

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 214

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACION**

Panamá, 7 de marzo 2016

**Proceso ejecutivo
por cobro coactivo.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

El Licenciado Héctor Enrique Zavala Bernal, actuando en nombre y representación de la sociedad **Grupo Analista de Minerales, S.A.**, interpone incidente de caducidad de la instancia, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue la **Unidad de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el negocio jurídico descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

De acuerdo con lo que consta en el proceso, a través de la Resolución Administrativa 168-96 de 13 de septiembre de 1996, el entonces Administrador General de la Autoridad de la Región Interoceánica, hoy Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, le otorgó a la sociedad denominada Corporación de Extracciones, S.A., un (1) permiso de uso temporal por doce (12) meses para utilizar un (1) lote de terreno contiguo al estadio de El Chorrillo, localizado en el área conocida como Punta Mala, corregimiento de Ancón, distrito de Panamá, con una superficie de seis mil ciento veintidós metros cuadrados con cuarenta y cinco decímetros cuadrados (6,122.45 m²) por la suma de dos mil balboas (B/.2,000.00) para depósito de

arena y operaciones relacionadas con la actividad de carga y descarga de arena que sería usada en el Desarrollo Turístico de Amador (Cfr. fojas 3-4 del expediente ejecutivo).

A través de la Resolución Administrativa 259-97 de 11 de marzo de 1997, la Autoridad de la Región Interoceánica aprobó la cesión de derechos y obligaciones adquiridos por la empresa Corporación de Extracciones, S.A., a favor de la sociedad **Grupo Analista de Minerales, S.A.** (Cfr. fojas 7-9 del expediente ejecutivo).

Lo anterior trajo como consecuencia, que el 17 de diciembre de 2002 **Grupo Analista de Minerales, S.A.**, y la antigua Autoridad de la Región Interoceánica, suscribieran el **contrato de arrendamiento número 548-02, mismo que fue incumplido por la sociedad actora**, situación que produjo que el Juzgado Ejecutor de la Administración Provincial de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, **expidiera el Auto Ejecutivo 213-JC-766 de 27 de julio de 2006, mediante el cual libró mandamiento de pago en contra de la recurrente, por la suma de treinta y seis mil balboas (B/.36,000.00)** en concepto de cánones de arrendamiento dejados de pagar sobre el lote P-3 del sector Punta Mala, junto al Complejo Deportivo Carlos A. Pretel. **Esta resolución le fue notificada al Representante Legal de la ejecutada el 25 de septiembre de 2006** (Cfr. fojas 10-21, 69 y reverso del expediente ejecutivo).

Ese mismo día, es decir, 27 de julio de 2006, se emitió **el Auto de Secuestro 213-JC-767**, por cuyo conducto se aplicó la medida de secuestro sobre los bienes muebles, inmuebles, cuentas de ahorro, corrientes, plazos fijos, entre otros, pertenecientes a **Grupo Analista de Minerales, S.A.**, por el monto ya descrito (Cfr. foja 71 del expediente ejecutivo).

Posteriormente, el Representante Legal de **la sociedad actora interpuso ante la Sala Tercera una excepción por inexistencia de la obligación**, la cual fue resuelta mediante el **Auto de 11 de marzo de 2009**, debidamente notificado a la parte interesada el 8 de marzo de 2009, **a través del cual se declaró probada parcialmente la excepción de**

cobro excesivo de la obligación y ordenó a la institución ejecutante corregir el Auto Ejecutivo 213-JC-766 de 27 de julio de 2006, que libró mandamiento de pago en contra de la sociedad Grupo Analista de Minerales, S.A., a fin de ajustar el monto de la morosidad, que originalmente fue fijado en la suma de treinta y seis mil balboas (B/.36,000.00), para que disminuyera a la cantidad de veintiséis mil cuatrocientos balboas (B/.26,400.00) (Cfr. fojas 105-119 y 175 a 184 del expediente ejecutivo).

En ese sentido, se observa que el Juzgado Ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos continuó con los trámites del proceso ejecutivo en mención, y en cumplimiento de la orden de corrección emanada de la Sala Tercera, emitió **el nuevo Auto Ejecutivo 024-2009 de 7 de octubre de 2009,** por el cual se libró mandamiento de pago en contra de **Grupo Analista de Minerales, S.A.,** por el monto de veintiséis mil cuatrocientos balboas (B/.26,400.00). Reposa en el expediente un informe secretarial fechado 9 de octubre de 2009, a través del cual se deja constancia de los esfuerzos infructuosos de notificación realizados en las oficinas de la ejecutada; así como en la de su apoderado judicial (Cfr. foja 191-198 del expediente ejecutivo).

Al tenor de lo antes expuesto, la entidad también emitió el **Auto JE-025-09 de 8 de octubre de 2009, a través del cual se decretó el secuestro sobre la finca 163214** inscrita en el Registro Público en el rollo 23711, asiento 1 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá, perteneciente a la deudora **y por medio del Auto JE-013-2010 de 26 de febrero de 2010, se aplicó la misma medida sobre el certificado de garantía número 70155** de 21 de diciembre de 2002 expedido por el Banco Nacional de Panamá a favor de la sociedad ejecutada por la suma de dieciocho mil balboas (B/.18,000.00) (Cfr. fojas 190 y 207 del expediente ejecutivo).

A foja 209 del expediente ejecutivo consta que el 3 de marzo de 2010, la apoderada judicial de Grupo Analista de Minerales, S.A., presentó una solicitud de copias autenticadas de todo el expediente contentivo del referido proceso ejecutivo,

mismas que le fueron entregadas el 11 de marzo de 2010; y junto con dicha solicitud, aportó copia de un poder dirigido a esa entidad ejecutante, que aunque no tiene fecha de recibido, presenta un sello de la Notaría Quinta del Circuito de Panamá que data del **24 de febrero de 2010**, del que se puede colegir que ante la actuación escrita por la parte interesada **queda probado el conocimiento del Representante Legal de la sociedad ejecutada, de la existencia del proceso ejecutivo seguido en su contra por la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, por una cuantía de veintiséis mil cuatrocientos balboas (B/.26,400.00), configurando así la notificación por conducta concluyente del nuevo Auto Ejecutivo 024-2009 de 7 de octubre de 2009** (Cfr. foja 211 y 215 del expediente ejecutivo).

La Licenciada Maylín Espinosa, quien fungió como abogada de la sociedad **Grupo Analista de Minerales, S.A.**, promovió **un incidente de levantamiento de secuestro** dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, mismo que fue decidido por medio del **Auto de 16 de julio de 2014**, a través del cual **la Sala Tercera declaró probado el incidente** fundamentando su decisión en la **falta de notificación del nuevo Auto Ejecutivo** y accedió a **levantar la medida contenida en el Auto JE-013-2010 de 26 de febrero de 2010**, en el cual el **Juzgado Ejecutor decretó formal secuestro sobre el Certificado de Garantía 70155, de 21 de diciembre de 2002, expedido por el Banco Nacional** (Cfr. fojas, 207 y 224-230 del expediente ejecutivo).

Es oportuno señalar, que lo anterior se realizó con el salvamento de voto del Magistrado Luis Ramón Fábrega, quien estuvo de acuerdo con el criterio de esta Procuraduría de la Administración respecto a que el incidentista demostró tener conocimiento del acto acusado y, principalmente, que la corrección del Auto que libra mandamiento de pago no implicaba un nuevo proceso ejecutivo en el que correspondía la

notificación, sino que la misma ya había sido formalizada en el Auto 213-JC-766 de 27 de julio de 2006, emitido previamente (Cfr. fojas 221-223 del expediente ejecutivo).

El Licenciado Héctor Enrique Zavala Bernal, en representación de la sociedad **Grupo Analista de Minerales, S.A.**, interpuso **un incidente de nulidad por falta de competencia, señalando que la Sala Tercera emitió la Resolución de 16 de julio de 2014, por medio de la cual ordenó levantar el secuestro** decretado por el Juzgado Ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, la que fue debidamente notificada a la entidad ejecutante; sin embargo, la autoridad demandada procedió a emitir **el Auto 134-2014 de 2 de diciembre de 2014, mediante el cual se dictó un nuevo secuestro** sobre los mismos bienes que fueron objeto de la citada resolución; es decir, la finca 163214 inscrita en el Registro Público en el rollo 23711, asiento 1 de la Sección de Propiedad, provincia de Panamá; y el certificado de garantía número 70155 de 21 de diciembre de 2002, expedido por el Banco Nacional de Panamá a favor de la incidentista, por la suma de dieciocho mil balboas (B/.18,000.00) (Cfr. expediente 16-15 que contiene el cuaderno judicial del incidente de nulidad).

Con respecto al incidente de nulidad por falta de competencia, esta Procuraduría expresó a través de la Vista 537 de 11 de agosto de 2015, que al analizar las fechas de la notificación del auto que libró mandamiento de pago en contra de la sociedad **Grupo Analista de Minerales, S.A.**, y de la emisión del auto de secuestro, se observa que la actuación efectuada por la mencionada Unidad, se realizó dentro del plazo de los tres (3) meses al que alude el artículo 531 del Código Judicial, por lo que los argumentos de la recurrente devienen sin sustento (Cfr. expediente 16-15 que contiene el cuaderno judicial del incidente de nulidad).

En ese mismo incidente, este Despacho resaltó que el artículo 533 del Código Judicial faculta a los jueces ejecutores para emitir autos dirigidos a adoptar medidas cautelares para evitar que las causas ejecutivas sean ficticias, por lo que, se solicitó

declarar no probada la acción de nulidad interpuesta; ya que se evidenció que la actuación del Juzgado Ejecutor de la entidad acreedora fue conforme a Derecho (Cfr. expediente 16-15 que contiene el cuaderno judicial del incidente de nulidad).

En esta oportunidad, nos corresponde evaluar **la caducidad de instancia** interpuesta por el apoderado judicial de la sociedad **Grupo Analista de Minerales, S.A.**, cuyo memorial fue remitido por el Juzgado Ejecutor a la Sala Tercera, mediante Nota MEF/UABR/JE 862-14 de 11 de diciembre de 2014, quien en lo medular de su escrito señala que dentro del proceso bajo estudio se ha producido dicha figura legal; ya que ha estado paralizado por más de tres (3) meses, sin que haya mediado gestión procesal alguna desde la emisión del Auto 024-2009 de 7 de octubre de 2009, a través del cual se libra mandamiento de pago y su correspondiente notificación el 8 de octubre de 2014 (Cfr. foja 2 del cuaderno judicial).

En ese mismo contexto, también indicó que en este caso por razones procesales, le correspondía a la institución como actora impulsar el proceso incoado por ella, por lo que le es imputable la caducidad de la instancia; ya que el Código Judicial señala que es obligación del actor (Cfr. foja 2 del cuaderno judicial del incidente de nulidad).

El abogado de la sociedad recurrente señaló que a la entidad le correspondía las gestiones de notificación del Auto Ejecutivo de los demandados, lo que no hizo hasta la notificación de éste, después de haber transcurrido más de tres (3) años, concurriendo con esto la caducidad extraordinaria, lo que aplica en el presente caso (Cfr. foja 2 del cuaderno judicial).

Por su parte, el Juzgado Ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, se opone al incidente presentado señalando que no es cierto que desde que se dictó el Auto JE-024-09 de 7 de octubre de 2007, no se haya realizado ninguna gestión dentro del proceso, toda vez que, la Licenciada Maylin Espinosa, en representación de la sociedad ejecutada, presentó un incidente de levantamiento de

secuestro, así como una acción de excepción de pago por inexistencia de la obligación, ambas resueltas por la Sala Tercera (Cfr. fojas 22 a 24 del cuaderno judicial).

También aclara el Juzgado Ejecutor que el **Tribunal emitió la Resolución de 11 de marzo de 2009**, a través de la cual se le ordenó **corregir el Auto Ejecutivo 213-JC-766 de 27 de julio de 2006**, que libró mandamiento de pago en contra de la sociedad **Grupo Analista de Minerales, S.A.**, a fin de **ajustar el monto de la morosidad, que originalmente fue fijado en la suma de treinta y seis mil balboas (B/.36,000.00)**, por lo que, **se dictó el nuevo Auto JE-024-09 de 7 de octubre de 2009**, que libró mandamiento de pago por **cantidad de veintiséis mil cuatrocientos balboas (B/.26,400.00)** (Cfr. fojas 22 a 24 del cuaderno judicial).

Al respecto, el Juzgado Ejecutor manifestó que la doctrina ha señalado que la caducidad de la instancia refiere la presunción legal de abandono de la acción entablada o del recurso interpuesto, cuando los litigantes se abstienen de gestionar la tramitación de los autos, por lo que, una vez analizadas las actuaciones procesales, se observa que se han proseguido las gestiones judiciales tendientes a la cancelación de la obligación adeudada (Cfr. fojas 22 a 24 del cuaderno judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Con el propósito de lograr una mejor aproximación del tema objeto de análisis, partiremos señalando que el artículo 1780 del Código Judicial, fija los parámetros de la competencia de la Sala Tercera al señalar que la misma conocerá de *“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”*, sin incluir lo relativo a las solicitudes de caducidad de la instancia.

Esta posición resulta cónsona con lo manifestado por el tratadista Guisepe Chiovenda quien, refiriéndose a la figura de la caducidad, ha señalado que: *“...las partes*

tienen siempre interés en pedir una resolución de declaración de la caducidad producida. Esta resolución forma parte de la relación procesal cuya caducidad se declara; la relación procesal subsiste al solo efecto de la declaración de caducidad; y por lo tanto, la declaración no puede dictarse más que por el juez del proceso en cuestión” (CHIOVENDA, Guiseppe Principios del Derecho Procesal, Página 496) (Lo resaltado es nuestro).

En ese orden de ideas, cabe señalar que el artículo 1114 del Código Judicial establece que *“el auto que decreta la caducidad es apelable en el efecto suspensivo; el auto que niegue la solicitud de caducidad es apelable en el efecto devolutivo”*, de lo que es fácil inferir que esta solicitud debió ser promovida para su conocimiento ante el juzgado de la causa, en este caso el Juzgado Ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, y que, de ser negada en dicha instancia sería entonces cuando era susceptible de apelación ante la Sala, por revestir la condición de un recurso de alzada.

Al pronunciarse en relación con la materia que nos ocupa, el Tribunal en Auto de 12 de marzo de 2012, señaló lo siguiente:

“En ese sentido, vemos que la presente medida, fue mal denominada Incidente de Caducidad de la Instancia, pues, no nos encontramos ante una medida incidental, sino, ante una solicitud de caducidad de la instancia.

El artículo 697 del Código Judicial, señala como Incidentes *a las ‘controversias o cuestiones accidentales que la Ley dispone que se debatan en el curso de los procesos y que requieren decisión especial’.*

Por su parte, el jurista panameño Jorge Fábrega Ponce, indica que un Incidente, procesalmente hablando, *‘significa la cuestión que sobreviene entre las partes durante el curso del proceso, y que converge a la sentencia o se relaciona con la tramitación’.* Seguidamente, señala como características propias de éstos, entre otras, las siguientes:...

De la lectura de las características aludidas, se infiere que la Caducidad no constituye una cuestión procesal, sino una cuestión de mérito y que como tal, es ‘La Ley’ la que

dispone si ésta será debatida como incidente, a la luz de lo señalado en el mismo artículo 697 del Código Judicial.

En este punto, es oportuno citar lo conceptuado al respecto por el Dr. Juan Materno Vásquez, en su obra 'El Proceso Civil Panameño', en donde señala lo siguiente:

'6.-De otras cuestiones accesorias que no se plantean por la vía incidental. Por los términos del artículo 963 del Código Judicial, se podría señalar que todas las cuestiones accesorias al juicio pueden debatirse mediante incidentes, únicamente. Pero en realidad, como la redacción del mismo es defectuosa por cuanto habla de 'cuestiones accesorias al juicio, cuando de verdad dicen relación con el juicio y, por tanto, participan de su naturaleza (como son los presupuestos procesales), hay muchas otras que se plantean mediante simples peticiones, y a las cuales el Juez debe dar decisión de plano. Y dentro de esta categoría de asuntos están, por ejemplo: a)... b) las peticiones de declaratoria de caducidad de la instancia; c)...' (VÁSQUEZ, Juan Materno. El Proceso Civil Panameño. Imprenta Volca, S.A., Panamá, 1980, ps.48-49)

Por otra parte, y concatenado al alegato que precede, precisamos indicar que la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema de Justicia no es competente para dirimir la presente encuesta.

Así, el artículo 234 del Código Judicial señala que '*Competencia en lo judicial es la facultad de administrar justicia en determinadas causas.*'

En ese sentido, el Capítulo VIII del Título XIV del Código Judicial, referente a los Procesos de Ejecución, más específicamente a aquellos por Cobro Coactivo, como en el que nos encontramos, establece los parámetros de competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ...

En concordancia con la anterior norma, tenemos el artículo 97 numeral 4 de la misma excerta legal, que su letra señala lo siguiente:

...

De la lectura de las normas *ut supra* podemos concluir, que la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia, **NO ES COMPETENTE para dirimir las solicitudes o peticiones hechas dentro de los Procesos**

Ejecutivos por Cobro Coactivo, pues, su competencia se limita a las apelaciones, incidentes, excepciones o tercerías.

Y que, como ya señalamos, la Caducidad constituye una solicitud o petición que se le realiza a quien está encargado de darle trámite al proceso, en éste caso, a la ejecutante.

Ante los hechos expuestos, concluye ésta Colegiatura que resulta procedente rechazar la presente solicitud, por falta de competencia, de conformidad con el artículo 1780 del Código Judicial.

...” (Lo subrayado es de la Sala Tercera y lo resaltado es nuestro).

Verificadas las actuaciones dentro del presente cuadernillo a efecto de expresar el criterio de este Despacho, observamos que la norma es clara al establecer los límites de competencia de esta instancia judicial, así, somos de la opinión que no podemos entrar a conocer el fondo de la controversia, en primer lugar porque la acción incoada bajo la denominación de incidente en realidad es una solicitud que por su naturaleza debió presentarse ante el Juzgado Ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Otro de los supuestos valorados, es la acción de apelación en efecto devolutivo dispuesta en el artículo 1114 del Código judicial, citado en líneas anteriores, mediante el cual se advierte que dicha solicitud es susceptible de este recurso ante la Sala Tercera.

Partiendo de esta premisa, debemos aclarar que la caducidad de instancia es una medida procesal tendiente a evitar la paralización prolongada del proceso y cuya declaratoria, por primera vez, no conlleva la extinción del derecho a formular la pretensión nuevamente, situación que permite entender que el Código Judicial no disponga que esta solicitud debe ser tramitada como un incidente y en ese sentido compartimos la tesis que ha reiterado el Tribunal respecto a que éste carece de competencia para conocer este tipo de solicitudes conforme a lo dispuesto por el artículo 1780 del Código Judicial.

Dicho lo anterior, este Despacho es de opinión que el incidente bajo examen resulta no viable, ya que como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia de la Sala Tercera, esa instancia judicial no es competente para conocer sobre este tipo de solicitudes, como de manera errónea lo interpreta el apoderado especial de la sociedad ejecutada.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **NO VIABLE** el incidente de caducidad de la instancia interpuesto por el Licenciado Héctor Enrique Zavala Bernal, actuando en nombre y representación de la sociedad **Grupo Analista de Minerales, S.A.**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue la **Unidad de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.**

III. Pruebas. Se aduce la copia autenticada del expediente ejecutivo relativo al presente caso, que ya reposa en el Tribunal.

IV. Derecho. No se acepta el invocado por la incidentista.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General