

Panamá, 11 de Enero de 2001.

Señor

Hernán Beitia

Tesorero Municipal del Distrito de Bugaba.

Bugaba - Provincia de Chiriquí.

A continuación brindo mi parecer jurídico a su interrogante, relacionados al campo de atribuciones de la Tesorería del Distrito de Bugaba, específicamente respecto a la ubicación institucional del Departamento de Contabilidad y de Compras.

En realidad de las conversaciones telefónicas con su Despacho, entiendo que su principal inquietud es la de saber cuáles son las reales responsabilidades que tiene usted como autoridad de recaudación local; y sobre todo, la consecuencia de su gestión pública: lo que se espera de su ejercicio funcional. Por esta razón trataremos de ser lo más amplio posible en el Dictamen.

Criterio de la Procuraduría de la Administración.

1. Funciones generales de la Tesorería Municipal.

En los Municipios las funciones del Alcalde representan al Ejecutivo, es decir, este funcionario es el Jefe de la Administración Municipal, y las funciones del Tesorero, son las de ser el encargado de la recaudación de las rentas municipales y de pagar las deudas o compromisos del Municipio.

Regulación Constitucional.

El artículo 238 de la Constitución Política señala que "Habrá en cada Distrito un Alcalde, Jefe de la Administración Municipal...". De igual forma el artículo 240, numeral 2, contempla entre sus atribuciones "Ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad".

Mientras que el artículo 239 establece que "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”

Las normas constitucionales que regulan estas competencias han sido desarrolladas por la Ley 106 de 8 de octubre 1973, que regula el Régimen Municipal.

Así pues, en el artículo 45, numeral 3, de dicha excerta legal: la Ley 106 de 1973, se reproduce el Texto Constitucional indicando que corresponde al Alcalde “ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.”

De igual forma, las funciones del Tesorero Municipal las define el artículo 57, entre las que destacan “Efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del Municipio, para lo cual llevarán libros de ingresos y egresos” (num.1); “llevar los libros de contabilidad necesarios para el control del movimiento de tesorería y la ejecución del Presupuesto” (num.2) y “registrar las órdenes de los pagos que hayan de efectuarse y presentarlos a la firma del Alcalde así como examinar los comprobantes” (num.4), entre otras.

De las funciones descritas en el párrafo anterior se desprende la naturaleza primordial de la Tesorería Municipal, cual es llevar el control de los ingresos y egresos del Tesoro Municipal. También establece la Ley sobre Régimen Municipal que el Tesorero Municipal tiene entre sus facultades “Nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería. Los cargos serán creados por los Consejos Municipales.”(art. 57, num.15)

2. Atribuciones Especiales:

- La Tesorería y la función de las compras municipales.

El Decreto No. 214-DGA de 1999.

Esta materia es regulada en nuestro Derecho Público por el Decreto No. 214-DGA de ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999), por el cual se regula el control interno gubernamental¹, emitido por la Contraloría General de la República. Y por ello son las normas un requerimiento básico indispensable para una estructura de control interno operativo y para que todas las instituciones puedan cumplir los objetivos institucionales y proporciona criterios unificados de control y evaluación.

¹ En lo sucesivo las normas de control gubernamental o simplemente el Decreto 214-DGA de 1999.

Una de las metas de este Decreto es garantizar la subordinación de los actos administrativos al principio de legalidad.

En el caso específico por usted consultado, es importante aclarar que esta norma se aplica a los Municipios por expresa disposición, a saber el artículo 3.1.4 del Decreto No. 214-DGA de 1999.

3.4.1. Criterio de Economía en la Compra de Bienes y Contratación de Servicios.

En toda transacción de bienes o servicios, así como en las demás actividades de gestión, deberá tenerse presente, el criterio de economía.

a) En su sentido más amplio economía en la gestión de una Entidad Pública, significa, administración recta y prudente de los recursos públicos. Es decir, orden en el gasto presupuestario, ahorro de trabajo, dinero, buena distribución de tiempo y otros asuntos.

b) La adquisición económica implica, adquirir bienes y/o servicios, en calidad y cantidad apropiada, y al menor costo posible. Asimismo, las actividades en una entidad deben efectuarse asegurando los costos operativos mínimos, sin disminuir la calidad de los servicios brindados.

c) Corresponde a la administración, impartir las políticas necesarias, que permitan al personal encargado de los procesos de adquisición de bienes y prestación de servicios adoptar la aplicación del criterio de economía en sus actividades".

¿Cuáles son las características de un buen sistema de compras públicas?

Según se deduce de las normas transcritas y según la doctrina del Derecho Público, el sistema de compras tiene que ser capaz de proporcionar los bienes y servicios que necesita el gobierno local en el desempeño de sus funciones de manera oportuna y a precios justos; es decir, debe ser económico y eficaz. Debe dar amplia publicidad a las oportunidades de contratación. Los contratos se deben adjudicar a quienes pueden satisfacer las necesidades indicadas y las normas exigidas y presentan las **mejores** ofertas. Las normas deben ser claras y justas, el proceso transparente y los resultados previsibles. La base de todo el sistema debe ser la idea de que los funcionarios públicos son responsables del uso debido de los fondos públicos y que no se deben enriquecer por administrarlos. Esto significa en términos prácticos:

1. Notificación pública de las oportunidades de competir en concurso público;

2. Preparación de documentos que estipulen claramente las necesidades; y,
3. Evaluación y comparación imparcial de las ofertas por funcionarios evaluadores competentes, sin la influencia o injerencia de los licitantes u otras partes.

Luego de este breve repaso de las normas dictadas por la Contraloría General de la República, veamos las atribuciones de la Alcaldía Municipal en relación con el sistema de compras.

Campo de atribuciones de la Alcaldía respecto del sistema de compras.

Esta explicación tiene su justificación en el hecho de que usted solicita mi criterio jurídico respecto a la ubicación del Departamento de Compra dentro del Municipio, en el sentido si el mismo debe estar adscrito a la Alcaldía y por ende bajo la autoridad del Alcalde o por el contrario, bajo la dependencia de la Tesorería y por ende supeditado a la autoridad del Tesorero Municipal.

Este ha sido un tema tratado por la Procuraduría de la Administración en el que se ha concluido que realizar compras es propio de la Administración y la Tesorería Municipal se encarga exclusivamente de distribuir el capital necesario para la cancelación de los compromisos municipales. Por ende, la sección de compras debe ubicarse en las oficinas administrativas.

Ciertamente, el criterio de este Despacho, ha sido básicamente de que el Alcalde, representa al Ejecutivo y, por su parte el Tesorero, es el encargado de la recaudación de las rentas municipales y de pagar las deudas o compromisos del Municipio.

Como se ha visto en el artículo 45, numeral 3, de la Ley 106 de 1973 indica que corresponde al Alcalde "ordenar los gastos de la administración local ajustándose al Presupuesto y a los reglamentos de contabilidad." Así también, los Tesoreros Municipales deben "Efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del Municipio, para lo cual llevarán libros de ingresos y egresos" (num.1); "llevar los libros de contabilidad necesarios para el control del movimiento de tesorería y la ejecución del Presupuesto" (num.2) y "registrar las órdenes de los pagos que hayan de efectuarse y presentarlos a la firma del Alcalde así como examinar los comprobantes" (num.4), entre otras.

Así las cosas, la naturaleza primordial de la Tesorería Municipal, es la de llevar el control de los ingresos y egresos del Tesoro Municipal. Sin embargo, la confusión referente a la inclusión del Departamento de Compras dentro de la Tesorería Municipal, tiene su origen en la interpretación del artículo 109 de la Ley 106 de 1973, inserto en el Capítulo VII "Las Compras Municipales", cuyo contenido dice así:

"Las compras a que se refiere este capítulo se **harán por conducto de la Tesorería Municipal** y mediante los procedimientos señalados en esta ley para el arrendamiento y venta de bienes, derechos y acciones de los Municipios, hasta donde esas disposiciones puedan ser aplicables a dichos casos, y lo que dispongan los Acuerdos que en desarrollo de esas disposiciones dicten los Concejos." (negritas nuestras)

Este Despacho considera, que el artículo transcrito por el hecho de tener en su redacción la frase "las compras a que se refiere este capítulo se harán por conducto de la Tesorería", no da lugar a que en dicho organismo esté el Departamento de Compras del Municipio, ya que la interpretación del mismo debe hacerse a la luz de las normas constitucionales y legales que establecen el marco de competencia de sus funciones, las cuales delimitan el alcance de su potestad nominadora al personal subalterno de su oficina y en cuanto a su función municipal primordial, como ya lo hemos indicado, está la de recaudar las rentas municipales y hacer los pagos del Municipio, función netamente financiera.

En tanto, al Alcalde competen las funciones administrativas de personal y planillas, contabilidad, compras y elaboración del Presupuesto, las cuales, por disposición legal, escapan de la competencia del Tesorero Municipal.

Como bien lo ha dicho la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia "las funciones ejecutiva, legislativa y financiera están asignadas por el Constituyente a una determinada corporación o funcionario municipal, en virtud de la organización democrática que debe imperar dentro del régimen municipal. Pero esto no significa que estos funcionarios deban ejercer sus respectivas funciones aisladamente, sino por el contrario deben hacerlo dentro de un marco de cooperación y coordinación." (Sentencia de 10 de mayo de 1993).

De esta forma concluye este Despacho reiterando el criterio vertido en Consultas anteriores, respecto a que la frase "las compras a que se refiere este capítulo se harán por conducto de la Tesorería Municipal" deberá entenderse que es el Tesorero Municipal quien distribuirá el capital necesario para adquirir los bienes requeridos por el Municipio, cuyas adquisiciones se harán a través del Departamento de Compras, que forma parte de la Administración Municipal.

Conclusión en materia de compras.

La Tesorería no tiene funciones administrativas; realizar compras es propio de la Administración. La Tesorería Municipal se encarga exclusivamente de distribuir el capital necesario para los efectos, por ende, la Sección de Compras debe ubicarse en las oficinas administrativas de la Alcaldía.

- Otra importante función de la Tesorería Municipal: la Función de levantar expedientes tributarios.

Si bien, la Consulta no identifica el tipo de expedientes de los negocios registrados en la Tesorería, podemos partir del hecho cierto, de que los expedientes que se manejan en la Tesorería Municipal guardan relación directa con la función financiera que en ella se realiza, como viene a ser, la recaudación de los tributos e impuestos municipales; y es la Contraloría General de la República, quien goza de amplia facultad legal, para investigar, fiscalizar y regular los actos que impliquen movimientos de fondos y bienes públicos, en este caso municipal.

- Funciones de recaudación.

La Tesorería es la principal dependencia municipal de recaudación.

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 Concejo 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 Concejo 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 cheques conjuntamente con el Alcalde; y
20. Todos los demás que les señalen las leyes o los acuerdos municipales."

No cabe la menor duda, de 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 Municipal 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.”

El Tesorero es el planificador de la política de recaudación municipal.

Precisa indicar que el TESORO MUNICIPAL, lo componen, sin que ello constituya limitación toda una serie de derechos y tasas, contribuciones, bienes rentas y demás.

La política de recaudación de las Municipalidades pueden interpretarse como un conjunto de acciones que orientan las actividades hacia el cobro de los caudales municipales estableciendo sistemas ágiles. 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 a los contribuyentes, una correcta y eficiente información, así como un efectivo y oportuno recaudo.

El Tesorero Municipal, como funcionario del Gobierno Municipal que recibe, paga y tiene a su cuidado la custodia y entrada de fondos públicos, rendirá cuentas de conformidad con las reglas que establezca la Contraloría General de la República, en aprobación del poder ejecutivo y será responsable de tales fondos y responderá por todas las pérdidas que ocurran a causa de negligencia o uso ilegal de tales fondos.

Además no será eximido de responsabilidad porque alegue haber actuado por orden superior al hacer el pago o disponer de fondos o bienes por cuyo manejo es directamente responsable por cuyo manejo es directamente responsable; pero el empleado superior que haya ordenado el pago o disposición de fondos, será solidariamente responsable de la pérdida que el Gobierno Municipal hubiese sufrido a causa de la orden. (Normas constitucionales y legales relativas a la Contraloría General de la República Art. 17, 18-20, septiembre de 1979).

Por otra parte, el Código Fiscal también establece ciertas pautas de disciplina fiscal y financiera a las labores de la Tesorería Municipal, en su artículo

1117 el cual establece que, además todos los ingresos del Presupuesto constituirán un fondo común del cual se pagarán los gastos en general y en el Presupuesto no se apropiará ningún ingreso específico de los incluidos en él para el pago de determinado renglón de gastos, salvo el caso de que se creen por ley fondos provenientes de empréstitos, cuya partida consignada en el presupuesto de rentas tendrán la correlativa partida en el gasto.

Todo esto se complementa con el Artículo 27 de la Ley N°32. de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el cual señala que las operaciones de ingresos deberán comprobarse, principalmente:

- 1.- Si las liquidaciones de impuestos, demás tributos y otros ingresos se ajustan a las leyes, reglamentos, contratos y otras actas que fijan sus montos y formas de aplicación;
- 2.- Si se han cumplido los plazos en que han de producirse los ingresos;
3. - Si se ha cobrado más de lo debido y se han cobrado los intereses, recargos y multas que establecen las leyes y reglamentos para el caso de incumplimiento de obligaciones tributarias o de otra naturaleza;
4. – Si los ingresos han sido correctamente imputados dentro de las cuentas de rentas o, cuando no la constituyeren, dentro de las cuentas de depósitos.

De todo lo anteriormente expuesto se colige que los fondos del Municipio son únicos y exclusivamente del erario municipal.

Papel del Tesorero en materia del cobro de los impuestos: el supuesto de los arreglos de pago.

El pre tanscrito artículo 95 de Ley Municipal ha dado lugar a dudas en los Municipios respecto del cobro de los impuestos municipales. Sobre el mismo debo indicar, que hace referencia a una simple obligación de parte del Tesorero de informar a los Alcaldes y al Consejo Municipal, 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. Esto ya que en el propio artículo 95 se indica que: "el Tesorero Municipal adoptará las medidas para el cobro de los impuestos morosos..."

Sobre esta materia en la Ley 55 de 1984 se establece que:

"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.

Por otra parte, independientemente de la autonomía que tiene por ley el Tesorero Municipal para ejercer sus funciones, no cabe la menor duda que 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.

Para realizar esta función recaudadora, 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.

- El sistema contable municipal y el tipo de sistema contable se llevan adelante en la Tesorería Municipal.

La Tesorería si bien no tiene la responsabilidad de llevar los registros contables del grueso de las funciones administrativas del Municipio, ya que esta tarea le está designada al Alcalde como Jefe del Poder Ejecutivo Local; sí tiene una importante tarea de adelantar un tipo de contabilidad especial: la contabilidad tributaria y de recaudación fiscal.

Ciertamente, la importancia de la contabilidad irradia su marco de influencia a propietarios, administradores, inversionistas actuales y potenciales, acreedores, empleados, analistas, asesores, mercado de capitales, legisladores, clientes, proveedores, cámaras de comercio, competidores, autoridades gubernamentales y al público en general que incluye consumidores, investigadores, contribuyentes, grupos de interés o presión, asociaciones de defensa de consumidores, etc.

Resulta claro hoy en día que la contabilidad municipal puede tener cuantas variantes requieran sus implicados. Para el caso de su consulta, la información económica del municipio de Bugaba tiene fines macro económicos y de interés público (gubernamental), y además, tiene importancia para la propia colectividad o comunidad como sujeto de interés.

La información macro económica es necesaria para el Alcalde y para el Tesorero ya que por ella, la información contable, se ayuda a la conformación de información estadística municipal, que se puede usar para múltiples tareas como el análisis sectorial, la determinación de los grandes programas de inversión pública, la fijación de la política de recaudación, los análisis salariales, etc.

En cuanto a los planes de inversión y determinación de gasto global del Municipio, es tarea del ente que hace las veces del poder ejecutivo local: el Alcalde. Esta información contable es, pues, vital para la Alcaldía en el sentido de permitirle evaluar los beneficios o impacto social de la inversión y el gasto local. Y a su vez esta determinación de la política de gasto y de inversión, como se sabe, es igualmente fundamental para la comunidad ya que esta espera que la administración local revierta su esfuerzo y buena gestión administrativa, en beneficios para todos.

Así las cosas la contabilidad referida al grueso de la actividad económica del Municipio: la contabilidad de gasto e inversión están referida al ámbito de competencias del señor Alcalde, que como se sabe, es el gran planificador del gasto público local. (ver el numeral tercero (3) del artículo 45 de la Ley 106 de 1973)

Ahora bien la ley establece que el Tesorero interviene en la gestión del gasto, refrendando todo cheque o documento financiero que involucre una erogación para el Erario Local. Veamos en este sentido el numeral 14 del artículo 45 de la Ley 106 de 1973².

En torno de esta atribución puede ser atinente aclarar que no existe norma jurídica aplicable ni específica que señale qué autoridad debe custodiar los cheques municipales (Tesorería Municipal o Contraloría General -Auditoría-). Sin embargo el manejo de los cheques es responsabilidad de la Tesorería, aunque se

² En este sentido se reitera esta obligación atribución el en numeral 19 del artículo 57 de la Ley 106 de 1973.

recomienda que los actos de manejo de fondos y bienes públicos se realicen con el conocimiento y aval del ente fiscalizador de las cuentas públicas y en cuanto a los cheques municipales.

La especialidad de la Tesorería Municipal es la contabilidad tributaria.

En su otra vertiente, y no por ello menos importantes, la contabilidad de ingresos y recaudaciones está en manos del Tesorero Municipal.

Esta tarea involucra, además de las ya mencionadas, las actividades siguientes:

1. La Función de levantar un inventario de y registro de contribuciones.

Las más importantes funciones que se cumplen en las Tesorerías es la de levantar un inventario de y registro de contribuciones.

Ahora bien, en los Municipios panameños, poco es lo que se hace en torno al mantenimiento y actualización del registro de los contribuyentes locales.

Se podrá decir que el catastro de los contribuyentes municipales, como una fundamental herramienta para la recaudación, es descuidada por los funcionarios que tienen como principal deber, recaudar los impuestos y contribuciones municipales: los Tesoreros Municipales.

Esta tarea se adelanta empezando con la verificación de las actividades lucrativas verificadas dentro de los Municipios.

En este sentido no es sino cuando el comerciante se acerca a la Tesorería Municipal a declararse como contribuyente, cuando la administración tributaria tiene conocimiento de su existencia. Lo que nos lleva a pensar en que buena parte de las rentas de los Municipios no se están cobrando, ya que algunas actividades gravables no son detectadas oficiosamente por los funcionarios encargados de la tributación.

2. En materia de la recaudación y vigilancia fiscal debe ser igualmente rigurosa para los grande y pequeños contribuyentes.

Al parecer los que no declaran no representan rentas de gran valía. O sea que, un porcentaje de los declarantes (e incluso de los no declarantes), representan rentas bajas. Sin embargo, eso no quiere decir que sobre ellos se debe dispensar un trato suave o blando, en la aplicación de las normas de recaudación, puesto que de ser así se estaría de alguna forma justificando su insolidaridad y creando un pésimo precedente.

3. La represión del fraude tributario es una labor de todos los días.

La falta de inversión social de parte de los Municipios y el Estado, hace comprensible el fraude y las evasiones fiscales, empero, no justifican de ninguna manera el incumplimiento de las obligaciones fiscales.

Por lo antes dicho, es muy importante desarrollar una labor ejemplarizante, de forma que se disipe cualquier sensación de impunidad. Es decir que, en materia de exoneraciones, éstas solamente deben nacer de un Acuerdo Municipal y éste, a su vez, sólo debe surgir como consecuencia de una política generalizada de incentivo a la empresa, mas nunca de privilegio y como favor a los amigos o copartidarios. De otra manera, en cierto modo, sería tanto como inducir al fraude a la mayoría de los ciudadanos responsables que si cumplen su deber tributario.

No obstante lo anterior, es obvio que las acciones más intensas deben dirigirse contra los defraudadores, cuya actitud representa una notable, aunque invisible pérdida para las arcas municipales, sin olvidar que su insolidaridad encierra particular importancia y significación al tratarse, como se ha notado en la municipalidad capitalina, de personas físicas o jurídicas de notable relieve económico. Contra este tipo de fraudes hay que desarrollar la investigación más intensa y no escatimar esfuerzos que lamentablemente hasta ahora, no se han revelado todo lo eficiente que sería deseable.

Luego entonces, deben dirigir recursos materiales y humanos tendientes a esos fines recaudadores. Es más, si contamos con esos recursos, debemos redistribuirlos a fin de llegar a esos evasores y enemigos de las mayorías.

Luego debemos dedicarnos a la fiscalización de los libros de los comerciantes que, se hayan detectado, en algún momento, como proclives al fraude. Claro está, que este celo de investigación no se nos convierta en un fanatismo, y una casería de fantasmas, que a la postre, nos haga perder el norte y descuidemos otros aspectos del fraude más importantes.

4. La verificación y la fiscalización tributaria es igualmente una tarea constante e ininterrumpida.

En cuanto a los contribuyentes cumplidos y que entregan la renta debida, ello está bien, pero debemos verificar siempre; esto para evitar cualquier astucia tendiente a hacer de los impuestos un negocio personal.

No olvidemos que los Municipios requieren recursos materiales y humanos especializados y en grado suficiente, a fin de ejecutar cumplidamente sus funciones. Empero, no podemos dejar de recomendar que se redistribuyan los recursos disponibles, y se capacite a los funcionarios de las Tesorerías, en técnicas

de contabilidad fiscal y de Auditoría Comercial, así como en la interpretación y aplicación de las fórmulas legales y normativas relacionadas con el Tributo Municipal.

5. Es de suyo importante la divulgación del logro de los fines del tributo: la obra social.

Otra de las tareas por realizar consiste en la inversión en programas y sistemas de Propaganda tendientes a concienciar al residente y vecino de los Distritos, que deben cumplir con su obligación tributaria en forma honesta. La propaganda ha demostrado ser un mecanismo ideal para evitar, sobre todo, los "olvidos involuntarios."

Pero es esta misma línea de pensamiento, es fundamental tener presente que, las más convincentes y persuasivas propagandas vienen de la mano del destino de los impuestos aplicados a todos y el conocimiento más o menos amplio que, el contribuyente, tiene de ese destino. O sea que, por ninguna razón debemos descuidar darle cuenta al pueblo. Esto se logra, cuando el ciudadano sabe para qué paga los impuestos, y luego, ve realizada la obra o el servicio para el cual pagó.

6. Tal vez, la labor más destacable por realizar sea, la investigación, detección y represión de todas las formas de corrupción interna.

La Tesorería Municipal no debe escatimar esfuerzos a la hora de perseguir un fraude mediante una intensa labor de investigación; al igual que debe ser minuciosa en detectar los malos manejos de los fondos municipales. Y sobre todo, los usos y destino del dinero de todos.

Y es que, se sabe que las grandes defraudaciones se cometen con la complacencia o complicidad de los funcionarios administrativos, que de modo infiel conspira en contra del propio ser y finalidad de su función pública.

La infidelidad se arrostra en el hecho mismo de poner en peligro o dañar el patrimonio municipal; incubándose así un mal que va poco a poco corroyendo y socavando el tejido social y funcional.

Recomendaciones especiales.

Una advertencia práctica en la contabilidad a casas matrices y sucursales.

En este sentido se puede decir que la responsabilidad de los Consejo Municipales de votar las contribuciones y gastos locales, por ser aplicables exclusivamente en el ámbito local de un determinado distrito, no pueden exigir a

los contribuyentes que tengan sucursales y agencias la obligación de registrar sus actividades en cada Municipio y llevar registros contables que permitan la determinación de volúmenes de ingresos obtenidos, por las operaciones realizadas en tales Municipios. Esto es así ya que si bien los comerciantes deben registrar sus actividades lucrativas en cada Municipio en donde operen, ello no significa que deban llevar registros contables separados en cada municipio en donde operen, pues ello trasciende los límites territoriales a que esta sujeto el consejo Municipal y el Acuerdo que aprueba el Régimen Tributario local.

Conclusión General.

Como se ha podido ver, este Dictamen pretende ser lo suficientemente aclaratorio de las diversas e importantes funciones que se ejercen en la Tesorería Local. Sin embargo, mucho se debe reflexionar al respecto y lo que en este momento me interesa reforzar es el hecho de que, si bien hoy en día, en las Tesorerías Municipales, se realizan funciones que en verdad son propias del poder Ejecutivo Local: la Alcaldía, esto debe cambiar para que las Tesorerías se circunscriban a las tareas de ser recaudadoras de los ingresos fiscales de los diversos municipios.

Por último, esta Procuraduría recomienda que para lograr una administración municipal eficiente, se requiere que la Alcaldía y la Tesorería trabajen en forma armónica en pro del desarrollo municipal.

Con la pretensión de haber podido colaborar con su Despacho, me suscribo de usted,

Atentamente,

Original } Lidia Alma Montenegro de Fletcher
Firmado } Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuraduría de la Administración

AMdeF/15/cch.