

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 823

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION

Panamá, 7 de junio de 2023

Querrela por Desacato.

Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Expediente 337372023.

El Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado**, actuando en su propio nombre y representación, interpone una querrela de desacato en contra del **Concejo Municipal de Panamá**, por el incumplimiento de la Resolución de nueve (9) de febrero de dos mil veintitrés (2023), dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declaren nulos, por ilegales, los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo 142 de 02 de agosto de 2022.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en la querrela por desacato descrita en el margen superior.

I. Antecedentes.

El 7 de febrero de 2023, el Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado**, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera la acción contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declaren nulos, por ilegales, los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo 142 de 02 de agosto de 2022, emitido por la **Concejo Municipal de Panamá** (Cfr. fojas 1-21 del expediente judicial).

Luego de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la acción presentada por el Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado**, mediante el **Auto de ocho (08) de febrero de dos mil**

veintitrés (2023), y ordenó correr traslado de la misma, a la Presidenta del **Concejo Municipal de Panamá**, y a este Despacho (Cfr. fojas 36 del expediente judicial).

En el mismo escrito de demanda, el accionante solicitó la suspensión provisional de los efectos de los artículos objeto de reparo; en tal sentido, mediante la **Resolución de nueve (09) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, el Tribunal accedió a la medida cautelar requerida, habida cuenta que *prima facie* se habían configurado los elementos exigidos por la Ley y la jurisprudencia, para la adopción de la misma (Cfr. fojas 18-20 y 39-44 del expediente judicial).

Posteriormente, el 5 de abril de 2023, el Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado** promovió la querrela por desacato en estudio, misma que fue admitida mediante el **Auto de diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023)**, a través de la cual se le corre traslado a la Presidenta del **Concejo Municipal de Panamá**, y a este Despacho (Cfr. fojas 1-3 y 8 del expediente judicial).

Conforme advierte el Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado**, la entidad demandada no ha cumplido con la medida de suspensión provisional decretada por el Tribunal, y sustenta dicha omisión en los siguientes hechos:

“3. La Lic. Marcela Galindo, presidenta de la Cciap, en nota del 3 de abril del 2023, dirigida al alcalde del municipio capitalino, José Luis Fábrega, alertó que la entidad no está acogiendo la suspensión provisional que ordenó la Corte. Ella expresó: ‘Al momento de ingresar al sistema del Municipio de Panamá para realizar el pago del tributo, aún aparecen los porcentajes de pago correspondientes al nuevo impuesto establecido en el Acuerdo No. 142...’,

4. El código judicial en el Artículo 1932 y demás concordantes reza que, son culpables de desacato en general, los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada.

...” (Cfr. fojas 2-3 del expediente judicial).

Por su parte, la Presidenta del **Concejo Municipal de Panamá**, presentó su oposición a la solicitud hecha por el accionante, argumentando por medio de su apoderada judicial, lo que a continuación transcribimos:

“SEGUNDO: Sin embargo, dicho acuerdo ha sido demandado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y en dicha demanda se solicitó la suspensión provisional del acto demandado, petición que fue acogida por la Sala, mediante decisión del 9 de febrero de 2023 y notificada a este cuerpo administrativo colegiado el 14 de febrero de 2023, por lo que a partir de esa fecha, se giraron las instrucciones pertinentes a todas las instancias municipales, especialmente a la tesorería municipal a fin de que se suspendieran de forma inmediata los efectos del acuerdo objeto de la demanda en cuestión.

TERCERO: En dicho sentido, podemos indicarles a los honorables magistrados que los ajustes correspondientes fueron aplicados al sistema informático de administración tributaria municipal, desde el 14 de febrero de 2023, dejando sin efecto el Acuerdo 142 de 2 de agosto de 2022 y regresando las rentas afectadas a la tabulación previa.

CUARTO: Para mayor ilustración de los honorables magistrados, procedemos a ajuntar al presente memorial, la declaración jurada presentada en donde aparece el monto del impuesto durante la vigencia del Acuerdo 142 de 2 de agosto de 2022 y el estado de cuenta con posterioridad al 14 de febrero de 2023 que es la orden de suspensión decretada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en donde se evidencia la alteración existente en los tributos a pagar de dos (2) contribuyentes escogidos aleatoriamente, con la aplicación existente en los tributos a pagar de dos (2) contribuyentes escogidos aleatoriamente, con la aplicación de la suspensión de los efectos del Acuerdo 142 de 2 de agosto de 2022, evidenciando de manera fehaciente el cumplimiento de la ordenanza dictada por la máxima corporación de justicia. En tal sentido, podrán observar el impuesto generado en la declaración jurada de ingresos del contribuyente identificado con el número 02-2014-34277 que ascendía a cien balboas (B/.100.00) mensuales con la aplicación del Acuerdo 142 de 2 de agosto de 2022 y su estado de cuenta a fecha de 10 de mayo de 2023 en donde se evidencia que su impuesto en la actualidad es de treinta balboas (B/.30.00) mensuales; demostrando de manera inequívoca la suspensión ordenada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Adicionalmente, podrán observar el impuesto generado en la declaración jurada de ingresos del contribuyente identificado con el número 01-1997-3895 que ascendía a cien balboas (B/.100.00) mensuales con la aplicación del Acuerdo 142 de 2 de agosto de 2022 y su estado de cuenta a fecha de 10 de mayo de 2023, en donde se evidencia que su impuesto en la actualidad

es de treinta balboas (B/.30.00) mensuales; demostrando de manera fehaciente la suspensión ordenada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: Ahora bien, cabe señalar que existen contribuyentes que presentaron su declaración jurada de rentas, en el mes de enero y la primera parte de febrero de 2023, previo a la suspensión del Acuerdo demandado, decretada por la Sala Tercera; en tal sentido el sistema tributario municipal, al considerarse que el acuerdo estaba vigente al momento de dicha declaración jurada y por un tema de parametrización informática, ha tasado a tales contribuyentes en atención a la reorganización tributaria planteada, por ser declaraciones realizadas durante la vigencia de la norma atacada en la demanda. Aún así, se ha habilitado una herramienta informática específica para aquellos contribuyentes ubicados en esta categoría, a fin de realizar la revisión informática tributaria correspondientes en atención al mandato de la Corte; para evidenciar esto, adjuntamos al presente memorial, impresión de pantalla de la página web del municipio de Panamá, cuyo sitio es www.mupa.gob.pa, en donde está la herramienta informática denominado 'RECLAMO ACUERDO 142', para la realización de dicho procedimiento.

...” (La negrita es de la fuente) (La subraya es nuestra).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los efectos de la opinión que debe emitir este Despacho, estimamos oportuno citar a renglón seguido lo que establece el **artículo 99 de la Ley 135 de 1943**, modificada por la Ley 33 de 1946, y el **artículo 1932 del Código Judicial**, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 99. Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto.”

~ o ~

“Artículo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

...

9. Los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez.”

De la lectura de las normas transcritas, se desprende que las autoridades a las que les corresponda la ejecución de una Sentencia de la Sala Tercera, tendrán un término de cinco (5) días, contados a partir que tengan conocimiento de la misma, para dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo decidido; **y que incurrirán en desacato quienes se rehúsen sin causa legal cumplir una decisión decretada por el Tribunal.**

A la luz del contenido de las disposiciones previamente citadas, está Procuraduría estima necesario realizar algunas consideraciones previas, a efectos de poder determinar si en la situación bajo examen se debe declarar probada o no la querrela por desacato interpuesta por el Doctor Ernesto Cedeño Alvarado, en contra del Concejo Municipal de Panamá.

Del análisis de las piezas procesales que integran la presente querrela, se observa que mediante la **Resolución de nueve (09) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ordenó suspender provisionalmente los efectos de los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo 142 de 02 de agosto de 2022; de ahí que se procede a comunicar al **Concejo Municipal de Panamá**, notificación que se hizo efectiva el 14 de febrero de 2023 (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Al contestar el traslado de la solicitud de desacato, la autoridad demandada afirmó que una vez notificada de la medida de suspensión provisional, ésta realizó las gestiones pertinentes a fin de dar cumplimiento a la medida cautelar ordenada por el Tribunal, lo cual se puede constatar en los elementos aportados con su escrito de descargos (Cfr. fojas 15-18 del expediente judicial).

Sin embargo, a juicio del querellante, la Cámara Edilicia ha incurrido en incumplimiento de la orden proferida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que decretó la suspensión provisional de los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo 142 de 02 de agosto de 2022, puesto que, de acuerdo a una

noticia publicada en el diario La Prensa, la Presidente de la Cámara de Comercio e Industrias de Panamá le envió una carta al Alcalde del Municipio de Panamá, a través de la cual le alerta que al momento de ingresar al sistema para realizar el pago de un tributo, aún aparecen los porcentajes establecidos por los artículos impugnados (Cfr. fojas 2 y 4-5 del expediente judicial).

Ahora bien, al realizar una lectura del informe explicativo de conducta se advierte que desde el momento en que el **Concejo Municipal de Panamá** recibió la **Resolución de nueve (09) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, ésta comunicó a Tesorería Municipal la decisión contenida en la misma, de modo que se suspendiera de forma inmediata los efectos de los artículos del acuerdo objeto de la demanda promovida por el Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado**.

De acuerdo a los requerimientos, la entidad demandada aporta documentación sustentatoria, de la cual se deduce que no se ha producido el desacato invocado, en la medida que permiten constatar que ésta realizó los ajustes correspondientes al sistema informático de administración tributaria municipal, desde el 14 de febrero de 2023, y regresó las rentas afectadas a la tabulación previa, contemplando, incluso, las adecuaciones que deben aplicarse a aquellos contribuyentes que presentaron su declaración jurada de rentas previo a la medida cautelar (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

Así las cosas, no podemos perder de vista que el desacato supone la existencia de pruebas concretas de incumplimiento o renuencia por parte del titular de la institución a acatar lo decidido en un fallo judicial, es por ello que no se puede configurar el desacato sin la presencia de pruebas contundentes que acrediten lo presupuesto en discusión, esto es, un actuar omisivo, dilatorios, desinteresado o que sin causa legal rehúse a obedecer lo ordenado en la **Resolución de nueve (09) de febrero de dos mil veintitrés (2023)**, advirtiendo así que el querellante, quien en este caso debe asumir la carga probatoria, tal como lo dispone el artículo 784 del

Código Judicial, tampoco ha presentado pruebas eficaces dirigidas a sustentar sus afirmaciones, por lo que la pretensión debe ser desestimada.

A título ilustrativo, la Sala Tercera en la **Sentencia de diez (10) de octubre de dos mil veintidós (2022)**, expresó lo que a continuación transcribimos:

“De acuerdo a las normas antes mencionadas no puede considerarse que el funcionario contra quien fue dirigida la querrela de desacato, haya incurrido en éste, toda vez que se constata a través del Informe Explicativo de Conducta, afirma que a través de la Dirección Institucional de Recursos Humanos, ha procedido con las gestiones pertinentes a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por esta Sala,...

De igual forma, no se ha podido constatar que el actuar de la entidad demandada ha sido intencional y deliberado, esto lo traemos a consideración, pues la misma en cuanto a su proceder ha explicado y ha sido clara en señalar *‘que bajo ninguna circunstancia ha intentado desconocer el mandato de esta corporación de justicia, sino por el contrario, ha procurado cumplir a cabalidad con el procedimiento previamente establecido, en estricta observancia y cumplimiento de las disposiciones y normativas vigentes...’*

De cara a lo anterior, esta Superioridad se ve precisada a considerar que **en el presente caso, no se ha podido configurar la figura del desacato, toda vez que se observa que no existe constancia del incumplimiento intencional de la entidad demandada, de no cumplir con el dictamen judicial ni mucho menos obra prueba que acredite que tal situación se ha venido suscitando de forma deliberada.**

...

Es así, como de conformidad a los señalamientos expuestos, **no aprecia entonces la Sala que en este caso se configuren los presupuestos necesarios para que pueda declararse en desacato** al Ministerio de Seguridad Público, y así procede a declararse.

...” (Lo destacado es nuestro).

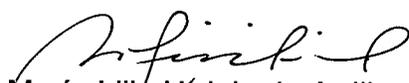
De las evidencias anteriores, este Despacho arriba a la conclusión que en el presente caso **no se cumplen los supuestos previstos en los artículos 99 y 1932 del Código Judicial para dar lugar a la configuración del desacato, en la medida que no existen pruebas concretas de incumplimiento o de renuencia por parte del Concejo Municipal de Panamá, que den lugar a inferir que dicha entidad pretenda no acatar lo decidido por esa**

Magistratura, mediante la Resolución de nueve (09) de febrero de dos mil veintitrés (2023), que suspende provisionalmente los efectos de los Artículos Séptimo, Octavo y Noveno del Acuerdo 142 de 02 de agosto de 2022; por el contrario, tal como se desprende de las constancias procesales, la entidad ha llevado a cabo las diligencias respectivas a efectos de establecer todas las condiciones, tanto administrativas como informáticas, con el objeto de dar fiel cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal.

Por todo lo expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **NO PROBADA la querella por desacato** propuesta por el Doctor **Ernesto Cedeño Alvarado**, actuando en su propio nombre y representación, en contra del **Concejo Municipal de Panamá**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General