

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 878

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION

Panamá, 11 de agosto de 2017

**Proceso ejecutivo
por cobro coactivo.**

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

La Licenciada Yalitza Lineth Quintero Jiménez, actuando en nombre y representación de **Itzel Diamantina Castillo Muñoz** interpone una excepción de inexistencia de la obligación, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el **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.

Conforme consta en el expediente bajo estudio, el 20 de noviembre de 2015, el Tesorero Municipal del distrito de Panamá emitió una certificación de deuda a favor de la entidad ejecutante por la suma de cuatro mil seiscientos cincuenta y cinco balboas con setenta y cinco centésimos (B/.4,655.75), correspondiente a la morosidad que registraba **Itzel Diamantina Castillo Muñoz**, en cuanto al pago de impuestos municipales morosos (Cfr. foja 1 del expediente ejecutivo).

En virtud de la mora registrada por la contribuyente en el pago de esa obligación tributaria, el Juez Ejecutor I del Municipio de Panamá inició los trámites del proceso ejecutivo por cobro coactivo, dentro del cual se dictó el Auto Ejecutivo 775-15/J.E. de 15 de diciembre de 2015, por cuyo conducto se libró mandamiento de pago en contra de **Itzel Castillo**, hasta la concurrencia del monto ya indicado (Cfr. foja 7 del expediente ejecutivo).

Continuando con el estudio del proceso se tiene que consta el estado de cuenta de la contribuyente, el cual indica que la mencionada suma corresponde a los impuestos generados entre

el mes de marzo de 2010, hasta noviembre de 2015, más las multas por la no presentación de las declaraciones correspondientes a los años 2013 a 2015 (Cfr. fojas 2 a 4 del expediente ejecutivo).

El martes 21 de febrero de 2017, **Itzel Castillo** se notificó del referido auto ejecutivo y el día 23 de ese mismo mes y año, solicitó al Tesorero Municipal que se le concediera un arreglo de pago del 20% como abono inicial y el resto de la deuda a treinta (30) letras (Cfr. fojas 7 y su reverso y 10 del expediente ejecutivo).

Cabe anotar, que en atención a lo peticionado al Tesorero Municipal, se giró un nuevo estado de cuenta, el cual refleja al 23 de febrero de 2017, como saldo total la suma de cinco mil novecientos cuarenta y nueve balboas con sesenta y seis centésimos (B/.5,949.66), monto que sirvió como base para concretar el Convenio de Arreglo de Pago de Tributos 2017-11012 con el Juzgado Ejecutor el cual detalla entre otras cosas lo siguiente:

“TESORERIA MUNICIPAL DE PANAMÁ
DIRECCIÓN DE FINANZAS
AGENCIA HATILLO- JUZGADO EJECUTOR
No.2017-11012

Contribuyente Municipal 01-2011-854991

CLÁUSULA PRIMERA: Generales del Propietario y/o Representante Legal

Contribuyente: ITZEL DIAMANTINA/ ITZEL CASTILLO MUÑOZ

...

CLÁUSULA SEGUNDO: Monto de la Morosidad

El Contribuyente antes descrito, acepta deber a la Tesorería del Municipio de Panamá, la suma de CINCO MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE BALBOAS CUARENTA Y NUEVE CENTAVOS CON 66/100 CENTAVOS (B/.5949.66) concepto de impuestos morosos, recargos e intereses correspondientes al periodo comprendido desde martes 31 de mayo de 2011 hasta el miércoles 1 de febrero de 2017.

CLÁUSULA TERCERA: Abono Inicial y Letras Pactadas

Se establece en calidad de abono inicial la suma de MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE BALBOAS CON 93/100 CENTAVOS (B/.1189.93) la cual será cancelada a la firma de este convenio. Se entiende que el saldo restante de la obligación, asciende a la suma de CUATRO MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE BALBOAS CON 73/100 CENTAVOS (B/.4759.73) la cual será

pagada en (30) letras de CIENTO CINCUENTA Y OCHO BALBOAS CON 66/100 CENTAVOS (B/.158.66) Mensuales.

...
Para constancia de aceptación se firma el presente convenio al día jueves 23 de febrero de 2017 (La negrita es de la entidad y la subraya es nuestra) (Cfr. fojas 17 a 18 del expediente ejecutivo).

Una vez concretado lo anterior con el pago del abono inicial aceptado en dicho acuerdo, se aprecia que el 24 de febrero de 2017, **Itzel Diamantina Castillo Muñoz** junto a su abogada, presentan ante el Juzgado Ejecutor un poder especial y un recurso de excepción de inexistencia de la obligación, en el que señala que su poderdante el 1 de julio de 2010, creó un Aviso de Operación el cual amparaba el negocio denominado Little Steps, cuya actividad era el brindar el servicio de guardería para niños de edad infantil (maternal) (Cfr. foja 3 del cuaderno judicial).

Igualmente, manifiesta que en el año 2012, el local comercial cesó operaciones debido a que su representada se radicó en Estados Unidos; y que el proceso por cobro coactivo se inició sin que ésta fuese notificada del aforo o calificación por parte del Tesorero Municipal, contraviniendo con lo normado en los artículos 87 y 88 de la Ley 106 de 1973 (Cfr. foja 4 del cuaderno judicial).

Por último, indica que mal puede el Juzgado Ejecutor reconocer la existencia de una obligación contra **Itzel Castillo**, y peor aún, librar mandamiento de pago, si del expediente administrativo se colige que el funcionario competente en ningún momento comunicó la alegada mora, ni realizó actuación escrita encaminada a notificar el ya citado documento ejecutivo, vulnerando el debido proceso a consecuencia de las omisiones incurridas por el funcionario municipal, lo cual, debería ser suficiente razón para declarar la inexistencia de la obligación (Cfr. foja 4 del cuaderno judicial).

Por su parte, la entidad ejecutante a través del escrito presentado, se opuso a la excepción de inexistencia de la obligación antes indicada solicitando que la misma se rechace de plano (Cfr. fojas 10 a 12 del cuaderno judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de analizar los argumentos planteados por las partes involucradas, a saber, **Itzel Diamantina Castillo Muñoz** y el **Juzgado Ejecutor del Municipio de Panamá**; las actuaciones que componen el expediente ejecutivo y el cuaderno judicial; así como la normativa que regula la

materia, esta Procuraduría es del criterio que la “excepción de inexistencia de la obligación”, que ocupa nuestra atención, debe declararse **no probada** por las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

2.1 Según se infiere de los argumentos en los que la apoderada especial de la ejecutada sustenta la acción bajo examen, se tiene que su poderdante el 1 de julio de 2010, creó un Aviso de Operación el cual amparaba el negocio denominado Little Steps, cuya actividad era el brindar el servicio de guardería para niños de edad infantil (maternal) (Cfr. foja 3 del cuaderno judicial).

Igualmente, aduce que en el año 2012, el local comercial cesó operaciones debido a que su representada se radicó en Estados Unidos; por lo que el proceso por cobro coactivo se inició sin que ésta fuese notificada del aforo o calificación por parte del Tesorero Municipal, contraviniendo con lo normado en los artículos 87 y 88 de la Ley 106 de 1973, coartando la oportunidad administrativa que debe gozar todo contribuyente de recurrir ante la Junta Calificadora Municipal del gravamen que se le impone (Cfr. fojas 2 y 3 del cuaderno judicial).

En igual sentido, señaló que se vulneró el debido proceso a consecuencia de las omisiones incurridas por el funcionario municipal, lo cual, debería ser suficiente razón para declarar la inexistencia de la obligación. (Cfr. foja 4 del cuaderno judicial).

Ahora bien y para un mejor entendimiento de la excepción en estudio, tenemos que los impuestos generados por **Itzel Castillo**, a favor del Municipio de Panamá, tienen su génesis desde que se realizó la comunicación de un Aviso de Operaciones, por medio del Sistema de Creación de Empresas, de Panamaemprende, donde se indicaba que esta persona iniciaría actividades en un local comercial denominado "Little Steps", que se dedicaría al servicio de guardería.

En este sentido, consideramos pertinente citar lo establecido en el artículo 1 de la Ley 5 de 11 de enero de 2007, “*Que Agiliza el Proceso de Apertura de Empresas y establece otras disposiciones*”, que dispone

“Artículo 1: Aviso de Operación. Toda persona natural o jurídica podrá realizar actividades comerciales o industriales dentro del territorio nacional, sujeta a lo establecido en la presente ley y sus reglamentos y con las limitaciones que establece la Constitución Política; por consiguiente, ningún

servidor público podrá oponerse a la operación de un negocio que haya cumplido con todos los requisitos legales.

El aviso de operación es el único proceso requerido para el inicio de una actividad comercial o industrial en el territorio de la República e incluye, pero no se limita, al Registro Único de Contribuyente ante la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. En consecuencia, ninguna institución de la Administración Pública o gobierno local podrá exigir permiso, licencia, visto bueno, registro o aprobación alguna como requisito para iniciar ni ejercer una actividad comercial o industrial, salvo las excepciones taxativamente establecidas por esta ley o a través de ley especial o lo relacionado con la disposición de los bienes del Estado o los bienes municipales.

...

Parágrafo: El Registro Único de Contribuyente entregado por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas a través del Sistema PanamaEmprende, será el número único que servirá para identificar a cada contribuyente tanto para tributos nacionales como municipales, así como en la Caja de Seguro Social y demás instituciones. Los municipios, la Caja de Seguro Social y demás instituciones tomarán las medidas pertinentes para asegurar la adecuación de sus sistemas a esta disposición. (Lo destacado es nuestro) (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial 27,708 de 12 de enero de 2017).

También es importante tener presente el contenido de los artículos 84 y 85 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, que al respecto disponen:

“ARTICULO 84 - Toda persona que establezca en los Distritos de la República cualquier negocio, o empresa o actividad gravable está obligado a comunicarlo inmediatamente al Tesorero Municipal para su clasificación e inscripción en el registro respectivo.

ARTICULO 85 - Quienes omitieron cumplir con lo ordenado en el Artículo anterior, serán considerados como defraudadores del fisco municipal y quedarán obligados a pagar el impuesto que le corresponde desde la fecha en que iniciaron la actividad objeto del gravamen, con recargo por morosidad más el veinticinco (25%) por ciento y el valor del impuesto correspondiente al primer período” (La negrita es nuestra).

Descritas las normas citadas, tenemos que contrario a lo manifestado en los argumentos de la excepcionante, debemos señalar que toda persona que establezca en los distritos de la República de Panamá, cualquier negocio, empresa o actividad gravable está obligado a comunicarlo al Tesoro Municipal; en el caso de no cumplir con lo ordenado se considerara como defraudador del fisco

municipal y quedará obligado a pagar el impuesto que le corresponde desde la fecha en que iniciaron la actividad objeto de gravamen.

En cuanto a la supuesta falta de notificación del aforo del negocio, tenemos que no consta prueba alguna de dicho señalamiento.

En consecuencia, resulta claro que **la consideración expuesta por la apoderada judicial de la actora**, en el sentido que no existió una debida notificación de su inscripción en el Municipio de Panamá y constituye una actuación previa al proceso de jurisdicción coactiva, **la cual no corresponden ser debatido en la jurisdicción coactiva, sino en la vía gubernativa**, tal como lo establece el artículo 1777 del Código Judicial, cuando al hacer alusión a los procesos ejecutivos por cobro coactivo dispone:

“Artículo 1777...

En estos procesos no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa.
...” (Lo resaltado es de este Despacho).

En virtud de lo anterior, estimamos que **el argumento anterior debió ser planteado y solventado por la hoy recurrente**, a través de la promoción de los medios de impugnación viables, **y con anterioridad a la apertura del proceso ejecutivo por cobro coactivo en estudio**; lo que, como hemos visto, no ocurrió en el presente caso.

2.2 Por otra parte, el artículo 86 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, establece lo siguiente:

“ARTICULO 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. El que omitiere cumplir con la obligación que le impone este Artículo pagará el impuesto por todo el tiempo de la omisión, salvo causa de fuerza mayor”
(El resaltado es nuestro).

En efecto, otro aspecto que debemos considerar, es el hecho que todo contribuyente tiene la obligación de notificar el cese de operaciones por escrito al Tesorero Municipal, por lo menos quince (15) días antes de ser retirado de la actividad y la omisión a esta obligación acarrea el

pago del impuesto por todo el tiempo de la omisión, salvo causa de fuerza mayor, tal como lo dispone el artículo 86 de la norma en comento.

De lo anterior, se colige fácilmente que no le asiste la razón a la apoderada especial de **Castillo Muñoz** respecto a los argumentos esbozados, esto es así, ya que acepta que su poderdante creó un aviso de operación en el año 2010, para el funcionamiento de una guardería y la misma cesó en el 2012, al indicar que se radicó en los Estados Unidos, **pasando por alto comunicar el cierre de su negocio y al no cumplir con las exigencias contenidas en la ley para evitar el cobro de los impuestos reclamados.**

2.3 Finalmente, tampoco resulta procedente la excepción de inexistencia de la obligación en estudio, toda vez que como hemos indicado, **Itzel Diamantina Castillo luego de notificarse del auto que libra mandamiento de pago solicitó un arreglo de pago, del cual se materializó en el convenio 2017-11012, en cuya cláusula segunda la ejecutada acepto la deuda que mantenía con la Tesorería del Municipio de Panamá, allanándose con ello a la pretensión** (Cfr. fojas 10, 16 a 21 del expediente ejecutivo).

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, presentada por la Licenciada Yalitza Lineth Quintero Jiménez, en representación de **Itzel Diamantina Castillo**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que a ésta le sigue el Juzgado Ejecutor del Municipio de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General