REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1283

Panamá, 12 de noviembre de 2010

Proceso ejecutivo por cobro coactivo

Concepto de la Procuraduría de la Administración

El licenciado Conrado Abel Castillo, en nombre y representación de **Benita Cedeño García,** interpone excepción de inexistencia de la obligación y de prescripción dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que sigue el **Juzgado Ejecutor de la Caja de Seguro Social** en contra de la sucesión intestada de José Manuel Mendieta Mendieta (q.e.p.d.) y de sus herederas, sin perjuicio de terceros, Benita Cedeño García y la menor Silvia Aurelia Mendieta Cedeño.

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

Acudo ante ese Tribunal 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.

El 8 de enero de 2008, la Caja de Seguro Social realizó una inscripción oficiosa a nombre del patrono José Manuel Mendieta Mendieta, quien operaba en el establecimiento denominado Finca Las Cutarras, y se señaló como fecha de inicio de operaciones el 16 de mayo de 1980 (Cfr. foja 2 del

expediente ejecutivo). Con sustento en esta inscripción oficiosa, la Dirección de Apremio y Trámite de Cobros de dicha institución realizó los cálculos respectivos, que reflejó en la certificación de deuda fechada el 7 de junio de 2008, misma que sirvió de recaudo ejecutivo para que el Juzgado Ejecutor de la Caja de Seguro Social iniciara un proceso ejecutivo por cobro coactivo en contra del mencionado empleador, por mora en el pago de cuotas obrero patronales.

A través del auto 178 de 18 de junio de 2008, el juzgado ejecutor decretó el secuestro de todos los bienes muebles pertenecientes al ejecutado, y sobre la cuota parte que le pertenece en la finca 3436, inscrita en el Registro Público al tomo 216, folio 188, asiento 1; y sobre la totalidad de la finca 101017, inscrita en el mismo Registro al rollo 4561, documento 8, asiento 1, ambas de la Sección de la Propiedad, provincia de Panamá.

Posteriormente, la entidad ejecutante emitió el auto de fecha 2 de septiembre de 2008, mediante el cual libró mandamiento de pago por la vía ejecutiva en contra de José Manuel Mendieta Mendieta, por la suma de B/.40,753.83, en concepto de cuotas obrero patronales dejadas de pagar en el periodo comprendido de mayo de 1980 a diciembre de 2007, más recargos e intereses legales hasta la cancelación de la deuda. (Cfr. foja 49 del expediente ejecutivo).

Aunque no consta en las copias de los antecedentes que reposan en ese Tribunal, debemos entender que dicho auto le fue notificado al ejecutado, toda vez que éste, actuando mediante apoderado judicial, presentó un incidente de nulidad

ante esa Sala, que resolvió rechazarlo de plano mediante auto de 16 de julio de 2009. (Cfr. fojas 77 a 82 del expediente ejecutivo).

A foja 68 del expediente ejecutivo se muestra el certificado de defunción de José Manuel Mendieta Mendieta, ocurrida el 6 de febrero de 2009. Consecuentemente, sus presuntos herederos presentaron una demanda de sucesión intestada que quedó radicada en el Juzgado Primero de Circuito Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá, producto de lo cual se declaró como herederas, sin perjuicio de terceros, a Benita Cedeño y su menor hija Silvia Aurelia Mendieta Cedeño.

Ante esta situación, la Caja de Seguro Social emitió una nueva certificación de deuda que ascendía a la suma de B/.44,094.42 y su juzgado ejecutor profirió el auto ejecutivo 239 de 15 de abril de 2010, en contra de la sucesión intestada de José Manuel Mendieta Mendieta (q.e.p.d.) y en contra de las herederas Benita Cedeño García y la menor Silvia Aurelia Mendieta Cedeño, sin perjuicio de terceros; hasta la concurrencia de dicha suma, en concepto de cuotas obrero patronales dejadas de pagar desde el mes de mayo de 1980 hasta el mes de diciembre de 2007, más los intereses que siguiesen venciéndose hasta la cancelación total de la obligación. (Cfr. foja 118 del expediente ejecutivo).

Dicho auto ejecutivo le fue notificado a Benita Cedeño García el 22 de abril de 2010, como puede observarse a foja 119 del expediente ejecutivo, quien seguidamente, actuando en su propio nombre y en representación de su menor

hija Silvia Aurelia Mendieta Cedeño, otorgó poder judicial al licenciado Conrado Abel Castillo a fin de interponer ante ese Tribunal una excepción de inexistencia de la obligación y, subsidiariamente, una excepción de prescripción.

El apoderado judicial de las incidentistas alega a favor de la excepción de inexistencia de la obligación, que la Caja de Seguro Social instauró el proceso ejecutivo por cobro coactivo por razón de una resolución emanada de la Junta de Conciliación y Decisión del Ministerio de Trabajo; no obstante, dicha resolución fue invalidada por una sentencia 3 de 21 de enero de 2008, dictada por el Juzgado Primero de Trabajo de Panamá y, a su vez, confirmada por la sentencia de 21 de mayo de 2008, proferida por el Tribunal Superior de Trabajo del Primer Distrito Judicial de Panamá.

Con respecto al fenómeno de prescripción de la acción, se señala que, aún tomándose como cierta la existencia de dicha obligación, han transcurrido más de 20 años para el cobro de la misma, por lo que se encuentra prescrita. (Cfr. fojas 1 y 2 del cuadernillo que contiene la excepción).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de la revisión del expediente ejecutivo y del que contiene las alegadas excepciones de inexistencia de la obligación y, subsidiariamente, de prescripción, este Despacho advierte que la parte recurrente aporta como prueba documental una copia autenticada de dos sentencias emitidas en la jurisdicción de Trabajo, a través de las cuales se absolvió a José Manuel Mendieta Mendieta del reclamo laboral interpuesto en su contra por Alfredo Morán, quien alegó haber

iniciado labores en la finca del ejecutado desde el 16 de mayo de 1980. (Cfr. fojas 3 a 12 y reverso del cuadernillo de la excepción).

En relación con la excepción de inexistencia de la obligación, la recurrente alega que en la jurisdicción de Trabajo se determinó la ausencia de una relación laboral entre Mendieta y Morán, por lo que, a su juicio, no puede establecerse como consecuencia una relación patronal que genere las prestaciones laborales que ahora intenta cobrarle la Caja de Seguro Social.

En ese sentido, esta Procuraduría advierte que mediante la resolución de 16 de julio de 2009, ese Tribunal rechazó de plano un incidente de nulidad interpuesto por el apoderado judicial de José Mendieta Mendieta, toda vez que dicho incidente no se fundamentó en ninguna de las causales de nulidad que establece el Código Judicial. Además, en dicha resolución esa Sala también se pronunció respecto a lo alegado por el incidentista con respecto a las resoluciones de la jurisdicción laboral que le "exoneraban del pago" de las prestaciones obrero patronales. (Cfr. fojas 78 a 82 del expediente ejecutivo).

Este Despacho es de opinión que de haberse probado los hechos que constituían la excepción de inexistencia de la obligación, ese Tribunal la hubiese reconocido como probada en el citado fallo, a la luz de lo que establece el artículo 693 del Código Judicial. No obstante, la Sala Tercera a través de su decisión final, definitiva y obligatoria, consideró que no operaba la figura de la inexistencia de la

obligación alegada, aunque la parte no la hubiese denominado como tal, de allí que concluimos que en el caso que hoy ocupa nuestra atención, no se encuentra probada la excepción de inexistencia de la obligación presentada por la excepcionante.

En cuanto a la excepción de prescripción, presentada de manera subsidiaria, esta Procuraduría advierte que el estado de cuenta emitido por la Caja de Seguro Social que sirviera de recaudo ejecutivo dentro del presente proceso en contra de José Manuel Mendieta Mendieta, abarca el periodo comprendido desde el mes de mayo de 1980 al mes de diciembre de 2007.

En ese mismo orden de ideas, observamos que el auto que libra mandamiento de pago le fue notificado a la parte recurrente el 22 de abril de 2010; y como quiera que hasta ese momento existían cuotas obrero patronales de más de 20 años de antigüedad, término máximo establecido por el artículo 21 de la ley 51 de 2005 para el cobro de las mismas, somos de opinión que a la entidad de seguridad social le ha prescrito la acción para el cobro de las cuotas correspondientes al periodo que corre del mes de mayo de 1980 hasta el mes de abril de 1990, de allí que en el presente caso el Juzgado Ejecutor únicamente podría cobrar las cuotas que corresponden del mes de mayo de 1990 hasta el mes de abril de 2010.

En efecto, el citado artículo 21 de la ley orgánica de la Caja Seguro Social, al referirse a la prescripción de las acciones de cobro de cuotas adeudadas a esa institución, señala lo siguiente:

> "21. Prescripción para el cobro de cuotas. La acción para el cobro de las cuotas adeudadas a la Caja de Seguro Social por parte de cualquiera persona natural o jurídica obligada a deducirla, retenerla y pagarla de conformidad con esta Ley, prescribe a los veinte años, contados a partir de la última planilla declarada, correspondiente a la cuota mensual que se pretende cobrar."

En reiterada jurisprudencia esa Sala ha expresado que en virtud de que la ley 51 de 2005 establece en su artículo 249 que es de orden público y de interés social, la normativa que regula el término de la prescripción tiene efecto retroactivo, por lo que aún cuando los hechos generadores de las cuotas obreros patronales que la Caja de Seguro Social pretenda cobrar, se dieran con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha Ley, resulta que en virtud del principio de retroactividad de la Ley, esta disposición legal que establece en 20 años el término de prescripción para su cobro es la aplicable al caso. (Cfr. Fallos de 16 de noviembre de 2009, de 15 de abril y de 27 de junio de 2008)

En un caso similar al que ocupa nuestra atención, ese Tribunal mediante fallo de 16 de noviembre de 2009, explicó de forma clara cómo debe calcularse el término de 20 años que señala la citada ley, para efectos de determinar si opera la prescripción de la acción en los procesos por cobro coactivo, así:

> "Aclarado el punto que la norma aplicable al caso que nos ocupa es el artículo 21 de la Ley 51 de 2005, el cual contempla el plazo de prescripción de 20 años, resulta oportuno determinar ahora si las cuotas que la Caja de

> Seguro Social pretende cobrarle a Hermes Alvarado están o no prescrita.
>
> Al respecto se aprecia que Hermes Alvarado se notificó del Auto Ejecutivo N° 358 de 15 de diciembre de 2008, el 29 de diciembre de 2008, de manera que las cuotas obrero patronales generadas hace más de 20 años contados desde la fecha de notificación del precitado Auto Ejecutivo, están prescritas. Esto nos lleva a la conclusión que el cobro de las cuotas de los meses correspondiente desde septiembre de 1986, hasta mayo de 1988, está prescrito, pues del cómputo se desprende claramente que han transcurrido más de 20 años y sólo se advierte como cobrables las cuotas correspondiente a los meses de febrero de 1991 hasta septiembre de 1996."

Por lo antes expuesto, este Despacho solicita respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar **NO PROBADA** la excepción de inexistencia de la obligación y, **PARCIALMENTE PROBADA** la excepción de prescripción de la acción de cobro, únicamente en cuanto se refiere a las cuotas obrero patronales que corresponden al periodo comprendido desde el mes de mayo de 1980 al mes de abril de 1990; ambas interpuestas por el licenciado Conrado Abel Castillo, en representación de **Benita Cedeño García**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo seguido por el **Juzgado Ejecutor de la Caja de Seguro Social** en contra de la sucesión intestada de José Manuel Mendieta Mendieta (q.e.p.d.) y de sus herederas, sin perjuicio de terceros, Benita Cedeño García y la menor Silvia Aurelia Mendieta Cedeño.

III. Pruebas: Se aduce el expediente ejecutivo del presente proceso que ya reposa en ese Tribunal.

IV. Derecho: Se acepta el invocado por la excepcionante en la forma antes expuesta.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada

Expediente 573-10