



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*  
*Secretaría Provincial de Chiriquí*

Chiriquí, 7 de octubre de 2019  
C-CH-No.004-19

Honorable  
**Geovani González**  
Presidente del Concejo Municipal de Bugaba  
Provincia de Chiriquí  
E. S. D.



**Ref.: Cobro a contribuyentes morosos, que actualmente pertenecen al Municipio de Tierras Altas, pero que la obligación fue adquirida con el Municipio de Bugaba.**

Honorable Presidente:

Me dirijo a usted, con motivo de su nota sin número de fecha 30 de septiembre de 2019, recibida en esta Secretaría Provincial el día 3 de octubre del año en curso, la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre, las siguientes interrogantes:

1. Puede el Municipio de Bugaba, realizar cobros a contribuyentes morosos, que actualmente pertenecen al Municipio de Tierras Altas, y para garantizar el cobro solicitar al Municipio de Tierras Altas, que obligue a sus contribuyentes a presentar paz y salvo emitido por el Municipio de Bugaba.
2. Podría emitir concepto sobre la legalidad del cobro que el Municipio de Bugaba pretende realizar. De ser legal, que mecanismo podría emplear el Municipio de Bugaba para hacer efectivo el cobro.

Luego de la atenta lectura de la nota objeto de la consulta, y en virtud de la facultad de este Despacho mediante la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, nos permitimos indicar lo siguiente:

**I. Sobre lo consultado.**

Apreciamos que la consulta busca nuestra opinión jurídica respecto a cuál es el procedimiento legal que se pueda utilizar para el cobro a contribuyentes morosos que actualmente pertenecen al Municipio de Tierras Altas, pero que la obligación fue adquirida con el Municipio de Bugaba; toda vez que, la Ley 55 de 13 de septiembre de 2013, modificada por la Ley 22 de 9 de mayo de 2017, crea el distrito de Tierras Altas, segregado

del distrito de Bugaba. Solicitando también, que emitimos concepto sobre la legalidad de dichos cobros y los mecanismos que se podrían emplear para hacer efectivo los mismos.

## II. Criterio de la Procuraduría de la Administración por conducto de la Secretaría Provincial de Chiriquí.

En relación a su primera interrogante, esta Secretaría es del criterio tomando como base el contenido del artículo 110 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, "*Que descentraliza la Administración Municipal*" reformada a su vez por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que las normas tributarias municipales se aplican en la jurisdicción territorial del municipio en que se realicen las actividades, que presten servicios o se encuentren radicados los bienes objeto del gravamen municipal, cualquiera que fuese el domicilio del contribuyente. En el caso que nos ocupa, con el nacimiento de la Ley 55 de 13 de septiembre de 2013 modificada por la Ley 22 de 9 de mayo de 2017, se creó el distrito de Tierras Altas, segregado del distrito de Bugaba, siendo pertinente indicar que todas las obligaciones tributarias municipales que se generaron en el municipio de Bugaba serán a favor de este, toda vez que, no es hasta el primero (1) de julio del presente año (2019) que el Municipio de Tierras Altas ha iniciado su funcionamiento administrativo y operativo, por lo que a partir de la fecha es que este nuevo municipio será el responsable y el beneficiario con el cobro de los tributos que sus contribuyentes deben realizar, tomando en consideración su jurisdicción (territorio).

Por consiguiente, las opciones previstas en la norma legal y que surgen ante su interrogante son las siguientes: primero. Tal como lo hemos planteado la Ley 37 de 2009 manifiesta que los gravámenes municipales generados y que es una responsabilidad del contribuyente, serán cobrados por el Municipio donde se generó la obligación a pesar del cambio en el domicilio del obligado (*antes perteneciente al Municipio de Bugaba, ahora perteneciente al Municipio de Tierras Altas*). Segundo. La Ley 106 de 8 de octubre de 1973 en su Título V establece la posibilidad de realizar una Asociación Intermunicipal, en donde los municipios asociados tengan el mecanismo de asignar un tesorero que represente a dicha Asociación, la cual será elegido en una forma rotativa cada seis (6) meses por el Concejo Intermunicipal y cuya denominación será Tesorero Intermunicipal.

A esta opinión hemos llegado en atención a los siguientes argumentos:

Debemos resaltar que la Ley 37 de 29 de junio de 2009 reformada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, Capítulo II "Rentas e Impuestos Municipales" en su artículo 110, nos dice textualmente lo siguiente:

"Capítulo II. Rentas e Impuestos Municipales.

Artículo 110. Las normas tributarias se aplican en la jurisdicción territorial del Municipio en que se realicen las actividades, que presten servicios o se encuentren radicados los bienes objeto del gravamen





municipal, cualquiera que fuese el domicilio del contribuyente...” (El resaltado y subrayado es nuestro).

Con base en la citada norma legal, podemos indicar que, en efectos los contribuyentes morosos a los que hace referencia el consultante, suscribieron una obligación tributaria con el Municipio de Bugaba, por tal razón las autoridades municipales de este distrito son los que deben hacer cumplir tales obligaciones, a pesar de un cambio en el domicilio. En otras palabras, lo que prevé la norma es no dejar sin herramientas jurídicas al Municipio donde se contrajo la obligación. Razón por la cual, ante la posibilidad de un cambio de domicilio del contribuyente y más aún es este caso que guarda relación con nacimiento de la Ley 55 de 13 de septiembre de 2013, modificada por la Ley 22 de 2017, que crea el distrito de Tierras Altas, segregado del distrito de Bugaba, la normativa legal lo resguarda. Por lo ante este hecho cierto, sería errado pensar por parte del contribuyente que al quedar domiciliado dentro de otra municipalidad, sus obligaciones tributarias quedarían extinguidas, debido a que no sería el municipio de Bugaba el que le otorgaría un paz y salvo, sino este nuevo municipio (Tierras Altas) que comienza a recaudar tributos municipales a partir del primero (1) de julio de 2019.

En este mismo escenario, es oportuno reiterar que el Municipio de Bugaba sólo podrá mediante proceso por cobro coactivo, cobrar las contribuciones morosas que se generaron antes de la entrada en funcionamiento del distrito de Tierras Altas. Toda vez que, desde el primero (1) de julio del año en curso las nuevas contribuciones de estas personas (naturales o jurídicas) estarán sujetas al régimen impositivo creado por el Municipio de Tierras Altas.

Por otro lado, también existe la posibilidad que en base a la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 en su Título V, nos ilustra al indicamos lo siguiente:

“Artículo 144: **La Asociación Intermunicipal** será regida por un cuerpo deliberante que se llamará “Consejo Intermunicipal”. Cada Municipio asociado designará un Concejal como su representante ante este Organismo, elegido por mayoría absoluta de los miembros que integran el Concejo respectivo. Cuando en este Organismo surja algún conflicto que requiera un dirimente, actuará como tal el Ministerio de Gobierno y Justicia. *(Modificado por el artículo 46 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984).*

Artículo 149: **La Hacienda de la Asociación Intermunicipal estará formada por la Hacienda de los Municipios asociados y se denomina “HACIENDA INTERMUNICIPAL”, la cual rige en cuanto a su organización, administración y disposición, por los Acuerdos respectivos, dentro de los límites prescritos por la Constitución y la ley.**

Artículo 151: **El tesorero de la Asociación Intermunicipal**, será elegido en una forma rotativa cada seis (6) meses por el Consejo Intermunicipal que se denominará Tesorero Intermunicipal” (El saltado es nuestro).



Ante este referente legal, podemos resaltar la posibilidad que le brinda la Ley para que mediante Acuerdo se pueda conformar una Asociación Intermunicipal; donde de ella pueda surgir la figura de la Hacienda Intermunicipal y esta asociación a su vez, elija a un Tesorero Intermunicipal para que se encargue de los casos como el consultado.

En relación a la segunda interrogante, donde se nos solicita que emitamos concepto sobre la legalidad del cobro que el Municipio de Bugaba pretende realizar, queremos indicarle que dicha interrogante escapa de nuestra competencia para poder pronunciarnos, sobre la legalidad o no de posibles actos administrativos municipales en relación al objeto de la consulta, ya que dicho pronunciamiento o valoración de legalidad le corresponde decirlo a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

No obstante, para mayor ilustración traemos a colación un extracto del fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, fechado 15 de noviembre de 2018, del cual se desarrolló el principio de legalidad así:

“...

En este punto, conviene subrayar, que no debe perderse de vista, con relación a estos hechos, que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de “presunción de legalidad” de los actos administrativos, lo cual significa no sólo que éstos se consideran ajustados al ordenamiento jurídico, sino también que quien alega su ilegalidad debe demostrarla plenamente.

En este sentido, debe recordarse que el acto administrativo es concebido como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad y organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica, que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo (numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000).

De esta forma, los actos administrativos vistos desde la función que están llamados a cumplir, buscan concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

En virtud de ello, resulta evidente que, esos actos administrativos, por definición, tienen que ajustarse estrictamente a lo dictado en la Constitución y la Ley. Este Principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:





Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán...con apego al principio de estricta legalidad.

Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la Ley o los reglamentos.

De lo anterior se desprende que lo que se busca con el principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En ese orden de ideas, y en seguimiento de lo establecido en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, el acto administrativo debe atender los siguientes elementos vitales para su formación:

a). Competencia; salvo que ésta sea delegable o procesa la sustitución. b). Objeto; en el cual debe ser lícito y físicamente posible. c). Finalidad; acorde con el ordenamiento jurídico y en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate. d). Causa; la cual debe ser relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable. e). Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; f). Procedimiento; ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y g). Forma; que salvo las excepciones que la Ley indique, la misma debe ser escrita, con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Las consideraciones anteriores han sido reconocidas por la Sala Tercera en reiteradas oportunidades, indicando que la presunción de legalidad es “la convicción, fundada en la Constitución y en la Ley, en virtud de la cual se estima o asume que un acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario público y dictado en ejercicio de sus funciones, fue expedido con arreglo al orden jurídico, es decir, cumpliendo las condiciones formales y sustanciales necesarias para que dicho acto sea válido y pueda, entonces, llegar a ser eficaz”. (Auto de 31 de julio de 2002).

Así pues, la jurisprudencia de la Sala Tercera ha indicado igualmente que la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos es una presunción iuris tantum, “es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvinculada mediante prueba en contrario” (Sentencia de 19 de septiembre de 2000)...”



### III. Fundamento del Criterio de la Secretaría Provincial de Chiriquí

Es importante señalar, que el artículo 80 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, la cual fue modificado por el artículo 40 de la Ley 52 de 12 de diciembre de 1984, nos dice lo siguiente:

“Artículo 40: Los municipios pueden establecer sanciones aplicables a los defraudadores, morosos o remisos en el pago de su rentas, impuestos, tasas y contribuciones.

El Municipio tendrá jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos, en concepto de morosidad de las contribuciones, impuestos y tasas de contribuyentes y será ejercida por el Juez Ejecutor que se designe, o por los tesoreros municipales en donde no exista Juez Ejecutor”. (Lo subrayado es nuestro).

De lo anterior se infiere, que el proceso por cobro coactivo es el mecanismo legal idóneo a través del cual el municipio puede cobrar los créditos municipales que existan a cargo de los contribuyentes, en concepto de morosidad en el pago de impuestos, tasas y demás contribuciones que éstos adeudan al municipio donde se contrajo la obligación.

Además, en materia de obligaciones el artículo 975 del Código Civil aprobado por la Ley 2 de 22 de agosto de 1916, plasma que:

“975. Las obligaciones derivadas de la ley no se presumen. Sólo son exigibles las expresamente determinadas en este Código o en leyes especiales, y se regirán por los preceptos de la ley que las hubiere establecido; y, en lo que ésta no hubiere previsto...”.

Por consiguiente, antes el concepto de obligación explicada en los párrafos anteriores, es oportuno que se tome en cuenta el artículo 96 de la Ley 106 de 1973, ya que la misma plantea que las obligaciones resultantes de los impuestos municipales prescriben a los cinco (5) años de haberse causado.

Por otro lado, consideramos de mucho valor analizar el artículo 245 de nuestra Constitución Política, al proclama que:

“Artículo 245. Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia”.

Debido a esta proclamación constitucional es que se da el margen para desarrollar lo establecido en la Ley 37 de 2009; creada para promover un proceso de descentralización sistemática en la Administración Pública de los municipios; y, así lograr el desarrollo sostenible e integral del país. Debido a esta fundamentación y atendiendo al caso que nos





ocupa, es que la presente Ley en su artículo 110 nos dice que los tributos municipales serán cobrados debido a la obligación adquirida con el respectivo municipio cualquiera que fuese el domicilio del contribuyente.

Finalmente, nuestra Constitución Política brinda la posibilidad de la creación de una Asociación Intermunicipal, al indicarnos en su artículo 238, lo siguiente:

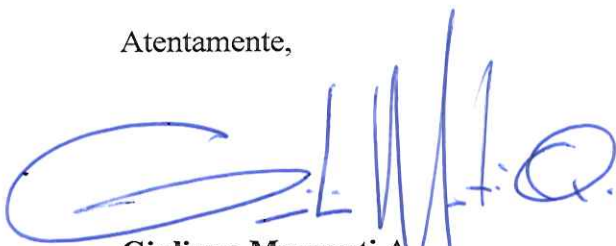
“Artículo 238. Por iniciativa popular y mediante el voto de los Concejos, pueden dos o más Municipios solicitar su fusión en uno o asociarse para fines de beneficio común. La Ley establecerá el procedimiento correspondiente”.

Ante este precepto constitucional, es que la Ley 106 de 1973 se ampara para manifestar que:

“Artículo 140: Dos o más municipios, o todos los municipios de una provincia, pueden asociarse para unificar su régimen económico estableciendo un tesoro y una administración fiscal comunes”.

En conclusión, en esta Secretaría Provincial somos del criterio que todas las obligaciones tributarias municipales adquiridas con el Municipio de Bugaba hasta antes del primero (1) de julio del presente, podrán ser cobradas por dicho municipio mediante el mecanismo del proceso por cobro coactivo. Tomando en consideración la alternativa de poder materializar mediante Acuerdo Municipal una Asociación Intermunicipal entre el Municipio de Bugaba y el Municipio de Tierras Altas, cuya figura del tesoro intermunicipal, sería una posición amparada por la norma constitucional y legal.

Atentamente,



**Giuliano Mazzanti A.**  
Secretario Provincial de Chiriquí  
Procuraduría de la Administración

*gm*



*Editeia morales*  
*08/10/19*

