municipal, como Jefe de la Oficina de recaudación y pagaduría la función de cobrar los tributos municipales, cualquier recaudación de carácter municipal que se produzca por un despacho o funcionario distinto, es contraria a derecho.

Lo expuesto nos conduce a reiterar que el Cuerpo de Bomberos de Penonomé no puede cobrar impuestos, tasas, gravámenes o derechos y esta conclusión, permite entrar a comentar la segunda pregunta formulada.

Si bien no existe la posibilidad jurídica de que el Cuerpo de Bomberos de Penonomé cobre tributo municipal alguno, por ser esa función exclusiva de la Tesorería Municipal, es conveniente señalar que por mandato Constitucional, la Contraloría General de la República es el “organismo estatal independiente” encargado -entre otras funciones- de fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley” (ver artículo 275 y 276 Constitución Nacional).

En desarrollo de esa disposición constitucional, la Ley 32 de 1984 (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República), ordena que:

**Artículo 2:**

“La acción de la Contraloría General se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, empresas estatales, entidades autónomas y semi-autónomas, en el país y en el extranjero. También se

ejerce esta acción sobre aquellas personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas entidades y sobre aquellas que realicen colectas públicas, para fines públicos, pero tal acción será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos.”

La acción de los Contraloría General en como hemos visto, amplia y general y ella alcanza al Cuerpo de Bomberos de Penonomé, por ser él, parte del ente estatal. La labor de fiscalización y control de la Contraloría es como en efecto afirma su Consulta, ejercida a través de la Dirección de Control Fiscal que mantiene ese organismo, vigilante de los actos de manejo de fondos y bienes públicos, para que éstos se realicen conforme a la Ley.

Atentamente,

**Dr. José Juan Ceballos Hijo.**  
Procurador de la Administración  
(Suplente)

JCH/7/cch.