

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1382

Panamá, 27 de agosto de 2024

**Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo
(Recurso de Apelación).**

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

Expediente 725862024.

El Licenciado Fernando Aued C., actuando en nombre y representación de la sociedad **Puma Energy Standard Oil, S.A.** (antes **Esso Standard Oil, S.A.**), interpone recurso de apelación, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**.

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.

Según consta en autos, el Tercer Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial expidió la Sentencia de 18 de febrero de 2022, por medio de la cual resolvió: (1) **Declarar no probadas** las Excepciones de Prescripción; Inexistencia de la Obligación y de Inaplicación de la Ley 29 de 1996, alegada por las demandadas en la sustentación de la apelación; y, (2) **Confirmar la Sentencia número 45 de 30 de mayo de 2011, dictada por el Juzgado Noveno de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá**, en el proceso de prácticas monopolísticas absolutas y relativas propuesto por la anterior Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (hoy Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia) contra Esso Standard Oil, S.A. Limited; Petrolera Nacional, S.A.; The Shell Texaco Company (W.I.) Limited; Compañía Texaco Panamá, S.A.

(The Texaco Company of Panamá, S.A.) hoy Compañía Chevrón de Panamá, S.A.; Esso Standard Oil, S.A. y Petróleos Delta, S.A., en la que se decretó la violación a los artículos 5 y 11 (numeral 1) de la Ley 29 de 1996, al imponer precios u otras condiciones que deben observar las estaciones de servicio al revender bienes o prestar sus servicios, con el objeto de desplazar a agentes económicos del mercado pertinente; además, que declaró el carácter restrictivo y, por tanto, ilícito de las prácticas demandadas, por lo que se **ordenó que las precitadas empresas rompieran la combinación, el convenio o el acuerdo que en ese momento presentaban en la fijación de precios del transporte del combustible, y que cesaran la acción unilateral de imposición de precios del combustible a nivel del minorista, dejándoles actuar como lo que son, agentes económicos independientes** (Cfr. fojas 3-114 del expediente ejecutivo).

Seguidamente, se expidió la **Resolución DNLC-MAC-004-2023 de 01 de agosto de 2023**, por parte de la **Dirección Nacional de Libre Competencia**, de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, en la que se resolvió **sancionar al agente económico Esso Standard Oil, S.A., (ahora Puma Energy Standard Oil, S.A.)**, con la suma de cien mil balboas (B/.100,000.00), por la realización de práctica monopolística absoluta al tenor de lo dispuesto en el artículo 11 (numeral 1) de la Ley 29 de 1996; además, de sancionar a esa misma empresa por la cantidad de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) por la realización de la práctica monopolística a la que se refiere el artículo 14 (numeral 2) del mismo cuerpo normativo. Se advirtió la opción de poder interponer apelación en contra de la misma (Cfr. fojas 117-125 del expediente ejecutivo).

En las constancias documentales, se advierte el informe secretarial en el que se evidencia que la entidad procedió a realizar el 3 y 17 de agosto de 2023, la notificación a la empresa **Esso Standard Oil, S.A., (ahora Puma Energy Standard Oil, S.A.)**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Cfr. foja 126 del expediente ejecutivo).

Mediante escrito recibido el 18 de agosto de 2023, en la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, el apoderado especial de la mencionada sociedad se notificó de la **Resolución DNLC-MAC-004-2023 de 01 de agosto de 2023**, dictada por la Dirección Nacional de Libre Competencia, y adjuntó el poder especial otorgado para tal fin y el Certificado de Registro Público correspondiente (Cfr. foja 127 del expediente ejecutivo).

El 23 de agosto de 2023, el apoderado especial de **Esso Standard Oil, S.A., (ahora Puma Energy Standard Oil, S.A.)**, sustentó recurso de apelación en contra de la resolución originaria, lo que dio lugar a la expedición de la **Resolución A-DNLC 4-24 de 1 de abril de 2024**, por parte del Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, de la que se notificó el apoderado especial de la prenombrada, a través de escrito recibido en la institución el 11 de abril de 2024 (Cfr. fojas 144-151 y 153 del expediente ejecutivo).

Luego, se emitió la Resolución A-069-19 de 14 de octubre de 2019, por la cual se delegó la posición de Juez Ejecutor (Cfr. foja 155-157 del expediente ejecutivo).

La empresa recurrente señala en su escrito de apelación, que acudió a la Sala Tercera a interponer una demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción en contra de las resoluciones con las que se agotó la vía gubernativa (Cfr. foja 3 del cuaderno judicial).

En el escrito presentado por el Juzgado Ejecutor, se plantea que la Sala Tercera no accedió a la Suspensión Provisional de los actos acusados de ilegales (Cfr. foja 9 del cuaderno judicial).

Producto de lo anterior, el Juzgado Ejecutor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia dictó el **Auto 813-2024 de 8 de mayo de 2024**, por medio del cual resolvió **iniciar el proceso ejecutivo** en contra de la sociedad **Puma Energy Standard Oil, S.A. (antes Esso Standard Oil, S.A.)**, por la suma de ciento sesenta y cinco mil balboas (B/.165,000.00) desglosados así; ciento cincuenta mil balboas en concepto

de multa; y, quince mil balboas (B/.15,000.00) por gastos de ejecución del diez por ciento (10%); ordenar el secuestro de vehículos inscritos en los Municipios de la República de Panamá y registrados en la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, sobre cuentas de ahorros, corriente, plazo fijo u otros, así como bienes muebles e inmuebles a nombre de la prenombrada; además, **ejecutar todas las medidas conducentes**, notificado por medio de escrito recibido en la entidad el 11 de julio de 2024 (Cfr. fojas 158-159 y 213 del expediente ejecutivo).

II. Recurso de apelación.

EL apoderado especial de la sociedad **Puma Energy Standard Oil, S.A.** (antes **Esso Standard Oil, S.A.**), presentó escrito en el que anunció y sustentó su alzada, basado en el artículo 1782 del Código Judicial que autoriza a apelar las resoluciones que se expidan en los procesos por cobro coactivo, medios de impugnación que se concederá en efecto devolutivo (Cfr. fojas 217-224 del expediente ejecutivo).

Particularmente, la apelación va dirigida en contra del **Auto 813-2024 de 8 de mayo de 2024**, expedido por el Juzgado Ejecutor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, por razón que la institución aplicó un recargo por valor de quince mil balboas (B/.15,000.00) por gastos de ejecución del diez por ciento (10%); suma que, en opinión de la recurrente, se considera costas, por lo que estima que no procede su cobro, por razón de lo expresado en el artículo 1777 del Código Judicial, según el cual, "*En estos procesos no habrá condena en costas...*". Añade, que los gastos que sí se pueden cobrar deben ser comprobados mediante facturas y que éstas no se evidencian en el caso (Cfr. foja 4 del cuaderno judicial).

III. Oposición al Recurso de Apelación.

La Jueza Ejecutora de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, presentó escrito de oposición al recurso de apelación promovido y sustentado por la empresa ejecutada (Cfr. fojas 8-11 del cuaderno judicial).

En esencia, la Jueza Ejecutora sostiene que está autorizada por la Ley 45 de 2007 y el artículo 1777 (subsiguientes y concordantes) del Código Judicial para adelantar el cobro coactivo de las multas y las sanciones cuando el agente económico no ha cumplido con el pago en la vía administrativa y se encuentran ejecutoriadas en dichas resoluciones (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Al analizar el recurso de apelación promovido por el Licenciado Fernando Aued C., en nombre y representación de la sociedad **Puma Energy Standard Oil, S.A.** (antes **Esso Standard Oil, S.A.**), en contra del **Auto 813-2024 de 8 de mayo de 2024**, expedido por el Juzgado Ejecutor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, por cuyo conducto se inició el trámite del proceso ejecutivo; se libró mandamiento de pago; y, se decretó el secuestro de los bienes propiedad de la ejecutada, estimamos pertinente señalar que de acuerdo con los artículos 1132, 1137 y 1640 del Código Judicial, este medio de impugnación debió 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 jueves 11 de julio de 2024, el apoderado judicial de la actora, **Puma Energy Standard Oil, S.A.** (antes **Esso Standard Oil, S.A.**), se notificó del **Auto 813-2024 de 8 de mayo de 2024**, y, ese mismo día promovió y sustentó el recurso de apelación en contra de dicha decisión, lo que nos permite determinar que el mencionado medio de impugnación fue promovido dentro de los plazos que establecen las normas citadas en el párrafo anterior (Cfr. fojas 213 del expediente ejecutivo y las fojas 2-6 del cuaderno judicial).

Ahora bien, de acuerdo con los artículos 2 y 107 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, modificada por la Ley 14 de 20 de febrero de 2018, la entidad ejecutante tiene plena

competencia para conocer el tipo de proceso como el que se analiza. Para una mejor ilustración nos permitimos transcribir las referidas normas.

“Artículo 2. Ámbito de Aplicación. Esta Ley aplicará a todos los agentes económicos, sean personas naturales o jurídicas, empresas privadas o instituciones estatales o municipales, industriales, comerciantes o profesionales, entidades lucrativas o sin fines de lucro, o a quienes, por cualquier otro título, participen como sujetos activos en la actividad económica.

...” (Énfasis suplido).

“Artículo 107. Ejercicio de cobro coactivo. La Autoridad podrá ejercer el cobro coactivo de las multas o sanciones que se impongan a los agentes económicos, de conformidad con las disposiciones de la presente Ley. La Autoridad podrá iniciar los procesos de cobro coactivo, cuando el agente económico sancionado no haya cancelado la suma debida en el plazo de diez días hábiles, contado a partir de la ejecutoria de la resolución que impuso la multa o sanción.” (Lo destacado es nuestro).

Explicado lo anterior, debemos reiterar que el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia dictó la **Resolución A-DNLC 4-24 de 1 de abril de 2024**, confirmatoria de la **Resolución DNLC-MAC-004-2023 de 01 de agosto de 2023**, emitida por la **Dirección Nacional de Libre Competencia**, de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, en la que se resolvió sancionar al agente económico **Esso Standard Oil, S.A.**, (ahora **Puma Energy Standard Oil, S.A.**), con la suma de cien mil balboas (B/.100,000.00), por la realización de práctica monopolística absoluta al tenor de lo dispuesto en el artículo 11 (numeral 1) de la Ley 29 de 1996; además, de sancionar a esa misma empresa por la cantidad de cincuenta mil balboas (B/.50,000.00) por la ejecución de la práctica monopolística a la que se refiere el artículo 14 (numeral 2) del mismo cuerpo normativo. De la resolución confirmatoria, se notificó el apoderado especial de la sociedad **Puma Energy Standard Oil, S.A.** (antes **Esso Standard Oil, S.A.**), a través de escrito recibido en la institución el 11 de abril de 2024 (Cfr. fojas 117-125, 144-151 y 153 del expediente ejecutivo).

Consecutivamente, y ante el no pago por parte de ese agente económico, el Juzgado Ejecutor dictó el **Auto 813-2024 de 8 de mayo de 2024**, que dio inicio al proceso ejecutivo,

dictó **secuestro** sobre los vehículos inscritos en los Municipios de la República de Panamá y registrados en la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, sobre cuentas de ahorros, corriente, plazo fijo u otros, así como bienes muebles e inmuebles a nombre de la prenombrada; y, **libró ejecución (mandamiento de pago)** por la suma de ciento sesenta y cinco mil balboas (B/.165,000.00) desglosados así; ciento cincuenta mil balboas (B/.150,000.00) en concepto de multa; y, quince mil balboas (B/.15,000.00) por gastos de ejecución del diez por ciento (10%); que fue notificado por medio de escrito recibido en la entidad el 11 de julio de 2024 (Cfr. fojas 158-159 y 213 del expediente ejecutivo).

Entre la notificación de la **Resolución A-DNLC 4-24 de 1 de abril de 2024**, del Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, confirmatoria; y, la notificación del **Auto 813-2024 de 8 de mayo de 2024**, que entre otras cosas **libró ejecución (mandamiento de pago)**, han transcurrido tres (3) meses, por lo que el Juzgado Ejecutor estaba autorizado por el artículo 107 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, modificada por la Ley 14 de 20 de febrero de 2018, para iniciar el trámite de ejecución, cuando señala: ***“La Autoridad podrá iniciar los procesos de cobro coactivo, cuando el agente económico sancionado no haya cancelado la suma debida en el plazo de diez días hábiles, contado a partir de la ejecutoria de la resolución que impuso la multa o sanción.”*** (Lo destacado es nuestro).

Aunado a lo anterior, este Despacho se remitió al artículo 1777 del Código Judicial con el propósito de verificar lo afirmado por el apoderado judicial de la ejecutada, el cual es del tenor siguiente:

“CAPÍTULO VIII Proceso por Cobro Coactivo

Artículo 1777. Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la ley atribuya el ejercicio del cobro coactivo, procederán ejecutivamente en la aplicación de la misma, de conformidad con las disposiciones de los Capítulos anteriores y demás normas legales sobre la materia.

En los procesos por cobro coactivo el funcionario ejerce las funciones de juez y tendrá como ejecutante la institución pública en cuyo nombre actúa.

En estos procesos no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa.

En estos procesos no habrá condena en costas, **salvo las relativas a gastos que hayan sido estrictamente necesarios para la tramitación**, absteniéndose de tasar o conceder aquéllos excesivos, superfluos o inútiles y los que para su comprobación no se evidencien con la correspondiente factura, tomando en consideración para tales fines los usos y costumbres de cada lugar.” (La negrilla es nuestra).

Al revisar el contenido de la norma transcrita, este Despacho observa que **el artículo 1777 del Código Judicial autoriza al cobro de los gastos que hayan sido estrictamente necesarios para la tramitación del proceso**, tal como ha ocurrido en el caso que nos ocupa.

En adición, este Despacho opina que los argumentos sobre los cuales el apoderado judicial de la deudora fundamenta su recurso de apelación, **deben ser declarados no viables**.

Lo antes expuesto, implica que la apelante debió plantear tales objeciones en la vía gubernativa, recurriendo para ello a los medios de impugnación correspondientes y no en esta instancia ejecutiva, en la que en virtud de lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial es improcedente ensayar este tipo de pretensiones como medio de defensa de los intereses del sujeto pasivo de la ejecución; lo que encuentra su razón de ser en el hecho que, 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. Así lo ha reconocido la Sala Tercera mediante el Auto de 15 de abril de 2008, el cual en su parte medular es del tenor siguiente:

“...

Analizadas las constancias procesales, advierte esta Sala que la pretensión del demandante es que se revise la ejecutoriedad del acto administrativo generador de la obligación de la empresa y que fue decidido por la autoridad competente para ello, **situación que no puede ser planteada dentro del proceso ejecutivo, en atención a lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial, ya que este tema debió ser tratado ante**

dicha autoridad que lo dictó, en la vía gubernativa y en última instancia, ante esta Sala, por medio de los recursos contenciosos previstos para la anulación de los actos administrativos.

El tenor del artículo 1777 del Código Judicial es el siguiente:

‘Artículo 1777. Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la ley atribuya el ejercicio del cobro coactivo, procederán ejecutivamente en la aplicación de la misma, de conformidad con las disposiciones de los Capítulos anteriores y demás normas legales sobre la materia.

En los procesos por cobro coactivo el funcionario ejerce las funciones de juez y tendrá como ejecutante la institución pública en cuyo nombre actúa.

En estos procesos no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa.

En estos procesos no habrá condena en costas, salvo las relativas a gastos que hayan sido estrictamente necesarios para la tramitación, absteniéndose de tasar o conceder aquellos excesivos, superfluos o inútiles y los que para su comprobación no se evidencien con la correspondiente factura, tomando en consideración para tales fines los usos y costumbres de cada lugar.’

...” (Lo destacado es nuestro).

De la misma manera, se pronunció el Tribunal en el Auto de 20 de diciembre de 2017. Veamos.

“...

Advierte la Sala que por medio del Auto Ejecutivo No. 114-16/J.E. de 03 de mayo de 2016, el Juez Ejecutor Primero del Municipio de Panamá, libra mandamiento de pago en contra de...De dicho auto ejecutivo fue notificado el apoderado judicial de..., el día 29 de julio de 2016, tal como consta al dorso de la foja.

Sirvieron como recaudo ejecutivo la certificación de saldo firmado por el Tesorero Municipal fechado 11 de agosto de octubre (sic) de 2014 y el estado de cuenta certificado por un contador público autorizado...

Advierte la Sala que el apoderado judicial de la sociedad, fundamenta su recurso de apelación señalando que el proceso ejecutivo por cobro coactivo se origina por la morosidad que mantiene la sociedad...

En atención a lo antes expuesto, la Sala concluye que lo que realmente pretende el... es debatir las actuaciones que son propias de la Tesorería Municipal del Distrito de Panamá y no las llevada a cabo por el Juzgado Ejecutor Primero del Municipio de Panamá dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que dicha institución le sigue..., ya que se refieren 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...

...

Al respecto, la Sala Tercera en Resolución de 17 de febrero de 2016, indicó lo siguiente:

‘Esta Sala observa que, en efecto, contra la sociedad..., se libró Auto de Mandamiento de Pago...

Una vez el Tribunal se adentra en el examen de la apelación propuesta, observa que el Proceso Ejecutivo de cobro coactivo se inicia con la certificación expedida por...en ésta última dicho funcionario reconoce que la sociedad ejecutada...adeuda... la suma de B/.25,340.10...

Analizadas las constancias procesales, advierte esta Sala que la pretensión de la recurrente es que se revise la ejecutoriedad del acto administrativo generador de la obligación de la sociedad, puesto que no consta en el expediente que la misma haya notificado por escrito al...situación que no puede ser planteada dentro del proceso ejecutivo, en atención a lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial, ya que este tema debió ser tratado ante la...que dictó la certificación de reconocimiento de deuda, en la vía gubernativa y en última instancia, ante esta Sala, por medio de los recursos contenciosos previstos para la anulación de los actos administrativos.

...

Lo anterior implica que la Sala dentro de los procesos por jurisdicción coactiva tiene la función de revisar las actuaciones procesales del Juzgado Ejecutor, a fin de determinar si sus actos fueron dictados conforme a derecho.

Al no fundamentarse el recurso de apelación por actuaciones del Juez Ejecutor ni por hechos originarios dentro del proceso ejecutivo, lo procedente es declarar NO VIABLE el recurso presentado’.

...

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema... **DECLARA NO VIABLE el Recurso de Apelación...** (La negrita es de esta Procuraduría).

En atención a los elementos expuestos por la recurrente dentro de la jurisdicción coactiva que debieron ser promovidos en la vía gubernativa, este Despacho solicita respetuosamente al Tribunal sirva declarar **NO VIABLE**, el recurso de apelación interpuesto por el Licenciado Fernando Aued C., actuando en nombre y representación de la sociedad **Puma Energy Standard Oil, S.A.** (antes **Esso Standard Oil, S.A.**), dentro del proceso ejecutivo que le sigue el Juzgado Ejecutor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

V. Pruebas: Se aduce el expediente que contiene el proceso ejecutivo relativo al presente caso, el que reposa en el Tribunal.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola
Secretaría General