



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de julio de 2025
Nota C-170-25

Licenciado González:

Ref.: Trámite de subrogación en contrato administrativo en el contexto de Arbitraje Internacional (CIADI No.ARB/23/41).

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su nota CONADES-UCEP-ALYADQ-399-2025, recibida en este Despacho el 17 de junio del año en curso, por cuyo conducto hace consulta en relación a: "...*trámite de subrogación en contrato administrativo en el contexto de Arbitraje Internacional (CIADI No.ARB/23/41)*".

Sobre el particular, se nos refiere una situación jurídica que involucra el contrato de obra civil No.COC-18-17, firmado entre el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la empresa IDESTRA, S.A., cuyo garante fue la empresa Banesco Seguros, S.A.

Según la información proporcionada, dicho contrato fue resuelto administrativamente en el 2020, y sus respectivas ejecuciones de fianza de cumplimiento y fianza de pago anticipado, fueron también ordenadas, mediante resolución administrativa en agosto de 2024; posteriormente, en febrero de 2025, Banesco Seguros, S.A., solicitó información presupuestaria actualizada, para dar inicio al trámite de subrogación, en calidad de garante del contratista dentro del mismo contrato.

Finalmente, indica en su nota que, en la actualidad se encuentra en curso un proceso arbitral internacional, incoado por Banesco Holding Latinoamérica, S.A., y Banesco (Panamá), S.A., contra la República de Panamá, el cual involucra también las garantías correspondientes al referido contrato de obra civil, firmado en el 2017 entre CONADES y la empresa IDESTRA, S.A.

Conforme lo anteriormente expuesto, veamos el concepto de subrogación, el cual está definido como: "*Derecho que adquiere el asegurador, una vez satisfecha la indemnización debida bajo el correspondiente seguro, a adquirir los derechos y acciones del asegurado contra los responsables del siniestro*". (Lo resaltado es del Despacho)

La subrogación también se define como el "acto por el que una persona sustituye a otra en los derechos

Licenciado
ANTONIO TERCERO GONZÁLEZ
Secretario Ejecutivo
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
Ciudad.

y obligaciones...

¹ Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 30ª edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas De las Cuevas, Editorial Heliasta S.R.L., 2004.

y obligaciones propios de determinada relación jurídica²".

Podemos indicar en términos generales que, en el marco de los contratos celebrados por entidades públicas, las compañías aseguradoras garantes tienen derechos reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico, lo que incluye la posibilidad de sustituirse en la ejecución de garantías.

No obstante, cuando existen procesos arbitrales o judiciales activos que estén relacionados con dichas garantías, desde una arista de responsabilidad fiscal y de legalidad, es de suma importancia, que las entidades contratantes actúen con cautela y la debida reserva legal; ello con respeto al debido proceso.

Con base al caso específico al cual se refiere en su consulta, de acuerdo con lo indicado en su nota, podemos señalar que mientras existan procesos litigiosos en curso, que involucren aspectos legales del referido contrato de obra civil No.COC-18-17, firmado entre el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) y la empresa IDESTRA, S.A., cuyo garante fue la empresa Banesco Seguros, S.A., este Despacho no puede pronunciarse en el fondo, en torno a la ejecución de posibles actos administrativos de la entidad contratante, incluyendo aspectos relacionados con la subrogación objeto de su consulta, toda vez que ello implicaría hacer un análisis sobre la legalidad o alcance de posibles actuaciones administrativas, situación que iría más allá de los límites que nos impone la ley, y constituiría un pronunciamiento prejudicial en torno a materias que privativamente debe atender la Sala Tercera de lo Contencioso y de lo Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, desarrollado por el artículo 97 del Código Judicial.

De la misma manera, con relación a la decisión de la subrogación, tenemos a bien indicarle que la Procuraduría de la Administración, no tiene entre sus facultades legales (Ley No.38 de 2000), señalar y/o pronunciarse jurídicamente respecto de posibles decisiones administrativas que podría adoptar en la presente situación el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) en ejercicio de sus atribuciones privativas y legales.

Antes de finalizar, deseamos aprovechar la ocasión, para recordar con el debido respeto al despacho del señor Secretario Ejecutivo, el contenido de la Circular No.PA/DS/SCAJ-001-25³ de 21 de enero de 2025, que guarda relación con el cumplimiento del criterio jurídico que debe acompañar toda consulta elevada a la Procuraduría de la Administración, al tenor de lo establecido en el numeral 1, del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdA/jl
C-147-25

² Castro-Ayala & Calonje-Londoño. Diccionario Prehispánico del Español Jurídico, 2015, p.200.

³ <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2025/01/Circular-No.1.pdf>