

C-No.45

Panamá, 8 de marzo de 2001.

H.R. ALONSO A. NIETO R.

Presidente de la Comisión
Municipal de Hacienda
Aguadulce, Provincia de Coclé
E. S. D.

Honorable Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los servidores de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a la Consulta que tuvo a bien elevar a esta Procuraduría, relacionada con ciertos aspectos relativos a la aplicación del numeral 3, del artículo 21 de la Ley 106 de 1973 (***Condonación de obligaciones***) y, los Acuerdos que dictan los Municipios.

Debemos señalar en primera instancia, que el tema consultado por usted, resulta de suma importancia por la temática misma que incide y recae de manera directa, en las personas más necesitadas o de escasos recursos dentro de un Distrito; en virtud de ello, nos permitimos analizar doctrinalmente, así como también, las normas propias que guardan relación con la temática planteada.

En virtud de lo anterior, consideramos elemental conocer algunos conceptos generales sobre orden público, interés social y utilidad pública, a fin de dar una respuesta propia y objetiva a su interrogante.

NOCIONES GENERALES

Interés Público:

El interés público, es el bien común notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos. Aplicase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado, perteneciente a toda población, a todos los individuos; este ocupa un lugar privilegiado al ser un principio fundamental de legitimación.

Para algunos autores de la talla de **SERGIO FRANCISCO DE LA GARZA**, el interés público intenta satisfacer las necesidades tanto individuales como colectivas. Las primeras, son aquellas que afectan al individuo independientemente de sus relaciones con la sociedad y con el Estado, porque no obstante no pertenecen a ellos, continua experimentando su necesidad; las segundas, explica que los individuos al vivir en sociedad, hacen que surjan determinadas necesidades que derivan precisamente de esa convivencia y es posible notar que determinados individuos no pueden satisfacer sus necesidades de manera tal, que se hace necesario proveer a la satisfacción de las mismas.¹

Interés Social:

El interés social, viene de la palabra societas, que significa: "reunión, comunidad, compañía". La sociedad puede definirse como la unión moral de seres inteligentes en acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos. Se dice que el interés social, es un fin

¹ ACOSTA, Romero Miguel. Segundo Curso de Derecho Administrativo. 2da. ed, Edit. Porrúa, S.A, México. 1993, pág 1050.

común que requiere del acuerdo libre de varios hombres para lograrse. El fin puede ser de diversa naturaleza: mercantil, jurídico, político, cultural, recreativo etc; pero en todo caso se exige, para su existencia que se dé el consentimiento para alcanzar entre todos los socios ese fin. El cual es un bien común, en general. (Cfr. Miguel Acosta Romero. Pág. 1061).²

Utilidad Pública:

El Diccionario de Derecho Usual, define el concepto de Utilidad Pública como:

“todo lo que resulte de interés o convivencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado o, con mayor amplitud para la humanidad en su conjunto.”

Para algunos autores como **SERRA ROJAS ANDRÉS**, la Utilidad Pública, atiende a los arreglos sociales que son a la vez por la comodidad de los individuos y, para el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que esas comodidades sean igualmente puestas a disposición de todos los individuos.

Ahora bien, el Estado como eje central de la sociedad, se encarga de reorganizar todo el engranaje gubernamental, promoviendo y ejecutando sus políticas sociales, mediante los programas de vivienda a través de sus agentes catalizadores; a nivel Nacional, pudiera ser el Ministerio de Vivienda o el Banco Nacional, a nivel Municipal, a través del propio Concejo Municipal (**mediante Acuerdos**), los cuales tienen el deber de cumplir con el principio de interés público y social, contenido en el artículo 113 de la Constitución Política, que reza así:

² Consulta C-Nº.140, de 2 de junio de 1997. Procuraduría de la Administración.

"Artículo 113. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso"

LUIS FUENTES MONTENEGRO, señala que en el aspecto sistemático, no encuadra la norma dentro del presente capítulo, referente en mayor parte a la materia de salud y seguridad social; pues se circunscribe al aspecto de la vivienda como un derecho social a favor de todos los pobladores. La orientación de ese importante derecho social, es la de promover y garantizar (en principio) una vivienda digna, mediante planes y programas de vivienda de interés social, lo que plantea la participación estatal en la plusvalía que puede generar su actividad urbanística, básicamente dirigida a los estratos sociales más pobres. En esencia se destaca la primacía de un interés comunitario, que tiende a equilibrar los injustos desequilibrios sociales en materia habitacional.³

Resulta de suma importancia, todo lo establecido en la Carta Fundamental, por cuanto que el Estado se provee de los medios económicos para impulsar los programas de vivienda y las políticas de bienestar social que redundarán en el progreso de nuestra sociedad, las cuales deben aplicar idénticamente los Municipios, basados en el Principio de la Supremacía de la Constitución, el cual es de obligatorio cumplimiento para las autoridades municipales.

Así mismo, las autoridades nacionales como municipales, siempre deben ejecutar y promover el interés social, en todos los niveles de forma íntegra dentro de la sociedad, velando por la colectividad más golpeada, y reforzando las necesidades

³ **FUENTES MONTENEGRO, Luis.** Constitución Política de la República de Panamá. 1972. Titulada y Comentada. Reformada por los Actos Reformativos de 1978, el Acto Constitucional de 1983, y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994. Publicaciones Jurídicas de Panamá, S.A. 1997.

más apremiantes de la población. De allí, que esa función social la comparte no sólo el Ministerio de Vivienda o quizás el Banco Hipotecario, sino también, es responsabilidad de los Municipios, los cuales coadyuvarán a dar solución a aquellos sectores que necesariamente requieren del respaldo del Estado, para la obtención de una vivienda digna y decorosa.

Veamos ahora, el tema central objeto de su Consulta, en función de la Ley N°.106 de 8 de octubre de 1973 (**numeral 3, Artículo 21**):

“Artículo 21: Es prohibido a los Concejos:

1...

2...

3. Condonar obligaciones a favor de los Municipios, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 18 del Artículo 57 de esta Ley.

....”

Se colige con meridiana claridad que la norma in comento, tiene un carácter restrictivo en cuanto a las facultades propias, que ejercen los Consejos Municipales; dicha restricción, está totalmente condicionada, al cumplimiento de lo establecido en el numeral 18, del Artículo 57 ibídem. Veamos:

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

1...

2...

3...

...

18. Presentar proyectos de Acuerdos declarando moratoria o regímenes especiales para el cobro de impuestos...”

De la norma transcrita, podemos colegir de manera indubitable que los Tesoreros, pueden intervenir en la toma de decisiones en relación con los impuestos, contribuciones, derechos y tasas o proyectos de Acuerdos declarando moratorias o regímenes especiales, dentro y a favor de su respectivo Distrito.

No obstante, en lo relativo a la declaración de moratoria para el cobro de impuestos o, de los tributos municipales corresponde al Tesorero asumir tal función, pues es a éste a quien compete el recaudo y custodia de los fondos, valores e ingresos del fisco municipal.

La Constitución Política, en su artículo 239, en relación con el Tesorero Municipal, sostiene lo que a continuación transcribimos:

"ARTÍCULO 239. Habrá en cada Distrito un Tesorero, elegido por el Consejo, para un período que determinará la Ley y quien será el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de la pagaduría.

La Ley dispondrá que en aquellos Distritos cuyo monto rentístico llegue a la suma que ella determine, se establezca una oficina o departamento de auditoria a cargo de un funcionario que será nombrado por la Contraloría General de la República."

El precepto constitucional transcrito, destaca de manera clara que el Tesorero Municipal es escogido por el Consejo Municipal, su período es determinado por la Ley, e igualmente se considera jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría, por lo tanto, es el

funcionario competente para activar, tramitar, fiscalizar y controlar todo lo relacionado con los impuestos municipales establecidos por Ley o mediante Acuerdos Municipales debidamente publicados en Gaceta Oficial.

No obstante, el artículo 57 de la Ley 106 de 1973, anteriormente citado, en relación con las atribuciones del Tesorero Municipal, establece cuales son sus atribuciones legales; estas funciones entre otras, que consagra la norma reproducida deben ser cumplidas por los Tesoreros Municipales, y he aquí que tales atribuciones ponen de relieve la fiscalización y el control que debe efectuar este funcionario en las oficinas de recaudaciones municipales.

En cuanto su interrogante, de hasta dónde es legal la acción emitida por el Consejo Municipal de Aguadulce a través de los Acuerdos dictados, primeramente, debemos partir del hecho de que la Ley 106 de 1973 en su artículo 14 es clara al disponer que los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito.

En el mismo orden de ideas, los artículos 38 y 39 de esta Ley, establecen:

“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 promulgadas, salvo que ellos mismos señalen otra fecha para su vigencia”.

“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."

Tal como podemos observar, las disposiciones transcritas aluden a la importancia de los Acuerdos que emiten los Consejos Municipales, por regular éstos la vida jurídica en los Distritos, de allí entonces que tales normas se han ocupado de establecer expresamente el procedimiento a efectuar para la debida promulgación de los mismos, en este sentido han dejado consagrado de manera precisa, que los Acuerdos que se refieran a impuestos, contribuciones, derechos, tasas, además de aquellas adjudicaciones sobre bienes municipales deben ser publicados en la Gaceta Oficial para su debido perfeccionamiento, de lo contrario no cumplirían las formalidades que exige la Ley.

Sin embargo, en este análisis no podemos desatender que si bien el numeral 3 del artículo 21 de la Ley 106, prohíbe a los Consejos condonar obligaciones a favor de los Municipios sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 57 de la misma Ley, también la Constitución Política se ocupa de esta problemática, en su artículo 245, cuando dice:

"ARTÍCULO 245. El Estado no podrá conceder exenciones de derechos, tasas o impuestos municipales. Los Municipios sólo podrán hacerlo mediante Acuerdo Municipal."

Como puede observarse, en este artículo se reconoce la facultad de los Municipios en conceder exoneraciones de impuestos, derechos y tasas, siempre que lo hagan a través

de Acuerdos Municipales, ya que dicho beneficio sólo pueden concederlos ellos.

Es de suponer que es legal la acción ejecutada a través de los Acuerdos Municipales emitidos por el Consejo Municipal de Aguadulce, referente a la condonación del pago de ciertas obligaciones al Municipio y la exoneración a personas de escasos recursos económicos de parte del valor de terrenos Municipales vendidos.

Sobre estos aspectos de suma importancia, nuestra Máxima Corporación de Justicia **--la Corte Suprema--**, en Fallo de 9 de mayo de 1994, se pronunció en los siguientes términos:

“ Tanto la Doctrina nacional como la extranjera y, nuestra jurisprudencia, utilizan los términos utilidad pública e interés social indistintamente. Claro está que es cuando la obra a ejecutar sea en beneficio, provecho o comodidad de la sociedad, y no como pretende el actor, quien solicita que el sentido que se le dé al término “utilidad pública” sea restrictivo y sin tener en cuenta que la obra a realizar es para satisfacer a la comunidad”.

Tanto el Estado como los Municipios, se constituyen en el eje central de la sociedad, pues se encargan de reorganizar todo el engranaje gubernamental, promoviendo y ejecutando acciones y políticas sociales mediante actos sociales, como lo constituyen los Actos o la emisión de Acuerdos en beneficio de la sociedad y, más aún cuando favorece a las personas más pobres y de bajos recursos. Estos Entes de Gobierno tienen el deber de cumplir con el principio de interés público y social contenido en el artículo 113 de la Constitución Política, cuyo contenido es del tenor

siguiente:

"Artículo 113. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente los sectores de menor ingreso".

Por lo expresado en el análisis, estudio y desarrollo dentro de la presente Consulta elevada por su Despacho, esta Procuraduría de la Administración, debidamente fundamentados, llega a las siguientes conclusiones:

1. Los Acuerdos Municipales, mediante los cuales se procedió a la condonación del pago de obligaciones con el Municipio y se exoneró a personas el pago de parte del valor total del terreno, no colisiona con lo establecido en el artículo 21, numeral 3, de la Ley N°.106 de 1973.
2. Todos los Actos o Acuerdos Municipales emitidos por el Consejo Municipal, se presumen legales si han expedidos conforme a los procedimientos correspondientes; razón por la cual, mantienen plena vigencia.

Esperamos de esta manera, haber contribuido de manera satisfactoria a su solicitud, me suscribo del Honorable Representante, con el debido respeto y consideración.

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch