

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1266

Panamá, 02 de agosto de 2024

**Proceso Ejecutivo
por Cobro Coactivo
(Excepción).**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 476572024.

La Licenciada Janeth Apolonia Morhaim, actuando en nombre y representación de la sociedad **Centralmix, S.A.**, interpone excepción de inexistencia de la obligación y de cobro de lo no debido, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el **Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá**.

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 5 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la ley en el negocio jurídico descrito en el margen superior.

I. Cuestión previa.

De acuerdo a las constancias que obran en autos, este Despacho advierte que la apoderada judicial de la sociedad **Centralmix, S.A.**, presentó un escrito a través del cual promovió una excepción de inexistencia de la obligación y de cobro de lo no debido; así como una excepción de nulidad por falta de notificación, en virtud de lo cual la Magistrada Ponente dictó la Providencia de veinticinco (25) de junio de dos mil veinticuatro (2024), que admite la primera de ellas, misma que se encuentra contenida en el expediente 476572024, objeto de análisis; mientras que la segunda está consignada en el expediente 476582024.

II. Antecedentes.

Conforme consta en autos, el quince (15) de marzo de dos mil veintitrés (2023), la Tesorería Municipal del Municipio de Panamá emitió, a su favor, un reconocimiento de saldo por la suma de treinta mil doscientos cuarenta y seis balboas con noventa y dos

centésimos (B/.30,246.92), en concepto de multas por declaración no presentada, impuestos municipales, recargo e intereses, más los gastos judiciales que se generen en el proceso, adeudados por la sociedad **Centralmix, S.A.** (Cfr. foja 1 del expediente ejecutivo).

En adición, consta el Estado de Cuenta emitido por la Dirección de Administración Tributaria, en el que se detalla, entre otras informaciones, el concepto, montos, recargos e intereses, adeudados por el contribuyente, en virtud de las actividades comerciales a las cuales se dedica y la fecha de los mismos (Cfr. foja 2-3 del expediente ejecutivo).

En virtud de la mora registrada por el contribuyente en el pago de esa obligación tributaria, el **Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá** inició los trámites pertinentes, dentro del cual se dictó el Auto Ejecutivo 197-23/J.E.I. de veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintitrés (2023), por cuyo conducto abrió el proceso ejecutivo por cobro coactivo en contra de la sociedad **Centralmix, S.A.**, y libró mandamiento de pago por la vía ejecutiva a favor del Municipio de Panamá, hasta la concurrencia del monto antes indicado; resolución que le fue notificada y entregada al representante legal de la deudora el día 11 de abril de 2024 (Cfr. fojas 9-11 del expediente ejecutivo).

Así las cosas, el 16 de abril de 2024, la Licenciada Janeth Apolonia Morhaim, presentó ante el **Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá** el poder a ella otorgado por **Gregorio Jaramillo González**, representante legal de la sociedad **Centralmix, S.A.** (Cfr. foja 12 del expediente ejecutivo).

Como consecuencia de lo que antecede, el 23 de abril de 2024, la Licenciada Janeth Apolonia Morhaim, actuando en nombre y representación de la sociedad **Centralmix, S.A.**, promovió la excepción de inexistencia de la obligación y de cobro de lo no debido que ocupa nuestra atención, indicando lo siguiente:

“PRIMERO: CENTRALMIX, S.A., sociedad anónima panameña dedicada a la construcción general y en particular a la construcción de obras públicas, desde el mes de marzo de 2020, en atención a los hechos que conmocionaron el mundo entero por

causa de un nuevo virus llamado SARS-COV 2, se vio obligado a someterse a las medidas de estado de emergencia decretadas en la Resolución de Gabinete No. 11 del 13 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo No. 500 del 19 de marzo de 2020 y el Decreto Ejecutivo No. 506 de 24 de marzo de 2020. Eventos estos que todos conocemos como de Fuerza Mayor.

...

NOVENO: Atendiendo lo dispuesto en la Ley N°212 de 29 de abril de 2021, **CENTRALMIX, S.A.** inició Proceso de Reorganización Conciliada, No Institucional, el **15 de julio de 2021**, proceso que quedó radicado en el Juzgado Tercero de Circuito de Panamá, Ramo Civil, bajo el expediente N°68243-2021.

...

DÉCIMO SEGUNDO: **CENTRALMIX, S.A.** previo al inicio del Proceso de Reorganización pagó todos sus tributos con el Municipio de Panamá hasta mayo de 2021. Solo debiendo el impuesto generado de junio de 2021 a julio de 2021, fecha en que inicia el proceso de Reorganización y cesa operaciones.

DÉCIMO TERCERO: El estado de cuenta emitido por la Administración Tributaria y reconocido por Tesorería Municipal del Municipio de Panamá genera cargos de junio de 2021 hasta marzo de 2023, cargos que se consideran contrarios a la ley, ya que los impuestos municipales son un cargo sobre los ingresos por operaciones y en este periodo la empresa no estuvo operando.

...

DÉCIMO SÉPTIMO: De enero a mayo de 2021 **CENTRALMIX, S.A.** pagó impuestos a la tarifa de US\$1,4000 mensuales, cuando, conforme a sus ingresos reales, reconocidos en su declaración de renta del periodo fiscal 2021, debía pagar impuestos a la trifa de US\$800.00 mensuales.

...

DÉCIMO NOVENO: **CENTRALMIX, S.A.** reconoce que no notificó el cese de operaciones al Municipio de Panamá previo al inicio del Proceso de Reorganización, como consecuencia de su precaria condición económica que la coloca en la obligación de iniciar un proceso concursal de Reorganización, pero lo hizo pocos meses después de iniciado el proceso, intentando sin éxito que el Municipio le recibiera la solicitud de cierre del negocio, lo que no fue posible por la negativa de la entidad a recibirlo, generando así mayores cargos de oficio ficticios que no se deben a la fecha.

...” (La negrita es de la cita) (Cfr. fojas 3-10 del cuaderno judicial).

Por su parte, el **Juzgado Ejecutor Primera del Municipio de Panamá** manifestó que las alegaciones vertidas por la abogada de la sociedad **Centralmix, S.A.**, versan sobre temas administrativos que deben ser recurridas en la vía gubernativa mediante un

procedimiento administrativo, por tratarse de impuestos que están registrados dentro de un estado de cuenta municipal, que no deben ser debatidos en esta instancia jurisdiccional conforme lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial; en consecuencia, peticionó al Tribunal que niegue las peticiones del ejecutado y se declare no probada la excepción de inexistencia de la obligación objeto de examen (Cfr. fojas 81-84 del cuaderno judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al analizar la excepción de inexistencia de la obligación promovida por el apoderado judicial de **Alcibiades Aguilar Urriola**, estimamos pertinente señalar que de acuerdo con el **artículo 1682 del Código Judicial**, *“Dentro de los ocho días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, puede el ejecutado proponer las excepciones que crea le favorezcan...”*; en ese sentido, tomando en consideración que el recurrente fue notificado el 14 de agosto de 2023, del Auto Ejecutivo 197-23/J.E.I. de veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintitrés (2023), a través del cual el **Juzgado Ejecutor Primera del Municipio de Panamá** libró mandamiento de pago, advertimos que este medio de impugnación fue presentado en tiempo oportuno.

Aclarado lo que antecede y luego de realizar un análisis de las piezas procesales que componen el expediente ejecutivo y el judicial, este Despacho opina que no le asiste la razón a la sociedad **Centralmix, S.A.**, como pasamos a explicar.

Esta Procuraduría es del criterio que los argumentos sobre los cuales el deudor fundamenta su medio de impugnación, **deben ser declarados no viables, puesto que los mismos constituyen una actuación previa al proceso de jurisdicción coactiva, la cual no corresponde ser debatida en esta instancia jurisdiccional, sino en la vía gubernativa, tal como lo establece el artículo 1777 del Código Judicial, el cual dispone taxativamente que: “En estos procesos no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa”.**

De lo anotado, consideramos pertinente destacar que los argumentos expuestos por la apoderada judicial de la sociedad **Centralmix, S.A.**, debieron ser planteados y solventados por el excepcionante, a través de la promoción de los medios de impugnación viables y antes de la apertura del proceso ejecutivo por cobro coactivo en estudio; lo que, como hemos visto no consta en el presente caso, máxime que si bien fue un hecho público y notorio el cese de las actividades comerciales por la pandemia Covid-19, no es menos cierto, que la accionante pudo apersonarse ante el Municipio de Panamá, a efectos de petitionar lo que ahora reclama.

De hecho, en este punto es menester hacer referencia al **artículo 86 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, *“Sobre Régimen Municipal”*, en concordancia con el **artículo 32 del Acuerdo 40 de 19 de abril de 2011**, *“Por el cual se reorganiza y actualiza el Sistema Tributario, del Municipio de Panamá”*, los cuales señalan lo siguiente:

“**Artículo 86.** Es obligación de todo contribuyente que cese en sus operaciones notificarlo por escrito al Tesorero Municipal, por lo menos quince (15) días antes de ser retirado de la actividad...” (Cfr. página 14 de la Gaceta Oficial 17,458 de 24 de octubre de 1973).

“**ARTÍCULO 32:** Es obligación de todo contribuyente que cese en sus operaciones notificarlo por escrito al Tesorero Municipal, por lo menos quince (15) días antes del cese de la actividad...” (Cfr. página 140 de la Gaceta Oficial Digital 26787 de 18 de mayo de 2011).

De las evidencias anteriores, se desprende que la excepcionante debía notificar el cese de operaciones de la empresa a la Tesorería Municipal del Municipio de Panamá, por lo menos quince (15) días antes de dicha suspensión, omisión que es reconocida por la apoderada judicial de la sociedad **Centralmix, S.A.**, al señalar *“...que no notificó el cese de operaciones al Municipio de Panamá previo al inicio del Proceso de Reorganización...”* (Cfr. foja 7 del cuaderno judicial).

Como sustento de nuestro criterio, nos permitimos transcribir la parte medular del **Auto de cinco (05) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)**, en el que el Tribunal señaló lo siguiente:

“Con vista a lo anterior y adentrada la Sala al examen de los argumentos expuestos en la Excepción propuesta, **se advierte que al invocarse como hecho impeditivo o extintivo de la pretensión reclamada, la ‘Inexistencia de la Obligación’ se alude a hechos o circunstancias que presuntamente ocurrieron antes de la expedición de los documentos que luego, sirvieron como Recaudo Ejecutivo en el Proceso por Cobro Coactivo, es decir, el ejercicio de las actividades comerciales que generaron multas, impuestos, recargos e intereses, así como la elaboración y expedición de las certificaciones que contabilizaron la correspondiente deuda, acontecieron en la esfera propiamente administrativa o gubernativa, incluyendo las medidas sanitarias, de moratoria y demás, de orden público, para tratar la pandemia por COVID-19.**

Como se aprecia, el Ejecutado, por vía de la Excepción que se revisa, trata de eximirse de la obligación originada por los impuestos y multas municipales no pagados a la Comuna Capitalina, pero **tanto el periodo en que se consideraron generados estos tributos, como las medidas que en su momento correlativamente se tomaron para computarlos y certificarlos, correspondieron a un procedimiento administrativo previo a la Ejecución (jurisdiccional) que ahora se surte.**

Y era en aquella etapa, propiamente administrativa, en que el ahora Demandado pudo tener a su alcance el derecho de impugnar, por conducto de los Recursos que le concede la Ley y que eran el medio adecuado e inmediato para presentar esos reparos que ahora intenta hacer valer en el Proceso Ejecutivo Por Cobro Coactivo que nos ocupa.

En resumen, del análisis precedente, **esta Sala concluye que la Acción intentada por vía de la Excepción examinada no es procedente dentro del presente Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, en atención a lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial, ya que la supuestas razones o motivos que, según el Ejecutado, no permitían o lo eximían de la obligación que se le reclama, constituyeron un tema que debió ser tratado en la vía gubernativa, donde, al parecer, ni siquiera fue aducido ni encausado mediante los Recursos y pruebas que procedían interponerse y presentar en su momento.**

...

Tal atribución conlleva a que, dentro de los Procesos por Jurisdicción Coactiva, este Tribunal tiene la función de revisar las actuaciones procesales de los Jueces Ejecutores, a fin de determinar si sus actos han sido proferidos conforme a Derecho y no la de revisar la actuación administrativa, contenida en una resolución o decisión que se debe presumir Ejecutoriada.

...

Colofón de **las motivaciones precedentes** es que, siendo que los presuntos hechos que dan soporte a la Excepción de Inexistencia de la obligación que ha sido revisada, **no acontecieron con ocasión del**

Proceso Ejecutivo a que accede dicha Defensa y que, tampoco fueron acreditados en forma alguna, **además que tal Excepción no estuvo basada en actuaciones llevadas por el Juzgado Ejecutor del Municipio de Panamá**, deviene como consecuencia ineludible desestimar por falta de prueba este medio defensivo formalizado por el Ejecutado, pues, como se ha visto, los reparos formulados debieron ser advertidos oportunamente en la Vía Gubernativa, no así en el presente Proceso.

V. PARTE RESOLUTIVA.

En virtud de las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO PROBADA la Excepción de Inexistencia de la Obligación**, interpuesta por el Licenciado..., actuando en nombre y representación de..., dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que le sigue el MUNICIPIO DE PANAMÁ.

...” (La negrita es nuestra).

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados, se sirvan declarar **NO PROBADA** la excepción de inexistencia de la obligación y de cobro de lo no debido, promovida por la Licenciada Janeth Apolonia Morhaim, actuando en nombre y representación de la sociedad **Centralmix, S.A.**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el **Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá**.

III. Pruebas. Aducimos la copia autenticada del expediente contentivo del proceso ejecutivo por cobro coactivo, el cual ya reposa en el Tribunal.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Monteregro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaría General