

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1712

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION

Panamá, 18 de septiembre de 2023

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

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

Expediente 376222023.

La firma forense Mulino & Mulino, actuando en nombre y representación de la sociedad **Dredging International de Panamá, S.A.**, interpone recurso de apelación en contra del **Auto Ejecutivo de Mandamiento de Pago 85A-2022-XLL de 21 de marzo de 2022**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el **Juzgado Ejecutor del Municipio de Colón** a la sociedad **Dredging International de Panamá, S.A.**

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. Antecedentes.

Según se desprende de las constancias procesales, el Juzgado Ejecutor del Municipio de Colón emitió el Auto Ejecutivo de Mandamiento de Pago 85A-2022-XLL de 21 de marzo de 2022, mediante el cual se libró mandamiento de pago a favor del mencionado municipio y en contra de la sociedad **Dredging International de Panamá, S.A.**, hasta la concurrencia de la suma de setecientos ochenta mil balboas con dieciocho centésimos (B/.780,000.18) (Cfr. foja 20 del expediente ejecutivo).

En esta línea, el Juzgado Ejecutor del Municipio de Colón emitió el Auto 84A-2022-XXL del veintiuno (21) de marzo de dos mil veintidós (2022), mediante el cual,

dicho juzgado decretó formal secuestro sobre los bienes muebles e inmuebles, dinero, cuentas bancarias, cuentas por cobrar y todo bien de valor que posea la empresa **Dredging International de Panamá, S.A.**, hasta la concurrencia de la suma descrita en el párrafo anterior, en concepto de impuestos por permisos de construcción, dejados de pagar a dicha municipalidad dentro del proyecto de dragado del cauce de navegación del norte del Río Gatún, licitado por la Autoridad del Canal de Panamá (Cfr. foja 19 del expediente ejecutivo).

Se observa de igual forma dentro del infolio, la Nota 113-D-PAIIM del 13 de julio de 2022, en donde el Director de Planificación Arquitectura e Ingeniería Municipal del Municipio de Colón pone en conocimiento del Tesorero del referido municipio que la empresa **Dredging International de Panamá, S.A.**, le fue adjudicado un contrato con la Autoridad del Canal de Panamá por un monto de treinta y nueve millones novecientos ochenta y tres mil ochocientos veintidós balboas con ochenta y dos centésimos (B/.39,983,822.00), para el trabajo de dragar 4.6 millones de metros cúbicos (m³) en un recorrido de 19.6 kilómetros (km), los cuales fueron realizados dentro del distrito de Colón. Se informó además, que dicho contrato debe ser tasado al 2% del valor tributario en el rubro de impuestos de construcción, para lo cual se calcula una cifra a pagar de setecientos noventa y nueve mil seiscientos setenta y seis balboas con cuarenta y cinco centésimos (B/.799,676.45), como saldo total para cumplir con el permiso de construcción final (Cfr. foja 58 del expediente ejecutivo).

En virtud de lo anterior, la firma forense Mulino & Mulino, actuando en nombre y representación de la sociedad **Dredging International de Panamá, S.A.**, el **15 de noviembre de 2022**, presentó un recurso de apelación en contra del **Auto Ejecutivo de Mandamiento de Pago 85A-2022-XLL de 21 de marzo de 2022**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el **Juzgado Ejecutor**

del Municipio de Colón a la mencionada empresa (Cfr. fojas 5-11 cuaderno judicial).

Al sustentar sus pretensiones, la apoderada judicial de la empresa ejecutada ha sostenido que el impuesto al permiso de construcción que se pretende cobrar guarda relación con el proyecto de Ampliación del Canal de Panamá, cuyo contratante y destinatario final era la Autoridad del Canal de Panamá; que las obras que ha realizado su representada no se ejecutaron en el distrito de Colón, por tanto las autoridades colonenses carecen competencia para aplicar dichos impuestos; que por mandato constitucional las obras de la Autoridad del Canal de Panamá o ejecutadas en favor de ella no están sujetas a impuestos, tasas, ni contribuciones, ya sean de carácter nacional o municipal; que no consta en ninguna parte del dossier, documento alguno que preste mérito ejecutivo; y finalmente que en ningún momento se le ha enviado a su representada gestión de cobro, sino que se procedió directamente a emitir los autos que son objeto de la causa que nos ocupa (Cfr. fojas 5-11 del cuaderno judicial).

Por su parte, el Juzgado Ejecutor del Municipio de Colón, al oponerse al recurso de apelación presentado por la actora, ha sostenido que la parte norte del Lago Gatún pertenece al Distrito de Colón, por lo que el argumento de que el dicho municipio carece de competencia no tiene asidero; que si bien la Autoridad del Canal de Panamá se encuentra exenta del pago de tributos, la obra de dragado fue ejecutada por una empresa privada y no por la misma Autoridad; sobre la falta de título ejecutivo, argumenta que consta en el expediente el documento firmado por el Arquitecto Municipal dirigido al Tesorero Municipal, en donde se detalla el monto adeudado por la empresa (Cfr. fojas 35-37 del cuaderno judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al analizar el recurso de apelación en estudio, estimamos pertinente señalar que de acuerdo con los artículos 1132, 1137 y 1640 del Código Judicial, este medio

de impugnación debe anunciarse dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de dicha resolución y, a partir de ese momento, sustentarse dentro de los cinco (5) días siguientes.

Tomando en consideración lo anotado, observamos que el **11 de noviembre de 2022** la sociedad **Dredging International de Panamá, S.A.**, se notificó del Auto 85A-2022-XLL del veintiuno (21) de marzo de dos mil veintidós (2022), por cuyo conducto se libró mandamiento de pago en su contra, y posteriormente, el **15 de noviembre de 2022**, sustentó el recurso de apelación en contra de dicha decisión; lo que nos permite determinar que el citado medio de impugnación fue presentado dentro de los plazos que establecen las normas citadas en el párrafo anterior (Cfr. fojas 68 del expediente ejecutivo y 5-11 del cuaderno judicial).

Así las cosas, este Despacho observa que la causa que nos ocupa tiene su génesis en los impuestos municipales por permisos de construcción que el Municipio de Colón estima se le adeudan, a razón del proyecto de dragado del cauce de navegación del norte del Lago Gatún; en virtud del contrato otorgado por la Autoridad del Canal de Panamá a la empresa **Dredging International de Panamá, S.A.**, por un monto de treinta y nueve millones novecientos ochenta y tres mil ochocientos veintidós balboas con ochenta y dos centésimos (B/.39,983,822.00), para el trabajo de dragar 4.6 millones de metros cúbicos (m3) en un recorrido de 19.6 kilómetros (km). Según consta en autos, dicho impuesto municipal asciende a la suma de setecientos ochenta mil balboas con dieciocho centésimos (B/.780,000.18).

Definido lo anterior, se hace menester analizar lo que nos dice la normativa aplicable a la situación en estudio. Para ello, citaremos la parte pertinente de tres cuerpos legales: la Ley 106 de 1973 sobre Régimen Municipal; la Ley 19 de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá; y el Acuerdo N° 101-40-25 de 16 de agosto de 2011, sobre régimen impositivo del Municipio del Colón.

En esta línea, debemos señalar que los permisos y licencias para construcción se encuentran regulados en el numeral 4 del artículo 76 de la Ley 103 de 1973, que su letra expone:

“Artículo 76. Los Municipios fijarán y cobrarán derechos y tasas sobre la prestación de los servicios siguientes:

1....

4. Licencias para construcciones de obras;...” (La negrita es nuestra).

Por su parte, el artículo 43 de la Ley 19 de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, reza de la siguiente manera:

“Artículo 43. La Autoridad está exenta del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, **con excepción de** las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, **tasas por servicios públicos** y lo que dispone el artículo 39 de esta ley.” (La negrita es nuestra).

Ahora bien, el Acuerdo N° 101-40-25 de 16 de agosto de 2011, “Por el cual se Reorganiza y Actualiza el Régimen Impositivo del Municipio de Colón y se dictan otras disposiciones sobre esta materia”, en su artículo 4 (numeral 43), señala lo siguiente:

“Artículo 4. GLOSARIO. Para los fines pertinentes del presente Acuerdo, los términos tributarios que a continuación se detallan se entenderán así:

...

43. **TASAS:** **Clase de tributo** cuya base imponible es la utilización de un bien de dominio público, **la prestación de un servicio público** o la realización por la administración de una actividad que afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo” (Lo destacado es nuestro).

Luego, al analizar las normas transcritas, podemos determinar que el monto de setecientos ochenta mil balboas con dieciocho centésimos (B/.780,000.18), en concepto de permiso de construcción es un servicio público, **se encuentra**

enmarcado dentro de los supuestos que establece la ley sobre la excepciones de las que se encuentra exenta la Autoridad del Canal de Panamá.

En este mismo orden de ideas, también es importante mencionar que el artículo 11 de la Ley 37 de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública” establece que:

“Artículo 111. Cuando las obras sean financiadas por el Estado y ejecutadas por empresas privadas, éstas deberán pagar obligatoriamente a los municipios, los impuestos o las tasas correspondientes” (La negrita es nuestra).

Es por ello, que el permiso de construcción emitido por el Municipio de Colón constituye un servicio público que tiene un cargo económico, siendo un servicio que de acuerdo a la citada normativa, el Tesorero Municipal se encuentra en facultad de cobrar.

De lo anterior, es necesario tener claro que no es lo mismo el pago de una tasa por la emisión de un permiso de construcción, que el pago de un impuesto por construcción, ya que este último va encaminado a la actividad en sí de una obra, y el primero es por expedición de una licencia para construcciones de obras.

Al respecto, vale la pena citar la Sentencias de 6 de agosto de 2004, en donde la Sala Tercera hace una clara distinción sobre lo que se debe entender por permiso de construcción e impuesto de construcción, en el siguiente tenor:

“La Sala advierte, contrario a lo expuesto por la apoderada judicial de la parte actora, que la norma legal citada en el párrafo precedente exige la tramitación del permiso de construcción para todo tipo de proyecto, sin excepción alguna y sin distinguir si la obra a realizar es o no de trascendencia nacional. En este punto, es necesario aclararle a la demandante que, el hecho que la obra esté exonerada del pago del impuesto de construcción - situación que, en todo caso, no le corresponde deslindar a la Sala en este momento- no significa que asimismo esté exenta de cumplir con el requisito del permiso de construcción, pues son cuestiones distintas y separadas.” (La negrita es nuestra).

Aunado a todo lo anterior, debemos recordar que en virtud del artículo 1777 del Código Judicial, en los procesos ejecutivos como el que nos ocupa **no se pueden debatir cuestiones que debieron ser objeto de recursos en la vía gubernativa.**

En efecto, según se desprende de las constancias procesales, a través del recurso de apelación bajo estudio, lo que realmente pretende la sociedad es debatir actuaciones propias de la Tesorería Municipal del distrito de Colón, que ésta desarrolla en el ejercicio de las funciones administrativas que le sean inherentes, y no las llevadas a cabo por el Juzgado Ejecutor del Municipio de Colón una vez iniciado el proceso por cobro coactivo que se sigue en su contra.

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera se pronunció mediante la Sentencia 17 de febrero 2016, así:

“Una vez el Tribunal se adentra en el examen de la apelación propuesta, observa que el Proceso Ejecutivo de cobro coactivo se inicia con la certificación expedida por el Tesorero Municipal del Municipio de Panamá, fechada 16 de octubre de 2008, ampliada el 26 de marzo de 2015, en esta última dicho funcionario reconoce que la sociedad ejecutada, contribuyente municipal No. 02-2004-1051 le adeuda al Tesoro Municipal la suma de B/.25,340.10, en concepto de impuestos municipales morosos.

Analizadas las constancias procesales, advierte esta Sala que la pretensión de la recurrente es que se revise la ejecutoriedad del acto administrativo generador de la obligación de la sociedad, puesto que no consta en el expediente que la misma haya notificado por escrito al Tesorero Municipal sobre el cese de sus operaciones, tal como lo dispone el artículo 86 de la ley 106 de 1973, situación que no puede ser planteada dentro del proceso ejecutivo, en atención a lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial, ya que este tema debió ser tratado ante la Tesorería Municipal que dictó la certificación de reconocimiento de deuda, en la vía gubernativa y en última instancia, ante esta Sala, por medio de los recursos contenciosos previstos para la anulación de los actos administrativos.

...

Lo anterior implica que la Sala dentro de los procesos por jurisdicción coactiva tiene la función de revisar las actuaciones procesales del Juzgado Ejecutor, a fin de determinar si sus actos fueron dictados conforme a Derecho.

Al no fundamentarse el recurso de apelación por actuaciones del Juez Ejecutor ni por hechos originados dentro del proceso ejecutivo, lo procedente es declarar NO VIABLE el recurso presentado.

Por todo lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados, se sirvan declarar **NO VIABLE** el recurso de apelación interpuesto por la firma forense Mulino & Mulino, actuando en nombre y representación de la sociedad **Dredging International de Panamá, S.A.**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el **Juzgado Ejecutor del Municipio de Colón**.

IV. Pruebas. Se aduce la copia autenticada del expediente ejecutivo relativo al presente caso, que ya reposa en el Tribunal.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General