

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACION

Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo.
(Excepción de Prescripción).

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

Expediente 1265822025.

Vista Número 1934

Panamá, 17 de diciembre de 2025

El Licenciado Carlos Alberto González Guiraud, actuando en nombre y representación de **Carlos Alberto Guerra**, interpone excepción de prescripción, 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. Antecedentes.

Dentro de la documentación incorporada en el caso, se observa el documento titulado "Reconocimiento de Deuda", suscrito por el Tesorero del Municipio de Panamá, debidamente autenticado por un Contador Público Autorizado de la Tesorería Municipal; como complemento. Dentro del mismo expediente se evidencia un "Estado de Cuenta" emitido, por la Dirección de Administración Tributaria del Municipio de Panamá, ambos documentos registran fecha de diez (10) de mayo de 2017, igualmente, en ambos documentos se pone de manifiesto que **Carlos Alberto Guerra**, con número de contribuyente 01-1978-171, adeuda al Erario Municipal la cantidad de dos mil trescientos dieciséis balboas con cuarenta centésimos (B/.2,316.40) (Cfr. fojas 1 y 2 del expediente ejecutivo).

Producto de lo anterior, el Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá expidió el **Auto Ejecutivo No. 251-17-J.E.I. de veintinueve (29) de mayo de dos mil diecisiete (2017)**, por el cual libró mandamiento de pago en contra de **Carlos Alberto Guerra**, basado en el **Reconocimiento y el Estado de Cuenta**, debidamente certificado por un **Contador Público Autorizado**,

documentación que **presta mérito ejecutivo**, al tenor de lo establecido en el artículo 1613 (numeral 15) del Código Judicial, y en atención al hecho notorio que la parte deudora no ha cumplido con el pago de sus obligaciones. (Cfr. foja 5 del expediente ejecutivo).

Ese Auto Ejecutivo fue librado por el monto de **dos mil trescientos dieciséis balboas con cuarenta centésimos (B/.2,316.40), en concepto de impuestos municipales morosos, recargos e intereses, tributos, tasas, contribuciones, derechos o multas, más los gastos judiciales que se generen en el proceso, el cual le fue notificado personalmente el 25 de junio de 2025** (Cfr. foja 5 del expediente ejecutivo, reverso).

Habida cuenta de lo arriba expuesto, el día 2 de julio de 2025, **Carlos Alberto Guerra**, a través de su abogado, presentó la excepción de prescripción que nos ocupa.

Por otra parte, argumenta la entidad ejecutante que, *“... El Auto Ejecutivo, interrumpe la prescripción porque es una gestión de cobro del juez ejecutor, que demuestra que el Municipio de Panamá solicitó una acción judicial para recuperar la deuda desde el 29 de mayo de 2017 y que el deudor fue notificado el 25 de junio de 2025. Adicionalmente manifiesta que, ... el ejecutado reconoció la obligación mediante abono realizado en caja del Municipio el 19 de mayo de 2022... reconociendo su obligación de tal forma que no han transcurrido los 5 años ininterrumpidos que debe alegar y probar el recurrente (...).”* (Lo subrayado es nuestro).

Concluye la Juez Primera Ejecutora del Municipio, solicitando que, *“... se declare no probada la excepción de prescripción y su corrección, ya que no cumplen con los aspectos de fondo, y la prescripción alegada fue interrumpida con las acciones judiciales efectuadas por el Municipio de Panamá y por el abono y reconocimiento de la deuda realizado por el contribuyente.*

...” (Cfr. fojas 25-26 del cuaderno judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al revisar el contenido de las constancias procesales, observamos que la excepción de prescripción se presentó dentro del plazo de los ocho (8) días al que se refiere el artículo 1682 del Código Judicial, que dispone:

“Artículo 1682. Dentro de los ocho días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, puede el ejecutado proponer las excepciones que crea le favorezcan; pero no se suspenderá la práctica de las diligencias ejecutivas, las cuales deben adelantarse hasta poner el proceso en estado de dictar auto de remate, para aguardar la decisión sobre las excepciones que se hayan propuesto.” (La negrita es nuestra).

Nuestra afirmación, se sustenta en que la notificación del Auto Ejecutivo se produjo el **miércoles 25 de junio de 2025**, y la interposición de la acción en estudio fue **el miércoles 2 de julio de 2025 y su corrección el día 4 de julio de 2025** (Cfr. fojas 5 del expediente ejecutivo, reverso y fojas 3-7, 10-14 del cuaderno judicial).

Por su parte, el **Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá**, al contestar la excepción de prescripción en estudio, solicitó que se declare no probado la acción en examen; indicando, en lo medular que, *“... el ejercicio de la acción de cobro se realizó en tiempo oportuno; además que, “... Negamos que haya transcurrido el tiempo ininterrumpido para que se declare la prescripción...”*.

A propósito de la deuda, es importante reiterar que esta, surge en concepto de recargos, sanciones e impuestos de circulación de dos vehículos con los números de placa 142917 y 226210 propiedad de **Carlos Alberto Guerra, contribuyente municipal N°. 01-1978-171**, los cuales se detallan en el estado de cuenta visible a foja 2 del expediente ejecutivo. Veamos:

- **Multa de Ingeniería -143; octubre de 2012, B/. 700.00.**
- **Vehículo con placa 142917; de septiembre de 2009 a septiembre de 2016, la suma de B/.669.80.**
- **Vehículo con placa 226210; de abril de 2007 a abril de 2017, la suma de B/.946.60.**

Con relación a estos vehículos, de los cuales el recurrente manifiesta que fueron declarados pérdida total y que no están en su posesión desde hace más de diez (10) años y por el transcurso del tiempo, el Municipio los debió inactivar; manifiesta el Juzgado Primero Ejecutor que, *“... si eso fuera así debió acudir a la vía gubernativa a solicitarlo, tal como lo señala la norma invocada por el propietario de estos..., debió comparecer presentando los requisitos tal como se establece en el*

artículo sexto de la ley precitada..." esto en alusión al Acuerdo N°. 64-A del 6 de julio de 2012¹, que señala lo siguiente. Veamos: (Cfr. foja 25 del expediente judicial)

"ARTÍCULO SEXTO: Para que el Municipio proceda a retirar de circulación un vehículo, el propietario deberá presentar los siguientes documentos:

1. Último recibo de pago del impuesto de circulación.
2. Recibo de pago de la certificación larga para retiro de circulación.
3. Original y copia del Registro Único de Propiedad Vehicular con la observación de "Retiro de Circulación.
4. Paz y Salvo Municipal.
5. Copia de la cédula del propietario.
6. Si es un tercero el que está realizando el trámite, debe presentar la autorización del propietario por escrito y adjuntar fotocopia de ambas identificaciones.

Parágrafo: Se exceptúa los vehículos que no hayan pagado el impuesto de circulación por tres años consecutivos o más, los cuales se podrán acoger a lo establecido en el Artículo quinto del presente Acuerdo antes de proceder a retirarlo de circulación.

Dicho lo anterior, reiteramos que, ante el incumplimiento en el que incurrió **Carlos Alberto Guerra**, el Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá expidió el **Auto Ejecutivo N°. 251-17-J.E.I. de veintinueve (29) de mayo de dos mil diecisiete (2017), por el cual libró mandamiento de pago** en contra del recurrente, por la cantidad descrita en párrafos anteriores, basado en el **Reconocimiento** y el **Estado de Cuenta, debidamente certificado por un Contador Público Autorizado**, que prestan mérito ejecutivo conforme a lo dispuesto en el artículo 1613 (numeral 15) del Código Judicial, que dice:

"Artículo 1613. Son títulos ejecutivos:

...

15. Las certificaciones expedidas por bancos, cajas de ahorros y asociaciones de ahorros y préstamos, debidamente autorizados para explotar sus actividades económicas de conformidad con la ley, en las que dichas entidades hagan constar los saldos acreedores que arrojen sus libros de contabilidad contra el demandado, siempre que tales certificaciones sean revisadas por contador público autorizado..."

¹ Gaceta Oficial Digital N° 27094 de martes 7 de agosto de 2012.

Ahora bien, como parte del análisis que corresponde efectuar ante la controversia planteada, resulta importante hacer algunas consideraciones acerca de las prescripciones a las obligaciones resultantes de los impuestos municipales, de conformidad con el ordenamiento jurídico municipal, por lo que procederemos a citar las disposiciones respectivas en el orden siguiente:

- De la **Ley 106 de 8 de octubre de 1973**, sobre régimen municipal, publicado en la Gaceta Oficial 17458 de 24 de octubre de 1973, nos permitiremos citar el artículo 96, contenido en el Título II que se refiere a la hacienda municipal, Capítulo V, sobre el procedimiento para el cobro de impuestos o contribuciones municipales, veamos:

"Artículo 96. Las obligaciones resultantes de los impuestos municipales **prescriben a los cinco (5) años** de haberse causado."
(Lo destacado es de este Despacho).

Sobre este aspecto, la Sala Tercera ha explicado en Sentencia de seis (6) de abril de dos mil dieciséis (2016), lo que en lo medular dice:

Con respecto al tema de las prescripciones de impuestos municipales, el artículo 96 de la ley 106 de 1973, sobre el Régimen Municipal, decreta que la prescripción para el pago de impuestos municipales es de cinco años, contados desde que se causa la obligación.

En este sentido, vemos que tanto el artículo 669 del Código Judicial como el artículo 1649-A del Código de Comercio, regulan lo relativo a interrupción del término de prescripción, y disponen lo siguiente:

"Artículo 669. La presentación de la demanda interrumpirá el término para la prescripción de cualquier pretensión, que se intente, siempre que antes de vencerse el término de la prescripción se haya notificado la demanda, o se haya publicado en un periódico de circulación nacional diaria o en la Gaceta Oficial un edicto emplazatorio o un certificado del Secretario del Juzgado respectivo en el cual se haga constar dicha presentación.

"Artículo 1649-A. La prescripción se interrumpirá por la presentación de la demanda, conforme al Código Judicial, por el reconocimiento de las obligaciones o por renovación del documento en que se funde el derecho del acreedor.

Se considera la prescripción como no interrumpida por la demanda si el actor desistiere de ella, o fuese desestimada, o caducara la instancia.

Empezará a contarse nuevamente el término de la prescripción, en caso de reconocimiento de las obligaciones, desde el día en que se haga; en el de renovación desde la fecha de nuevo título, y si en él se hubiere prorrogado el plazo del cumplimiento de obligación, desde que este hubiere vencido."

- De la **Ley 37 de 29 de junio de 2009**, que descentraliza la administración pública, publicada en la Gaceta Oficial 26314 de 30 de junio de 2009, haremos mención de los artículos 108 y 109, del Título X, sobre la obligación tributaria municipal, Capítulo I, respecto a las formas de pago y prescripciones, veamos:

"Artículo 108. Los impuestos, contribuciones, derechos, rentas y tasas fijadas en el Régimen Impositivo por el Municipio serán pagados en la Tesorería Municipal y/o los agentes de cobros que se autoricen por Acuerdo Municipal..." (Lo resaltado es de este Despacho).

"Artículo 109. La prescripción puede ser de oficio o por solicitud del interesado, para lo cual deberá probar que tiene derecho, por la vía administrativa, sin perjuicio de que la pueda probar judicialmente." (Lo resaltado es nuestro).

- De la **Ley 76 de 13 de febrero de 2019**, que aprueba el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial 28714-B de 14 de febrero de 2019, haremos referencia del artículo 1, respecto a su ámbito de aplicación, así como los artículos 88 y 89, respecto al plazo y cómputo de prescripción. Veamos:

"Artículo 1. Ámbito de aplicación. Este Código establece los principios básicos y las normas fundamentales que constituye el régimen jurídico del sistema tributario y **es aplicable a todos los tributos nacionales**. Este Código se aplicará en forma supletoria a los tributos aduaneros, municipales y contribuciones especiales de seguridad social." (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

"Artículo 88. Plazo y cómputo de prescripción. El plazo y cómputo general de prescripción **tienen el objetivo de mantener la cuenta corriente de los contribuyentes saneada con las deudas tributarias efectivamente cobrables**.

Prescriben de oficio y en forma automática:

1. A los doce años, los impuestos indirectos, y **a los cinco años, los impuestos directos**." (Lo resaltado es de este Despacho).

Al observar las normas citadas, podemos afirmar que en efecto las obligaciones municipales cuentan con un término de prescripción para ser exigibles, y que el mismo corresponde a cinco (5) años desde el momento en que éste es causado, aunado al hecho, que de conformidad con la ley

especial de descentralización de los gobiernos locales y el Código Tributario aplicable supletoriamente a los tributos municipales, **la prescripción puede decretarse de oficio y de manera automática**, con la finalidad que **se le exija al contribuyente pagar las deudas reales y no ficticias**, por el tiempo transcurrido.

“Artículo 14. Si en los Códigos de la República se hallaren algunas **disposiciones incompatibles entre sí**, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1...

2. Cuando **las disposiciones tengan una misma especialidad** o generalidad y se hallaren en un mismo Código, **se preferirá la disposición consignada en el artículo posterior**, y si tuviere en **diversos** códigos o **leyes**, **se preferirá** la disposición del Código o **ley especial sobre la materia** de que se trate.”

“Artículo 36. Estimase **insubsistente una disposición legal** por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o **por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia** a que la anterior disposición se refería.”

Por consiguiente, esta Procuraduría es del criterio que el Municipio de Panamá está llamado a cumplir con los parámetros legales establecidos en la ley especial de descentralización aplicable a todos los municipios del país, así como las recientes normas tributarias atribuidas al ámbito municipal con el fin de depurar las deudas y que de esa forma prevalezcan las cuentas que puedan ser realmente cobrables a los contribuyentes.

Indicamos lo anterior, pues pese a que la ley especial de descentralización emitida en el año 2009 promulgó su vigencia hasta el año 2014 y se modificó por medio de la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, lo cierto es que sus disposiciones regulan la materia tributaria municipal de manera más integral, dejando insubsistente el artículo 34 del Acuerdo 40 de 2011, respecto a la prohibición de atender las prescripciones de manera oficiosa, tal como lo establece el Código Judicial al determinar los presupuestos para la interpretación y aplicación de las leyes, así como su derogatoria tácita.

En este orden de ideas, cobra relevancia los parámetros contemplados en la ley general de procedimiento administrativo, a saber, Ley 38 de 31 de julio de 2000, específicamente en su artículo 96, respecto al anuncio de los recursos que pueden interponerse frente a una decisión, veamos:

“Artículo 96. En la notificación de la **resolución que resuelva una instancia**, **se indicará los recursos que procedan y el término**

para interponerlos. La omisión en la indicarán de los recursos que procedan, quedará subsanada por la interposición de éstos por el interesado, o por el allanamiento o conformidad del interesado con la decisión.”

La disposición citada, permite a este Despacho efectuar una analogía, en atención a la responsabilidad de la administración de informar al administrado sobre los recursos que tiene a bien presentar si no comparte el criterio vertido en una actuación administrativa, con el fin que éste pueda hacer valer su derecho, ya que lo mismo ocurre ante la jurisdicción coactiva en el momento en que es emitido el Acuerdo Municipal por el cual se libra mandamiento de pago, pues de esta manera el deudor podría hacer valer la excepción de prescripción ante la vía administrativa.

Lo anterior, a juicio de esta Procuraduría, permitiría por una parte que, las deudas exigibles a los contribuyentes morosos sean las correctas, pues la autoridad municipal procedería a efectuar una revisión de los montos pendientes por cobrar, y, por otra parte, que el Tribunal Contencioso Administrativo no se congestione con las actuaciones que pueden ser resueltas por la vía administrativa, tal como bien señala la ley de descentralización.

En ese mismo orden, el ejecutado busca probar su excepción de prescripción a través de la vía judicial, y ante este escenario, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 1682 del Código, con el fin de corroborar si la excepción de prescripción invocada se presentó dentro del término correspondiente:

“Artículo 1682. Dentro de los ocho días siguiente a la notificación del mandamiento ejecutivo, puede el ejecutado proponer las excepciones que crea le favorezcan; pero no se suspenderá la práctica de las diligencias ejecutivas, las cuales deben adelantarse hasta poner el proceso en estado de dictar auto de remate, para aguardar la decisión sobre las excepciones que se hayan propuesto.” (Lo resaltado es de este Despacho).

Tomando en consideración que el **Auto Ejecutivo N°. 251-17-J.E.I. de veintinueve (29) de mayo de dos mil diecisiete (2017)**, por medio del cual el **Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá** libró mandamiento de pago en contra de **Carlos Alberto Guerra**, quien se notificó el 25 junio de 2025 y que la excepción de prescripción fue promovida el 2 de julio y su corrección el 4 de julio del mismo año; es decir, dentro de los ocho (8) días hábiles que señala el artículo 1682 del Código

Judicial, queda claro que **se encuentra dentro del término para su admisión** (Cfr. foja 5 del expediente ejecutivo, reverso y fojas 3-7, 10-14 del expediente judicial).

Aclarado lo anterior, esta Procuraduría debe enfatizar que el **Municipio de Panamá** no puede tomar en cuenta para el cobro de los impuestos adeudados por el recurrente, **aquellos que se generaron entre el mes de abril de 2007 hasta abril de 2017, porque están prescritos**, debido a que en ese periodo **ha transcurrido el término de cinco (5) años contemplado en el artículo 96 de la Ley 106 de 1973, para que operara la prescripción de la deuda**; y, en consecuencia, el derecho de ejecución de la acción para el cobro de esos impuestos (Cfr. foja 2 del expediente ejecutivo).

En cuanto a las multas señaladas por el Juzgado Ejecutor, igualmente, se encuentran prescritas hasta octubre 2012, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Tributario, en sus artículos 88 y 89, específicamente en los numerales y literales correspondientes a **las sanciones que se deriven producto del incumplimiento en las obligaciones tributarias**, que dicen así:

“Artículo 88. Plazo y cómputo de prescripción. El plazo y cómputo general de prescripción **tienen el objetivo de mantener la cuenta corriente de los contribuyentes saneada con las deudas tributarias efectivamente cobrables. Prescriben de oficio y en forma automática:**

1...

2. A los tres años:

a....

b. La facultad de la Administración Tributaria para imponer **sanciones tributarias**, contados desde la fecha en que se cometió la infracción sancionable, incluyendo la evasión fiscal administrativa por determinaciones adicionales.” (Lo destacado es de este Despacho).

“Artículo 89. Cómputo del plazo...

...

El cómputo del plazo de prescripción, previsto en el artículo anterior, **al término de tres años**, se contará en los casos previstos en los literales a y b, para determinar la obligación adicional, desde el día siguiente al vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación o determinación voluntaria...” (Lo resaltado es nuestro).

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera se pronunció mediante la Sentencia de 21 de diciembre de 2015, así:

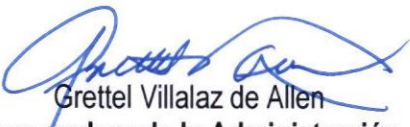
“...Ante lo expuesto, se concluye que están prescritos los impuestos municipales causados entre el 30 de enero de 1990 y el 30 de septiembre de 1996, toda vez que el Auto ejecutivo dictado por el Juez Ejecutor del Municipio de Panamá, el 6 de septiembre de 2001, interrumpió la prescripción de la obligación de pagar los impuestos originados cinco años antes de dictado dicho auto.

...En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA...PROBADA PARCIALMENTE la Excepción de Prescripción, en cuanto a los impuestos municipales generados desde el mes de enero de 1997, hasta noviembre de 2009...”

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar **PROBADA** la excepción de prescripción promovida por el Licenciado Carlos Alberto González Guiraud, actuando en nombre y representación de **Carlos Alberto Guerra** dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el **Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá**.

III. Pruebas. Se **aduce** las copias autenticadas de los expedientes ejecutivos relativos al presente caso, que ya reposan en el Tribunal.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General