



República de Panamá
Procuraduría de la Administración
Secretaría Provincial de Herrera

Chitré, 8 de marzo de 2023.
C-HE-CON-004-23.

Honorable
Rigoberto Díaz
Alcalde Municipal del
Distrito de Las Minas
Provincia de Herrera
E. S. D.



Ref. Ley 338 de 14 de noviembre de 2022.

Respetado señor Alcalde:

Nos dirigimos a usted en ocasión para dar respuesta a su Nota No. 27-2023 de 10 de febrero de 2023, recibida en este despacho el día 13 de febrero de 2023, en la cual consulta a la Procuraduría de la Administración, la siguiente interrogante:

- ¿Cuál sería la fecha establecida en la Ley 338 del 14 de noviembre de 2022 para la distribución de los fondos de los Impuestos de Bienes Inmuebles (IBI), en las municipalidades?

I. Aspectos Generales de lo consultado.

Observa esta Secretaría Provincial de la Procuraduría de la Administración, que la consulta gira en la distribución de los fondos de los Impuestos de Bienes Inmuebles (IBI), otorgados a los Municipios, de acuerdo a la Ley 338 del 14 de noviembre de 2022.

II. Criterio Jurídico de esta Secretaría Provincial de lo consultado.

Antes de iniciar el análisis de lo consultado debemos destacar algunos conceptos y definiciones de suma importancia para el manejo de las estadísticas de finanzas públicas, los cuales se han seleccionado, principalmente, del Manual General de Contabilidad Gubernamental del sector público de la República y del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas.¹

¹ Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional. Washington D.C. Tomos I y II, 1997.

AÑO FISCAL:

Corresponde al presupuesto anual y al período contable habitual para los que proveen los ingresos y gastos, y presentan cuentas, sin incluir ningún período complementario, durante el que puedan mantenerse abiertos los libros, después del comienzo del período fiscal siguiente.

AÑO PRESUPUESTARIO:

Período a partir del cual se autorizan las partidas presupuestarias. Las asignaciones, los compromisos, los aprovisionamientos y los pagos relativos a los programas del gasto de un presupuesto pueden durar mucho más del año, desde el momento que fueron autorizados originalmente

AUTORIZACIONES PRESUPUESTARIAS:

Se refiere al presupuesto aprobado por ley y los suplementos posteriores. Este presupuesto puede determinar que el Ejecutivo efectúe los gastos especificados o puede autorizar los gastos hasta las sumas permitidas. La autorización para gastar puede concederse a su representante, que tiene la facultad de autorizar posteriormente.

Teniendo como base estas definiciones, observa esta Secretaría provincial de la Procuraduría de la Administración, que con la Ley 338 de 14 de noviembre de 2022, se establecieron parámetros transitorios a la Ley 37 de 2009, en cuanto a que se permitió a los Municipios que para el vigencia fiscal del año 2022, pudieran destinar hasta el 40% del monto final que reciben de Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), incluyendo todos los remanentes no comprometidos a la fecha, para los gastos de funcionamiento administrativos y obras sociales o de inversión. (Ver artículo 1 y 2 de la Ley 338 de 2022)

Igualmente se instituyó que esta distribución de fondos, se tendría que hacer mediante acuerdo municipal, en tal sentido los municipios tenían hasta el 31 de diciembre de 2022, para distribuir los fondos provenientes del IBI en proporción a los gastos operativos de cada unidad administrativa, tomando en cuenta los servicios que prestan a la comunidad, la extensión territorial y la densidad de la población.

De esta manera, puede señalar esta Secretaría Provincial, que la distribución de los fondos del Impuesto de Bien Inmueble (IBI) para la vigencia fiscal del 2022, se tenía que realizar antes del 31 de diciembre de ese año, y estar constituido en acuerdo municipal, el cual para tener eficacia jurídica, debía ser publicado en Gaceta Oficial, tal como lo contempla el artículo 46 de la Ley 38 del 31 de julio del 2000.



Artículo 46. Las órdenes y demás actos administrativos 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.

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 Sentencia de 8 de mayo de 1995, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció en los siguientes términos:

Una cosa es la validez del acto administrativo y otra cosa es su obligatoriedad, eficacia o fuerza vinculante. La validez significa que el acto existe desde su expedición conforme a la ley, pero su obligatoriedad frente a los afectados, sus efectos, su fuerza vinculante, sólo comienza a partir de su notificación. El acto administrativo obligatorio es el que tiene la eficacia de modificar, crear, extinguir o alterar las situaciones jurídicas.

En este orden de ideas el ilustre tratadista colombiano Gustavo PENAGOS, nos dice que “el Acto Administrativo existe desde el momento en que se profiere, pero, no produce efectos jurídicos, es decir fuerza vinculante, sino después de su publicación, notificación, o comunicación, según los casos... La notificación marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatorio u oponible a los administrados”. (PENAGOS, Gustavo. “El Acto Administrativo, Cuarta Edición, Ediciones Librería del Profesional, Colombia, Bogotá, 1987, págs. 795 y 863).

Por esta razón reiteremos que los municipios, para cumplir con la Ley 338 del 2022, debían publicar el acuerdo que determina la distribución de los fondos, el cual recordemos son fondos presupuestarios, los cuales son recaudados por el Ministerio de Economía y Finanzas, para luego ser transferidos, tal como lo contempla el artículo 112 de la Ley 37 del 2009.



“Artículo 112. La recaudación del impuesto de inmueble corresponderá exclusivamente al ministerio de Economía y Finanzas, que trasferirá el importe recaudado a los municipios.”

Sobre el particular, también debemos recordar que estos fondos se asignan a todos los municipios, de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto de inmueble estimado, correspondiente al año inmediatamente anterior, incluyendo multas y recargos. En tal sentido las asignaciones se transferirán en forma de partidas trimestrales, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento de los trimestres correspondientes al cobro del impuesto, y será acumulable. (Ver artículo 112-A de la Ley 37 del 2009)

Como quiera que estos fondos del Impuesto de Bienes Inmuebles son presupuestarios, los municipios se les permitió, a través de la Ley 338 de 2022, utilizar hasta el 40% del monto final que recibieran de este fondo, en tal sentido observamos que se tratan de actos determinados por la Ley, como lo indicamos en líneas anteriores, tal es el caso del acuerdo que determina la distribución del fondo, así como la publicación de dicho acuerdo; una vez cumplido con estos actos exigidos por la Ley, se tendrían que esperar la transferencia del Ministerio de Economía y Finanza a la Cuenta Única del Tesoro (CUT), para temas de inversión, y a la Cuenta del Banco Nacional de Panamá, para los gastos administrativos y/o de funcionamiento del municipio.

Es importante indicar que en la legislación positiva panameña, el Municipio es la entidad administrativa del distrito que presenta las características propias de un gobierno local tal como lo concibe la Constitución Nacional; el cual mantiene representación popular; flexibilidad para su organización administrativa; patrimonio y poder tributario propios; capacidad de ejecución y la separación de poderes dentro de la misma administración municipal, con lo que sus organismos de gobierno y administración están bien definidos.

La doctrina administrativista más aceptada, representada entre otros por Alberto Elquera señala que “El Municipio es, jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional.”²

En Sentencia de 30 de septiembre de 1998, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia explicó que:

² Sentencia de 1 de febrero de 1996. Proceso: Nulidad. Caso: Municipio de Panamá c/ Municipio de Panamá y empresa Proveedora Atlántico Pacífico, S.A. Acto impugnado: Contrato 232-94. Magistrado ponente: Edgardo Molino Mola



"... el Municipio es una organización política autónoma de la comunidad, establecida en un distrito y conformada por funcionarios municipales entre los que se distinguen los miembros que forman el Consejo Municipal, cuerpo deliberante; el Alcalde, jefe del poder ejecutivo municipal; el Tesorero Municipal, encargado de las arcas municipales y otros funcionarios importantes en el desarrollo del Distrito. Aunque dentro del Municipio existen poderes separados, ningún cuerpo o funcionario es autónomo e independiente de la administración municipal, sino que la integran ejerciendo sus respectivas funciones." (Sentencia dictada dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por José Nieves Burgos para que la Sala Tercera contra algunos artículos del Acuerdo Municipal N° 11 de 30 de julio de 1996, dictado por el Consejo Municipal de Chitré).

En ese orden, el Consejo Municipal está legalmente facultado para desarrollar la vida jurídica del Municipio mediante acuerdos, que según el artículo 14 de la Ley 106 de 1973, tienen fuerza de ley dentro del respectivo Distrito. Igualmente el numeral 9 del artículo 242 de la Constitución Política, señala que es función del Consejo Municipal sin perjuicio de otras que la ley señale expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales sobre las materias vinculadas a las competencias del municipio según la ley dentro del distrito respectivo

Obviamente, cada Consejo Municipal debe ejercer esta atribución con pleno respeto de los parámetros impuestos por el ordenamiento jurídico (Constitución, leyes y reglamentos), lo que supone una actuación circunscrita al ámbito de su propia competencia.

Estos Acuerdos Municipales constituyen un acto reglamentario, entendiéndose por tal "toda disposición jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinada a la ley. Así como las disposiciones del Poder ejecutivo con fuerza de ley tienen un carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del Poder legislativo ordinario, (...) los Reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración."³


Por esta razón podemos concluir que la distribución de los fondos de Impuestos de Bienes Inmuebles, para la vigencia fiscal del año 2022, se debía hacer antes del 31 de diciembre de ese año, y el mismo se determinaba mediante un Acuerdo, el cual debió ser propuesto por el

³ Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. Parte General, Undécima Edición. Editorial Tecnos, España. 1989. Pág. 235". (Registro Judicial, pág. 372)



Alcalde ante el Concejo Municipal, para entonces cumplir con los parámetros de Ley, y publicarlo en Gaceta Oficial, y de esta manera se le puedan hacer las transferencias de los fondos, de acuerdo a la distribución permitida por la Ley 338 del 14 de noviembre del 2022, para los gastos de funcionamiento administrativos y obras sociales o de inversión durante la vigencia fiscal del 2022.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente, con base en lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema consultado, no obstante, debemos manifestar que nuestra opinión no constituye un pronunciamiento de fondo, o un dictamen jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto a los temas objeto de consulta.


Elvin Aguilar Rodríguez
Secretario Provincial de Herrera
Procuraduría de la Administración



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN
SECRETARÍA PROVINCIAL DE HERRERA

Recibido por: _____

Fecha: _____

Hora: _____

MUNICIPIO DE LAS MINAS
DEPARTAMENTO DE ALCALDÍA

RECIBIDO

POR: Marilyn Soto
FECHA: 8-3-2023
ORA: 10:40 am