

28 de agosto de 1996,

Licenciado  
Arturo Mondol  
Tesorero Municipal del  
Distrito de San Miguelito  
E. S. D.

Señor Tesorero:

Gustosos damos respuesta a su atento Oficio NQ-MSM-TMJE-82/96, de 18 de julio de 1996, a través del cual nos consulta sobre los recursos que son viables dentro de los Procesos Ejecutivos por Jurisdicción Coactiva, deseando saber, específicamente, en que casos operan y en dónde se resuelven.

Asimismo nos cuestiona sobre la respectiva competencia del Alcalde y su persona en los casos de morosidad de los establecimientos comerciales dedicados a la venta de bebidas alcohólicas dentro del Distrito.

Para fines metodológicos y para una mejor comprensión del tema en examen, invierto el orden de sus preguntas según me las ha planteado.

Con este fin, estudiaremos en primer lugar, las normas que dentro de la Ley 106 de 1973, modificada por la Ley 52 de 1984, Orgánica del Régimen Municipal, y la Ley 55 de 1973, que regula la administración, fiscalización y cobro de varios tributos municipales, entre ellos el de expendio de bebidas alcohólicas, se refieren a las atribuciones del Alcalde y del Tesorero Municipal, en los casos genéricos de morosidad en el pago de impuestos municipales y más específicos en los de retraso en el pago de los tributos locales por actividades de venta de licores. Veamos:

Los artículo 80, 83 numeral 1 y numeral 3, y artículo 95 de la Ley 106 de 1973 establecen, sobre la demora en el abono de los impuestos municipales, lo siguiente:

"ARTÍCULO 80. Los Municipios pueden establecer sanciones aplicables a los defraudadores, morosos o remisos en el pago de sus rentas, impuestos, tasas y contribuciones.

El Municipio tendrá jurisdicción coactiva

para el cobro de créditos en concepto de morosidad de las contribuciones, impuestos y tasas de contribuyentes, y será ejercida por el Juez Ejecutor que se designe, o por los Tesoreros Municipales en donde no exista Juez Ejecutor".

"ARTÍCULO 83. Facúltase a los Municipios para lo siguiente:

1. Establecer que los impuestos, contribuciones, rentas y tasas fijadas por mes, deberán pagarse en la Tesorería Municipal respectiva durante el mes correspondiente. Una vez vencido el plazo para el pago, el valor de este sufrirá un recargo del veinte (20%) por ciento y un recargo adicional de uno (1%) por ciento por cada mes de mora, cobrables por jurisdicción coactiva.

...

3. Establecer que los contribuyentes que no paguen los impuestos, contribuciones, rentas y tasas serán considerados incursos en mora con el Tesoro Municipal y quedarán obligados a pagar el importe correspondiente desde la fecha en que se hubiese causado y a pagar los recargos señalados en los incisos anteriores de este artículo y conceder, acción popular para denunciar a los infractores de las disposiciones sobre impuestos, contribuciones y tasas que expidan los municipios con derecho a percibir el denunciante, la totalidad del recargo.

..."

"ARTÍCULO 95. El Tesorero Municipal está obligado a informar de inmediato al Alcalde y al Consejo Municipal de los establecimientos comerciales o industriales que estén en mora

por tres (3) meses o más de sus impuestos.

En estos casos el Tesorero Municipal adoptará las medidas para el cobro de los impuestos morosos, incluso el cierre de los establecimientos" (el subrayado es nuestro).

Por su parte los artículos 5, 13 y 18 de la Ley 55 de 1973, señalan, ya sobre el punto específico de retardo en el pago de los derechos originados por la venta de bebidas alcohólicas, lo que sigue:

"Artículo 5.-El Alcalde del Distrito podrá cancelar las licencias de los establecimientos de ventas al por mayor de bebidas alcohólicas y procederá su cierre en los casos siguientes:

a) Cuando hayan incurrido en mora en el pago del impuesto respectivo de tres (3) meses; y,

b) En los casos de reincidencia de ventas al por menor".

"Artículo 13.-El Alcalde de cada distrito podrá cancelar las licencias de las cantinas y bodegas y procederá a su cierre en los casos siguientes:

a) Cuando hayan incurrido en mora en el pago del impuesto respectivo por más de tres (3) meses;

b) Cuando así se solicite por frecuentes riñas y escándalos y se compruebe el hecho en que se basa la solicitud;

c) Cuando se trate de algunos de los casos debidamente comprobados, a que se refiere el artículo anterior,

d) Cuando vendan bebidas alcohólicas a menores de edad; y,

e) Cuando por razones de interés social lo solicite la Junta Comunal respectiva".

"Artículo 18.-El impuesto de cantinas, bodegas

y venta al por mayor deberá pagarse en la Tesorería Municipal respectiva dentro del mes. Una vez vencido este término, será pagado con un recargo adicional del uno por ciento (1%) por cada mes de mora.

El tesorero municipal podrá cobrar el impuesto por jurisdicción coactiva" (las subrayas son nuestras).

Como puede observarse de las normas arriba citadas, ambos cuerpos legales, la Ley 106 y la Ley 55, se complementan mutuamente al regular las supuestas de mora en el pago de los impuestos, manera general el primero, y más precisamente, en el caso de impuesto sobre el comercio de bebidas fermentadas, el segundo. Nótese como ambos preceptos disponen que estos impuestos deben ser pagados en el mes y que en caso de atraso en el pago de los mismos se sufrirá un recargo del veinte por ciento (20%), más otro adicional de uno por ciento (1%) por cada mes adicional. Del mismo modo, dichas normas atribuyen al Tesorero, como Jefe de la Oficina de Cobranza Municipal y responsable de efectuar las recaudaciones de los impuestos, tasas, derechos, contribuciones y demás tributos locales, de la facultad para cobrar, mediante el ejercicio de la jurisdicción coactiva, los tributos vencidos y no pagados.

Sin embargo, surge aparente contradicción cuando el artículo 95 de la Ley 106 de 1973, otorga al Tesorero la facultad para cerrar los establecimientos incursos en mora en el pago de los impuestos; y por su parte los artículos 5 y 13 de la Ley 55 de 1973 delegan en el Alcalde del Distrito la potestad para decretar la cancelación de licencias y cierre de negocios dedicados al expendio de bebidas alcohólicas cuando, entre otros casos, los mismos se encuentren retrasados en el pago de sus impuestos por más de tres (3) meses.

En ese sentido, cabe destacar que el artículo 2 de la Ley 55 de 1973, dice que la venta de bebidas alcohólicas dentro del Distrito sólo puede efectuarse mediante licencia expedida por el Alcalde, actuando como autoridad de policía, previa autorización de la Junta Comunal respectiva. Esta Licencia de policía, como lo son también por ejemplo las de portar armas o las de conducir, configuran actos de habilitación, a través de los cuales la Administración autoriza determinada actitud o comportamiento de los Particulares que afecta o puede afectar al resto de la comunidad.

Fernández Vasquéz nos dice, en su Diccionario de Derecho Público, que estas autorizaciones "... no determinan en él (administrado) la aparición de un nuevo derecho sino que sólo hace

posible el ejercicio de un derecho o de un poder que ya le pertenecía, del que era titular, suprimiendo los obstáculos y las limitaciones jurídicas establecidas para evitar el posible daño que puede seguirse del ejercicio por el particular de una actividad peligrosa o el daño que pueda sobrevenir, para el sujeto agente y para la colectividad, del ejercicio por parte de organismos o entes de actividades jurídicas ilegítimas o inoportunas" (el subrayado es nuestro).

No es secreto que en nuestro país la venta de bebidas alcohólicas este directamente relacionada con graves problemas de índole moral, social y familiar.

Por otra parte, el Código Civil, al sentar las reglas básicas de interpretación y aplicación de la Ley, indica, en su artículo 14, que cuando en los Códigos o Leyes de la República se hallaren disposiciones incompatibles entre sí, la disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a las que tenga carácter general.

De lo dicho se colige, que corresponde al Alcalde, como autoridad de policía y único facultado por la Ley 55 de 1973, norma de carácter especial que regula lo relacionado con la venta de licores, para otorgar las Licencias que autorizan el expendio de bebidas alcohólicas dentro del Distrito, la atribución para cancelar dichas licencias y decretar el cierre de los establecimientos dedicados a tal actividad.

En estos casos, queda del Tesorero Municipal el cobro de los impuestos morosos con los recargos legales acumulados a través de los Procesos Ejecutivos por Jurisdicción Coactiva respectivos.

La afirmación precedente me lleva a abordar su segunda interrogante, esto es: cuáles son los recursos viables en los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva y ante qué autoridades se resuelven los mismos.

Al respecto los artículos 1804 y 1806 del Código Judicial establecen lo siguiente:

"Artículo 1804. La Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, conocerá de las apelaciones, incidentes, excepciones, tercerías y nulidades que fueren presentadas en las ejecuciones por cobro coactivo correspondiéndole sustanciar y resolver los recursos, incidentes, excepciones o tercerías. El interesado presentará el

escrito correspondiente ante el funcionario que dictó la resolución que se impugna.

Los recursos, tercerías, excepciones e incidentes en los procesos ejecutivos por cobro coactivo se tramitarán en una única instancia, correspondiéndole al Pleno de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia decidir sobre los mismos".

"Artículo 1806. Contra las resoluciones de los procesos por cobro coactivo de que trata este capítulo, podrá interponerse apelación, que será concedida en el efecto devolutivo".

Claramente señalan los preceptos transcritos que en los procesos por cobro coactivo puede ser interpuesto el recurso de apelación en efecto devolutivo; así como los Incidentes, Excepciones, Tercerías y Nulidades usuales a los procesos ejecutivos comunes y que los mismos deben ser resueltos por la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

El Dr. Pedro Barsallo, ha definido la jurisdicción coactiva como una jurisdicción especial, surgiendo dicha especialidad de su directa relación con la jurisdicción ordinaria civil, pero sin formar parte de ella, pues a falta de un procedimiento especialmente señalado, es el mismo que el Código Judicial reserva al juicio ejecutivo común. Sigue diciendo el nombrado jurista sobre el particular lo siguiente:

"La Jurisdicción Coactiva, desde ese punto de vista de jurisdicción especial que es, constituye una situación extraordinaria por razón de un privilegio que se le confiere a los organismos estatales para la recaudación de impuestos, contribuciones o tasas, produciéndose así, el raro fenómeno en el Derecho Procesal, de un juicio dentro del procedimiento civil sin el ejercicio de la acción; de un proceso contencioso sin la figura del demandante y de un auténtico ejercicio de la jurisdicción a cargo de un funcionario administrativo al cual se le coloca en la singular situación "de ejercer las funciones de Juez y tener derecho de ejecutante". La Corte Suprema de Justicia ha dicho, en relación con el Banco Nacional de

Panamá: "En los juicios que por jurisdicción coactiva adelanta esa entidad, proceden en la misma forma que los Jueces ordinarios, y por consiguiente, en estas funciones, que son de su incumbencia, se equipara a tales jueces y sus resoluciones tienen entonces el carácter de judiciales". (R.J. Nº.46 de 1921 (II S.), pag. 390, columna 2a).

...

Ello no obstante, esa especialidad no impide que la Ley consagre, como en efecto lo hace el Código Judicial, que para el ejercicio de esta jurisdicción excepcional, deban, el juzgador y las partes, someterse forzosamente a la misma tramitación que el Código Judicial consagra para el juicio ejecutivo que hemos denominado común ...

En conclusión, siendo la jurisdicción coactiva una jurisdicción especial cuyo procedimiento, a pesar de ello, es el mismo establecido para la jurisdicción ordinaria civil en materia de los juicios ejecutivos comunes, serán aplicables definitivamente todas y cada una de las disposiciones del Código Judicial que regulan el juicio ejecutivo, en lo que sean incompatibles con las disposiciones realmente especiales de la jurisdicción coactiva contenida en los artículos 1277 a 1286 (actuales 1801 a 1809)". (Barsallo, Pedro., Comentarios sobre la Jurisdicción Coactiva y los Derechos del Ejecutado., Revista Lex., sep.-dic. 1975., Nº 2., págs. 152 y 153)

Luego, no existe duda de que son aplicables a estos procesos los mismos medios de defensa comunes a los juicios ejecutivos ordinarios, distintos de la apelación contra el auto ejecutivo, como los llamados incidentes, que son para hacer valer la falta u omisión de presupuestos procesales que pueden acarrear la nulidad de todo lo actuado; las excepciones, a las cuales el Profesor Barsallo se refiere como "... la invocación de hechos o actos modificativos que enervan la pretensión", por ejemplo: el pago de la obligación, la prescripción, o la inexistencia de la obligación; las tercerías, que pueden ser tanto excluyentes como coadyuvantes.

Así dejamos contestada su consulta, y esperamos que hayamos contribuido a la solución de sus interrogantes.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher.  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/23/hf.