

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Proceso Ejecutivo
por Cobro Coactivo
(Recurso de Apelación).

Concepto de la Procuraduría de la
Administración.

Expediente 1390092024.

Vista Número 099

Panamá, 23 de enero de 2025

La firma forense Watson & Associates, actuando en nombre y representación de Acerta Compañía de Seguros S.A. (antes Aseguradora del Istmo, S.A.), interpone recurso de apelación en contra del Auto 0027-24 de 11 de octubre de 2024, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Obras Públicas.

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 la lectura del expediente del proceso ejecutivo en estudio, se advierte que mediante Nota 180-2020-DM de 14 de diciembre de 2020, el Ministro de la Presidencia le comunicó a Acerta Compañía de Seguros S.A., su intención de resolver el Contrato 015-OER-2016, celebrado entre el Estado y la empresa Inversiones Murcia, S.A., para el “Suministro, Transporte y Entrega de los Materiales y Equipos para el Diseño e Instalación de la Línea de Distribución Eléctrica, Tapias, Acometidas Eléctricas, Instalaciones Internas y Luminarias Públicas para distintas Comunidades de Tucue y Paso Real, Cuesta de Marica, Avenida los Domínguez (Pajonal), Tranquilla 1 y 2, Escobar y el Limón ubicadas en la provincia de Coclé Renglón 1 y las comunidades Altamira y Quebrada Grande ubicadas en la provincia de Chiriquí Renglón 2”, en virtud del informe de gira por avances del proyecto de fecha 11 de abril de 2018, donde se evidencia que la contratista incumplió con las condiciones y obligaciones contractuales, razón por la cual le indicó que

se procedería con la ejecución de la fianza al tenor de las disposiciones contenidas en el Texto Único de la Ley 22 de 2006 (Cfr. fojas 776-778 y 1030-1031 del expediente ejecutivo).

Con motivo de dicha comunicación, el Gerente General de Acerta Compañía de Seguros S.A., por medio de la Nota ING-008-02-2021 de 11 de febrero de 2020, manifestó que la orden de proceder se emitió el 7 de septiembre de 2017 y que el proyecto debía concluir el 4 de abril de 2018; sin embargo, toda vez que no se solicitó adenda de extensión de tiempo, la fianza de cumplimiento no se encontraba vigente, por lo que la empresa fiadora no tenía ninguna responsabilidad por la ejecución del contrato, ni por el reintegro del anticipo, debido a que la entidad no notificó el incumplimiento del contratista en el tiempo establecido, imposibilitando que se pudieran tomar acciones oportunas (Cfr. fojas 787-788 del expediente ejecutivo).

En ese contexto, mediante la Nota OER-DA-018-2024 de 3 de junio de 2024, el Director Nacional de la Oficina de Electrificación Rural puso en conocimiento al Gerente General de Acerta Compañía de Seguros S.A., que a través de la Resolución 031 de 18 de abril de 2024, el Ministerio de Obras Públicas resolvió administrativamente el Contrato 015-OER-2016; en virtud de lo cual, el 7 de junio de 2024, la apoderada judicial de la referida empresa presentó una solicitud de corrección de los artículos cuarto y quinto de la citada resolución (Cfr. fojas 959, 963-968 y 947-950 del expediente ejecutivo).

Conforme consta en autos, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, mediante informe secretarial fechado el 13 de junio de 2024, hizo constar que el 11 de junio de 2024, la firma forense Watson & Associates, apoderada judicial de Acerta Compañía de Seguros S.A., presentó un recurso de apelación en contra de la Resolución 031 de 18 de abril de 2024, emitida por el Ministerio de Obras Públicas; sin embargo, el escrito fue recibido por insistencia, toda vez que se presentó de manera extemporánea, además, de que el impugnante carecía de legitimidad procesal para interponer la alzada, dado que no suscribió el contrato resuelto administrativamente y el mismo no fue anunciado oportunamente ante la entidad (Cfr. fojas 974-975 del expediente ejecutivo).

Asimismo, se observa que a través de la Nota 109-ING-06-2024 de 27 de junio de 2024, el Gerente General de **Acerta Compañía de Seguros S.A.**, reitera su formal declinación ante cualquier reclamación presente o futura de la Fianza de Cumplimiento FICS-19750 y la Fianza de Pago Anticipado FIAN-1519, constituidas en el marco del Contrato 015-OER-2016, ya que dicha reclamación es a todas luces extemporánea por el vencimiento de dichas garantías el 4 de abril de 2018, fecha en que debió concluir la obra (Cfr. fojas 982-987 del expediente ejecutivo).

Cabe resaltar que tal como quedó consignado en el artículo quinto de la Resolución 031 de 18 de abril de 2024, una vez transcurrido el término de los treinta (30) días, sin que la compañía aseguradora (**Acerta Compañía de Seguros S.A.**), se hubiese subrogado o efectuado el pago del importe de la fianza, se remitió copia de la referida resolución al **Juzgado Ejecutor del Ministerio de Obras Públicas**, a fin de que se procediera con el cobro coactivo del importe de la Fianza de Cumplimiento y el Pago Anticipado (Cfr. fojas 947 y 991 del expediente ejecutivo).

De igual modo, consta que por medio de la Resolución 140-2024-PLENO/TACP de 20 de agosto de 2024, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas rechazó de plano por extemporáneo y por falta de legitimación activa el recurso de apelación promovido por la apoderada judicial de **Acerta Compañía de Seguros S.A.** (Cfr. fojas 997-1002 del expediente ejecutivo).

En virtud de lo anterior, el **Juzgado Ejecutor del Ministerio de Obras Públicas** inició los trámites del proceso ejecutivo por cobro coactivo, dentro del que se dictó el Auto J. E. 0027-24 de 11 de octubre de 2024, y el Auto J. E. 0028-24 de 11 de octubre de 2024, por cuyo conducto se libra mandamiento de pago por la vía ejecutiva y se decreta formal secuestro, respectivamente, a favor de la entidad ejecutante y en contra de **Acerta Compañía de Seguros S.A.**, por la suma de un millón ciento veintiséis mil doscientos cincuenta y dos balboas con 53/100 centésimos (B/1,126,252.53), en concepto de la Fianza de Cumplimiento FICS-19750 y cuatrocientos cincuenta mil quinientos un balboa con 01/100 centésimo (B/450,501.01), correspondiente a la Fianza de Pago Anticipado FIAN-1519, la cual

representa el 20% del valor del contrato con ITBMS, pagados a Inversiones Murcia, S.A., según gestión de cobro del 14 de septiembre de 2017, haciendo un total de un millón quinientos setenta y seis mil setecientos cincuenta y tres balboas con 54/100 (B/.1,576,753.54); actuación que le fue notificada a la aseguradora el 28 de octubre de 2024 (Cfr. fojas 1040-1045 del expediente ejecutivo).

Así las cosas, el 29 de octubre de 2024, la firma forense Watson & Associates, actuando en nombre y representación de Acerta Compañía de Seguros S.A., anunció el recurso de apelación que ocupa nuestra atención, mismo que fue sustentado el día 31 de ese mes y año, indicando lo siguiente:

“El Auto apelado para librar la ejecución reconociendo como Título Ejecutivo la Resolución No. 031 de 18 de abril de 2024, dictada por el Ministerio de Obras Públicas, fue proferido a pesar que a ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., no fue parte del proceso administrativo.

El artículo 116 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenada por la Ley 48 de 2011, y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, aplicable de manera supletoria, establece las reglas por las cuales se ajustará la resolución, el trámite respectivo y el procedimiento administrativo que se surte, procedimiento del que no parte ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.,...

Dicha norma exige que se ordene la realización de las actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos (ordinal 1); que se **notifique al afectado o a su representante**, señalándole las razones de su decisión y concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinentes (ordinal 2); que la decisión pueda ser recurrida ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de un plazo de cinco días hábiles (ordinal 4); y lo más importante que **las lagunas que se presenten en este procedimiento se suplirán con las disposiciones pertinentes del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000 (ordinal 6).**

Pues bien, en el presente caso ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., siendo la parte afectada y a la postre quien resultó la condenada a pagar, no fue notificada, no fue escuchada, no se le permitió esclarecer los hechos, no se le permitió presentar descargos y mucho menos se le permitió recurrir.

Dicho artículo establece que si la entidad contratante considera resolver administrativamente el contrato, se le notificará al afectado o a su representante, señalándole las razones de su decisión y

concediéndole un término de cinco días hábiles, para que conteste y, a la vez, presente las pruebas que considere pertinente, a ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., no le se consideró parte afectada y no se le notificó del procedimiento administrativo como tampoco tuvo el derecho de aportar pruebas.

Obsérvese señores Magistrados que ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., no se le dio traslado para presentar su exposición de los hechos como tampoco se le dio concedió término para recurrir dentro de los cinco días hábiles ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

En el presente caso se ignoró por completo el artículo 37 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que establece que el procedimiento establecido en esa ley se aplicara a todos los procesos (sic) administrativos, norma que debe integrarse al citado artículo 116 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, que nos enseña (sic) que se aplicará (sic) de manera supletoria la Ley 38. En tal sentido dicha Ley exige que las partes sean escuchadas, aporten pruebas y tengan derecho a recurrir; ninguno de estos derechos se le respetó a nuestra representada ACERTA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.

Igualmente se desatendió el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que establece que todas las actuaciones administrativas deben estar sujetas al principio de estricta legalidad y resguardar el principio del debido proceso, lo cual no ha acontecido en el presente caso.

...” (Cfr. fojas 7-9 del cuaderno judicial) (La negrita es de la fuente).

Por su parte, la entidad ejecutante manifestó que a Acerta Compañía de Seguros S.A., se le comunicó oportunamente la intención de resolver el contrato y que ésta manifestó no tener ninguna responsabilidad por la ejecución del mismo, ni por el reintegro del anticipo. Asimismo, la autoridad expuso que posteriormente se le informó a la sociedad la formalización de dicha decisión y en tal sentido, se le envió copia de la Resolución 031 de 18 de abril de 2024 y de su publicación en el portal electrónico de contrataciones públicas “PanamaCompra”, luego de lo cual la apoderada judicial de la ejecutada promovió un recurso de apelación, que fue rechazado de plano por extemporáneo y por falta de legitimación activa por parte del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (Cfr. fojas 23-24 del cuaderno judicial).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al analizar el recurso de apelación promovido por la apoderada judicial de Acerta Compañía de Seguros S.A., contra el Auto J. E. 0027-24 de 11 de octubre de 2024, mediante

el cual libró mandamiento de pago, estimamos pertinente señalar que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 1132, 1137 y 1640 del Código Judicial, este medio de impugnación debe anunciarse dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de dicha resolución y, a partir de ese momento, sustentarse dentro de los cinco (5) días siguientes.

Tomando en consideración lo anotado, observamos que el 28 de octubre de 2024, la ejecutada se notificó personalmente del mencionado auto y el 31 de ese mismo mes y año, sustentó el recurso de apelación bajo examen, lo que nos permite determinar que el referido medio de impugnación fue interpuesto dentro de los plazos que establecen las normas citadas en el párrafo anterior (Cfr. fojas 1042-1045 del expediente ejecutivo).

Aclarado lo que antecede y luego de realizar un análisis de las piezas procesales que componen el expediente ejecutivo y el judicial, este Despacho opina que no le asiste la razón a Acerta Compañía de Seguros S.A., como pasamos a explicar a continuación.

Esta Procuraduría es del criterio que los argumentos sobre los cuales la deudora fundamenta su medio de impugnación deben ser declarados no viables, ya que, tal como se advierte en párrafos anteriores, el día 28 de octubre de 2024, el Gerente General de Acerta Compañía de Seguros S.A., se notificó personalmente del Auto J. E. 0027-24 de 11 de octubre de 2024, lo cual se puede corroborar a fojas 1042-1045 del expediente ejecutivo, por lo que carecen de asidero fáctico jurídico los razonamientos expuestos por la incidentista relativos a la falta de notificación.

De igual manera, deben ser declarados no viables, los argumentos de la ejecutada, dado que versan sobre cuestiones que debieron ser objeto de recursos en la vía gubernativa, de conformidad con lo señalado en el tercer párrafo del artículo 1777 del Código Judicial, de ahí que resulta improcedente ensayar este tipo de pretensiones en esta etapa, pues una vez iniciado el proceso por cobro coactivo, no es posible someter a discusión aspectos relacionados con la obligación contraída, puesto que la misma ha quedado establecida en un título que presta mérito ejecutivo.

Respalda nuestro criterio, el hecho que previo a la emisión del auto que libra mandamiento de pago, en la etapa administrativa la entidad le comunicó oportunamente a la

ejecutada su intención de resolver administrativamente el Contrato 015-OER-2016 y luego, dictó la Resolución 031 de 18 de abril de 2024, a través de la cual el Ministerio de Obras Públicas formalizó dicha decisión; instancia en donde la ahora apelante debió constituirse como parte del proceso a fin de hacer prevalecer sus derechos, máxime que la misma fue notificada, por lo que conocía de su existencia y contenido, de tal suerte que se le brindó la oportunidad procesal de recurrir el acto antes mencionado; sin embargo, la apoderada judicial de la empresa aseguradora prefirió ensayar una solicitud de corrección de los artículos cuarto y quinto de la Resolución 031 de 18 de abril de 2024, y posteriormente, un recurso de apelación, mismo que fue interpuesto de forma extemporánea; y ahora dentro de este proceso por cobro coactivo el recurso de apelación en estudio, el cual, como expresamos en líneas previas, resulta no viable, por tratarse de un tema cuyo contenido no puede ser analizado a través de la vía procesal escogida por la recurrente (Cfr. fojas 959, 963-968 y 947-950 del expediente ejecutivo).

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar que el Auto J. E. 0027-24 de 11 de octubre de 2024, por medio del cual se libró mandamiento de pago en contra de Acerta Compañía de Seguros S.A., se sustentó en el incumplimiento, imputable a la empresa contratista (Inversiones Murcia, S.A.), de las obligaciones que asumió en virtud del Contrato 015-OER-2016; circunstancia que dio lugar a que el Ministerio de Obras Públicas emitiera la Resolución 031 de 18 de abril de 2024, a través de la cual resolvió administrativamente el referido contrato. En ese mismo sentido, dicho auto ejecutivo igualmente obedece a la evidente negativa de la recurrente, de no honrar el pago de la Fianza de Cumplimiento FICS-19750, ni la Fianza de Pago Anticipado FIAN-1519, expedidas por ella para garantizar la ejecución del contrato.

A juicio de este Despacho, tanto la resolución expedida por el titular del Ministerio de Obras Públicas como las propias fianzas otorgadas por la recurrente, constituyen títulos ejecutivos al tenor de lo establecido en los numerales 4 y 7 del artículo 1779 del Código Judicial, los cuales son del siguiente tenor:

“Artículo 1779. Prestan mérito ejecutivo:

- 1. ...
- ...
- 4. Las resoluciones ejecutoriadas de las cuales surjan créditos a favor del Tesoro Nacional, de los municipios, de las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades públicas del Estado;
- ...
- 7. Cualquier otro documento que la ley expresamente le atribuya mérito para el proceso por cobro coactivo.”

En la situación bajo examen, la Resolución 031 de 18 de abril de 2024, mediante la cual el Ministerio de Obras Públicas declaró resuelto administrativamente el Contrato 015-OER-2016, celebrado con la empresa Inversiones Murcia, S.A., se encuentra debidamente ejecutoriada y de la misma surge un crédito a favor de la entidad ejecutante por el valor que resulte de la fórmula establecida en el Pliego de Cargos y el contrato, tal como se señala en la parte motiva y en el numeral cuarto de la parte resolutive (Cfr. fojas 947-950 del expediente ejecutivo).

Al respecto, ese Alto Tribunal, por medio de la Sentencia de quince (15) de septiembre de dos mil veinte (2020), señaló lo siguiente:

“Expuesto lo anterior, este Tribunal advierte que los argumentos de la parte apelante, se refieren propiamente a situaciones que debieron ser debatidos en la vía gubernativa y no dentro del proceso ejecutivo.

En este caso, como hemos dicho, la situación que se pretende debatir no obedece a la tramitación del proceso ejecutivo por cobro coactivo, sino que guarda relación con querer impugnar la actuación que generó la obligación desarrollada en la vía gubernativa (multa impuesta por desacato), y no precisamente por la actuación del Juez Ejecutor.

Tal como lo señala el Procurador de la Administración, los cuestionamientos formulados por el abogado de la sociedad VIP GLOBAL MARKETING, S.A., se encuentran particularmente dirigidos a evadir su responsabilidad con la entidad acreedora.

En ese orden, cabe precisar que los procesos por jurisdicción coactiva tienen como finalidad que este Tribunal revise las actuaciones procesales del Juez Ejecutor y su conformidad a derecho, más no el de otra autoridad administrativa.

En razón de lo anterior, no es posible dirimir este aspecto en un proceso ejecutivo conforme lo preceptuado en el artículo 1777 del Código Judicial,...

...

En consecuencia, 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, **DECLARA NO VIABLE** el Recurso de Apelación presentado por el Licenciado RODIS A. MARTÍNEZ JIMÉNEZ, actuando en nombre y representación de la sociedad VIP GLOBAL MARKETING, S.A., contra el Auto N°3389-19 de 23 de octubre de 2019, emitido dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.” (Lo destacado es de este Despacho).
...” (La negrita es nuestra).

En las generalizaciones anteriores, somos de la opinión que los cuestionamientos formulados por la apoderada judicial de Acerta Compañía de Seguros S.A., giran en torno a la resolución administrativa del contrato, aspectos que no deben debatirse en este proceso de cobro coactivo, en la medida que la ejecutada debió comparecer al Ministerio de Obras Públicas a exponer su situación y ejercer las acciones legales correspondientes.

Por todo lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados, se sirvan declarar **NO VIABLE** el recurso de apelación interpuesto por la firma forense Watson & Associates, actuando en nombre y representación de Acerta Compañía de Seguros S.A., dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Obras Públicas.

III. Pruebas. Aducimos la copia autenticada del expediente contentivo del proceso ejecutivo por cobro coactivo el cual ya reposa en el Tribunal.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Gréttel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración


Jose A. Alvarez Valdés
Secretario General