

, 27 de ~~noviembre~~ de 1990.

Ing. David G. Sánchez C.
Gobernador de la Provincia
de Bocas del Toro

Señor Gobernador:

Damos respuesta a su Oficio Nº 286 de 17 de septiembre de 1990 y recibida el 24 del mismo mes, en donde nos consulta sobre la validez del Decreto Nº 4 de 11 de septiembre de 1990, por el cual se aprueba un Impuesto Municipal en el Distrito de Chiriquí Grande.

Es nuestro deber informarle que este despacho se encuentra impedido para pronunciarse sobre actos administrativos que ya hayan sido emitidos o perfeccionados. Dichos actos están acompañados de una presunción de legalidad que halla su razón de ser en cuanto que los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que la Ley expresamente les faculta. No obstante, los mismos pueden ser objeto de impugnación por la vía contencioso administrativa (de nulidad o de plena jurisdicción), o bien demandados por inconstitucionales.

Comoquiera que, de conformidad con su llamada telefónica del 14 de los corrientes, nos manifestó que aún no se ha aplicado el contenido de dicho decreto, pasamos a emitir nuestro concepto sobre su validez.

El precitado decreto pretende encontrar su asidero legal en la Ley 2 de 2 de junio de 1987 (por la cual se desarrolla el artículo 249 de la Constitución Política, y se señalan las funciones de los gobernadores de las provincias, específicamente, en el numeral 14 del artículo 4, que a la letra dice:

"ARTICULO 4: Los gobernadores tendrán las siguientes atribuciones:

.....
.....
.....

14. En caso de calamidad pública o de grave alteración del orden público, coordinar con las otras dependencias públicas de la región afectada, el control de la situación, mientras dure la urgencia."

.....
....."

(El subrayado es nuestro).

Es pertinente entonces aclarar los conceptos de "calamidad pública" y "grave alteración del orden público."

CALAMIDAD: "Desgracia, infortunio, privación, o mal que alcanza indiscriminadamente a muchos, como epidemia, terremoto, etc."
(Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales, pág. 78).

"Desgracia, infortunio, privación o mal que alcanza a muchos; como epidemia, terremoto, inundación, guerra, hambre, plaga y desventuras análogas o menores.
(CABANELLAS, Tomo II, pág. 20).

Si tomamos los criterios expresados entenderíamos por CALAMIDAD PUBLICA, cualquier desastre natural (terremoto, inundación) o evento provocado por el hombre (guerra) que afecta -de manera grave- a un número grande de personas, a una comunidad entera, privándolos de los servicios públicos esenciales y poniendo a dicha zona en estado de desastre.

Consideramos que este supuesto no es aplicable a la situación bajo examen.

ORDEN PUBLICO: "aquella situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado cuando se desarrollan las diversas actividades, individuales y colectivas, sin que se produzcan perturbaciones o conflictos" (POSADA en CABANELLAS, TOMO V, pág. 697).

"normalidad jurídica, el reconocimiento de los derechos y garantías individuales en un régimen de sinceridad constitucional... por orden público se debe entender el imperio de la Ley y de la tranquilidad... (CABANELLAS, Tomo V, pág. 697).

Según lo expresado, cualquier hecho o sucesión de hechos que altere el ejercicio normal de las garantías mínimas otorgadas a los individuos en una sociedad, o que modifique la misma estructura de esa sociedad de manera que no se vea ya garantizada la paz y la seguridad colectiva, es una alteración al orden público; su gravedad estará definida según el número de habitantes e instituciones afectadas o las garantías y derechos restringidos.

Una acepción legal de ORDEN PUBLICO podemos encontrarla en el artículo 899 del Código Administrativo:

"ARTICULO 899: El orden público consiste en la general sumisión a la Constitución y a las leyes, y en la obediencia a las autoridades que deben hacerlas cumplir.
.....
....."

Como vemos, esta definición reúne el concepto de una convivencia social pacífica dentro del Estado de Derecho.

El hecho que -debido a la anulación de las elecciones de mayo de 1989- el Consejo Municipal del Distrito de Chiriquí Grande no se ha podido integrar NO PUEDE considerarse calamidad pública ni grave alteración del orden público, aun cuando es una situación irregular. Sin perjuicio de lo anterior, hemos considerado adicionalmente que los gobernadores no están facultados legalmente para crear impuestos de ningún tipo, la ejecución de lo dispuesto en el Decreto Nº 4 de 11 de septiembre de 1990 proferido por el Gobernador de la Provincia de Bocas del Toro no se ajusta a Derecho y puede ser objeto de impugnación por vía de inconstitucionalidad o a través de la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Adicionalmente, es propicio anotar que -en el régimen municipal panameño- el CONSEJO MUNICIPAL es el órgano facultado para crear impuestos municipales, según lo dispuesto

en el artículo 89 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 (tal como quedó modificado por el Decreto Ley Nº 21 de 21 de noviembre de 1989), que a continuación transcribimos:

"Artículo 17: Los consejos Municipales tendrán competencia exclusiva, para el cumplimiento de las siguientes funciones:

.....
.....

8. Establecer impuestos, contribuciones derechos y tasas, de conformidad con las leyes para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales;

.....
....."

Lo anterior reafirma el criterio que el gobernador no es la autoridad competente para crear un impuesto de carácter municipal y, de hacerlo, estaría infringiendo los preceptos constitucionales y legales pertinentes.

En aras a encontrar una solución viable jurídica y legalmente para la circunstancias originadas por la expedición del Decreto Nº 4 de 11 de septiembre de 1990, este despacho (de acuerdo a las funciones que la Constitución y la Ley le otorgan) podría sugerirles alguna vía de solución en la medida que de lo que realmente se trate sea, por ejemplo, una servidumbre o alguna modalidad de arrendamiento y no un impuesto propiamente dicho. A tal efecto, sería necesario nos remitiera una copia del Contrato-Acuerdo entre el Consejo Municipal de Chiriquí Grande y la Empresa Petroterminal de Panamá.

Sin otro particular, nos reiteramos, del señor Gobernador, con las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

AURA FERAUD
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

SM/AF:au