

Panamá, 13 de octubre de 1999.

Ingeniero

JUAN CARLOS NAVARRO Q.
Alcalde del Distrito de Panamá
E. S. D.

Señor Alcalde:

Procedo a dar contestación a su atenta Nota N.D.A.914, fechada el 6 de octubre, de los corrientes, a través de la cual nos eleva una Consulta relacionada con la competencia del Alcalde o Tesorero, para ordenar los pagos designados a cubrir compromisos originados en las dependencias municipales.

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.¿ (El subrayado es nuestro)

En cuanto a las atribuciones de los Tesoreros Municipales, el artículo 57 de la Ley 106 de 1973 dispone en sus normas más relevantes lo siguiente:

¿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. ...
8. ...
9. ...
10. ...
11. ...

12. ...
13. ...
14. ...
15. ...
16. ...
17. ...
18. ...
19. ...
20. Todas las 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 la importancia que tiene para la vida jurídica y financiera de un Distrito escoger a una persona idónea para ese cargo. De lo expuesto se colige, que lo ideal es que el 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.

La tesorería organizará las oficinas recaudadoras de los impuestos, tasas y derechos, contribuciones y otros ingresos del municipio, de tal forma que le garanticen una buena atención, así como un efectivo y oportuno recaudo tributario.

También puede recaudar por intermedio de cobradores auxiliares que depositarán el monto de la recaudación en el Banco Nacional de Panamá o en la Tesorería, diariamente, de conformidad con la reglamentación que exista al respecto.

El Tesorero, como funcionario del Gobierno Municipal que recibe los recaudos y paga, tiene a su cuidado la custodia y entrada de los fondos públicos, rendirá cuentas de conformidad a las reglas que establece la Contraloría General, será responsable por tales fondos y responderá por todas las pérdidas que ocurran a causa de negligencia o uso ilegal de tales fondos; también mantendrá informado regularmente al Concejo y al Alcalde sobre su gestión.

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.¿

Veamos ahora, algunos artículos de la Ley N°.55 de 1973, que guardan relación con el tema objeto de su consulta

¿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 tienen relación con la fiscalización y cobro de los impuestos municipales y 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 Concejo Municipal, con la finalidad de intercambiar ideas, y tomar medidas conducentes a la mejor recaudación de los tributos municipales, y a cumplir con las instrucciones de pago, ordenadas por el Alcalde; así también con los contribuyentes.

Ahora bien, en lo que respecta al ordinal 2 del artículo 240 de la Constitución Política, procederemos a transcribirlo, para su posterior análisis:

¿Artículo 240. Los Alcaldes tendrán, además de los deberes que establece el artículo 231 de esta Constitución y la Ley, las atribuciones siguientes:

- 1.
2. Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos
3. ... ¿(El subrayado es nuestro).

La norma arriba citada, reconoce la facultad que tiene el Alcalde, para planificar y decidir los gastos de la administración municipal, evidentemente ajustándose a lo establecido por ley, en el presupuesto y a los reglamentos de contabilidad de la administración.

Es decir, que en el caso que nos ocupa, la palabra o vocablo ¿ordenar¿, constituye un mandato de carácter imperativo que atañe una orden forzosa u obligatoria.

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

No cabe duda que las facultades del Tesorero, de recaudar y pagar, pudieran dar la impresión de que incluyen las de decidir a quién pagar , lo cual contradice el principio cardinal de una transparente administración, porque no es posible concentrar el poder de recaudar tributos, decidir a quien pagar y pagar, a una sola instancia pues ello podría ser fuente de desconfianza y hasta de posibles actos de corrupción.

De allí que el legislador oportunamente, dispuso la facultad de ordenar los gastos al Alcalde, para mantener el equilibrio de una buena administración como se desprende del espíritu del artículo 240 de la Constitución Política, ratificado por el artículo 45, ordinal 3 de la Ley 106 de 1973.

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

Atentamente,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/jabs