



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

Panamá, doce (12) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

La Licenciada Gipsy Judith Herrera, actuando en nombre y representación de **MAURO TOW 1, S.A.**, ha presentado Excepciones de Inexistencia de la Obligación y Nulidad por falta de jurisdicción y competencia, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá.

I. ARGUMENTOS DEL EXCEPCIONANTE.

En su escrito, la parte actora cimienta su pretensión, con los siguientes argumentos:

“HECHOS FUNDAMENTALES DE NUESTRA EXCEPCIÓN DE INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN:

PRIMERO: Que el Auto mediante el cual, se libra mandamiento de pago, en contra de nuestro mandante, se sostiene, que la sociedad MAURO TOW 1, S.A. es **Contribuyente 02-2020-2-14052, el impuesto adeudado es B/ 2,284.00 más intereses y recargo B/325.56** adeuda al municipio de Panamá, la suma de B/3,800.00 en concepto de tasa por servicios de transporte de grúas y letrado,

SEGUNDO: que en el expediente a que se refiere éste auto ejecutivo existe el original, donde se podrá corroborar, que la empresa MAURO TOW 1, S.A., jamás ha solicitado apertura de contribuyente ante el municipio de Panamá, que

los actos administrativos recurrente (sic) para apertura de patente (sic), no consta haber notificado a la empresa atreves (sic) de su representante legal, mediante resolución o asignación de aforo, entrega de patente, cumpliéndose la (sic) formalidades del régimen impositivo artículos 241 al 245, Ley 106 de 1973 y su (sic) modificaciones ley 52 de 1984, y la ley 38 del 2000, al cual se le ha endilgado la deuda, inexistente, ya que no opera en el Distrito de Panamá, ni mantiene local comercial, que genere la presuntiva deuda tributaria y se haya convertido en mora, misma que jamás le ha sido notificado personalmente, acto administrativo creado de oficio y sin la participación del contribuyente, lo que es un acto que vicia en adición, una nulidad absoluta, del proceso ejecutivo, ya que no se puede realizar cobro sobre un impuesto que no le ha sido notificado legal mente (sic) al contribuyente, por lo que dicha deuda es inexistente, ya que se fundamenta en una resolución o patente que no ha sido notificada y no esta ejecutoriada, viciando el proceso de jurisdicción coactiva, ya que se ha realizado embargo a la cuenta Bancaria de la sociedad MAURO TOW 1, S.A. contraviniéndose, el debido proceso legal, la jurisdicción y la competencia, ya que solo está obligado, a pagar los tributos municipales en el Distrito donde ejerce su (sic) operaciones y fija su domicilio, y le solicita al respectivo municipio su inscripción, tal lo ha realizado de manera oportuna a su municipio, que expidió la **Resolución No-D-T-049/22 de 18 de febrero 2022**, manteniéndose a paz y salvo, con sus obligaciones tributarias municipales, comercial, empresarial y de aseo,

TERCERO: Que la sociedad MAURO TOW 1, S.A., desde su constitución Registral y en el Aviso de Operaciones, no inicio labores, ya que se suspendieron todas las acciones tendientes a conformar y adecuar las instalaciones dado el tipo de servicio que se presentaría, suspendidos totalmente por la pandemia del Covid 19, (hecho notorio), desde 8 de marzo 2020 hasta septiembre de 2021, iniciando estas en el mes de febrero de 2022, por adecuar y estar en capacidad de iniciar operaciones, realiza la solicitud formal ante el municipio respectivo del Distrito de Penonomé, provincia de Coclé, para la cual mediante resolución, se le asigna el **Contribuyente Resolución No-D-T-049/22 de 18 de febrero 2022, cumpliéndose a cabalidad lo dispuesto en la Ley sustancial Municipal ley 106, de 1973 y sus modificaciones, ley 52 de 1984, artículo 241 al 245 y en más NO SOLICITO (sic) INSCRIPCION (sic) ALGUNA ANTE, EL MUNICIPIO DE PANAMA (sic), ni firmo (sic) notificación de trámite ante dicho municipio, que de oficio realiza el referido acto, sin cumplir con las formalidades, tal cual lo realizó la empresa MAURO TOW 1, S.A., en el Municipio de Penonomé, al cual a la fecha esta a paz y salvo, empresarial, comercial y de aseo. Indicativo que esta (sic) cumpliendo con la exigencia de la Ley municipal.**

(...)

SEXTO: Que el Municipio de manera unilateral lo inscribió la empresa MAURO TOW 1, S.A. como contribuyente, en el Distrito de Panamá, sin cumplir con las formalidades establecidas en el Manuel (sic) de procedimiento del Municipio de Panamá, ya que sólo extrajo de una notificación de inscripción en PANAMA EMPRENDE, Aviso de Operaciones, donde se señala la posible fecha de inicio, mas no así el inicio formal de las operaciones, lo que no da derecho al municipio establecer donde realizara (sic) sus operaciones la sociedad...

(...)

HECHOS DE NUESTRA EXCEPCIÓN DE NULIDAD DE EL PROCESO EJEC.:

(...)

CUARTO: Que la Sociedad MAURO TOW 1, S.A., debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad a la Ficha 155689941-2-2020 dV-1, es contribuyente del MUNICIPIO DE PENONOME, bajo el número de **Contribuyente Resolución No-D-T-049/22 de 18 de febrero de 2022**, al tenor de la ley 106 de 1973, modificada por 52 del 1984 y ley 38 de 31 de julio de 2000, toda vez que sus operaciones se ejecutan y realizan en la Provincia de Coclé, Distrito de Penonomé, donde se general su obligación a tributar por su negocio, y a la cual, cumple con sus tributos de manera oportuna, para lo cual se aportan los certificados de Paz y salvo, EMPRESARIAL, COMERCIAL Y DE ASEO, hasta el 31 de diciembre de 2024.

QUINTO: Que la Sociedad MAURO TOW 1, S.A., cumplió con todos los requisitos exigidos en la ley que rige los municipios, y le fueron otorgados, por el municipio de Penonomé, su resolución de aforo, la cual el fue notificada y

85

aceptada, su registro de contribuyente, el cual acepto y recibió para inicio de sus operaciones, se le realizó la inspección de sitio, constatándose la dirección del negocio, Vía interamericana, entrada de Guabas, Distrito de Penonomé y provincia de Coclé. LOCAL 1, mano derecha hacia el interior de la República. Para la cual se adjunta como pruebas tres fotos y ubicación satelital de negocio.

(...)” (Cfr. fs. 4-6 y 12 del expediente judicial).

II. CONTESTACIÓN DE LA ENTIDAD EJECUTANTE.

Por su parte, la Jueza Ejecutora Primera del Municipio de Panamá contesta las Excepciones, citadas previamente, solicitando que las mismas sean declaradas no probadas.

Veamos:

“(…)

PRIMERO: ... El auto ejecutivo indica que el contribuyente **MAURO TOW 1, S.A.**, está inscrito en el Municipio de Panamá con número 02-2020-14052, dictándose mandamiento de pago por la suma de B/.2,946.56, desglosado según el estado de cuenta del 10 de julio de 2024, de la siguiente manera: monto de la suma de B/.2,648.00, recargos B/.127.20 e intereses por B/.171.36, en concepto de transporte de carga terrestre, rótulos y multas por no presentación de declaración, desde abril de 2020 hasta julio de 2024.

SEGUNDO: ... Consta a pruebas presentadas por la apoderada del contribuyente Historial de Aviso de Operaciones donde aparecen: *‘Datos de la nueva sucursal: Distrito: Panamá – Provincia: Panamá – Corregimiento: LAS MAÑANITAS- Urbanización: LAS MAÑANITAS- Calle: JOSÉ MARÍA TORRIJOS – Teléfono: 2911311...’* (El resultado es nuestro).

Igualmente consta en sistema que el contribuyente realizó pago recibido en la Alcaldía de Panamá mediante recibo 13510058, a través de banca en línea, de Banco General en fecha de 9 de julio de 2020, que aportamos como prueba.

Por lo tanto, la apoderada del demandado no puede negar la notificación y conocimiento de su mandante de la creación como contribuyente en el Municipio de Panamá.

(…)

Todos los hechos que refiere la apoderada legal del ejecutado en la sustentación de la excepción de inexistencia de la obligación se basan en el deber ser del contribuyente en la vía administrativa ante el Municipio de Panamá, tales como: cierre y anulación de impuestos por cambio de domicilio de negocio e impugnación de multas, por tanto, no deben analizarse en este Proceso por Cobro Coactivo, tal como lo establece el artículo 1777 del Código Judicial.

(…)

Si el contribuyente por alguna razón cerró físicamente el negocio en el distrito de Panamá, porque cambió de domicilio o, estaba disconforme con las multas impuestas, debió comparecer al Municipio de Panamá a presentar estos hechos para que le fuera suspendida o ajustada su facturación, pero como no lo hizo así, estos argumentos no son viables en este proceso.

(...)” (Cfr. fs. 42-47 del expediente judicial).

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista Número 269 de 24 de febrero de 2025, la Procuraduría de la Administración, interviniendo en interés de la Ley, solicitó a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, declarar no probadas las Excepciones promovidas dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que sigue el Municipio de Panamá, en contra de **MAURO TOW 1, S.A.**; y, en tal sentido, expone lo sucesivo:

"(...)

De lo anterior, se desprende que, a través de la acción bajo estudio, lo que realmente pretende la parte actora es debatir las actuaciones que el Municipio del Distrito de Panamá ha ejercido en el cumplimiento de sus funciones, y no, las llevadas a cabo por su Juzgado Ejecutor Primero una vez iniciado el proceso por cobro coactivo que se sigue en su contra, ya que la ejecutada, ahora por la vía de la excepción, trata de eximirse de las obligaciones causadas por las multas, declaraciones no presentadas, impuestos municipales, así como los recargos e intereses, no pagados al referido Municipio.

En consecuencia, este Despacho es de la opinión que la ejecutada estaba llamada a debatir en la instancia gubernativa, es decir, con antelación al momento en que se dictó el Auto Ejecutivo 671-24J.E.I de dos (2) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), por cuyo conducto se libró mandamiento de pago en su contra, los reparos que ahora hace en relación con la supuesta inexistencia de la obligación y nulidad por falta de jurisdicción y competencia, por lo que resultan improcedentes las excepciones que ahora ocupan nuestra atención...

(...)" (Cfr. fs. 49-54 del expediente judicial)

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez analizados los argumentos vertidos por las partes involucradas en el Proceso, así como las constancias probatorias, esta Superioridad se ve precisada a resolver la controversia en estudio, previa las siguientes consideraciones.

En primer término, distingue la Sala que la Tesorería del Municipio de Panamá, emitió en fecha 10 de julio de 2024, 'Reconocimiento' a favor del Tesoro Municipal del Distrito de Panamá, por la suma de Dos Mil Novecientos Cuarenta y Seis Balboas con 56/100 (B/.2,946.56), "*... en concepto de multas por declaraciones no presentadas, impuestos municipales, recargos e intereses; más los gastos judiciales que se generen... adeudados por MAURO TOW 1, S.A., con*

37

RUC No. 155689941-2-2020 contribuyente municipal No. 02-2020-14052..." (Cfr. f. 1 del expediente ejecutivo).

De seguido, consta que mediante el Auto Ejecutivo N°671-24 J.E.I de 2 de agosto de 2024, el Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá, dispuso abrir el Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo contra **MAURO TOW 1, S.A.**, y librar mandamiento de pago, a favor del Municipio de Panamá, hasta la concurrencia de la suma de Dos Mil Novecientos Cuarenta y Seis Balboas con 56/100 (B/.2,946.56). (Cfr. f. 7 del expediente ejecutivo).

Dicho esto, al revisar los escritos presentados, advertimos que la parte actora expone en los apartados denominados "*Lo que se demanda*", lo sucesivo:

Excepción de Inexistencia de la Obligación.

"LO QUE SE DEMANDA:

1. Falta de notificación y legalidad del acto administrativo: El Código Judicial de Panamá, en su artículo 785, establece que un crédito debe ser **claro, líquido y exigible** para que se pueda ejecutar coactivamente. La sociedad **MAURO TOW 1, S.A. no es contribuyente** del Municipio de Panamá, y por lo tanto, no se le puede exigir el pago de un tributo municipal. Nuestro mandante no ha recibido notificación alguna de resolución que lo constituya como contribuyente del Distrito de Panamá, incumpléndose así los procedimientos legales, específicamente las **leyes municipales (Ley 106 de 1973 y sus modificaciones)**, que requieren una notificación personal.

2. Competencia territorial y contribuciones locales: La sociedad MAURO TOW 1, S.A. tiene inscritas sus operaciones en el **Distrito de Penonomé**, conforme a la **Resolución N°D-T-049/22**, emitida el 18 de febrero de 2022 por la Tesorería de dicho municipio. Esto implica que sus tributos se generan en Penonomé, no en el Distrito de Panamá. Según el **artículo 241 del Código Fiscal panameño**, la jurisdicción tributaria es del municipio donde se realiza la actividad comercial." (Cfr. f. 4 del expediente judicial).

Excepción de Nulidad por falta de jurisdicción y competencia.

"LO QUE SE DEMANDA:

1. Violación del debido proceso: El proceso ejecutivo iniciado contra nuestro mandante viola el **artículo 32 de la Constitución de Panamá**, que garantiza el **derecho al debido proceso**. No hubo notificación formal ni se siguieron las etapas previas a la ejecución. Al no existir una resolución que haya sido notificada ni aceptada por la sociedad demandada, el proceso carece de validez.

2. Nulidad absoluta por inexistencia de crédito fiscal: Dado que el crédito que pretende ejecutar el Municipio de Panamá no es líquido, claro ni exigible, conforme a lo dispuesto en el **artículo 992 del Código Judicial**, el proceso está viciado de nulidad absoluta. Esta irregularidad afecta la base legal del acto administrativo y lo convierte en nulo, al no cumplir con las formalidades de la ley,

tal como ha sido reconocido en diversas decisiones de la **Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.** (Cfr. f. 10 del expediente judicial).

Valorados los razonamientos de las partes, así como del Ministerio Público; estima esta Superioridad que las argumentaciones de la apoderada judicial de la parte excepcionante, recaen sobre asuntos que debieron ser debatidos en la Vía Gubernativa ante Tesorería Municipal, ejerciendo los recursos de impugnación que otorga la Ley, puesto que lo pretendido es la revisión de las actuaciones generadoras de la obligación; por lo que no corresponden ser dilucidados en el Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo en cuestión. A este respecto, es de rigor citar lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 1777. Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas o semiautónomas 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.

En los procesos por cobro coactivo el funcionario ejerce las funciones de juez y tendrá como ejecutante la institución pública en cuyo nombre actúa.

En estos procesos no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa.

(...).” (Lo resaltado es de la Sala).

En aras de ilustrar sobre el tema, estimamos oportuno dar a conocer lo declarado por esta Corporación de Justicia, la cual se pronunció en casos similares al que ocupa nuestra atención, de la siguiente manera:

Resolución de 30 de enero de 2018.

“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 11 de agosto de 2009, ampliada el 24 de mayo de 2017, en esta última dicho funcionario reconoce que la sociedad ejecutada, contribuyente municipal No. 02-2008-2930, le adeuda al Tesoro Municipal la suma de B/.275,505.77, en concepto de rentas, impuestos municipales y recargos. De igual forma, se adjunta el estado de cuenta emitido por la Dirección de Administración Tributaria donde se acredita las rentas,

89
impuestos y recargos causados entre los meses de octubre de 2008 a mayo de 2017. (fs. 1, 8 a 14 del expediente ejecutivo).

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 retiro de las estructuras publicitarias, 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 la Sala Tercera, por medio de los recursos contenciosos previstos para la anulación de los actos administrativos.** (Lo resaltado es de la Sala).

Resolución de 18 de agosto de 2014.

"(...) Por lo tanto, lo pretendido a través de la presente excepción va dirigido a querer impugnar situaciones que se dieron dentro de la vía gubernativa, y no dentro del proceso ejecutivo.

Sobre este punto es necesario destacar que el tercer párrafo del artículo 1777 del Código Judicial es claro al señalar que en estos procesos por cobro coactivo no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa o en última instancia ante esta Sala.

Al respecto, la Sala Tercera en resolución de 21 de julio de 2009, indicó lo siguiente:

'Cabe destacar, que se cuestiona ante esta esfera jurisdiccional que la multa contenida en la Resolución de Corregiduría N°RV 421/08 de 15 de octubre de 2008 es excesiva e injusta, por lo que el demandante pide se le libere de su pago o disminuya su monto. En cuanto a esta petición, acotamos que tiene como propósito la revisión del acto de policía generador de la obligación de pagar la multa de cinco mil balboas (B/. 5,000.00), el cual fue emitido por autoridad competente y se encuentra debidamente ejecutoriado.

Por tanto, no es posible dirimir este aspecto en un proceso ejecutivo de conformidad con lo preceptuado en el artículo 1777 del Código Judicial (...)

En este sentido, le recordamos al apelante que **los procesos por jurisdicción coactiva tienen como finalidad que este Tribunal revise las actuaciones procesales del Juez Ejecutor y su conformidad a derecho, más no el de otra autoridad administrativa.** (Lo resaltado es de la Sala).

Dadas las circunstancias, lo procedente es declarar no viables las Excepciones promovidas por la representación judicial de **MAURO TOW 1, S.A.**, dentro Proceso Ejecutivo bajo estudio.

90

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO VIABLES** las Excepciones de Inexistencia de la Obligación y de Nulidad por falta de jurisdicción y competencia, interpuestas por la Licenciada Gipsy Judith Herrera, actuando en nombre y representación de **MAURO TOW 1, S.A.**, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá.

Notifíquese,


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


LIC. TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

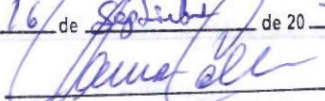
NOTIFIQUESE HOY 18 DE Septiembre

DE 20 25 A LAS 8:43 DE LA mañana

A Procuradora de la Administración


FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 2213 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la Tarde
de hoy 16 de Septiembre de 20 20


EL Secretario (a) Judicial