



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de junio de 2025
C-SAM-29-25

Respetada Señora Directora General:

Ref.: Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI)

Hacemos referencia a su Nota AND-DS-0969-2025, fechada 27 de mayo de 2025, recibida en esta Procuraduría el 5 de junio del 2025, mediante el cual formula consulta sobre el procedimiento aplicable para la asignación y administración de los fondos provenientes del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) en el Distrito Naso Tjër Di.

En primer lugar, cabe destacar que, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N.º 38 de 31 de julio de 2000, *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”*, corresponde a esta Procuraduría de la Administración servir como *“Consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que soliciten su parecer respecto a la interpretación de la ley o el procedimiento aplicable en casos concretos”*. Asimismo, conforme al artículo 2 de la citada norma, *“Las actuaciones de esta institución se circunscriben al ámbito jurídico-administrativo del Estado, excluyendo expresamente las funciones jurisdiccionales, legislativas o competencias especiales asignadas a otros órganos del Estado”*.

Dicho lo anterior, es preciso indicar que la presente respuesta no constituye una decisión de fondo ni tiene carácter vinculante en sede jurisdiccional; se trata de una opinión jurídica en el marco de las funciones consultivas de esta institución.³

En cuanto a la consulta planteada debemos indicar que la misma se enmarca en el contexto del Distrito Naso Tjër Di, creado mediante la Ley N.º 188 de 4 de diciembre de 2020, *“Que crea la comarca Naso Tjër Di”*, como una división político-administrativa especial segregada del distrito de Changuinola, en la provincia de Bocas del Toro.

La Constitución Política de la República de Panamá establece al Municipio como la base de la organización político-administrativa local. En su artículo 232, se define al Municipio como la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito, cuya estructura debe responder al carácter esencialmente administrativo del gobierno local. Por su parte, el artículo 233 establece funciones concretas al municipio, tales como la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras y la promoción del desarrollo local, así como la planificación del territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Señora Directora General
ROXANA MENDEZ O.
Autoridad Nacional de Descentralización
Ciudad.-

De igual forma...

De igual forma, el artículo 241 de la Constitución establece que habrá en cada distrito un Alcalde, y un Vicealcalde, electo por votación popular directa, quien ejercerá el rol de Jefe de la Administración Municipal. Esta figura constituye un componente obligatorio de la organización municipal y representa el órgano ejecutivo encargado de la administración, dirección y representación legal del municipio.

Por tanto, la ausencia de un Alcalde electo en el Distrito Naso Tjër Di, a pesar de haberse elegido a los representantes de corregimiento y concejales, implica una limitación seria para el funcionamiento del gobierno local conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes reglamentarias.

El Concejo Municipal, en calidad de órgano colegiado, ejerce funciones normativas, deliberativas y de fiscalización. Su rol está claramente diferenciado del Alcalde, quien ostenta las atribuciones ejecutivas y administrativas. La legislación municipal, particularmente la Ley 106 de 1973, “Que crea el Régimen Municipal”, reformada por la Ley 52 del 12 de diciembre del 1984 y la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, establece que los acuerdos municipales deben ser sancionados por el Alcalde para que adquieran validez formal.

En tal sentido, el Presidente del Concejo Municipal carece de competencia para asumir funciones ejecutivas o para representar legalmente al municipio, toda vez que no existe fundamento jurídico que habilite a dicho funcionario para sustituir al Alcalde o al vicealcalde en sus funciones, ni siquiera de manera temporal.

Con respecto al manejo de los fondos provenientes del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), el marco normativo aplicable se encuentra en la Ley N°. 37 de 29 de junio de 2009, “*Que descentraliza la administración pública*”, reformada por la Ley N°. 66 de 2015. Esta legislación establece que el producto de la recaudación del IBI debe ser destinado exclusivamente a Programas de Obras de Inversión, conforme al Plan Estratégico Distrital, y no podrá ser utilizado para gastos de funcionamiento u operativos.

Específicamente, debemos hacer referencia al artículo 112 de la Ley N°. 37 de 2009, el cual hacemos referencia a continuación:

Artículo 112. El Municipio tendrá la potestad del cobro del impuesto de bienes inmuebles y el de alojamiento ubicado en la circunscripción territorial del distrito.

El Estado, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, realizará inicialmente la gestión de cobro del Impuesto de Bienes Inmuebles y lo transferirá a los municipios, mientras estos preparen y adecuen su catastro para el cobro correspondiente.

Este artículo reconoce la potestad de los municipios de percibir los ingresos por concepto de Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), aunque inicialmente su recaudación corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, el cual transfiere los montos respectivos a los municipios hasta que estos asuman plenamente la gestión del tributo.

El artículo 114...

El artículo 114 de la misma ley refuerza que dichos fondos deben ser utilizados exclusivamente para inversiones públicas, alineadas con las prioridades estratégicas del distrito. Posteriormente, la reforma introducida por la Ley N°. 66 de 2015 agregó el artículo 112-G, el cual establece que el Plan Anual de Obras e Inversiones, financiado con recursos del IBI, debe ser presentado por el Alcalde y aprobado por el Concejo Municipal con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus miembros.

Este procedimiento exige la participación activa tanto del Alcalde como del Concejo Municipal, de modo que el primero presenta el plan y el segundo lo aprueba. La ausencia del Alcalde interrumpe el trámite normativo, lo cual imposibilita la ejecución de los fondos conforme al procedimiento legalmente establecido.

En el caso concreto del Distrito Naso Tjër Di, la inexistencia del Alcalde imposibilita la presentación y sanción del Plan Anual de Obras financiado con el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). Esta carencia impide igualmente la elaboración del anteproyecto de presupuesto municipal, requisito indispensable para la incorporación de dichos fondos al presupuesto de inversiones.

Aunque el Concejo Municipal podría elaborar un listado de obras prioritarias, dicho acto carecería de eficacia jurídica al no contar con la sanción del Alcalde, lo cual podría comprometer la legitimidad de cualquier gestión de recursos públicos.

Debe destacarse que la Ley 188 de 2020, en su artículo 19, prevé que el Estado asignará partidas en el Presupuesto General de la Nación para el funcionamiento y desarrollo de la Comarca Naso Tjër Di, lo cual incluye la posibilidad de transferencias especiales mientras se consolida la institucionalidad municipal. Sin embargo, la emisión de la Carta Orgánica, prevista en el artículo 33 de la misma ley, se encuentra aún pendiente, lo cual impide definir con claridad el mecanismo de coexistencia entre las autoridades tradicionales y las municipales.

En conclusión, conforme al régimen jurídico vigente, la administración y ejecución de los fondos del IBI en el Distrito Naso Tjër Di requiere la participación indispensable del Alcalde, sin cuya presencia no es posible dar cumplimiento a los procedimientos establecidos por la Ley 37 de 2009 y sus reformas. La ausencia de esta figura ejecutiva representa un obstáculo legal para la aprobación del Plan Anual de Obras, la ejecución presupuestaria y el uso legítimo de los recursos descentralizados.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVDA/jmsa/emm
Ref. SAM-CON-38-25

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.