



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de octubre de 2020
C-112-20

Licenciado
Iván X. Eskildsen A.
Administrador General
Autoridad de Turismo de Panamá
Ciudad.

Ref: Cesión de Crédito.

Señor Administrador General:

Por este medio damos respuesta a su nota número 112-AL-174-2020 de 10 de septiembre de 2020, recibida el 15 de septiembre de ese mismo año, mediante la cual consulta a esta Procuraduría de la Administración, lo siguiente:

- “1. Si el secuestro ordenado por un juez competente es viable en contra de la cedente luego de haberse dado la cesión de crédito a favor de la cesionaria, cesión esta que ha cumplido con los requerimientos legales, incluyendo la debida notificación a la Contraloría General de la República.
2. ¿Qué tiene prioridad entre la cesión del crédito debidamente tramitada o el secuestro dictado posterior a la culminación del proceso de cesión?
3. ¿Se deben retener los pagos que, a través de certificación de no objeción (C.N.O) están pendientes a favor de la cesionaria BANK OF CHINA LIMITED O BANK OF CHINA, a pesar de que el secuestro fue decretado formalmente en contra de la cedente CCA-CSCEC posterior al perfeccionamiento de la cesión de crédito?

En relación a las interrogantes planteadas, debemos advertir que el artículo 2 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, señala que las actuaciones de esta Institución se extiende al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competentes que tengan otros organismos oficiales, de igual forma, el numeral 1 del artículo 6 de la citada Ley N° 38 de 2000, llama a esta Procuraduría a servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento administrativo que se debe seguir en un caso concreto, pero ocurre que la consulta que se nos formula, guarda relación con actos emitidos por un juez civil, luego de haberse producido una cesión de crédito a favor de un tercero (cesionaria), específicamente sobre acciones de secuestro, posterior al perfeccionamiento de la referida cesión de crédito.

Lo anterior sin tomar en consideración que su consulta también guarda estrecha relación, con funciones y procesos propios de la Contraloría General de la República, producto de actos que provienen de los tribunales de la jurisdicción civil.

No obstante, consideramos que las interrogantes surgen como parte de ejecución de un contrato administrativo, cuyas partes están claramente delimitadas (Autoridad de Turismo de Panamá, por una parte, y por la otra, el Consorcio CCA-CSA-CSCEC; y el BANK OF CHINA LIMITED o BANK OF CHINA, que aparece como cesionaria de los créditos del consorcio), y donde la Procuraduría de la Administración no ejerce participación alguna, pero en aras de ofrecer una respuesta cónsona a las interrogantes planteada, nos permitimos en esta ocasión ofrecer una orientación y docencia en la materia consultada, sin pretender de ninguna manera dar contestación fuera del ámbito de competencia que nos establece la ley.

De acuerdo a como lo señala la doctrina, la cesión de crédito es el contrato bilateral por el cual una persona, transfiere a otra, su crédito o derecho que tiene en contra de un tercero, su deudor, y que, en virtud de tal cesión, el cedente deja de ser titular del crédito cedido, el cual se encuentra regulado en el Código Civil y en el Código de Comercio.

Sobre el particular, el artículo 1278 del Código Civil señala que la cesión de crédito, derecho o acción no surtirá efecto contra tercero sino desde que su fecha deba tenerse por cierta de conformidad con lo que dispone el Código Judicial, y el artículo 859 de este último cuerpo normativo que dispone lo siguiente:

“**Artículo 859.** La fecha de un documento privado no se contará respecto de terceros sino desde el día en que hubiese sido incorporado o inscrito en un registro oficial o protocolizado o desde la muerte de cualquiera de los que firmaron o desde el día en que las firmas de los otorgantes hubieren sido puesta o reconocida ante notario, que así lo haya certificado en el documento privado o desde el día en que se entregase a cualquier funcionario público por razón de su oficio o desde que ha ocurrido otro hecho, ante funcionario público, que le permita al juez adquirir certeza de su existencia”. (Subraya el Despacho).

Por su parte, con respecto a la fecha en que se perfecciona la cesión de crédito, el artículo 789 del Código de Comercio señala que “Tratándose de títulos que no sean al portador ni endosables la cesión producirá sus efectos legales con respecto al deudor desde que le sea notificada ante dos testigos, o en otra forma auténtica”.

En el caso que nos ocupa, el crédito es contra una entidad pública, la Autoridad de Turismo de Panamá, que es una persona jurídica autónoma de Derecho Público, con patrimonio propio, autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones, sujeta a la política y orientación del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Comercio e Industrias, y a la fiscalización de la Contraloría General de la República¹, de manera que la cesión de crédito está sujeta a cierta formalidad o requisito adicional: debe ser notificada a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo que al respecto establece la Resolución N° 9 de 31 de octubre de 1974.

¹ Ver artículo 4 del Decreto Ley N° 4 de 27 de febrero de 2008

Los créditos cedidos provienen del Contrato N° 049/2012, refrendado el 7 de diciembre de 2012, "PARA EL PROYECTO DE DISEÑO, EQUIPAMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE CONVENCIONES Y EXHIBICIONES AMADOR Y SUS ADENDAS", realizado bajo la modalidad de contrato llave en mano, regulado en los artículos 94 y 95 de la Ley 22 de 27 de julio de 2006, sobre Contrataciones Públicas, del Texto Único ordenado por la Ley N° 48 de 10 de mayo de 2011,² y los derechos que nazcan de este contrato podía ser cedidos por el contratista, según lo indica el artículo 76 del citado Texto Único que a la letra dice:

“Artículo 76. Cesión de contratos y cesión de crédito. El contratista podrá ceder los derechos que nazcan del contrato, previo cumplimiento de las formalidades establecidas por esta Ley, el reglamento o por las condiciones consignadas en el pliego de cargos que haya servido de base al procedimiento de selección de contratista. Sin embargo, en todos los casos, será preciso que el cesionario reúna las condiciones y preste la garantía exigida al contratista, y que el ministerio o entidad respectiva y el garante consientan en la cesión, haciéndolo constar así en el expediente respectivo.

Los créditos que se generen de un contrato podrán cederse en la forma que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas para las entidades del Gobierno Central. Las entidades del sector descentralizado podrán utilizar este procedimiento, adecuándolo a sus respectivas leyes orgánicas.”

De acuerdo a la consulta, la Autoridad de Turismo de Panamá emitió los Certificados de No Objeción (CNOs), para pagar el precio del contrato, mismos que se están pagando en la actualidad, y que fueron cedidos por el contratista CONSORCIO CCA-CSA-CSCEC al BANK OF CHINA LIMITED O BANK OF CHINA, por la suma de VEINTIOCHO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS SEIS BALBOAS CON SETENTA Y CINCO CENTESIMOS (B/28,708,706.75), cesión debidamente notificada a la Contraloría General de la República.

Cabe mencionar que los Certificados de No Objeción (CNOs) son documentos emitidos por la autoridad dueña del proyecto, en este caso, la Autoridad de Turismo de Panamá, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución N° 066/2013 de 20 de mayo de 2013, dictada por el Administrador General de la entidad, según el cual certifica que la Autoridad de Turismo de Panamá, expide el certificado de conformidad con lo dispuesto en esa Resolución y en el Contrato N° 049/2012, refrendado el 7 de diciembre de 2012, en el que hace constar el reconocimiento y la aprobación del pago correspondiente al informe de avance parcial o total del proyecto, o pago anticipado, según corresponda, contra la misma Autoridad de Turismo de Panamá, en los contratos llave en mano, y además, llevan las firmas de las personas responsables por dicha entidad y de la Contraloría General de la República.³

² Era el Texto Único vigente al momento en que se perfeccionó el Contrato N° 049/2012

³ Ver la Resolución N° 066/2013 de 20 de mayo de 2013, dictada por el Administrador General de la Autoridad de Turismo de Panamá, "Por el cual se aprueba el Reglamento y sus Anexos de créditos cedidos

No obstante, después de notificada la cesión de crédito a la Contraloría General de la República, un tribunal de la jurisdicción civil remite a la Autoridad de Turismo de Panamá un oficio informando sobre la emisión del Auto N° 049/2012 que decreta formal secuestro en contra de la cedente CCA-CSCEC, o sea, cuando ya se había perfeccionado la cesión.

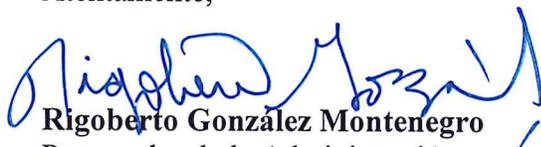
Sobre este particular, observamos que la cesión de crédito fue debidamente notificada a la Contraloría General de la República, antes que la Autoridad de Turismo de Panamá recibiera el oficio del tribunal ordenando el secuestro de las cuentas de CCA-CSCEC, de manera que, debido a esta circunstancia, la cesión de crédito tiene prelación sobre la orden de secuestro. Al respecto, la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia en fallo del 18 de junio de 2001, se expresó en un caso similar como el que nos ocupa, de la siguiente manera:

“[...]

Siendo así, en el presente caso, la referida cesión de crédito es anterior al Auto N° 3061 de 19 de septiembre de 1996, proferido por el Juzgado Tercero de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá [...] Ello vino a ocurrir con la aplicación del secuestro, que es posterior a la fecha de celebración de la cesión de crédito [...]” (Subraya el Despacho).

De acuerdo a lo anterior, la cesión de crédito de cuentas contra las entidades públicas tiene prelación sobre los secuestros dictados o comunicados con posterioridad, si la Contraloría General de la República se notificó antes del mandamiento de secuestro.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/gac



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**

resultantes de los proyectos que desarrolla la Autoridad de Turismo de Panamá, cuyo financiamiento hayan sido aportado por el propio contratista, bajo modalidad de contrato llave en mano.”