**EXCEPCIÓN DE PAGO, INTERPUESTA POR LA FIRMA KUZNIECKY & CO., EN REPRESENTACIÓN J.J. CANAVAGIO S. A., DENTRO DEL PROCESO EJECUTIVO POR QUE LE SIGUE LA ADMINISTRACIÓN DE INGRESOS DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ. PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, DIECINUEVE (19) DE ENERO DE DOS MIL NUEVE (2009)**

**Tribunal:** Corte Suprema de Justicia, Panamá

**Sala:** Tercera de lo Contencioso Administrativo

**Ponente:** Adán Arnulfo Arjona L.

**Fecha:** 19 de Enero de 2009

**Materia:** Juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva

Excepción

**Expediente:** 28-07

VISTOS:

La firma forense KUZNIECKY & Co., en representación de la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A., interpuso excepción de pago dentro del proceso ejecutivo que le sigue la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá.

I. ANTECEDENTES

1. Los hechos.

Según se sigue de las constancias que integran la presente excepciónlos hechos que han dado origen a la controversia pueden sintetizarse así:

1. La sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A., a través de su representante legal suscribió contrato de compraventa sobre las fincas identificadas 138735 y 138736, inscritas al tomo 16075, folio 6, de su propiedad, con PLAINVIEW FOUNDATION.

2. La sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. en cumplimiento de las normas legales pagó en el Banco Nacional de Panamá la suma de Dos Mil Doscientos Cincuenta y Tres Balboas con Setenta y Siete centésimos (B/.2,253.77).

3. De conformidad con la versión que ofrece la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá, las sumas pagadas por la sociedad J,J, CANAVAGGIO, S.A. no cancelaron los impuestos de transferencia de los inmuebles descritos, porque los sellos que se estamparon en los formularios de recibo por parte del Banco Nacional no eran auténticos y el cheque certificado que se entrego a esa entidad a favor del Tesoro Nacional fue utilizado por terceros para el pago de otros impuestos (importación de mercancía con cargo a la liquidación No.497838).

1. El proceder de la Administración Tributaria.

Apoyada en los hallazgos indicados anteriormente, la Administración Provincial de Ingresos adoptó las siguientes acciones:

Emitió el 24 de agosto de 2006 una certificación de deuda a favor del Tesoro Nacional y en contra de la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A., por la suma de Tres mil Seiscientos Sesenta y Ocho Balboas con Ochenta centésimos (B/3,668.80) en concepto del impuesto de transferencia de bienes inmuebles, más los intereses y recargos que se generen a la fecha de cancelación, porque no figura registrado en el sistema de información pago alguno a favor del Tesoro Nacional por el traspaso de las fincas que J.J. CANAVAGGIO, S.A. vendió a la sociedad PLAINVIEW FOUNDATION.

1. En seguimiento de lo anterior, la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá, en función de Juez Ejecutora resolvió mediante Resolución N°213-JC-8487 de 14 de noviembre de 2006 iniciar proceso por cobro coactivo contra la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A., identificada con RUC 1361-83-27141, por la suma de tres mil seiscientos sesenta y ocho balboas con ochenta centésimos (B/.3,668.80), con el propósito de obtener el cobro del 2% de impuesto por transferencia de bienes inmuebles por el traspaso de las fincas 138736 y 138735. En la misma resolución, se decretó el secuestro sobre cualesquiera bienes muebles e inmuebles, cuentas de ahorros bancarias, plazos fijos, cajillas de seguridad de propiedad de la sociedad ejecutada, hasta la concurrencia de la suma arriba referida.

2. Posteriormente, la Administración Regional de Ingresos de la Provincia de Panamá dictó el auto ejecutivo de mandamiento de pago N°213-JC-3270 de 14 de noviembre de 2006, contra J.J. CANAVAGGIO, S.A., por la precitada suma de dinero.

3. La finalidad de la excepción propuesta.

Frente al inicio de la acción de cobro coactivo ordenada por la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá, la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A., por intermedio de su apoderado legal interpuso excepción de pago sosteniendo en esencia que dicha sociedad cumplió sus obligaciones tributarias en la forma como lo dispone la Ley, ya que canceló el impuesto de transferencia de los bienes inmuebles que vendió a la sociedad PLAINVIEW FOUNDATION en el Banco Nacional de Panamá mediante el cheque certificado No.304990 de 17 de febrero de 2001 extendido a favor del Tesoro Nacional por la suma de Dos Mil Doscientos Cincuenta y Tres Balboas con Setenta y Siete centésimos (B/.2,253.77), el cual fue debidamente cobrado.

Sostiene la excepcionante que el pago que configura su excepción se evidencia mediante los dos formularios identificados TBI-106 contentivos de la declaración jurada de pago por el traspaso de las fincas antes detalladas, formularios éstos que aparecen estampados con sello que presenta la presente descripción: 20 de abril de 2001, caja 5365, sucursal 0034 por un monto de mil ciento sesenta y dos con 92/100 (B/.1192.92) y mil ciento treinta y cuatro con 45/100 (B/.1134.45) respectivamente y, un sello de recibido de dicha entidad bancaria, con el área y el nombre de una funcionaria, fechado también 20 de abril de 2001.

La sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. sostiene que no puede responsabilizársele por los actos indebidos que pudieron cometer los servidores públicos a cargo de la recepción y cobro de los impuestos, ya que tales acciones se encuentran por completo ajenas al alcance de su control. En ese sentido, destaca que si las sumas que pagó al Banco Nacional de Panamá fueron utilizadas para fines distintos la consecuencia no puede ser pedirle a quien pago legítimamente que vuelva a hacerlo, sino que la Administración debe exigirle la recuperación de la sumas desviadas a las personas que se beneficiaron sin tener derecho a ello.

II. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante vista fiscal número 630 de 11 de septiembre de 2007, el Procurador de la Administración emitió concepto en el caso en cuestión y solicita a este Tribunal declarar no probada la excepción de pago fundamentado concretamente en el hecho de que los documentos aportados en esta controversia como: formularios de pagos del impuesto de transferencia por las fincas 138735 y 13736, el cheque 304990 del Banco Atlántico y la nota 04(22000-01) 57 de 26 de abril de 2004 del Banco Nacional de Panamá, entre otros, fueron aportados por el excepcionante en copia simple y en atención a lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial carecen de valor probatorio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN.

1. Competencia.

Esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer y decidir las excepciones que se propongan dentro de los procesos ejecutivos por cobro coactivo, con arreglo a lo que establece el numeral 4 del artículo 97 del Código Judicial.

2. Legitimación Activa y Pasiva.

En el presente caso, la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. comparece mediante apoderado y propone en tiempo oportuno la excepción de pago dentro del proceso ejecutivo que ha entablado en su contra la Administración Provincial de Ingresos, razón por la cual se encuentra legitimada para promover dicha excepción.

Por su lado, la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá ha librado Auto Ejecutivo de mandamiento de pago en contra de la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. lo cual la legitima como parte en el presente proceso de cobro coactivo.

3. Problema Jurídico.

El problema jurídico central que le corresponde decidir a ésta Sala se reduce ha determinar sí es lícito que la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá pueda exigir a la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. un nuevo pago de los impuestos que ésta ya canceló al efectuar la transferencia de las Fincas Nos.138 735 y 138 136 que vendió a la sociedad PLAIN VIEW FOUNDATION mediante Escritura Pública 5806 del 20 de abril de 2001 de la Notaria Décima del Circuito de Panamá, basado en que, al decir de la Administración, los mencionados tributos figuran como impagos en virtud de que los sellos de recibido que fueron estampados por el Banco Nacional de Panamá (20 de abril de 2001; cajero No.5365, sucursal 0034; 20 de abril 2001; 34, recibido: YANITZA ESCUDERO No.438) resultaron apócrifos y que el cheque certificado que entregó a esa entidad bancaria la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. fue utilizado para una finalidad distinta (pago de impuesto de importación) por parte de terceras personas.

4. La Buena Fe como criterio rector de las actuaciones de la Administración.

Es un postulado de indiscutible vigencia que las actuaciones entre los particulares y la Administración deben desarrollarse con apego a los principios de objetividad y buena fe.

El respeto a éstos valores que deben orientar en todo momento la conducta de las autoridades administrativas obligan a que estas ciñan su proceder a la rigurosa observancia de los imperativos de confianza, probidad, decoro y credibilidad, de suerte que los particulares puedan cifrar su confianza en que la Administración no va a defraudarles en su detrimento ora mediante la alteración súbita de las condiciones en que se ha desarrollado la relación, ora dictando decisiones que infrinjan sus propios actos precedentes.

El principio de la buena fe que representa el fundamento de las relaciones jurídicas en todos los ámbitos, comprende también la protección de la confianza legítima y el respeto por el acto propio.

La noción de la buena fe como patrón orientador de la conducta de la Administración y los particulares ha recibido y recibe un categórico reconocimiento en la jurisprudencia sentada por ésta Sala la cual ha reclamado su aplicación al momento de valorar la validez legal de las actuaciones administrativas.

Una prueba fehaciente de esta sostenida línea jurisprudencial la encontramos en distintas situaciones decididas por la Sala en las que se ha protegido la confianza legitima del administrado frente a las actuaciones de la autoridad que han pretendido desconocerla, como se observa a continuación:

· Sentencia de 18 de enero de 2008:

"En el caso que se examina la situación contraria a la buena fe que ha causado agravios a la empresa demandante se configura desde el momento en que la Administración rehúsa tramitar una solicitud presentada por el interesado invocando falta de reglamentación de la Ley.

"De igual forma se advierte una conducta contraria a la buena fe cuando la Administración dicta 4 años después de la presentación de la petición una resolución negando la inscripción al régimen especial argumentando que el interesado no cumplió con ciertos requisitos instituidos en el Decreto Reglamentario No.9 de 22 de febrero de 1999, es decir, 7 meses después de la expedición de la Ley.

(....)

"La Administración no puede invocar su propia morosidad reglamentaria para colocar al administrado en una situación de lesividad a sus intereses dado que el administrado cumplió con acogerse en tiempo oportuno a los requisitos de la Ley y luego no le permite tramitar su inscripción invocando reparos de poca entidad y trascendencia y respecto de los cuales podría decirse que aparecían de cierta manera cumplidos en la solicitud que se presento en enero de 1999".

· Sentencia de 21 de junio de 2000:

"No obstante lo anterior, la Sala advierte que dentro del expediente se incorpora como prueba (a foja 32 del expediente principal), copia autenticada de la solicitud de pensión de vejez de MOISES GARCIA efectuada el 7 de diciembre de 1979, donde señala a GLADYS JAEN como compañera que vivía en su hogar y dependía directamente de él. A criterio de la Sala, este documento debe tomarse como una declaración de vida en común, según los términos que plantea el artículo 56-A de la Ley Orgánica, más aún si se toma en consideración la fecha del mismo (1979) y la fecha de la solicitud de pensión de sobreviviente (marzo de 1996) que es visible de fojas 30 a 36 del expediente, que se acompañó con declaraciones de testigos, que coincidieron en manifestar el largo período de tiempo de convivencia del señor MOISES GARCÍA y GLADYS JAEN.

Es de aplicación en este caso el principio de buena fe. Este significa que el administrado, según la estimación habitual de la gente, puede esperar determinadas consecuencias de su conducta o que no ha de tener otras distintas a las previstas en la Ley; quiere decir que si una persona se comporta de una manera confiada en que su conducta tendrá determinadas ventajas previstas en la Ley, la Administración no puede comportarse de manera excesivamente formalista de suerte que defraude la confianza depositada en ella por los administrados (Cfr. Jésus González Pérez, El Principio de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 3ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1999, págs. 72, 73 y 91). De allí que la Corte, en aplicación de este principio, debe dejar de lado el excesivo formalismo de la Caja de Seguro Social y evitar que ésta sancione el incumplimiento de un trámite con consecuencias contrarias a la naturaleza del mismo. La declaración del señor Moisés García, visible a foja 32 es suficiente para dar lugar al nacimiento del derecho subjetivo de la señora Gladys Jaén a la pensión que reclama, aunque haya sido hecho en un trámite distinto ante la misma institución."

· Sentencia de 26 de agosto de 1996:

"En el presente caso, el principio de la buena fe debe aplicarse en el sentido de que el asegurado cotiza confiado en que posteriormente esas cotizaciones le revertirán en forma de una pensión de vejez. A nuestro juicio se violenta el principio de la buena fe que debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues se le ha creado al asegurado en cuestión una razonable esperanza de poder recibir una pensión de vejez normal, al haberle suspendido su pensión de vejez anticipada y recibirle nuevos aportes, para posteriormente aseverar que el asegurado no tiene derecho a recibir una pensión de vejez normal ni a que se le revisen el cálculo de su pensión tomando en cuenta todos los aportes recibidos por la Caja de Seguro Social. Es contrario a la buena fe que el asegurado TRUJILLO MIRANDA cotizar nuevamente en la Caja de Seguro Social, con la expectativa razonable de que dichos nuevos aportes mejorarían la prestación anterior y que, luego de recibir dichos nuevos aportes, la Caja de Seguro Social le niegue una pensión de vejez normal por no estar esta situación expresamente contemplada en las normas que regulan la Caja de Seguro Social, sin tomar en consideración que el artículo 22 de la Ley Nº 15 de 1975 antes mencionada prevé la posibilidad de que un asegurado tenga derecho a recibir más de una prestación, en cuyo caso puede escoger la más beneficiosa".

· Sentencia de 23 de julio de 2003.

"A criterio del Tribunal es pertinente la doctrina tribunalicia aplicada en casos similares a éste acerca del principio de buena fe en las actuaciones administrativas con énfasis en esa relación ineludible que existe entre la Administración Pública y los particulares. Y es que, como lo ha dejado sentado el Tribunal hace más de una década, "La doctrina y jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo " (Cf. Sentencia de 13 de junio de 1991. Caso: El Contralor General de la República promueve contencioso de interpretación y valor legal de un Acuerdo celebrado entre la extinta Autoridad Portuaria Nacional y asociaciones sindicales portuarias del Puerto de Balboa y del Puerto de Cristóbal.

El tratadista español Jesús González Pérez ha señalado que el "principio de buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración consistente en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y Administrado, aquélla no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones" (Esa opinión doctrinal ha sido recogida, por ejemplo, en sentencia de 19 diciembre de 2000)".

Los antecedentes judiciales que se dejan transcritos constituyen prueba tangible de la vigencia y aplicación del principio de la buena fe en las actuaciones Administrativas, que en el caso que nos ocupa presta valiosa utilidad para la decisión del litigio, por las razones que se exponen a continuación:

1. El expediente en examen nos muestra que la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. en efecto cumplió con el pago del impuesto de transferencia de bienes inmuebles al suscribir el Contrato de Compra Venta de las Fincas 138 735 y 138 136.

2. El pago efectuado por la referida sociedad se materializó en el Banco Nacional de Panamá mediante el recibo y cobro del cheque certificado No.304990 de 17 de febrero de 2001 extendido a favor del Tesoro Nacional por la suma de B/.2,253.77, y la utilización de dos formularios de declaración jurada de pago identificados como TBI, con sellos estampados por dicha entidad bancaria.

3. Luego de efectuado ese pago, y confiando en el correcto desempeño de las autoridades recaudadoras la empresa J.J. CANAVAGGIO, S.A. recibió las constancias debidamente selladas por parte de quienes tenían esta responsabilidad en el Banco Nacional de Panamá.

4. Poco tiempo después, la Administración informó a la sociedad contribuyente que debía pagar los impuestos ya que los sellos que se estamparon en los formularios de recibo por parte del Banco Nacional no eran auténticos y que el cheque certificado que entregó fue utilizado por terceros para el pago de otros impuestos (de importación de mercancías con cargo a la Liquidación No.497838).

El análisis de conjunto de los hechos que configuran el presente caso lleva a la conclusión a la Sala de que la Administración al reclamar a J.J. CANAVAGGIO, S.A. las sumas pretendidas esta desarrollando una conducta que defrauda la confianza legítima del Contribuyente, pues esta haciendo recaer sobre este último consecuencias jurídicas desfavorables por situaciones que se han originado fuera del control razonable de éste.

Representa una situación absolutamente contraria a la buena fe que la Administración pretenda nuevamente cobrarle al Contribuyente dineros que fueron satisfechos con arreglo a los procedimientos legales usualmente observados para tal fin, invocando que en dicho procedimiento los servidores públicos involucrados supuestamente incurrieron en irregularidades.

El Contribuyente que en cumplimiento de sus responsabilidades efectúa el pago de su obligación ante una oficina pública autorizada para ello, no puede experimentar la defraudación de la confianza que pone en las autoridades, pues si ello se permitiera se estaría propiciando una inconveniente zozobra en los trámites oficiales en directo perjuicio de los ciudadanos, circunstancia que ostensiblemente pugna con el decoro y la buena fe con el que debe comportarse la Administración.

En el caso que nos ocupa se advierte que la Administración al exigir el pago de las sumas reclamadas a J.J. CANAVAGGIO, S.A. esta actuando en contravía del principio de confianza legítima ya que por causas que son por entero ajenas al Contribuyente pretende mantener como pendiente de pago una obligación que fue cancelada con arreglo a los procedimientos usuales de cobro reconocidos por el Estado.

Si los servidores públicos designados por la Administración para recibir y acreditar los pagos que hacen los Contribuyentes, incumplen con sus deberes tal situación desfavorable no puede hacerse recaer sobre las espaldas de los administrados, ya que tal conducta lesionaría el principio de la buena fe y la confianza legítima que representa una de las dimensiones a través de la cual se proyecta la misma.

Los lineamientos expuestos aplicados al presente caso permiten concluir que es un proceder injurídico y contrario a la buena fe el que la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá pretenda cobrar nuevamente los impuestos a J.J. CANAVAGGIO, S.A. alegando que los sellos estampados en el Banco Nacional donde se verificó el pago no son auténticos y que el cheque certificado que entrego dicha empresa a favor del Tesoro Nacional fue utilizado por terceros para cancelar obligaciones distintas.

La situación descrita apreciada a la luz del principio de la buena fe obliga a que se preserve y proteja la confianza legítima que los administrados guardan y esperan acerca de la corrección y seriedad que debe prestar la Administración y sus servidores en todas las actuaciones oficiales.

5. Análisis de la Excepción Invocada.

La sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. sostiene que cumplió en la forma esperada y exigida por la Ley con el pago de los impuestos de transferencia de bienes inmuebles que vendió a la sociedad PLAINVIEW FOUNDATION de conformidad con la Escritura Pública No.5806 de 20 de abril de 2001 de la Notaria Pública Décima del Circuito de Panamá.

Con respaldo en ese hecho, J.J. CANAVAGGIO, S.A. argumenta que no puede cobrársele nuevamente dichos impuestos con la cómoda tesis que invoca la Administración de que las sumas recibidas por el Banco Nacional no figuran como canceladas porque los sellos estampados en los formularios son apócrifos y el cheque certificado extendido a favor del Tesoro Nacional fue utilizado por terceros para una finalidad distinta.

Luego del detenido estudio de la excepción propuesta, la Sala estima que le asiste razón a la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. en virtud de que los documentos aportados cuya autenticidad fue luego corroborada a través de un Auto de mejor proveer de fecha 10 de marzo de 2008, confirman que, en efecto, dicha sociedad sí canceló el impuesto de transferencia de inmuebles que ahora la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá, pretende hacerle pagar nuevamente con el argumento de que el cheque certificado que se entregó al Banco Nacional de Panamá no fue aplicado a la cancelación de la obligación tributaria que justificó su emisión.

En el examen de los documentos que fueron remitidos a esta Sala, queda acreditado con la Escritura 5,806 de 20 de abril de 2001 que consta del contrato de compraventa de las fincas 138735 y 138736, que tal escritura fue extendida por haberse pagado el impuesto de transferencia de bienes inmuebles, en virtud de comprobante expedida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro por la respectiva venta lo cual según se expresa forma parte del protocolo.

Igualmente, constan dos copias de las declaraciones juradas de pago identificadas TBI-106, estampadas con el sello de la Notaria Décima de Circuito con lo cual también queda acreditado el pago del ITBMS por el traspaso de las fincas 138735 y 138736, pues, por regla general el sujeto obligado satisface jurídicamente la obligación tributaria correspondiente.

En opinión de la Sala, la posición que invoca la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá no es jurídicamente admisible ya que ella no puede trasladar a la sociedad contribuyente las consecuencias desfavorables que puedan derivarse de la mala actuación de los servidores públicos encargados de la recepción y cobro de los tributos.

Admitir tal posibilidad sería un proceder claramente contrario a la buena fe y a la certeza, confianza y seguridad que debe caracterizar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

En definitiva, esta acreditado en autos el pago que efectúo la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. y como consecuencia de ello esta evidenciado que la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá no cuenta con título válido para exigirle nuevamente el pago de los tributos que aquella canceló en su oportunidad.

DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, RESUELVE Y DECLARA PROBADA la EXCEPCIÓN DE PAGO invocada por la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. dentro del proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva que le sigue a la Administración Provincial de Ingresos de la Provincia de Panamá; y como consecuencia de ello ORDENALEVANTAR las medidas cautelares decretadas en contra de la sociedad J.J. CANAVAGGIO, S.A. dentro de dicho proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ADÁN ARNULFO ARJONA L.

VICTOR L. BENAVIDES P. -- WINSTON SPADAFORA FRANCO

JANINA SMALL (Secretaria)