

Panamá, 8 de enero de 1998.

Licenciado  
Azael Ábrego  
Tesorero Municipal del Distrito de Santiago.  
Santiago, Provincia de Veraguas.

Señor Tesorero:

Por este medio damos formal contestación a consulta recibida en este Despacho vía fax, y en la cual nos formula las siguientes interrogantes:

¿1. Queremos saber hasta donde (sic) es correcto que el Consejo negocie con las Empresas Constructoras que tienen que pagar el impuesto al Municipio, que las mismas paguen el 50% en efectivo y el 50% restante lo reciban en materiales para el uso de sus Juntas Comunales o en obras. Es mi criterio que con esta acción perjudican el buen funcionamiento del presupuesto Municipal, debido a que no se alcanzarían los ingresos presupuestados; a parte que todos los impuestos deben ser recibidos en efectivo en la tesorería.

2. Hasta donde (sic) es legal la acción emitida por el Consejo Municipal de Santiago en el Acuerdo N°.40 del 11 de agosto de 1993, a parte de esto se tiene como política bajar el porcentaje para edificación para establecimientos comerciales de 1.5% a 1%¿.

A objeto de ofrecerle respuesta conforme a derecho, examinemos las normas legales y constitucionales que guardan relación directa con la situación presentada a este Despacho.

En este orden, nos consulta sobre las facultades que tiene el Consejo Municipal para negociar con empresas constructoras el pago de impuesto al municipio.

La Ley 106 de 1973 tal como quedó modificada por la Ley 52 de 1984, en su artículo 17 destaca las funciones que tienen los Consejos Municipales, como corporación de suma importancia dentro del Municipio, así en los numerales 8, 11 y 15, se establece: ¿... 8. Establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender a los gastos de la administración, servicios e inversiones municipales; 11. Autorizar y aprobar la celebración de contratos sobre concesiones y otros modos de prestación de servicios públicos municipales y lo relativo a la construcción y ejecución de obras municipales; y, 15. Reglamentar lo relativo a las construcciones y servicios públicos municipales, teniendo en cuenta las disposiciones generales sobre salubridad, desarrollo urbano y otras.

De la norma transcrita, podemos colegir de manera indubitable que los Consejos Municipales, pueden intervenir en la toma de decisiones, en relación con los impuestos, contribuciones, derechos y tasas que se refieran a construcciones y ejecución de obras municipales.

No obstante, en lo relativo al cobro de los tributos municipales, por la naturaleza de los mismos 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 pasamos a copiar:

¿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 auditoría 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.

El artículo 57 de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, en relación con las atribuciones del Tesorero Municipal, establece entre otras funciones, las siguientes:

¿ARTÍCULO 57. Los tesoreros Municipales tienen las atribuciones siguientes:

1. Efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del Municipio, para lo cual llevarán libro de ingresos y egresos;
7. Proponer al Consejo las medidas oportunas y conducentes para el aumento de las recaudaciones;
11. Ejercer la dirección activa y pasiva del Tesorero Municipal;
- 12 Llevar registros actualizados de los contribuyentes para los efectos del cobro de los impuestos, contribuciones, derechos y tasas;
19. Firmar los cheques conjuntamente con el Alcalde; y,
20. ...¿

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.

Su inquietud, según nos explica, nace por el hecho que el Consejo pretende negociar con empresas constructoras el pago del impuesto al Municipio en 50% líquido o en efectivo y el 50% restante en materiales para el uso de sus Juntas Comunales.

En Consulta C-Nº.237 de 9 de septiembre de 1997, este Despacho atendió similar situación a la ahora planteada en relación con la aplicación específica de la Permuta y Dación en Pago (ambas figuras de naturaleza civil), arribando a la conclusión que: ... ¿la recaudación de las obligaciones municipales (tributos), debe darse en principio mediante su pago líquido, es decir en dinero, sin embargo, frente a la real situación que viven los Gobiernos Locales del país, en los que existe una alta tasa de morosidad en el pago de las obligaciones, y en los que la tarea de recaudación se torna difícil e imposible, la verificación de la recaudación a través de estos mecanismos, representaría indudablemente, una forma efectiva, para la satisfacción de los créditos en concepto de impuestos, trayendo como consecuencia la reducción de la deuda de los contribuyentes y un evidente beneficio para el Municipio, el cual aseguraría el cobro correspondiente.¿

En cuanto, a la segunda interrogante de hasta dónde es legal la acción emitida por el Consejo Municipal de Santiago en el Acuerdo N°. 40 de 11 de agosto de 1993.

Primeramente, debemos partir del hecho de que la Ley 106 ibídem, 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 la Ley in exámine, 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¿.

-----o-----

¿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 que debe tener todo distrito, de allí entonces que tales normas se han ocupado de establecer expresamente el procedimiento que ha de efectuarse 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 que se efectúen de bienes municipales deben ser

publicados en la Gaceta Oficial para su debido perfeccionamiento, de lo contrario no cumplirían las formalidades que exige la Ley, por lo que no tendría validez alguna.

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, de este artículo se desprende que los Municipios pueden conceder exoneraciones de impuestos, derechos y tasas, siempre que lo hagan a través de acuerdos Municipales.

De lo dicho, entonces podemos inferir que es legal la acción emitida a través del Acuerdo N°.40 de 11 de agosto de 1993, mismo que hace referencia a exoneración de Impuestos Municipales a las Juntas Locales y Organizaciones Cívicas del Distrito de Santiago, siempre que éste se halla publicado como dispone la Ley en la Gaceta Oficial, de lo contrario el mismo no tiene validez por no haber cumplido las formalidades que establece la Ley en cuanto a su publicación, por lo que lo procedente sería dictar un nuevo acuerdo que sí cumpla con tales formalidades.

Consideramos oportuno finalizar nuestra intervención, recordando que los Municipios son la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito, y sus autoridades tienen el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República de manera conjunta y coordinadamente. Tal actuación garantiza la finalidad de la corporación, la cual básicamente es promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social, integrando para ello a todos los vecinos del lugar, procurando así la colaboración armónica que debe prevalecer en nuestros pueblos.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.