

Panamá, 24 de abril de 2003

Licenciado

JORGE L. HERRERA

Tesorero Municipal
del Distrito de Aguadulce,
Aguadulce - Provincia de Coclé.

Señor Tesorero Municipal:

Con fundamento en nuestras funciones contenidas en los artículos 217, numeral 5 de la Carta Política y 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, nos permitimos ofrecer contestación a la nota s/n de 7 de abril de 2003 por medio de la cual solicita nuestro criterio jurídico sobre lo siguiente:

- 1. Puede el Despacho de la Alcaldía así como las Corregidurías hacer arreglos de pagos unilateralmente en cuanto a multas de tipo administrativas **por casos de tránsito**, cuando sabemos que la Ley únicamente faculta a la Tesorería Municipal para efectuar los cobros que correspondan según las actividades municipales de cualquier naturaleza.*
- 2. El Municipio está facultado para cobrar impuestos sobre las máquinas para venta de hielo en bolsas ubicadas en los minisuper, supermercados y otros establecimientos, de ser factible quién pagaría dicho gravamen el local comercial o la compañía distribuidora del hielo.*
- 3. Las máquinas traga monedas para venta de sodas, café golosinas y otros artículos comestibles, así como no comestibles tienen que pagar impuestos al Municipio quien pagaría dicho impuesto, el local comercial o la compañía de la máquina.*
- 4. Si el Tesorero Municipal tiene aspiraciones para candidatizarse a puesto de elección popular tiene que separarse de su cargo seis (6) meses antes de las elecciones conforme lo establece la ley electoral”.*

Criterio de la Procuraduría

Se colige de las inquietudes, varios aspectos de capital importancia con respecto a la relación tributaria, y la competencia que existe en torno a la materia de tránsito.

Iniciamos el presente examen, aclarando la competencia que tiene el Despacho Alcaldicio en materia de tránsito, para estos efectos las multas por infracciones de tránsito. Tenemos que las leyes reguladoras de la actividad vehicular en nuestro país, están comprendidas dentro del ámbito de policía, máxime que a través del Decreto N°.160 de 7 de junio de 1993, se establece la imposición de multas o sanciones por actos de las personas que alteren la convivencia pacífica y tranquilidad de la comunidad.

También dispone la indemnización o pago de los daños y perjuicios derivados de la falta cometida, aspectos éstos que son materia de la policía correccional.

La regulación específica sobre competencia y recursos en materia de proceso de tránsito está fijada en el artículo 113 del Decreto N°.160 de 1993. Veamos:

“**Artículo 113.** Los procesos administrativos sobre accidentes de tránsito en cualquiera de sus formas, se tramitarán en dos instancias: la primera ante el Juzgado de Tránsito y la segunda instancia ante el Municipio correspondiente”.

La norma reglamentaria de tránsito citada establece cuáles son las autoridades que conocen de los procesos de tránsito. Como se desprende del ordenamiento legal, son dos, los Jueces de Tránsito en primera instancia, y en segunda instancia el Municipio. Sin embargo, como quiera que, el Distrito de Aguadulce carece de Juzgado de Tránsito, le corresponde al Alcalde conocer en primera instancia lo relativo a las contravenciones y sanciones de las disposiciones de tránsito, entre estas por ejemplo: colisiones etc., de acuerdo con el artículo 10 del Decreto de Gabinete N°.275 de 21 de agosto de 1969¹ cuyo texto dice:

“Artículo 10. Las sanciones por contravenciones a lo dispuesto en este Decreto de Gabinete y demás disposiciones reglamentarias y legales sobre tránsito, serán juzgadas y sancionadas por los Jueces de Tránsito y por los Alcaldes de los Distritos en donde no funcionen Juzgados de Tránsito...”

Es importante valorar también que de acuerdo al artículo 175 del Código Judicial, las autoridades de policía conocen de procesos civiles ordinarios cuya cuantía no excedan los doscientos cincuenta balboas (B/.250.00). Así las cosas, se da la situación que un Distrito específico, los Alcaldes ejercen una dualidad de funciones, puesto que en determinados casos actuarán como Jueces de Tránsito en primera instancia y eventualmente, si la cuantía

¹(G.O. 16.437 de 2 de septiembre de 1969.)

lo permite, conoce un juicio ordinario civil o controversia civil de policía, donde reclamen daños y perjuicios proveniente de un accidente de tránsito e inclusive con fundamento en una resolución de tránsito dictada por el mismo Alcalde.

No podemos perder de vista que en un accidente de tránsito por ejemplo, el Alcalde procede a deslindar responsabilidades, pero también como autoridad de policía dirige una controversia civil que tiene su génesis en una decisión emitida por él, como una autoridad de tránsito, ésta situación es perfectamente constitucional a nuestro modo de ver, pues no se trata de que el mismo funcionario conozca dos veces del mismo proceso, de la misma pretensión y entre la misma parte, sino que en uno y otro caso resuelve sobre situaciones distintas.

Nótese que para dirimir la controversia civil se deberá establecer si los medios de pruebas demuestran la cuantía demandada mientras que de la otra forma (como Juez de Tránsito **no resuelve cuantía**, sino que establece responsabilidades (condenando a las partes cuando hubiesen cometido alguna infracción contenida en el artículo 160 del Reglamento de Tránsito) sanciona a las partes, atendiendo a la gravedad de la falta cometida y las situaciones que rodearon la infracción. Veamos el artículo 112 del Reglamento de Tránsito.

“**Artículo 112.** Las infracciones que se comentan al presente Decreto serán castigadas con amonestación o **multa**. Para la determinación de la fijación de estas la autoridad tendrá en cuenta la gravedad de la falta cometida y las circunstancias que rodearon la infracción.”

Consecuentemente, la autoridad correspondiente mediante resolución procederá a condenar a la parte responsable vía multa por colisión u otra infracción y le obligará a pagar los daños ocasionados.

Vale destacar, que el Alcalde por ser la autoridad competente en la materia de tránsito determinará la ejecución de la multa o sea, señalará el modo de pago de la multa atendiendo a la situación o los hechos que rodearon la infracción; luego entonces el Tesorero, se limitará a recaudar, es decir a cobrar lo correspondiente, no pudiendo intervenir en una decisión especial que por ley se le irroga al Alcalde, de conformidad con el Decreto Ejecutivo N°.160 de 7 de junio de 1993, no obstante, este despacho recomienda que hasta tanto la parte no cancele la obligación (multa), no podrá archivarse el expediente ni expedírsele el paz y salvo respectivo.

Sobre las atribuciones del Alcalde y el Tesorero, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, se pronunció en Fallo de 2 de agosto de 2000, en los siguientes términos:

“Para dirimir lo pertinente, se hace necesario analizar las atribuciones que se encuentran legalmente conferidas, tanto al Alcalde como al Tesorero Municipal.

El Alcalde, concebido como una especie de "Poder Ejecutivo" a nivel distrital, es el Jefe de la Administración Municipal (Art. 238 de la Constitución Política y 43 de la Ley 106 de 1973), encargado entre otras atribuciones, de elaborar el proyecto de presupuesto y ordenar los gastos de la Administración local, de hacer cumplir la ley etc. (Art. 240 de la Constitución Política y 45 numeral 3° de la Ley 106 de 1973)

Entre sus funciones destaca, además de las dos principales antes mencionadas, la de presentar al Concejo Municipal los planes de desarrollo del distrito, promover el progreso de la comunidad, vigilar las labores y a los funcionarios municipales, cumplir y hacer cumplir lo resuelto por el Concejo Municipal, y lo que disponga la ley; firmar con el Tesorero los cheques girados contra el Tesoro Municipal, etc. (cfr. Artículo 45 de la Ley 106 de 1973)

Como se desprende de lo anotado, al Alcalde Municipal corresponde, como Jefe de la Administración Distrital, la iniciativa, preparación y ejecución de todos los planes hacendatarios del distrito, en vías de lograr los cometidos que vislumbre el gobierno local, en beneficio de la comunidad.

Por su parte, el Tesorero Municipal es un funcionario designado por el Concejo Municipal por período fijo de dos años y medio, para constituirse -según lo prevé el artículo 239 de la Constitución Política-, en el Jefe de la oficina de Recaudación de las rentas municipales y de Pagaduría del Municipio. En desarrollo de la norma constitucional, el artículo 57 numeral 1° de la Ley 106 de 1973 establece, entre las numerosas atribuciones del Tesorero Municipal, la de efectuar recaudaciones y hacer los pagos del Municipio.

Al Tesorero Municipal le están atribuidas por ende, dos importantes categorías de funciones: 1- las que atañen al Jefe de recaudación de ingresos municipales lo que se logra a través de facultades concretas, como el cobro de impuestos y el ejercicio de la jurisdicción coactiva (cfr. artículos 57, 80 y 95 de la Ley 106 de 1973 y artículos 32, 57 y 67 de la Ley 55 de 1973); y 2- las de Jefe de pagaduría del Municipio, correspondiéndole registrar las órdenes de los pagos que haya de efectuarse por compromisos municipales, y realizar la acción operativa de pago. (cfr. artículo 239 de la Constitución Nacional y artículo 57 numerales 1° y 4° de la Ley 106 de 1973)

Estas atribuciones otorgan al Tesorero la calidad de funcionario de manejo de fondos públicos dentro del Municipio, sometido a la fiscalización de la Contraloría General de la República, por ser el encargado de la cobranza impuestos, contribuciones y demás ingresos del Municipio, y constituirse en el custodio de la entrada de dichos fondos.

El Tesorero Municipal es en definitiva, el colector de los fondos que permite el funcionamiento del Municipio, y el "Contador" de la empresa municipal, encargado de llevar control de ingresos y gastos, y pagar los compromisos que adquiere el municipio.

*Se consulta a la Corte, si al momento de cumplir con dichos pagos, el Tesorero, como jefe de pagaduría, **tiene autonomía y liberalidad en la gestión de pago, o debe proceder según las instrucciones que le gire el Alcalde.***

Al efecto, la Sala Tercera participa de la opinión ofrecida por la colaboradora de la instancia en esta consulta, en el sentido de que el Tesorero Municipal ha de seguir en los procesos de pago, las instrucciones que dicte el Alcalde, quien como Jefe de la Administración Municipal es el encargado de ordenar los gastos del Municipio de Panamá, y decidir sobre los aspectos de: qué, cuándo y cómo pagar los compromisos municipales.

Esta conclusión encuentra sustento en las normas constitucionales y legales que regulan el funcionamiento de la municipalidad a las que hemos venido haciendo referencia, especialmente aquellas que dicen relación con las atribuciones específicas de Alcalde y Tesorero (Título I Capítulos II y III de la Ley 106 de 1973, respectivamente), y las que atañen a la Hacienda Municipal, los Gastos Municipales y el Presupuesto Municipal (Título II Capítulos VII y IX de la Ley 106 de 1973)."

Como podemos observar, la jurisprudencia aclara las atribuciones de ambos funcionarios municipales, sin embargo, debe tenerse en cuenta que por la especialidad del tema, o la competencia que se le atribuye al Alcalde en materia de tránsito, le corresponderá a éste ejecutar la forma del pago de la multa atendiendo a las circunstancias que rodearon la infracción.

Por otro lado, debemos advertir que los Tesoreros Municipales de acuerdo al artículo 57, numeral 18 de la Ley 106 de 1973, pueden presentar proyectos de acuerdo declarando moratoria, o arreglo de pagos para el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y derechos,

como quiera que la multa por su especialidad, no es un impuesto sino una infracción por el incumplimiento de las disposiciones reglamentarias de tránsito, le corresponde al Alcalde hacer los respectivos arreglos de pago con las partes, por ser la autoridad competente para deslindar las implicaciones de la infracción y no el Tesorero y menos los Corregidores.

En cuanto a la segunda y tercera pregunta, somos de opinión que el Municipio puede imponer tributos municipales a todas las actividades industriales, comerciales y lucrativas que se desarrollan en el Distrito, de acuerdo con lo establecido en los artículos 74 y 75, inciso final de la ley 106 de 1973 teniendo como limitante el Municipio tan sólo que: no puede gravar con impuesto municipal, las actividades lucrativas que ya se encuentran gravadas con impuesto nacional.

Ahora bien, en cuanto a la interrogante: si el Municipio puede cobrar impuestos sobre las máquinas de hielo, golosinas, etc., y quién debe pagar el impuesto, si el local comercial o el dueño de la máquina. De acuerdo al artículo 75, numeral 3, de la ley 106 de 1973, **sobre aparatos o máquinas de ventas de productos**, si pagan el impuesto; de igual manera, lo corrobora el Acuerdo N°.6 de 18 de enero de 1996 “*por la cual se derogan los acuerdos relacionados con impuestos, tasa, derechos y contribuciones y se establece el nuevo régimen impositivo del Municipio de Aguadulce*” (G.O.N°.22,980 de 26 de febrero de 1996.) en su Artículo 1.1.2.5.71. Veamos:

“1.1.2.5.71 Aparatos de Ventas Automáticas de Productos.

Se refiere a los aparatos mecánicos expendedores de productos (cigarrillos, sodas, golosinas, etc.) a base de colocación previa de monedas, pagarán por mes o fracción de mes:

B/.3.00 a 6.00 por máquina.”

Ahora bien, debe tenerse claro en qué términos se ha convenido el pago del impuesto, toda vez que puede ser asumido por el dueño del local comercial o por el dueño de la máquina para expendio de comestibles o no comestibles, en razón de lo acordado por las partes; por experiencia del Municipio de Panamá se ha **establecido que de existir un Convenio o Acuerdo entre el dueño del local comercial y el de las máquinas**, pagará el impuesto **el dueño del local comercial**, no obstante sino existe ningún convenio o acuerdo entre las partes **pagará el impuesto la compañía o distribuidora de las máquinas por tratarse de un negocio que está generando un lucro con dicha actividad.**

En conclusión ambos impuestos deben ser cobrados por el Municipio, ya sea para la venta de productos comestibles o no comestibles en aparatos o máquinas, de acuerdo al artículo 75 numeral 3 de la Ley 106 de 1973 y el artículo 1.1.2.5.71 del Acuerdo N°.6 de 18 de enero de 1996.

La última interrogante, hace referencia a si *el Tesorero Municipal que tiene aspiraciones para candidatizarse a un puesto de elección popular debe separarse de su cargo seis (6) meses antes de la elecciones conforme lo establece la ley electoral.*

El Código Electoral, Texto Único “ordenado por la Asamblea Legislativa que comprende la Ley N°. 11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral; la Ley 5 de 14 de febrero de 1984, la Ley 9 de 21 de septiembre de 1988, Ley 3 de 15 de mayo de 1992, Ley 17 de 30 de junio de 1993 y la Ley 22 de 14 de julio de 1997, por la cual se subrogan, adicionan y derogan algunos artículos del Código Electoral y las Reformas establecidas por medio de la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002” publicado en G.O. 24,748 de 22 de febrero de 2003 dispone en su artículo 26 lo siguiente:

“**Artículo 26.** No son elegibles para cargos de elección popular, los servidores públicos que hubiesen ejercido en cualquier tiempo, desde seis meses antes de la elección, o desde la fecha de postulación por la convención respectiva del partido si fuera anterior o aquella, los siguientes cargos oficiales:

1. Ministro y viceministro de Estado.
2. Director y Subdirector General de la Policía Nacional, del Servicio Aéreo Nacional, del Servicio Marítimo Nacional, de la Policía Técnica Judicial y del Servicio de Protección Institucional.
3. Gerente, Subgerente, Director General y Subdirector, de las entidades autónomas y semiautónomas.
4. Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral.
5. Procurador General de la Nación.
6. Contralor y Subcontralor General de la República, Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y Fiscal de Cuentas.
7. Magistrado y Juez de los Tribunales Superiores de Justicia, de Trabajo, Marítimo y de Menores.
8. Gobernador de provincia, Director General y Subdirector General, Director Regional y Director Provincial de ministerios; y Gerente Regional y Director Provincial, de entidades autónomas y semiautónomas.
9. Jefe de Zona de la Policía Nacional.
10. Procurador de la Administración y Fiscal Auxiliar de la República.
11. Fiscal Electoral de la República.
12. Intendentes y Gobernador de comarca indígena.
13. **Corregidor** y funcionario del Órgano Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Electoral.
14. Defensor del Pueblo.”

Cc: Art.27, 193, 196, 198,199(4); 131 CN.

Tenemos pues que los tesoreros municipales no deben cumplir con las prohibiciones antes mencionadas, sin embargo, **esto no significa que son libres de incumplir con los deberes para los cuales fueron elegidos ni de las sanciones aplicables a ellos por disposición de leyes o reglamentos por razón del incumplimiento de tales deberes.**

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 136 de la Constitución Política, le corresponderá a los Magistrados del Tribunal Electoral, ***interpretar y aplicar privativamente la Ley Electoral***, por consiguiente, le recomendamos al señor Tesorero solicitar opinión sobre este tema, a las autoridades respectivas del Tribunal Electoral.

Con la pretensión de haber orientado y aclarado su solicitud, me suscribo de usted.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/20/hf.