

18 de septiembre de 2003

Proceso de Inconstitucionalidad	El Licenciado Marco Antonio Herrera Mow , contra el Convenio del 5 de agosto de 2002, suscrito entre la Alcaldía de Panamá y la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre.
Concepto de la Procuraduría de la Administración	

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno

En cumplimiento de la atribución legal prevista en el Artículo 2563 del Código Judicial, en concordancia con el Artículo 5, literal b), de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por este medio evacuamos el traslado de la demanda de inconstitucionalidad a que se refiere la providencia del 12 de agosto de 2003, visible a foja 8 del expediente judicial.

I. Acto demandado de inconstitucional:

El demandante ha solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se declare inconstitucional el "Convenio de Intercambio de Prestación de Servicios entre la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y el Municipio de Panamá", del siguiente tenor literal:

“ALCALDÍA DE PANAMÁ
CONVENIO
(De 5 de agosto de 2002)

CONVENIO DE INTERCAMBIO DE PRESTACIÓN
DE SERVICIOS ENTRE LA AUTORIDAD DEL
TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE Y EL
MUNICIPIO DE PANAMÁ

Entre los suscritos a saber: JUAN CARLOS NAVARRO Q., varón, panameño, mayor de edad, casado, vecino de esta ciudad y portador de la cédula de identidad personal No.8-220-2725, actuando en su calidad de Alcalde y Representante Legal del MUNICIPIO DE PANAMÁ, debidamente facultado para realizar este acto mediante la Ley

No.106 de 8 de octubre de 1973 y el Acuerdo No.103 de 9 de julio de 2002 del Consejo Municipal de Panamá, quien en adelante se denominará el MUNICIPIO DE PANAMÁ, por una parte; y, por la otra, PABLO QUINTERO LUNA, varón, panameño, mayor de edad, casado, vecino de esta ciudad y portador de la cédula de identidad personal No.7-59-414, actuando en su calidad de Director General y Representante Legal de la AUTORIDAD DEL TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE, debidamente facultado para este acto de conformidad con el numeral 1 de la Ley No.34 de 28 de julio de 1999, de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, quien en adelante se denominará LA AUTORIDAD, han acordado celebrar el presente Convenio, así:

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política Nacional estipula en su artículo 230 que los Municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social y colaborarán para ello con el Gobierno Nacional.

Que el MUNICIPIO DE PANAMÁ tiene la necesidad impostergable de implementar una política de recaudación eficaz y agresiva acorde con la realidad económica, la que es factible a través de medidas innovadoras en estricto apego a la normativa legal vigente.

Que la Ley No.34 de 28 de julio de 1999, 'Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre', en su artículo 2, relativo a las atribuciones de LA AUTORIDAD, señala, entre otras, la de regular todo lo concerniente al revisado vehicular anual.

Que la Ley No.34 de 28 de julio de 1999, en su artículo 9, ordinal 5 y 9, respectivamente, establece como atribución de la Junta Directiva de LA AUTORIDAD la de coordinar los servicios de ésta con otras instituciones dedicadas a actividades vinculadas, directa o indirectamente con el transporte en general; así como la de estructurar, reglamentar y determinar las tasas o derecho que perciba LA

AUTORIDAD por los servicios que preste o suministre.

Que es extremadamente alta la morosidad en concepto de multas de estacionómetros que adeudan al Tesoro Municipal los vehículos inscritos en otros municipios en detrimento de las finanzas del MUNICIPIO DE PANAMÁ.

Convenio de Prestación de Intercambio de Servicios entre la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre y el Municipio de Panamá.

Página No 2/.

CONVIENEN:

CLÁUSULA PRIMERA: Declaran ambas partes que el objeto de este convenio es que LA AUTORIDAD incluya el Paz y Salvo del MUNICIPIO DE PANAMÁ como requisito previo para la entrega de su Paz y Salvo, y que el MUNICIPIO DE PANAMÁ incluya el Paz y Salvo de LA AUTORIDAD como requisito previo para las transacciones de vehículos.

CLÁUSULA SEGUNDA: Para el logro del objetivo establecido, EL MUNICIPIO DE PANAMÁ, se compromete a suministrar de manera periódica, por medios magnéticos o listados, a la AUTORIDAD toda la información relacionada con las boletas de estacionómetros, para que sea incluida en su base de datos utilizada en la expedición del revisado vehicular.

Por su parte, LA AUTORIDAD se compromete a suministrar de manera periódica, por medios magnéticos o listados, al MUNICIPIO DE PANAMÁ toda la información relacionada con los infractores del tránsito, para que sea incluida en su base de datos.

EL MUNICIPIO DE PANAMÁ, a través de la Tesorería Municipal, proporcionará a LA AUTORIDAD el personal necesario para la atención al cliente en los reclamos, arreglos de pago y análisis de ajustes.

CLÁUSULA TERCERA: El MUNICIPIO DE PANAMÁ y LA AUTORIDAD convienen en pagar por los servicios prestados conforme (sic) a este convenio un diez por ciento (10%) de la suma recaudada respectivamente.

CLÁUSULA CUARTA: LA AUTORIDAD, captará y procesará la información suministrada y la hará llegar a los usuarios a través de sus medios y cobrará la boleta correspondiente a cada usuario. Las sumas que resulten por el cobro serán reembolsadas al MUNICIPIO DE PANAMÁ mediante depósito en la cuenta corriente del MUNICIPIO DE PANAMÁ en el Banco Nacional de Panamá.

CLÁUSULA QUINTA: En caso de incrementos extraordinarios en los costos de prestación de los servicios proporcionados por LA AUTORIDAD a favor del MUNICIPIO DE PANAMÁ, se procederá de común acuerdo a revisar y actualizar las comisiones o cargos correspondientes.

CLÁUSULA SEXTA: LA AUTORIDAD queda exenta de cualquier reclamo proveniente de la relación entre los usuarios y el MUNICIPIO DE PANAMÁ, con motivo o como consecuencia de este convenio.

CLÁUSULA SÉPTIMA: El MUNICIPIO DE PANAMÁ y LA AUTORIDAD convienen que de las sumas recaudadas en virtud de este convenio, restaran respectivamente la suma que le corresponda, según lo establecido en la cláusula tercera, y el remanente será entregado mediante depósito en la respectiva cuenta corriente que ambas poseen en el Banco Nacional de Panamá.

CLÁUSULA OCTAVA: A solicitud de cualquiera de las partes y por mutuo acuerdo, podrá revisarse y modificarse el contenido del presente acuerdo.

CLÁUSULA NOVENA: Ambas partes convienen que el incumplimiento de cualquiera de las cláusulas de este convenio dará lugar a su resolución.

CLÁUSULA DÉCIMA: Este convenio requiere para su validez del refrendo de la Contraloría General de la República y su publicación en la Gaceta Oficial.

Dado en la ciudad de Panamá, República de Panamá, a los cinco (5) días del mes de agosto de dos mil dos (2002).

JUAN CARLOS NAVARRO
Alcalde del Distrito de Panamá

PABLO QUINTERO LUNA

Director General de la Autoridad del
Tránsito y Transporte Terrestre

REFRENDO:
ALVIN WEEDEN GAMBOA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA"
(Cf. f. 2-4)

II. Disposiciones de la Constitución Política que se estiman violadas y los respectivos conceptos de las supuestas violaciones.

El Artículo 242 de la Constitución Política, del siguiente tenor literal:

"Artículo 242: Son municipales los impuestos que no tengan incidencia fuera del Distrito, pero la Ley podrá establecer excepciones para que determinados impuestos sean municipales a pesar de tener esa incidencia. Partiendo de esa base, la Ley establecerá con la debida separación las rentas y gastos nacionales y municipales."

Concepto de la infracción:

"La excerta supracitada ha resultado conculcada en concepto de violación directa por omisión toda vez que ambos funcionarios, ignorándola, elaboraron el convenio sin tener facultades para ellos (sic), pues un simple impuesto municipal, como lo es el de los estacionómetros los incitó a darle el rango de excepción que contempla la norma, con el único fin de lograr una recaudación más efectiva, convirtiendo en nacional un impuesto municipal, materia que la Constitución reserva a la Ley y no a un simple convenio que en estos momentos está afectando a toda la ciudadanía en general." (Cf. f. 5)

Según el demandante, como consecuencia de este inconstitucional convenio, también ha sido vulnerado el artículo 48 de nuestra Carta Magna, que dice lo siguiente:

"Artículo 48: Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes."

Concepto de la violación:

"Esta norma ha sido quebrantada en concepto de violación directa por comisión, toda vez que el Municipio de Panamá impone su Paz y Salvo al resto de las personas que no son contribuyentes de su erario, como condición para acceder al revisado vehicular anual que debe extender la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, extendiendo tal contribución (Paz y Salvo Municipal) como requisito *sine qua non* para poder realizar transacciones mercantiles con los vehículos que no son o están registrados en la Tesorería del Distrito Capital

Como tal exigencia, contribución o impuesto ha sido creado por un convenio y no por ley, deviene en inconstitucional, pues contraría la antes citada norma." (Cf. f. 5)

III. Concepto de la Procuradora de la Administración.

Lo primero que debemos anotar, es que ya esta Procuraduría tuvo oportunidad de pronunciarse a través de la Vista 362 del 27 de mayo de 2003, sobre la ilegalidad del acto que ahora es demandado por inconstitucional, en virtud de la demanda contencioso administrativa incoada por el Licenciado **Amílcar E. Bonilla M.**, en su propio nombre y representación.

En cuanto a nuestra opinión desde la óptica constitucional, reiteramos 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 bien intencionada 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 fiscales 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 se 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 artículos 1 y 9 de la Ley 106 de 1973, por el cual se establece el Régimen Municipal, y en consecuencia, también los Artículos 17 y 48 de la Constitución Política.

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."

Es evidente que de permitírsele al Municipio de Panamá un convenio semejante al que examinamos con la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, también debemos permitírsele en el futuro al resto de los Municipios del país, con lo cual se convertiría en un caos el obtener el Paz y Salvo del Tránsito, puesto que previamente habría que obtener los Paz y Salvo de los Municipios, es decir, un número exagerado que también significaría una cuantiosa erogación económica para los contribuyentes.

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, por haberse infringido los Artículos 17 y 48 de la Constitución Política, y así sea declarado en su oportunidad procesal.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/10/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

