

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, trece (13) de junio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La firma Mulino & Mulino, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo instaurado por el Juzgado Ejecutor del Municipio de Colón, mediante Auto Ejecutivo No. 85A-2022-XLL de 21 de marzo de 2022, libró mandamiento de pago a su favor y en contra de la empresa **DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.**, hasta la concurrencia de SETECIENTOS OCHENTA MIL BALBOAS CON 18/100 (B/.780,000.018) en concepto de impuesto por construcción.

Cabe señalar que, mediante Proveído de 8 de mayo de 2023, el Magistrado Sustanciador, procedió a correrle traslado a la entidad ejecutante por el término de ley, a fin de que presentara su respectivo escrito de oposición; así como a la Procuraduría de la Administración, quien a través de la Vista Número 1712 de 18 de septiembre de 2023, emitió su opinión al respecto (ver fojas 40-47 del expediente).

ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN

Plantea la apoderada judicial de la parte apelante, que el impuesto del permiso de construcción que se pretende cobrar por parte del Juzgado Ejecutor del Municipio de

Colón, guarda relación con el proyecto de Ampliación del Canal de Panamá, cuyo contratante y destinatario final de la obra, era la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), ya que, la obra en mención fue realizada en la ciudad de Panamá.

En ese sentido, la jurista también destaca que la entidad ejecutante, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 y 9 de la Ley 106 de 1973, que establece la jurisdicción del Régimen Municipal, no es competente, para decidir sobre asuntos o impuestos que se encuentren fuera de su respectivo distrito.

La recurrente añade, que el Juez Ejecutor del Municipio de Colón, al emitir el auto que libra mandamiento de pago por la vía ejecutiva, se está pronunciando sobre un aspecto que se encuentra fuera de su jurisdicción y, en consecuencia, no es competente para decidir sobre supuestas cobranzas o impuestos que de ser válidos (en el caso que nos ocupa, no lo son) correspondería en todo caso, a la ciudad de Panamá.

Entre otras circunstancias, la parte apelante reitera que de acuerdo al artículo 316 de la Constitución Política y el artículo 43 de la Ley 19 de 1997, la Autoridad del Canal de Panamá, está exenta del pago de impuesto de construcción, por lo que la entidad ejecutante se extralimita en sus funciones de ordenar el pago de unos supuestos impuestos, pese a que la Ley le impide emitir actos relacionados con contratos o situaciones jurídicas que se encuentran fuera de su Distrito.

Por otro lado, la apelante distingue que hay una ausencia del título ejecutivo, que se requiere para demandar, ya que no consta en ninguna parte del dossier, un estado de cuenta, resolución ejecutoriada, resolución de cobro, ni ningún documento administrativo o judicial, que conforme al artículo 1779 prese mérito ejecutivo. Siendo así, la recurrente afirma que es ilegal y viola toda normativa al debido proceso, iniciar un proceso de cobro coactivo, sin ninguna base, constancia, documento o título que lo fundamente. Es por ello, que procede la revocatoria del Auto 85A-2022-XLL de 21 de marzo de 2022.

Finalmente, la apoderada judicial de la sociedad apelante, destaca que la parte ejecutante no verificó una gestión de cobro, antes de emitir órdenes de secuestro que

han causado y se encuentran causándole un daño grave e irreparable a su representada. Es por ello, que solicitan se revoque en todas sus partes el Auto objeto de apelación.

DEL ESCRITO DE OPOSICIÓN DEL MUNICIPIO DE PANAMÁ

Para desvirtuar las afirmaciones de la parte apelante, la entidad ejecutora, señala que no existe la *supuesta falta de jurisdicción*, ya que los trabajos de dragado, se realizaron en el distrito de Colón, por eso, dicha Municipalidad es la encargada de hacer los cobros respectivos.

De igual forma recalca que, en este caso, la Autoridad del Canal de Panamá, intervino, interponiendo una demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, donde no se hizo alusión a una supuesta falta de jurisdicción.

Agrega el Municipio de Panamá, que el dragado del cauce de navegación del norte del lago Gatún fue ejecutada por una empresa privada mediante un Contrato Adjudicado por la Autoridad del Canal de Panamá, y o por la misma ACP y tal cual como lo ha manifestado la Corte, *“el permiso de construcción emitido por el Municipio de Colón, constituye un servicio público que tiene un cargo económico, siendo un servicio público que de acuerdo al artículo 316 de la Constitución Nacional, el Tesorero Municipal de Colón se encuentra facultado para cobrar”*.

En cuanto a la ausencia del Título Ejecutivo, que alega la sociedad apelante, el Municipio de Colón, afirma que consta en el dossier de Cobro Coactivo, *“documento firmado por el Arquitecto OMAR BATIS H. remitido al Tesorero Municipal, Magíster Mario Ortega Chifundo, el cual de manera explícita explica que el monto adeudado es producto de un servicio público prestado por la empresa DREDDING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A. y además señala la razón de ser del mismo, además de detallar la cantidad reclamada”* (sic).

Con base a estos planteamientos, el Municipio de Colón, estima que la apelante, no puede evadir el pago al que se comprometió en el referido contrato, cuyos pagos

fueron suspendidos desde el año 2001 hasta el 2006. Por ende, solicita que se confirme y ratifique la sentencia impugnada.

VISTA DEL CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

La Procuraduría de la Administración, mediante la Vista Número 1712 de 18 de septiembre de 2023, señala entre otras circunstancias puntuales que, “*el permiso de construcción* emitido por el Municipio de Colón, **constituye un servicio público (sic)** que tiene un cargo económico, siendo un servicio que, de acuerdo a la citada normativa, el Tesorero Municipal se encuentra en facultad de cobrar” (el subrayado y negrita es del Tribunal).

Agrega que la apelación ensayada por falta de título ejecutivo, competencia y demás, son cuestiones que debieron ser objeto de recursos en la vía gubernativa. Siendo así, estima que se debe declarar “NO VIABLE” el recurso de apelación interpuesto por la firma Forense Mulino & Mulino, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecuto del Municipio de Colón a la sociedad **DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.**

DEL CRITERIO DEL TRIBUNAL

Establecidos en párrafos anteriores, los antecedentes que guardan relación con la apelación invocada, esta Superioridad, procede a resolver la alzada de lugar.

Como se observa, la presente controversia va dirigida a exigir el pago de la suma de “SETECIENTOS OCHENTA MIL BALBOAS con 18/100 (B/.780,000.18) en concepto de impuestos municipales por permisos de construcción dentro del Proyecto de Dragado del Cauce de Navegación del Río Gatún, licitado por la Autoridad del Canal de Panamá” (Ver Auto Ejecutivo a foja 12 de los antecedentes).

No obstante, la sociedad apelante refuta dicho libramiento de pago, por considerar que la entidad ejecutora, no es competente para cobrar y tasar el impuesto de

construcción que reclama; porque no consta en ninguna parte del dossier, un estado de cuenta, resolución ejecutoriada, resolución de cobro, ni ningún documento administrativo o judicial que conforme al artículo 1779 del Código Judicial, preste mérito ejecutivo; entre otros aspectos, manifiesta que no hubo gestión previa de cobro, y hay una falta de legitimidad por parte de la Juez Ejecutora.

De acuerdo con el artículo 1777 del Código Judicial. "Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la Ley atribuya el ejercicio del cobro coactivo, procederán ejecutivamente en la aplicación de la misma, **de conformidad con las disposiciones de los Capítulos anteriores y demás normas legales sobre la materia**" (El resaltado es del Tribunal).

Al respecto de lo anterior, debe entenderse que el Municipio de Colón, para proceder ejecutivamente contra la hoy sociedad apelante, debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 1612 del Código Judicial, que dice: *"Puede demandarse ejecutivamente el cumplimiento de obligaciones, claras y exigibles que consten en documentos escritos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él..."*.

Aunado a ello, el artículo 1622 de la misma excerta legal, que trata sobre el Auto Ejecutivo, dispone que, "presentada la demanda con arreglo a la Ley, acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, o notificado al deudor la cesión del crédito, **se libraré de inmediato la ejecución y se notificará allí mismo el mandamiento...**" (El resaltado y subrayado es del Tribunal).

Frente a este mandato expresó, no queda duda que para activar la vía ejecutiva se requiere presentar un documento que provenga del deudor, es decir que constituya plena prueba contra él, al constar que existe una obligación clara, líquida y exigible (de plazo vencido) en su contra.

Sin embargo, en este caso, vemos que tal y como lo señala la sociedad ejecutada, el funcionario ejecutor para la sustanciación del proceso ejecutivo por cobro coactivo y de las medidas cautelares, que dictó en su contra, no cumplió con la formalidad que

establece el artículo 1612 antes citado, ya que, con la demanda iniciada, no se presentó el documento que presta mérito ejecutivo conforme a los supuestos establecidos en el artículo 1779 del Código Judicial, que dice: “prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones de impuestos contenidas en resoluciones ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, y la copia de la declaración privada del impuesto sobre la renta y complementarios para el cobro de las sumas adeudadas;
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;
3. Los alcances líquidos definitivos deducidos contra los responsables por la oficina encargada de examinar y fenecer dichos estados de cuenta, acompañados en todo caso del documento público o privado legalmente constitutivo de la obligación por la cual se deducen;
4. Las resoluciones ejecutoriadas de las cuales surjan créditos a favor del Tesoro Nacional, de los municipios, de las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades públicas del Estado;
5. Las resoluciones ejecutoriadas de funcionarios judiciales, administrativos o de policía que impongan multas a favor de las entidades de derecho público, si no se ha establecido otra forma de recaudo;
6. Los documentos privados reconocidos por el deudor ante entidades públicas del Estado a las cuales la ley atribuye el ejercicio del cobro coactivo; y
7. Cualquier otro documento que la ley expresamente le atribuya mérito para el proceso por cobro coactivo.

Lo anterior, es así, porque consta en los antecedentes del caso que, la medida de secuestro adoptada el 21 de marzo de 2022, se fundamentó en lo siguiente: *“La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, remite copias de las Resoluciones de fecha 3 de agosto de 2020 y 10 de febrero de 2021, por medio de las cuales se decreta que no existe violación de las normas invocadas por la parte actora y que rechaza de plano por improcedente el recurso de reconsideración presentado por la representación legal de la empresa DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.”* (ver foja 19 del expediente).

Acto seguido, consta la Nota No. 113-D-PAIM de 13 de Julio de 2022, expedida por el director de Planificación Arquitectura e Ingeniería Municipal de Colón, luego de que se dictara el Auto que libró mandamiento de pago por la vía ejecutiva, explicándole al Tesorero Municipal de dicho Distrito, que “el cálculo de los impuestos, que debió pagar la empresa *DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.*, ...debe ser tazado (sic) a un 2% del valor tributario, en rublo de impuestos de construcción, bajo el régimen impositivo vigente del Municipio de Colón...El proyecto según el contrato tiene un valor de B/.39,983,822.82 (treinta y nueve millones novecientos ochenta y tres mil ochocientos veintidós con 82/100) **y debe pagar B/.799,676.45 como saldo final para cumplir con el permiso de construcción final.**” (El énfasis es del Tribunal; ver foja 57 de los antecedentes).

Sobre el particular, esta Superioridad aprecia que el Municipio de Colón, en su respectivo escrito de oposición señaló expresamente lo siguiente: “el título Ejecutivo, que consta en el dossier de Cobro Coactivo, consiste en un documento firmado por el Arquitecto OMAR BATIST H. remitido al Tesorero Municipal, Magister Mario Ortega Chifundo, el cual de manera explícita explica que el monto adeudado es producto de un servicio público prestado por la empresa *DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.*...”.

No obstante, dicho documento, evidentemente, no se ajusta a los supuestos que prestan mérito ejecutivo conforme a lo dispuesto en el artículo 1779 del Código Judicial. Esto es así, porque el documento firmado por el Arquitecto OMAR BATIST H. remitido al Tesorero Municipal, no constituye plena prueba contra la sociedad demandada, pues se trata de una comunicación interna entre los departamentos de ingeniería y tesorería del Municipio de Colón respecto al cobro que debe realizarse a la empresa **DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.**

En este punto, no podemos pasar por alto, que dicho documento aun cuando prestará mérito ejecutivo, se emite y gestiona, con posterioridad al Auto que libra mandamiento de pago, en contra de la sociedad apelante, lo cual es improcedente, ya

60

que, tal y como lo dispone nuestro ordenamiento jurídico, **el proceso ejecutivo se caracteriza por ser de aquellos en los que no se discute la existencia de la obligación reclamada**; por eso se exige que con su iniciación se aporte el título ejecutivo, ya que este documento es el que da cuenta que la deuda es clara, exigible, y de plazo vencido.

Así las cosas, esta Corporación de Justicia, concluye que al no existir el título ejecutivo que permitía ejecutar a la entidad demandada **DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.**, por la suma que se reclama en concepto de impuestos de construcción, se debe revocar la decisión apelada, teniendo en cuenta el énfasis que hace la normativa vigente, con relación a que, *el título ejecutivo, no puede crear dudas sobre la obligación que se exige, ya que los procesos ejecutivos, una vez instituidos, tiene la prerrogativa de afectar directamente el patrimonio de los deudores, pues se prevé que el ejecutado debe resarcir de inmediato el derecho que tiene el ejecutante frente a él.*

La Sala en este caso, considera oportuno dejarle aclarado a la entidad ejecutante, Municipio de Colón, que la Resolución de 3 de agosto de 2020, que resolvió, declarar, que no es nulo, por ilegal, el **acto** mediante el cual el Tesorero Municipal de Distrito de Colón, pretendía cobrar un impuesto a la empresa **DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.**, no constituye por sí sola, un título ejecutivo, ya que la misma se dictó dentro de una Acción de Nulidad, cuyo objeto o pretensión, versaba sobre la legalidad de tasarle un impuesto de construcción **a la Autoridad del Canal de Panamá**.

Por ello, al entablarse la demanda de ejecución por cobro coactivo, contra la sociedad **DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.**, no le es dable al Municipio de Colón, que omita cumplir con los requisitos y formalidades previas que establece la Ley, para la tramitación de este tipo de proceso. Son estas razones, las que, sin más preámbulo, permiten revocar la decisión impugnada.

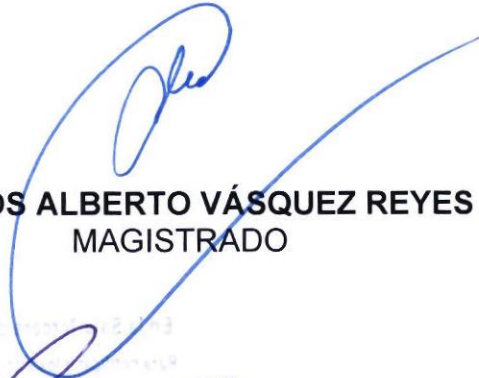
En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **REVOCA**, el Auto Ejecutivo de Mandamiento de Pago No. 85A-2022-XLL de 21 de marzo de 2022, dictado por el Municipio de Colón, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, que le sigue a la empresa **DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.**, hasta la concurrencia de **SETECIENTOS OCHENTA MIL BALBOAS CON 18/100 (B/.780,000.18)**.

En consecuencia, **NIEGA LA EJECUCIÓN** librada por el **Municipio de Colón** en contra de la apelante **DREDGING INTERNATIONAL DE PANAMÁ, S.A.**

NOTIFÍQUESE.


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

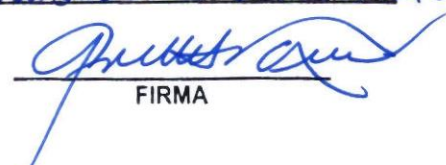

KATIA ROSAS
SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFÍQUESE HOY 23 DE junio

DE 20 25 A LAS 2:35 DE LA tarde

A Procurador de la Administración


FIRMA