

9 de septiembre de 1999.

Señor
Ceferino Alberto Cárcamo López
Alcalde del Distrito de Taboga
Taboga, Provincia de Panamá

Señor Alcalde:

Procedo a dar contestación a su atenta Nota fechada el 7 de septiembre de los corrientes, a través de la cual nos eleva una Consulta relacionada con ciertos problemas que está confrontando en su calidad de Primera Autoridad del Distrito de Taboga.

PRIMERA INTERROGANTE:

¿El Consejo Municipal ha designado como Tesorera del Municipio a una funcionaria que anteriormente ejercía las funciones de secretaria, pero nuestra preocupación es que esta funcionaria no tiene la capacidad para ejercer ese cargo ya que no acredita ninguna educación en relación a las funciones que debe ejercer el Tesorero. Prueba de ello es que en el día de hoy, una contribuyente quiso hacer un arreglo de pago de impuestos atrasados, y esta funcionaria no quiso aceptar tal arreglo. Como verá usted no se pudo captar estos fondos que son tan necesarios para el Municipio. El artículo 57 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, señala las atribuciones de los Tesoreros Municipales, y presenta unas funciones de las cuáles sólo una persona capacitada podrá desempeñarlas?

Sobre el particular debo señalar que el artículo 239 de la Constitución Política, al referirse a la figura del Tesorero señala:

¿Artículo 239: Habrá en cada Distrito un Tesorero, elegido por el Concejo, 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 pagaduría.

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

Por su parte en la Ley 106 de 1973, reformada por la Ley 52 de 1984- Sobre el Régimen Municipal de Panamá, en sus artículos 52 a 57, aluden a la figura de los Tesoreros Municipales. El artículo 52 se refiere a la escogencia del Tesorero por parte del Consejo Municipal. El artículo 55 nos señala las causales por las cuales puede ser destituido un Tesorero.

El artículo 56 Ibidem nos señala ciertos deberes, que deben cumplir antes de ejercer el cargo, las personas que han sido escogidas como Tesoreros:

¿Artículo 56: Antes de entrar a ejercer sus cargos los Tesoreros y demás funcionarios de manejo, deberán prestar fianza por la cuantía que establezca la Contraloría General de la República. (Ver Ley 32 de 1984).

Las primas de la póliza respectivas serán pagadas de los fondos municipales.

Los Tesoreros Municipales deberán declarar ante un Notario Público sus bienes o rentas dentro de los cinco (5) días siguientes a la toma de posesión y hasta cinco (5) días después de cesar en sus funciones. Estas declaraciones serán protocolizadas gratuitamente por el Notario.¿

En cuanto a las atribuciones de los Tesoreros Municipales, el artículo 57 de la Ley 106 de 1973 dispone:

¿Artículo 57: Los Tesoreros Municipales tienen las atribuciones siguientes:

1. Efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del Municipio para lo cual llevarán libros de Ingresos y egresos;
2. Llevar los libros de Contabilidad necesarios para el control del movimiento de tesorería y ejecución del presupuesto;
3. Asesorar a los Alcaldes en la elaboración de los presupuestos y suministrarles los datos e informes necesarios;
4. Registrar las órdenes de los pagos que hayan de efectuarse y presentarlos a la firma del Alcalde así como examinar los comprobantes.
5. Enviar al Concejo y al Alcalde copia del listado de Caja, la relación pormenorizada de los ingresos y egresos con la periodicidad que determine el Consejo Municipal;
6. Presentar al Concejo, al Alcalde y a la Contraloría General de la República al final de cada ejercicio fiscal, un informe del movimiento de tesorería, e informar, cada vez que fuere requerido sobre la situación del Tesoro Municipal;
7. Proponer al Consejo Municipal las medidas oportunas y conducentes para el aumento de las recaudaciones.
8. Depositar los fondos del Municipio en las Instituciones bancarias oficiales con la periodicidad que determine el Consejo Municipal;
9. Formar los expedientes relativos a créditos adicionales al presupuesto, devoluciones de ingresos y contratos sobre servicios municipales;
10. Llevar a cabo las subastas públicas ordenadas por el respectivo Concejo;
11. Ejercer la dirección activa y pasiva del Tesoro Municipal;
12. Llevar registros actualizados de los contribuyentes para los efectos del cobro de los impuestos, contribuciones, derechos y tasas;
13. Examinar y autorizar las planillas de pagos a los servidores públicos y empleados municipales;
14. Depositar en cuentas separadas las sumas asignadas a fondos especiales por Ley o por Acuerdo Municipal;
15. Nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería. Los cargos serán creados por los Consejos Municipales;
16. Realizar las investigaciones necesarias en aquellos casos en que existan indicios de defraudación fiscal o malversación para lo cual tendrán acceso a los libros y documentos de empresas privadas y contarán con la asesoría de los auditores municipales;
17. Mantener actualizado el catastro Fiscal Municipal;
18. Presentar proyectos de acuerdos declarando moratoria o regímenes especiales para el cobro de impuestos;
19. Firmar los cheque conjuntamente con el Alcalde; y

20. Todos los demás que les señalen las leyes o los acuerdos municipales.¿

Del artículo transcrito se destaca, las delicadas funciones que realiza un Tesorero dentro de una Municipalidad, de allí pues la importancia que tiene para la vida jurídica y financiera de un Distrito el escoger a una persona idónea para ese cargo. De lo expuesto se colige, que lo ideal es que la persona escogida para el cargo de Tesorero Municipal debe ser un Contador Público Autorizado, un Economista o una persona con conocimientos especiales sobre Finanzas Públicas, Contabilidad, etc., Este Despacho, siempre ha recomendado que en los Municipios de primer nivel, Ejm. Capitales de Provincia y Municipios no subsidiados, los Tesoreros deben ser profesionales universitarios en las especialidades antes mencionadas.

Ahora bien, en los municipios pequeños como es el caso de Taboga, en el evento de que no se pueda designar como Tesorero a un Profesional Universitario, lo más recomendable es que se designe a un Bachiller en Comercio con especialización en Contabilidad, a fin de que esa persona al tener amplios conocimientos sobre la materia podrá realizar una mejor labor en beneficio del Municipio y por ende de la colectividad.

No cabe la menor duda, de que sería muy peligroso de que en el Municipio de Taboga la persona designada como Tesorero, no sea idónea para ejercer ese cargo y que no cuente con los conocimientos indispensables para hacerle frente a las delicadas funciones que debe cumplir. Así pues, exhortamos a los Concejales del Distrito de Taboga, que recuerden la importancia que tiene la escogencia del Tesorero, para el desarrollo financiero del Municipio..

Otra de sus inquietudes, radica en el hecho de que la Tesorería Municipal negó un arreglo de pago solicitado por un contribuyente moroso ¿alega usted- que tal proceder va en detrimento de las arcas municipales y que el mismo no es acorde con una política de captación de ingresos municipales. Sobre este tópico, es nuestro deber señalar que de la legislación municipal panameña se infiere que el Tesorero Municipal, es un funcionario a quien le compete activar el cobro de los impuestos municipales establecidos por ley o acuerdo municipal, sin necesidad de ser instado por otra autoridad municipal.

Con relación al tema que nos ocupa los artículos 80 y 95 de la Ley 106, señalan:

¿Artículo 80: Los Municipios pueden establecer sanciones aplicables a los defraudadores, morosos o remisos en el pago de sus rentas, impuestos, tasas y contribuciones.

El Municipio tendrá jurisdicción coactiva para el cobro de créditos, en concepto de morosidad de las contribuciones, impuestos y tasas de contribuyentes, y será ejercida por el Juez Ejecutor que se designe, o por los tesoreros municipales en donde no exista Juez Ejecutor.¿

¿Artículo 95: El Tesorero Municipal está obligado a informar de inmediato al Alcalde y al Consejo Municipales los establecimientos comerciales e industriales que estén en mora por tres (3) meses o más de sus impuestos.

En estos casos el tesorero Municipal adoptará las medidas para el cobro de los impuestos morosos, incluso el cierre de los establecimientos.¿

Este último artículo es el que ha dado lugar a dudas en su Municipio. Sobre el mismo debemos indicar, que hace referencia a una simple obligación de parte del Tesorero de informar a las autoridades mencionadas del estado moroso de una clase de contribuyentes constituida por los establecimientos comerciales e industriales, durante tres (3) o más meses, pero ello de ninguna manera significa que debe esperar indicaciones de dichas autoridades antes de actuar, ya que es el Tesorero a quien le corresponde llevar a cabo el cobro de los impuestos morosos; en vista que el propio artículo nos indica a continuación que : ¿el Tesorero Municipal adoptará las medidas para el cobro de los impuestos morosos¿¿

De la Ley 55

¿Artículo 32: La Tesorería Municipal de cada Distrito tendrá a su cargo el reconocimiento, recaudación y fiscalización de los impuestos de que trata el presente Capítulo.¿

¿Artículo 57: La Tesorería Municipal en cada Distrito recaudará los tributos a que se refiere esta ley, y podrá designar recaudaciones especiales.¿

¿Artículo 68: Las funciones de vigilancia de los tributos estarán a cargo, de modo general, del Tesorero Municipal en cada Distrito, y de modo especial por los Representantes de Corregimientos, dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los servidores públicos mencionados en este artículo ejercerán funciones de policía fiscal en lo que se refiere al cumplimiento y ejecución de las leyes, acuerdos y reglamentos así como de las demás disposiciones vigentes para los fines de la recaudación.¿

Obsérvese que le están atribuidas al Tesorero Municipal una serie de funciones que dicen relación con la fiscalización y cobro de los impuestos municipales y que este funcionario se encuentra dotado de los mecanismos idóneos para cumplir esas funciones, v. gr. Jurisdicción coactiva.

Independientemente de la autonomía que tiene por ley el Tesorero Municipal para ejercer sus funciones, no cabe la menor duda que este funcionario deberá mantener excelentes relaciones con el Alcalde y con los miembros del Consejo Municipal, con la finalidad de intercambiar ideas, y tomar medidas conducentes a una mejor recaudación de los tributos municipales.

Tal como se expresó en párrafos precedentes, el Tesorero Municipal es la Autoridad encargada para la gestión de los arreglos de pagos con los contribuyentes que se encuentran morosos con el Fisco Municipal. Por lo tanto, este funcionario debe actuar con tacto, cierta flexibilidad, mantener buenas relaciones con los contribuyentes, y ante todo tener un despacho accesible a la ciudadanía. Lo antes expuesto significa, que es permisible que la Tesorería Municipal acepte los arreglos de pago solicitados por los contribuyentes, ya que ello permitirá el aumento de las recaudaciones municipales.

SEGUNDA Y TERCERA INTERROGANTE:

¿Por otro lado me siento preocupado de que en las reuniones del Consejo en que se hizo los nombramientos antes mencionados, no se me notificó para que pudiera participar y creo que esto traerá problemas en la relación entre el Consejo y El Alcalde?

En primera instancia, debemos señalar que dentro de un Municipio las principales autoridades son el Alcalde, Jefe de la Administración Municipal, los Representantes de Corregimiento, quienes al actuar en el Consejo Municipal, tienen la calidad de Concejales, el Tesorero Municipal, el Ingeniero Municipal, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales, Abogado Consultor, Asesor Legal, y Juez Ejecutor. También podemos mencionar los Jefes de Departamentos tales como: Jefe de Personal, Jefe del Departamento de Aseo, y los Directores de los Servicios Públicos, como el de Aseo, Mercado Público, Cementerio, Mataderos, y otros.

Vale señalar, que para lograr el desarrollo de un municipio se requiere la participación de sus principales autoridades, de los funcionarios administrativos, y lo más importante la participación de la comunidad, es decir, que se tome en cuenta a los ciudadanos, ya que a ellos se deben las autoridades.

El artículo 16 de la Ley 106 de 1973, nos señala cuales son los funcionarios que tienen derecho de asistir a las sesiones del Consejo:

¿Artículo 16: Deberán asistir con derecho a voz a las reuniones del Consejo Municipal, los servidores públicos siguientes:

1. El Alcalde, el Tesorero, Personeros, Auditores, Abogados, Ingenieros, Agrimensores, Inspectores de Obras Municipales y los síndicos, donde lo hubieren.
2. Los miembros de la Junta Técnica Provincial y de las Juntas Comunales y Locales, cuando sean citados por el Concejo.¿

De la norma reproducida se destaca que el Alcalde del Distrito, debe asistir con derecho a voz a las reuniones del Consejo Municipal. Por lo tanto, lo recomendable es que ese Organismo Colegiado con anticipación le notifique a los funcionarios mencionados en el artículo 16 de las reuniones que celebren. En el caso específico, de la reunión que celebró el Consejo Municipal del Distrito de Taboga, para proceder a la escogencia de los funcionarios que por ley le corresponde, se debió de invitarlo a usted como primera autoridad del Distrito.

Esta Procuraduría, es del criterio que en aras de lograr un buen funcionamiento del Municipio de Taboga, debe existir una buena coordinación entre las autoridades principales a saber: El Alcalde, el Consejo Municipal, el Tesorero, etc.

Por último, recomendamos que a las sesiones del Consejo se les extienda una invitación a la comunidad, ya que es muy importante que los ciudadanos conozcan el funcionamiento de su Municipio y por ende el desempeño responsable, transparente y eficiente de las autoridades municipales, las cuales deben demostrar siempre que sus actuaciones están ceñidas a la Constitución y a la Ley, independientemente de sus preferencias políticas.

CUARTA INTERROGANTE:

¿Deseamos también saber sobre el uso que el Municipio debe dar a las donaciones de aquellas personas o comerciantes que desean ayudar al Municipio, y de igual forma orientarnos, sobre qué actividades puedan ser gravadas y que sirvan como fuente de ingresos. (Ejm. Hoteles, condominios, etc.).

El artículo 72 de la Ley 106 de 1973, al referirse al Tesoro Municipal, en su numeral 14 nos señala:

¿Artículo 72: El Tesoro Municipal lo componen, sin que ello constituye limitación:

1. Las rentas, productos, intereses o cupones de los bienes, títulos, créditos y demás derechos municipales;
2. Las multas que impongan las autoridades municipales;
3. El rendimiento líquido de los servicios y empresas municipales;
4. El producto de sus áreas o ejidos lo mismo que de sus bienes propios;
5. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios;
6. Los derechos sobre espectáculos públicos;
7. Los impuestos sobre expendio de bebidas alcohólicas, según lo establecido por la Ley;
8. Los derechos determinados por la Ley, sobre extracción de arena, piedra de cantera, tosca, arcilla, coral, cascajo y piedra caliza; prescindiendo de la propiedad del terreno;
9. Los derechos sobre extracción de maderas, explotación y tala de bosques, según el procedimiento establecido por la Ley;
10. El impuesto de degüello según los procedimientos establecidos por la ley;
11. Impuesto sobre solares sin edificar ubicados en áreas pobladas;
12. Impuestos sobre tierras incultas de acuerdo con el procedimiento de determinación que establece el Código Fiscal;
13. Las subvenciones o los auxilios que le conceda el Estado y las participaciones existentes o que se establezcan en las rentas nacionales;
14. Los legados o donaciones que se hagan a favor del Municipio que se aceptarán a beneficio de inventario;
15. Emisión de Bonos o valores con el aval de la Nación.¿

De lo copiado podemos apreciar que los municipios están facultados para recibir donaciones procedentes de empresas comerciales y de particulares. Ahora bien, dichas donaciones pasan a formar parte del Patrimonio exclusivo del Municipio, y no de ninguna autoridad en particular, y el uso y disfrute de esa donación debe beneficiar al Municipio y a sus habitantes. Por lo tanto, sugerimos que debe existir un control y fiscalización de los bienes que recibe el Municipio en carácter de donación, ya que ello contribuirá a que tales donaciones se puedan usar para el beneficio del Distrito en general.

En cuanto a las actividades que pueden ser gravadas por los municipios, nos permitimos remitirlos a los artículos 74 a 77 de la Ley 106 de 1973, donde se detallan los negocios y actividades que pueden ser gravados por los municipios. Por otro lado, cada municipio cuenta con su régimen tributario, en el cual se detallan en forma clara sobre que actividades y negocios, recaen los impuestos, derechos, tasas, y contribuciones.

Sobre el particular sería conveniente, que usted en coordinación con el Consejo Municipal y la Tesorería procedan a examinar el Régimen Tributario de su municipio, y verificar si el mismo amerita ser actualizado. Una medida saludable sería el reunirse con los comerciantes del área para discutir estos temas y llegar a un consenso.

En cuanto a los Hoteles, estos negocios se encuentran gravados en el numeral 11 del artículo 75, pero los condominios no pueden ser objeto de impuestos municipales, ya que la ley no lo contempla.

Esperando que nuestras orientaciones contribuyan a la buena marcha del Municipio de Taboga.

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/VLB/au