

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1674

PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION
MINISTERIO PÚBLICO

Panamá, 11 de octubre de 2024

**Proceso Ejecutivo
por Cobro Coactivo
(Excepción de omisión de gestión de cobro,
de fuerza mayor y de falta de legitimidad en
el título ejecutivo).**

La Licenciada Ana Patricia Amarís A., actuando en nombre y representación de **Rubén Darío González G.**, interpone excepción de omisión de gestión de cobro, de fuerza mayor y de legitimidad en el título ejecutivo dentro del Proceso Ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el **Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá.**

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

Expediente 641742024

**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 No.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. Antecedentes.

De las constancias procesales, se desprende que el día once (11) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), fue reconocido a favor del Tesoro Municipal del Distrito de Panamá, la suma de cuatro mil novecientos veintisiete balboas con sesenta y siete centavos (B/4,927.67) en concepto de impuestos municipales morosos, adeudados por RUBEN GONZALEZ, con documento de identidad personal No. 8-363-704 y contribuyente municipal No. 01-2020-55532, que se acreditó con el estado de cuenta adjunto, donde señala las rentas, impuestos y recargos, debidamente autenticado por contador público autorizado (Cfr. f. 1 del expediente ejecutivo).

De la misma manera, se observa que en el proceso por cobro coactivo, consta una certificación de la Dirección General de Comercio Interior, donde certifica que se encuentra registrada la razón comercial SV COMPLIANCE CONSULTING Y ADVISORS, que su propietario es

Rubén Darío González Guardia, quien inició operaciones el día 25 de junio de 2020 y estado actual vigente, a la fecha de expedición el día 9 de mayo de 2024.

Asimismo, se advierte en el proceso de marras, que el día veintinueve (29) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), la Juez Ejecutora Segunda del Municipio de Panamá, nombró a la licenciada Maylin Estribí González, como secretaria judicial, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que el Municipio de Panamá le sigue a Rubén González. Por su parte, la prenombrada aceptó y tomó posesión del cargo, en la misma fecha (Cfr. f. 6 del expediente ejecutivo).

Ante el incumplimiento de la obligación a favor del Tesoro Municipal del Distrito de Panamá, la Juez Ejecutora Segunda del Municipio de Panamá, decidió mediante el Auto Ejecutivo No.2650 de veintinueve (29) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), abrir Proceso Ejecutivo por cobro coactivo al señor Rubén González y librar mandamiento de pago por la vía ejecutiva a favor del Municipio de Panamá, hasta la concurrencia de cuatro mil novecientos veintisiete balboas con sesenta y siete centavos (B/4,927.67).

Además, en el Auto Ejecutivo No. 2650 antes mencionado, se expone que de conformidad con lo establecido en el artículo 1642 del Código Judicial, el ejecutado deberá dentro del término de dos (2) días siguientes a la notificación, pagar o cumplir lo que se demanda, o en su defecto, declarar bajo la gravedad del juramento si tiene o no bienes para el pago de lo que se demanda y cuáles presenta al efecto para el pago total de lo adeudado, más los gastos que se generen en el proceso (Cfr. f. 7 del expediente ejecutivo).

Posteriormente, **Rubén Darío González Guardia** otorgó Poder especial a la Licenciada Ana Patricia Amarís Angelo, recibido en el Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá, que fue admitido mediante la Resolución de cuatro (4) de junio de dos mil veinticuatro (2024) (Cfr. f. 12 del expediente ejecutivo).

Cabe observar que, mediante el Auto de Secuestro No. 2651 de veintinueve (29) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), la Juez decretó formal medida cautelar de secuestro sobre los siguientes bienes:

'Cualesquiera títulos, bienes muebles e inmuebles, valores, propiedades, cuentas por cobrar, excedente del salario mínimo, sumas

depositadas y valores contenidos en cajas de seguridad en entidades bancarias o de crédito público o privadas; administraciones de comercios legalmente constituidos en el territorio nacional y cualquier otro bien de propiedad del deudor'.

Se ordena el allanamiento sobre el inmueble o establecimiento, si los bienes a secuestrar se encuentran dentro del mismo, a fin de ser evaluados, ser objeto de inspección judicial, de reconocimiento o examen de peritos. (Cfr. foja 1 del cuadernillo).

Luego, ante las excepciones por omisión de gestión de cobro, por falta de legitimidad en el título ejecutivo y por fuerza mayor, dentro del término de Ley, fue remitido a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, junto con la copia autenticada del expediente por cobro coactivo (Cfr. f. 20 del expediente ejecutivo).

Conforme a lo anterior, el día 13 de junio de 2024, fueron recibidas las excepciones promovidas por la apoderada legal de **Rubén Darío González Guardia**, donde expone lo siguiente:

"PRIMERO: El día 3 de junio de 2024 nuestro representado, señor Rubén Darío González Guardia, compareció de forma voluntaria al Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá, a fin de consultar la razón por la cual le habían secuestrado una cuenta de ahorros, y es donde el Juzgado Ejecutor Segundo le notifica personalmente del Auto Ejecutivo No. 2650 de 29 de mayo de 2024 que libra mandamiento de pago en la vía a favor del Municipio de Panamá hasta la concurrencia de CUATRO MIL NOVECIENTOS VEINTISIETE BALBOAS CON SESENTA Y SIETE CENTAVOS (B/4,927.67).

SEGUNDO: Que de conformidad a lo establecido en el Acuerdo Municipal No. 139 de 16 de septiembre de 2014, en su artículo quinto se indica lo siguiente: 'Cada Juez Ejecutor podrá iniciar el cobro de las deudas o créditos municipales, mediante el Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, cuando el contribuyente esté en mora por tres meses o más, la Tesorería Municipal haya hecho múltiples intentos de cobro sin éxito, y adoptando las medidas que le permite la ley para el cobro y aún así el contribuyente no paga'. (...)

TERCERO: La Tesorería Municipal presenta un estado de cuenta desde el 2021, sin embargo, no consta en el expediente ningún intento de cobro por parte de esta unidad hacia nuestro representado, situación que se contrapone al acuerdo municipal citado ut supra que regula lo referente al proceso de cobro coactivo en los Juzgados Ejecutores en el Municipio de Panamá, y en este sentido el Municipio de Panamá omite lo dispuesto en el manual de procedimiento de Tesorería, donde el departamento de Auditoría Fiscal debe certificar a la Dirección de Administración Tributaria si el departamento de Tesorería mantiene o no proceso administrativo para entonces dar inicio a un proceso por cobro coactivo, lo cual no consta en el dossier ni fue realizado, omitiéndose así procedimentalmente lo dispuesto en el manual.

CUARTO: La certificación de deuda del Municipio de Panamá, según consta a fojas 2, 3 y 4 del expediente según lo indica el AUTO EJECUTIVO N°2650 (FOJA 7), la certificación debe estar debidamente certificada por un Contador Público Autorizado de la Tesorería Municipal, lo cual no consta en el expediente careciendo de legitimidad el saldo base del mismo, siendo que hay una firma ininteligible cuya validación pudiera cuestionarse, aunado al hecho que no mantiene un sello ni formalidades por tema de CPA.

QUINTO: Que consta en Certificación emitida por el Ministerio de Comercio e Industrias, la empresa identificada como Dolce Bella Hair Salon & Design con número de aviso de operación No. 8-363-704-2020-57418204, la misma se mantiene cancelada desde el 27 de abril de 2021, indicándose que la empresa por motivos de COVID-19 nunca inició operaciones y a la fecha el Municipio de Panamá insiste en el cobro de impuestos inherentes a la supuesta actividad comercial, sin embargo, no adjuntan al expediente dicha certificación toda vez que conocen que la misma se encuentra cancelada, evidenciando la mala gestión procesal dentro del caso que nos atañe por parte del Juzgado ad-quo.

SEXTO: Que consta certificación para la empresa SV COMPLIANCE, CONSULTING & ADVISORS, la cual mantiene un presunto inicio de operaciones para el 25 de junio de 2020, pero por motivo de la pandemia COVID-19 la empresa nunca pudo iniciar las operaciones, siendo invocada en ambos casos lo que dispone el artículo 34-D del Código Civil, siendo el caso que nos atañe producida por actos del hombre, que no sea posible de resistir, en este caso, el cierre de los establecimientos comerciales se comprende por el efecto de obligatoriedad del acto instruido por una autoridad pública, exonerando de responsabilidad a la parte afectada que ha incumplido total o parcialmente con su obligación, por lo que no deberá responder por los daños, retrasos y/o perjuicios ocasionados, que el acto inevitable debe ser la causa y tener como consecuencia el incumplimiento de la obligación, en este caso, el no inicio de operaciones de ambas empresas debido al evento catalogado como COVID-19.

SEPTIMO: Que el Municipio de Panamá con sus actuaciones contraviene lo dispuesto en la sentencia de 28 de diciembre de 2017, proferida por el Pleno de la corte Suprema de Justicia, donde indica que el Municipio de Panamá, no puede seguir generando impuestos por la falta de notificación del cese de operaciones de una empresa, en virtud del Principio de Legalidad Tributaria.

De conformidad con lo anterior, la citada Sentencia declaró como inconstitucional, la última frase del artículo 86 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, que señalaba que: 'El que omitiere cumplir con la obligación que le impone este artículo, pagará el impuesto por todo el tiempo de omisión, salvo causa de fuerza mayor', por lo que no tiene asidero jurídico continuar con el cobro de impuestos luego de cesada o nunca generada la actividad que genera impuestos que sirven de base para el pago de los mismos, y en el caso particular que nos atañe, que dichas actividades se dan luego de declarado inconstitucional el referido párrafo del artículo 86 de la ley 106 de 1973." (Cfr. fojas 3 a 5 del expediente contentivo de la excepción).

Por su parte, la Juez Ejecutora Segunda del Municipio de Panamá, licenciada Diana C. Hernández, al corrérsele traslado de las excepciones que ocupan la atención, refutó los hechos que fundamentan la demanda, sin embargo, con respecto al hecho séptimo, señaló que: "Este hecho es cierto, por lo tanto, lo aceptamos. Existe, pero rechazamos su interpretación subjetiva". (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente contentivo de la excepción).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Conocidos los hechos que fundamentan la excepción por omisión de gestión de cobro, falta de legitimidad en el título ejecutivo y fuerza mayor promovida por la apoderada legal de **Rubén Darío González Guardia**, así como los antecedentes que dieron origen a la relación tributaria entre el prenombrado y la entidad municipal ejecutante, es preciso reiterar que la Procuraduría en el caso bajo estudio actúa en interés de la Ley.

Desde esta perspectiva, advertimos que el incidentista ha promovido tres (3) excepciones, esto es, por omisión de gestión de cobro, por falta de legitimidad en el título ejecutivo y por fuerza mayor.

Pues bien, con respecto a la excepción por omisión de cobro alegada, en el caso bajo estudio es preciso remitirnos al Acuerdo N°139 de 16 de septiembre de 2014, artículo quinto, donde señala lo siguiente:

"ARTÍCULO QUINTO: Cada Juez Ejecutor, podrá iniciar el cobro de las Deudas o Créditos Municipales, mediante el Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, cuando el Contribuyente esté en mora por 3 meses o más, la Tesorería Municipal haya hecho múltiples intentos de cobro sin éxito y adoptado las medidas que le permita la ley, para el cobro y aún así el contribuyente no paga".

Cabe observar, que de los hechos segundo y tercero que fundamentan el incidente de excepción, se dirigen a cuestionar el acto acusado de ilegal, porque omitió el cumplimiento de una gestión de cobro previo a su expedición. Luego, estos señalamientos expuestos por el incidentista, ponen de relieve que no niega la existencia de la obligación, sino que se ha faltado al cumplimiento de un trámite esencial del procedimiento.

En este marco, al analizar las constancias procesales, somos del criterio que en el caso bajo estudio, a pesar de no constar gestión de cobro previa al Auto Ejecutivo No.2650 de veintinueve (29) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), no podemos soslayar que la norma municipal antes citada, no establece que conlleva la extinción o modificación de la pretensión del ejecutante. Luego, advierte este Despacho que de comprobarse en el caso bajo examen, que hubo omisión en la gestión de cobro, no constituiría un hecho que legalmente impida, extinga o modifique la pretensión del ejecutante. Por tanto, mal podrá prosperar la omisión de gestión de cobro, como causa de extinción o modificación de la pretensión del ejecutante.

Con respecto a la excepción por falta de legitimidad en el título ejecutivo, en el hecho cuarto de la excepción promovida por la apoderada legal de **Rubén Darío González Guardia**, señala que la certificación de deuda a favor del Municipio de Panamá, porque debe estar certificada por un Contador Público Autorizado, que no consta careciendo de legitimidad el saldo.

Es importante señalar que de conformidad con el artículo 690 del Código Judicial, inciso segundo, “El no dar nombre técnico a una excepción no es motivo para que se desconozca el hecho que la constituya”.

Bajo esta perspectiva, en el hecho cuarto de la excepción en estudio, al parecer va dirigido a cuestionar la falta de legitimidad [o idoneidad] del título que origina la obligación tributaria, al carecer de certificación por Contador Público Autorizado.

Sobre este particular, advierte este Despacho que en el caso en estudio, es de singular importancia remitirnos al artículo 1779, numeral 2 del Código Judicial, donde señala lo siguiente:

“Art. 1779. Prestan mérito ejecutivo:

1. ...
2. Las copias de los reconocimientos y estados de cuenta a cargo de los deudores por créditos a favor del Tesoro Nacional, de los municipios, de las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades públicas del Estado;”

Bajo este panorama normativo, una vez analizados los argumentos de la apoderada legal de **Rubén Darío González Guardia** y las constancias procesales, observa este Despacho que no hay elementos que permitan dar por acreditada la excepción de falta de legitimidad [o idoneidad] del título ejecutivo, toda vez que consta la certificación emitida por el Tesorero Municipal de Panamá, de

once (11) de mayo de dos mil veinticuatro (2024), donde se reconoce a favor del Tesoro Municipal del Distrito la suma de cuatro mil novecientos veintisiete balboas con sesenta y siete centavos (B/4,927.67) (cfr. foja 1 del proceso de cobro coactivo), que conforme a la normativa legal antes citada, se constituye en el título que presta mérito ejecutivo. Por tanto, en el caso bajo estudio, no hay elementos que permitan acreditar la excepción por falta de legitimidad [o idoneidad] del título ejecutivo, por lo que deberá ser desestimada.

Con respecto a la excepción por fuerza mayor, en los hechos quinto y sexto, el excepcionante expone que la empresa identificada como Dolce Bella Hair Salon & Design con número de aviso de operación No. 8-363-704-2020-57418204, con número de aviso de operación No. 8-363-704-2020-57418204, se mantiene cancelada desde el 27 de abril de 2021, ya que por motivos de COVID-19 nunca inició operaciones, por su parte, la empresa SV COMPLIANCE, CONSULTING & ADVISORS mantiene un presunto inicio de operaciones para el 25 de junio de 2020, pero por motivo de la pandemia COVID-19 nunca pudo iniciar las operaciones. Aunado, en el hecho séptimo, señaló que el Municipio de Panamá con sus actuaciones contraviene lo dispuesto en la sentencia de 28 de diciembre de 2017, proferida por el Pleno de la corte Suprema de Justicia, donde indica que el Municipio de Panamá, no puede seguir generando impuestos por la falta de notificación del cese de operaciones de una empresa, en virtud del Principio de Legalidad Tributaria.

Al analizar los hechos antes expuestos y las constancias procesales, debemos observar que al parecer para el excepcionante la causa de fuerza mayor, derivan de los hechos acontecidos por la pandemia de Covid -19, pues impidió que las dos (2) empresas antes mencionadas pudieran iniciar sus operaciones, que conllevara la contraprestación o pago de la obligación tributaria.

Sobre este particular, advierte este Despacho que parcialmente le asiste la razón a la apoderada legal de **Rubén Darío González Guardia**, por las razones legales siguientes.

Para una mejor comprensión, es preciso remitirnos al artículo 34-D del Código Civil, que nos define lo siguiente:

“Artículo 34-D. Es fuerza mayor la situación producida por hechos del hombre, a los cuales no haya sido posible resistir, tales como los actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos, el apresamiento por parte de enemigos, y otros semejantes. (...).

Conforme a lo anterior, advierte este Despacho que es comprensible que producto de los acontecimientos de la pandemia Covid -19, muchos establecimientos comerciales de la localidad se pudieron ver impedidos para iniciar o continuar sus operaciones y en muchas ocasiones también afectados por las limitaciones y restricciones que en su momento impusieron las autoridades a la ciudadanía en general y a ciertos sectores de la economía.

En este contexto, en el caso bajo estudio no se puede soslayar que con las certificaciones emitidas por la Dirección General de Comercio Interior, se generan al menos indicios del estado de los establecimientos comerciales que aparecen a nombre de **Rubén Darío González Guardia**. Al respecto, observamos que mediante certificación emitida por la entidad pública antes mencionada, se certifica que el establecimiento Dolce Bella Hair Salon & Design, registrado a nombre de **Rubén Darío González Guardia** inició operaciones el día 25 de junio de 2020 y con fecha de cancelación el día 27 de abril de 2021, por motivo de la situación (de Covid 19) que no pudo iniciar operaciones.

En razón de lo anterior, con base en la certificación de Dirección General de Comercio Interior antes detallada, pudiese considerarse como probada la excepción de fuerza mayor en relación con el establecimiento Dolce Bella Hair Salon & Design, producto de los acontecimientos de Covid - 19, aunado que la no notificación del cese de operaciones no debió generar impuesto alguno por su omisión, tomando en consideración que mediante la Sentencia de veintiocho (28) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), proferida por la Corte Suprema de Justicia, resolvió que:

"DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la última frase del artículo 86 de la Ley 106 de octubre de 1973".

Por otra parte, con relación al establecimiento SV COMPLIANCE CONSULTING & ADVISORS que también aparece a nombre de **Rubén Darío González Guardia**, este Despacho es del criterio que en el caso bajo estudio, no hay elementos que permitan comprobar la excepción de fuerza mayor, en vista que con la certificación emitida por la Dirección General de Comercio Interior se ha certificado que su estado se encuentra vigente al día 9 de mayo de 2024 (cfr. foja 5 del expediente de cobro coactivo).

Por todo lo anteriormente expuesto, la Procuraduría solicita con todo respeto a la Sala, que se sirva declarar **PARCIALMENTE PROBADA**, la excepción por fuerza mayor promovida por la

Licenciada Ana Patricia Amarís A., en nombre y representación de **Rubén Darío González G.**, con relación al establecimiento Dolce Bella Hair Salon & Design, dentro del Proceso por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá, y desestime las otras excepciones aducidas.

III. Pruebas. Se **aduce** la copia autenticada del expediente por cobro coactivo contentivo del presente caso, que se encuentra en la Sala.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaría General