



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración  
Secretaría Provincial de Coclé

Penonomé, 16 de marzo de 2020  
C-SPC-001-2020

Señor presidente  
**Juan Meléndez**  
Consejo Municipal de Penonomé  
E. S. D.

Señor presidente del Consejo Municipal:

**Ref.: Aplicación y vigencia de Acuerdos Municipales.**

De conformidad a nuestra atribución constitucional y legal, en atención a la función contenida en la Resolución DS-070-19 de 27 de mayo de 2019, emitida por el señor Procurador de la Administración, y el numeral 1 del artículo 6 y 10 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, al ser Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, tengo a bien dirigirme a usted, en ocasión de dar respuesta a su nota C.M.P.-022-2020 con fecha de 03 de marzo de 2020 donde consulta a esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración lo siguiente:

1. Es aplicable la retroactividad en materia de acuerdos municipales.
2. Puede un municipio cobrar un impuesto de construcción para edificaciones y obras civiles públicas no contempladas en los acuerdos vigentes sino posteriores.

**I. Criterio de la Procuraduría de la Administración.**

Sobre el tema objeto de la Consulta, ya ésta Procuraduría se ha pronunciado, tal y como consta en la Consulta C-072-04 en la cual manifestó que rige en nuestro medio el principio general de que las normas de procedimiento administrativo rigen

**-y por lo tanto solo son aplicables-** a partir de su promulgación. En el ámbito municipal, que es el caso que nos ocupa, rige igualmente este principio.

## II. Consideraciones previas.

Sobre el tema referente a su consulta, si bien no se establece una pregunta, de la lectura de la misma se puede comprender su interrogante.

Es importante constar que entre las funciones con las cuales cuenta el Consejo Municipal establecidas mediante ley 106 de 1973 modificada por el artículo 72 de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015 se encuentran las siguientes:

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;

...

Por lo expresado y luego de la respectiva certificación de vigencia, los Acuerdo N° 028 del 29 de octubre de 2014 y el Acuerdo N° 033 del 23 de agosto de 2017 dictados por el Consejo Municipal de Distrito de Penonomé, ambos acuerdos se encuentran vigentes al momento de la recepción de la consulta objeto de análisis.

## III. Fundamento Jurídico de la Procuraduría de la Administración.

En relación a la primera interrogante, sobre el principio de irretroactividad de las normas legales, cabe mencionar el artículo 46 de la Constitución Política, que señala que:

Artículo 46. Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada;

y el artículo 46 de la Ley 38 de 2000, que establece que:

Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \* Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procuravirtual2014@gmail.com](mailto:procuravirtual2014@gmail.com) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*

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. Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquéllos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.

En el ámbito municipal, que es el caso que nos ocupa, son aplicables el artículo 38 de la Ley 106 de 1973, que preceptúa que los "Consejos dictarán una disposición 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".

La certeza de las relaciones jurídicas entre el Estado y la Sociedad requiere, como uno de sus principios fundamentales, que la obligatoriedad de las normas administrativas tenga límites temporales hacia el pasado, es decir, que las normas jurídicas regulen solo situaciones producidas con posterioridad a su vigencia, sin que sea dable a la administración ajustar o regular acontecimientos pasados a normas presentes.

En virtud de lo anterior el Acuerdo N° 033 del 23 de agosto de 2017 dictado por el Consejo Municipal de Penonomé entro en vigencia y por lo tanto es de obligatorio cumplimiento en la circunscripción del Distrito de Penonomé a partir del martes 05 de septiembre de 2017, fecha esta donde fue promulgado en Gaceta Oficial n° 28358.

Es posterior a esa fecha y bajo los parámetros legales, permitido el cobro de los impuestos de todas las obras del Estado que se realicen dentro del Municipio de Penonomé y las obras municipales contratadas por el Municipio de Penonomé, siendo este un porcentaje del uno por ciento (1%) al dos por ciento (2%) esto incluyendo todo tipo de edificaciones, reedificaciones, remodelaciones, infraestructuras de todo tipo, carreteras, calles, cortes de caminos, y obras de todo tipo de interés social y similares.

Impuesto este que no se encontraba establecido en el Acuerdo N° 028 del 29 de octubre de 2014.

En atención a su segunda interrogante, todo impuesto municipal para poder ser cobrado, debe estar debidamente reconocido y publicado en Gaceta Oficial, que es el mecanismo idóneo para poder que los acuerdos que señalen cobros de

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \* Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procuravirtual2014@gmail.com](mailto:procuravirtual2014@gmail.com) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*

impuestos tengan obligatorio cumplimiento tal y como se establece en el artículo 39 de la ley 106 de 1973:

Los acuerdos se promulgarán por medio de su fijación en tablillas ubicadas en la Secretaría del Concejo, 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.

Por último, debemos señalar que en base al principio de legalidad los Municipios no pueden cobrar un impuesto no reconocido previamente mediante Acuerdo o Ley sin el procedimiento que señalamos mediante el desarrollo de la presente consulta. Por lo tanto somos del criterio que todas aquellas obras iniciadas previas a la promulgación del Acuerdo N° 033 del 23 de agosto de 2017, no deben pagar el impuesto establecido en el mencionado acuerdo.


Para mayor ilustración véase la Sentencia de fecha 27 de diciembre de 1993 que adjuntamos a la presente consulta.

Atentamente,

  
Militzi Córdoba de Zúñiga  
Secretaría Provincial de Coclé.  
Procuraduría de la Administración.



Mjrg

  
10:10 am  
16-3-2020