

Panamá, 3 de septiembre de 2004.

Honorable señor  
Iver Ríos  
Alcalde Municipal del Distrito de Antón,  
Antón, Provincia de Coclé.  
E. S. D.

Señor Alcalde Municipal:

Dando cumplimiento a nuestras funciones constitucionales y legales de ...”**servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto...**”, paso a examinar con detenimiento lo consultado en Nota No. AMA 111 de fecha 16 de julio de 2004, en donde me explica que en su jurisdicción distrital se está presentando un alto índice de bicicletas sin el debido uso de la placa de circulación, que según expone es un gravamen cobrable dentro de la Municipalidad que regenta; y, en tal sentido, me solicita asesoramiento en cuanto a:

1. Las medidas que puede tomar para corregir esas anomalías,
2. Si es recomendable decomisar las bicicletas a los ciudadanos que no cumplen con el requisito de la placa?
3. Si sería conveniente vender las bicicletas a diez (10) días de haberlas decomisado?
4. Es obligatorio la sanción y compra de placas, a la vez, a los infractores?
5. Sobre quién debe tomar los correctivos, el Alcalde o el Tesorero?

Primeramente, indicamos a usted que como bien señala la norma arriba transcrita la asesoría jurídica que desarrolla este despacho es sobre la interpretación de una norma legal o sobre el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto. El problema que plantea se aparta de estas premisas, por tratarse de una situación de facto o de hecho y no de derecho. Pero, como quiera que este despacho tiene entre sus objetivos ofrecer asesoramiento jurídico a las instituciones nacionales, poniendo especial énfasis en las entidades municipales que como entes primarios de la población conocen mejor las necesidades y deficiencias de la población; y, con el propósito de fortalecer la eficiencia y calidad de los servicios públicos así

como el Estado de derecho que debe imperar en nuestro sistema administrativo desde lo regional a lo nacional, procedo a examinar el problema expuesto a la luz de la normativa vigente.

El asunto que lo dirige a buscar nuestro consejo jurídico es el alto uso de bicicletas dentro de su jurisdicción, sin la placa de circulación que deben tener estos vehículos rodantes que transitan dentro de las poblaciones.

Según el Decreto No.160 de 7 de junio de 1993, que se refiere al Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá, artículo 2, inciso r), El concepto de bicicleta debe entenderse así:

“ARTÍCULO 2. Las personas y vehículos se entenderán definidos para los efectos del presente Decreto en la siguiente forma:

a) ...

r) **Bicicleta, vehículo de dos ruedas, accionado por los pies de la persona que lo ocupa, tenga montada o no de caja o plataforma para el transporte de mercancía. ...”**

Como puede observarse, la ley define este objeto como vehículo de ruedas operado por persona y que sirve para el traslado de mercancías. Esta conceptualización de ser vehículo operado por persona y tener utilidad en el transporte de mercancías, hace que su conducción deba legalizarse en el ámbito del tránsito y del transporte terrestre que fluye dentro de nuestras poblaciones.

En cuanto a las medidas que puede tomar para corregir esta anomalía que dice relación con el alto índice de bicicletas que circulan en su Distrito sin portar la debida placa de circulación, creemos que lo primero es identificar a los propietarios de estos vehículos rodantes para a partir de ese momento citarlos a la oficina de tesorería municipal e indicarles lo establecido por la legislación en cuanto a la legalización del bien que operan o manejan.

Es necesario explicarles a los ciudadanos el fundamento legal de las acciones a aplicar y por ende la norma legal que están violando.

Este ha sido el interés de la Ley 38 de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, al establecer que toda actuación administrativa debe ser motivada. (Cfr. Artículo 48 de la citada Ley).

Así la Jurisprudencia Nacional, ha explicado la obligación de la administración de motivar sus actos, en Fallo de 2 de abril de 2002, al expresar: “La exigencia de motivación, tiende a asegurar la legalidad y transparencia del acto público, y

básicamente, consiste en el requerimiento de que la administración exponga de manera clara y precisa, el fundamento y razones que sostienen la decisión.”<sup>1</sup>

El siguiente paso, será otorgarles un plazo prudencial, esto quiere decir, un plazo en que puedan legalizar el estatus de los objetos rodantes de su propiedad.

Consideramos que, luego de otorgado un plazo prudencial que podría ser de hasta sesenta (60) días; si la persona no compra su placa de circulación entonces será posible el decomiso de la bicicleta, como mecanismo de presión y así lograr la legalización del bien, lo cual debe hacerse a través de una resolución que deberá contener la administración de las medidas para la recuperación del impuesto.

Creemos que vender las bicicletas en un plazo de diez (10) días, luego de haberlas decomisado es exagerado, puesto que constituye un período perentorio, es decir, relativamente corto para lograr lo deseado, que es inyectar la recaudación del municipio, o por lo menos esa debe ser la intención de la administración municipal.

Ahora bien, la situación económica del país está sumamente difícil, lo que quiere decir que pretender obligar a un ciudadano a pagar un importe en menos de una quincena laboral, es una forma de atropellar al ciudadano. Es necesario entender que importa la recaudación del municipio porque de ella depende el fondo monetario municipal y el futuro desarrollo del Distrito, pero ello no conlleva a asfixiar a los propios colindantes vecinales del lugar que han depositado su confianza electoral en las autoridades que representan sus intereses. Por tanto, debe mediar un equilibrio socioeconómico que permita adoptar medidas que contribuyan a aumentar el erario municipal sin perjudicar mayormente a un humilde ciudadano que posee como medio de transporte o como medio de traslado de artículos o productos una bicicleta. La lógica indica que si sus condiciones fuesen mejores tendría un vehículo de cuatro ruedas y no una bicicleta, de dos ruedas.

En cuanto a la sanción a imponer, debe entenderse que todo cobro que se efectúe debe estar debidamente estipulado en una ley, en cumplimiento del principio constitucional de legalidad tributaria que rige el cobro de tributos en nuestro país y que dice:

“ARTÍCULO 48. **Legalidad Tributaria.** 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.”

---

<sup>1</sup> Ver, FALLO de 2 de abril de 2002, emitido por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

De manera que no puede ni debe cualquier ente nacional o municipal establecer el cobro de un impuesto que no esté establecido en una norma legal.

Es necesario constatar si en efecto el cobro de este gravamen está establecido en el Régimen Impositivo del Distrito de Antón, si es así procede el cobro; si no es así, el Consejo a través de un acuerdo debe regular dicho cobro, para efectos de hacerlo viable.

Las medidas para corregir estas anomalías debe tomarlas el Alcalde Municipal, como jefe de la administración Municipal en conjunto con el Consejo Municipal que es el cuerpo deliberativo de la organización y con el Tesorero Municipal, quien debe ejercer la dirección activa y pasiva del Tesoro Municipal. Precisamente, sobre las actuaciones municipales, la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

“En la legislación positiva panameña, el Municipio es la entidad administrativa del distrito y presenta las características propias de un gobierno local tal como lo concibe la Constitución Nacional: con representación popular partidista; flexibilidad para su organización administrativa: patrimonio y poder tributarios propios; capacidad de ejecución y la separación de poderes dentro de la misma administración municipal, con lo que sus organismos de gobierno y administración están bien definidos.

Esta separación de poderes significa que el poder de administración está **compartido** entre el Cuerpo deliberante que el Consejo Municipal y el ejecutivo, representado por el Alcalde Municipal.”<sup>2</sup>

Es por ello, que ya este despacho ha dicho, que las autoridades municipales deben mantener excelentes relaciones de coordinación y colaboración a fin de intercambiar ideas y acciones que le permitan adoptar las medidas conducentes a una mayor recaudación de los tributos municipales señalados en instrumentos legales vigentes y así coadyuvar al fortalecimiento de la gestión municipal.

De esta forma esperamos haberle orientado, me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/hf.

---

<sup>2</sup> Ver, FALLO de 1 de febrero de 1996. emitido por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en Demanda de Nulidad absuelta.