

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1947

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION

Panamá, 10 de diciembre de 2024

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

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

Expediente 1187652024.

El Licenciado Ameth Cerceño Burbano, actuando en nombre y representación de **Ana Mutis Hernández**, interpone excepción de prescripción de la obligación, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor Segundo 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.

De la lectura de las evidencias procesales, se advierte que el 12 de octubre de 2023, la Dirección de Administración Tributaria del Municipio de Panamá, expidió un Estado de Cuenta en contra de **Ana Mutis Hernández**, por la suma de veintiún mil trescientos setenta y cinco balboas (B/.21,375.00), documento que está debidamente autenticado por un Contador Público Autorizado (Cfr. foja 3 del expediente ejecutivo principal).

En ese sentido, el 12 de octubre de 2023, el Tesorero del Municipio de Panamá expidió un documento denominado "Reconocimiento" en contra de **Ana Mutis Hernández**, por la misma cantidad descrita en el párrafo anterior, en concepto de rentas, impuestos y recargos (Cfr. foja 2 del expediente ejecutivo principal).

Debido al incumplimiento registrado en el pago de esa deuda, el Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá expidió el **Auto Ejecutivo 6417 de 30 de octubre de 2023**, por cuyo conducto declaró que la obligación era clara, líquida y exigible, por lo que libró mandamiento de pago

en contra de **Ana Mutis Hernández**, hasta la concurrencia de la suma de veintiún mil trescientos setenta y cinco balboas (B/.21,375.00), en concepto de impuestos, multas, recargos e intereses, más los gastos judiciales que se generen en ese proceso; cuyos sustentos del recaudo ejecutivo son el reconocimiento y el estado de cuenta, previamente descritos, quien **se notificó el 23 de septiembre de 2024** (Cfr. foja 10 del expediente ejecutivo principal).

Seguidamente, el Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá, expidió el **Auto de Secuestro 6418 de 30 de octubre de 2023**, por medio del cual decretó formal medida cautelar de secuestro sobre cualquiera 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 de la deudora, hasta la concurrencia de la cantidad de veintiún mil trescientos setenta y cinco balboas (B/.21,375.00) (Cfr. foja 2 del expediente de secuestro).

Producto de lo que antecede, el 02 de octubre de 2024, la señora **Ana Mutis Hernández** otorgó poder especial a favor del Licenciado Ameth Cerceño Burbano, para que asumiera la representación de la mencionada contribuyente en el proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Segundo Ejecutor del Municipio de Panamá (Cfr. foja 2 del cuaderno judicial).

En ejercicio del poder que le fue otorgado, el **02 de octubre de 2024**, el Licenciado Ameth Cerceño Burbano, actuando en nombre y representación de **Ana Mutis Hernández**, interpuso una excepción de prescripción de la obligación (Cfr. fojas 3-5 del cuaderno judicial).

Por otra parte, la Jueza del Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá manifiesta que difiere de lo planteado por el abogado de la excepcionante, porque la misma incumplió con su obligación, y en su escrito no da razón de su omisión, pese a que ésta es exigible de conformidad con los artículos 16 y 17 del Decreto Municipal 2202 de 29 de diciembre de 2014, por lo que pide que se declare no probada la excepción planteada (Cfr. fojas 9-12 del cuaderno judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

De las constancias procesales, se advierte que el Licenciado Ameth Cerceño Burbano, en representación de **Ana Mutis Hernández**, ha promovido un escrito de excepción de prescripción de la obligación, en el que sostiene que la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá emitió la Resolución 230-STL-2019 de 1 de abril de 2019, en la que se resolvió sancionar a su mandante con una multa de veintiún mil trescientos setenta y cinco balboas (B/21,375.00), en su condición de responsable de la obra, por no poseer la zonificación asignada y el cese de la operación comercial; que la interesada no activó su derecho de oposición; que entre el 2019 al 30 de octubre de 2023, no recibió alguna notificación o gestión de parte de la Tesorería Municipal para el cobro de la cantidad adeudada; el trámite pasó al Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá, el cual expidió el Auto Ejecutivo; que el 30 de octubre de 2023 al 23 de septiembre esa autoridad judicial no realizó gestión alguna para la realización del pago; el artículo 34 del Acuerdo Municipal 40 de 2011 y el artículo 96 de la Ley 106 de 1973, establecen que las obligaciones resultantes de los impuestos municipales prescriben a los cinco (5) años de haberse causado; el artículo 669 del Código Judicial y el artículo 1649-A del Código de Comercio contienen el procedimiento de interrupción de la prescripción; el artículo 1650 del Código de Comercio prevé el momento en que empezará a correr el término de prescripción; el Auto Ejecutivo equivale a la presentación de la demanda e interrumpe la prescripción; y, que la obligación está prescrita (Cfr. fojas 3-5 del cuaderno judicial).

En virtud de lo fundamentado por el apoderado de la ejecutada, en lo concerniente a la excepción impetrada y descrita en párrafos precedentes, resulta oportuno efectuar un análisis jurídico frente a la controversia planteada, al respecto, 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

Segundo 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).

- 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).

- Del **Acuerdo 40 de 19 de abril de 2011**, por el cual se reorganiza y actualiza el sistema tributario del Municipio de Panamá, publicado en la Gaceta Oficial 26787 de 18 de mayo de 2011, citaremos el artículo 34:

“Artículo 34. Las obligaciones de los impuestos municipales prescriben a los cinco (5) años de haberse causado. Esto **incluye tasas, derechos y contribuciones** municipales. La solicitud de **prescripción** deberá ser alegada ante **la Junta Calificadora del Concejo Municipal, por el contribuyente** y no podrá ser decretada de oficio. En los casos que medie un proceso por jurisdicción coactiva, **el contribuyente deberá apegarse a lo que establece el Código Judicial** Panameño.” (La negrita es nuestra).

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 ficticias 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.

Por otra parte, como si no fuere suficiente, en el Acuerdo 40 de 2011, aplicable al Municipio de Panamá, se determina que las prescripciones de los impuestos municipales pueden ser decretadas a solicitud del contribuyente ante la Junta Calificadora del Concejo Municipal aplicando las normas contenidas en el Código Judicial, y en ese sentido, podemos concluir que **la autoridad local puede resolver las prescripciones administrativamente.**

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.

Sin embargo, en las constancias que reposan en los cuadernos ejecutivos y el judicial, queda claro que el **Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá**, no ejerció ningún tipo de acción

de manera oficiosa respecto a los impuestos pendientes de pagar, por el contrario, señala que tales montos se mantienen activos.

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

"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." (Lo resaltado es de este Despacho).

Tomando en consideración que el **Auto Ejecutivo 6417 de 30 de octubre de 2023**, por medio del cual el **Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá** libró mandamiento de pago en contra de **Ana Mutis Hernández**, el viernes 23 de septiembre de 2024, y que la excepción de prescripción fue promovida el miércoles 02 de octubre de 2024, respectivamente; 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 10 del expediente ejecutivo y las fojas 3-5 del cuaderno judicial).

Aclarado lo anterior, esta Procuraduría debe enfatizar que el Municipio de Panamá puede tomar en cuenta para el cobro de **la multa**, aquella señalada por el Juzgado Ejecutor en marzo de 2023, porque no **se encuentra prescrita**, puesto que **no han transcurrido los tres (3) años a los que se refiere 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 cobrables. Prescriben de oficio y en forma automática:**

1. A los doce años,

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." (Énfasis suplido).

"Artículo 89. Cómputo de plazos...

...

El cómputo del plazo de prescripción, previsto en el artículo anterior, al término de tres años, se contará el derecho a solicitar y presentar la rectificación, desde el día siguiente al vencimiento del plazo para presentar la auto liquidación o determinación voluntaria." (Lo resaltado y lo subrayado es nuestro).

En consecuencia, se le puede ejecutar a **Ana Mutis Hernández**, por **la multa** que comprende el mes de abril de 2023, dado que el Auto Ejecutivo se notificó el 23 de septiembre de 2024, dictado dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que el Juzgado Ejecutor Segundo del Municipio de Panamá le sigue.

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera se pronunció mediante el Auto de 30 de enero de 2020, así:

"Sin menoscabo de lo anterior, debemos actor de igual forma, que previo a la emisión del Auto N°122-2017 de 2 de junio de 2017, emitido por el Juzgado Ejecutor del Banco de Desarrollo Agropecuario, no se observa alguna gestión que interrumpa la prescripción, desde el último abono realizado por el excepcionante hasta su notificación del auto ejecutivo, el mismo 2 de junio de 2017.

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

'Artículo 669. [...]'

'Artículo 1649-A. [...]'

De lo anterior debe entenderse que en estos procesos de ejecución coactiva, el Auto que libra mandamiento de pago equivale a la presentación de la demanda, y su debida notificación interrumpe la prescripción, tal cual ocurre en este caso el día 2 de junio de 2018.

Lo antes expuesto nos permite hacer un análisis de las actuaciones procesales, a fin de verificar si se configuró la prescripción de la obligación al notificarse el ejecutado del Auto Ejecutivo que libra mandamiento de pago en su contra, luego de haber interrumpido el término de prescripción con varios abonos a la deuda.

Así, podemos concluir que desde la fecha en que el señor Arnoldo Villamonte Camaño realiza el último abono a intereses de la deuda, tal cual es manifestado por la autoridad ejecutante, ..., a la fecha en que se notifica del auto que libra mandamiento de pago en su contra, ..., no ha transcurrido el término ... que exige la ley para que opere la prescripción de la obligación, ...

...

En base a las razones expuestas, lo procedente es declarar no probada la excepción de prescripción de la obligación incoada, ya que no se ha computado el término de prescripción contenido en la ley.' (Sic) (Resaltado por la Sala Tercera)

En consecuencia, atendiendo a las consideraciones desarrolladas con antelación, se colige que no logró probarse la excepción de prescripción sometida a examen, y en ese sentido se pronunciará esta Corporación de Justicia; aunado a que tampoco resulta viable conocer la petición de levantamiento de las medidas cautelares impuestas en el proceso ejecutivo por cobro coactivo en referencia.

PARTE RESOLUTIVA

De conformidad con lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO PROBADA** la presente **EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN**, interpuesta por el Licenciado Nestalí Santamaría, actuando en nombre y representación del señor **NODIER MITRE MORALES**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que el Banco Nacional de Panamá, le sigue a los señores Juvenal Santamaría Guerra, Nodier Mitre Morales y Rigoberto Cerrud Lezcano." (Lo subrayado es de este Despacho).

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar: **NO PROBADA** la excepción de prescripción en cuanto a **la multa que se ocasionó en abril de 2023**, promovida por el Licenciado Ameth Cerceño Burbano, actuando en nombre y representación de **Ana Mutis Hernández**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor Segundo del **Municipio de Panamá**.

III. Pruebas: Se **aduce** la copia autenticada del expediente ejecutivo (principal y secuestro) que reposan en la Sala Tercera.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Monteregro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaría General