

27 de mayo de 2003

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

El Licdo. **Amílcar E. Bonilla M.**, en su propio nombre y representación, recurre en contra del **Convenio de Intercambio de Prestación de Servicios entre la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y el Municipio de Panamá.**

Contestación de la demanda.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con fundamento en el artículo 5, numeral 3, del Libro Primero, de la Ley N°38 de 2000 concurrimos ante el Despacho a su cargo, con la finalidad de externar nuestro concepto en torno a la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad propuesta por el Lcdo. Amílcar Bonilla en contra del **Convenio de Intercambio de Prestación de Servicios** suscrito entre la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y el Municipio de Panamá.

I. La pretensión.

El demandante solicita a la Sala que se formulen la siguiente declaración: "Que es nulo, por ilegal y no surte efecto jurídico alguno, el CONVENIO DE INTERCAMBIO DE PRESTACIÓN ENTRE LA AUTORIDAD DEL TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE Y EL MUNICIPIO DE PANAMÁ, documento que le sirve a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para exigir a todos los contribuyentes de los distintos municipios del país que además de estar a paz y salvo con el Municipio a que pertenece, también tenga que acudir al Municipio de Panamá a

obtener paz y salvo en el mismo y, de esa manera, obtener el revisado de vehículos que otorga la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre..."(Fs. 6)

Esta Procuraduría luego de un exhaustivo análisis coincide con los planteamientos esgrimidos por el demandante, por lo que solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan acceder a la petición consignada en el libelo de la demanda.

II. Las normas que se dicen infringidas y sus conceptos, son los que a seguidas se analizan:

a. Artículo 1 de la Ley 106 de 1973.

"Artículo 1. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local."

Concepto de la infracción:

El demandante esgrime que la norma citada fue violada de manera directa, por omisión. El recurrente indica que tal infracción surge cuando se equipara la exigencia de un paz y salvo municipal a uno de rango nacional, como consecuencia de la emisión del revisado vehicular que expide la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

A juicio del demandante, se está extendiendo la jurisdicción y competencia del Municipio a nivel nacional.

b. Artículo 9 de la Ley 106 de 1973.

"Artículo 9. La jurisdicción del Municipio se extiende al respectivo distrito, el cual será denominado y delimitado por la Ley."

Concepto de la infracción.

El recurrente conceptúa que la aplicación o el cumplimiento del Convenio desemboca forzosamente en la violación de la norma citada, al pretender convertir el paz y salvo del Municipio de Panamá en un instrumento o requisito nacional utilizando como instrumento a la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre para que exija a todos los contribuyentes de la República el paz y salvo de la República de Panamá.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Esta Procuraduría observa que el **Convenio de Intercambio de Prestación de Servicios entre la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y el Municipio de Panamá** constituye una iniciativa muy loable que es importante secundar, habida cuenta que el intercambio de información que debe existir entre los Municipios y entre éstos y la Autoridad de Tránsito es necesaria para que ciertos contribuyentes no persistan en su práctica consuetudinaria de evadir los tributos nacionales y municipales en ausencia de una fuente común de información.

Ahora bien, el hecho que el intercambio de información sea una iniciativa positiva no es sinónimo de legalidad del Convenio de Intercambio de Prestación de Servicios entre la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y el Municipio de Panamá, porque a nuestro juicio es evidente que el mismo pretende extender la competencia y jurisdicción del Municipio de Panamá a nivel nacional, al permitírsele ejercer sus atribuciones sobre los contribuyentes poseedores de vehículos que no se encuentran inscritos en el Municipio Capital.

En ese orden de ideas, no es factible que una actuación que compete a autoridades municipales sean trasladadas a una institución con mando y jurisdicción a nivel nacional.

La Corte Suprema de Justicia, al referirse a la potestad tributaria, su naturaleza, clases y limitaciones, ha señalado que no debe perderse de vista lo concerniente a la potestad tributaria del Estado, como un elemento dimanante de su soberanía, fundamentada en la Constitución y la Ley.

En este sentido, el reconocido jurista argentino Héctor Villegas, ha señalado que la potestad tributaria "es la capacidad potencial de obtener coactivamente prestaciones pecuniarias de los individuos y de requerir el cumplimiento de los deberes instrumentales necesarios para tal obtención". (Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Ed. Depalma, 4ª edición, Buenos Aires, 1990, Tomo I, pág. 184). Esa potestad es ilimitada en cuanto al número y clase de tributos que puede crear el Estado, es inderogable, no es transferible y es imprescriptible.

En nuestro ordenamiento constitucional la potestad tributaria tiene una serie de limitaciones dentro de las cuales debe ejercerse. Si bien la potestad tributaria es ilimitada en cuanto a las manifestaciones de riqueza que pueden gravar con tributos (impuestos, tasas o contribuciones especiales), como lo ha destacado el tratadista italiano Luigi Rastello (Diritto Tributario, 3ª edición, Ed. Cedam, Padua, 1987, pág. 136), no es menos cierto que, esa potestad está limitada, ya que debe ejercerse de acuerdo con el principio de legalidad tributaria, consagrado en el artículo 48 de nuestra Constitución Política, el cual se reitera en el artículo 79 de la Ley N°106 de 8 de octubre de 1973.

La potestad tributaria del Gobierno Central es originaria, mientras que la potestad tributaria de los Municipios es derivada. Esto es así, porque la primera es

ilimitada en cuanto a los tributos que puede crear y emana de la soberanía del Estado; mientras que la segunda se encuentra limitada a las materias que la ley le permita gravar a los Municipios; en consecuencia, emana principalmente y en forma inmediata de la ley. El profesor Rastello, señala que la potestad tributaria municipal no faculta a los Municipios para inventar tributos propios, no determinados previamente por la Ley, que en nuestro caso es la Ley 106 de 1973. En este sentido, los Municipios no pueden crear mediante acuerdos municipales otros tributos distintos de los previstos en la Ley 106 de 1973 u otra ley que al efecto se dicte. Su potestad tributaria no es pues soberana, ilimitada sino derivada. (Sentencia del Pleno de la Corte de 26 de febrero de 1993).

En el caso bajo estudio, es evidente que el Municipio de Panamá no puede asumir como propia una atribución que compete a una institución del Estado con competencia a nivel nacional. Recordemos que los artículos 1 y 9 de la Ley 106 de 1973, dicen:

"Artículo 1. El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local."

"Artículo 9. La jurisdicción del Municipio se extiende al respectivo distrito, el cual será denominado y delimitado por la Ley."

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre el particular, en los siguientes términos:

"La Sala... del estudio preliminar de los cargos de infracción... concluye... que los Consejos Municipales no pueden gravar aquellas actividades que tienen incidencia

extramunicipal..." (Auto de 6 de octubre de 1999)

En consecuencia, se vulneran los artículo 1 y 9 de la Ley 106 de 1973, por el cual se establece el Régimen Municipal.

Respecto a la facultad de los Municipios para gravar actividades que se desarrollen fuera de sus límites, el Pleno de la Honorable Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 11 de noviembre de 1999, expresó lo siguiente:

"La jurisprudencia del Pleno de la Corte, fundamentada en los artículos 48 y 243 de la Constitución Política, ha sostenido reiteradamente que los Consejos Municipales no pueden gravar ningún tipo de actividades que tengan incidencia extramunicipal, salvo que existiese alguna Ley que autorice el establecimiento de dicho gravamen, pese al carácter extradistrital de la actividad gravada. Así lo ha expresado el Pleno en numerosas sentencias mediante las cuales declaró inconstitucionales diversos actos administrativos que gravaban actividades que incidían fuera de los límites de los respectivos distritos, entre ellas, las Sentencias del 12 de septiembre de 1996; 20 y 21 de marzo de 1997 y de 26 de septiembre de 1997."

Por lo expuesto, esta Procuraduría aconseja a la Autoridad Nacional del Tránsito y Transporte Terrestre, así como al Municipio de Panamá efectuar los ajustes correspondientes para que el Convenio de Intercambio de Prestación de Servicios entre la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y el Municipio de Panamá se ajuste al ordenamiento constitucional y legal, lo que en el futuro garantizará una adecuada recaudación tributaria nacional y municipal.

Por lo expuesto, esta Procuraduría reitera su solicitud a los Honorables Magistrados para que se acojan las

pretensiones del demandante y así sea declarado en su oportunidad procesal.

Del Honorable Magistrado Presidente,

**Lcda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración**

AMdeF/5/bdec

Lcdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materia:
Municipio
Paz y Salvo