

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1670

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 12 de septiembre de 2023

Proceso Contencioso Administrativo de  
Plena Jurisdicción.

La firma forense Mónica Castillo Arjona – Despacho Jurídico, actuando en nombre y representación de **Banesco Seguros, S.A.**, solicita que se declare parcialmente nula, por ilegal, la Resolución TAT-ICC-035 de 11 de julio de 2022, emitida por el **Tribunal Administrativo Tributario**, y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente 1032372022.

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

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "**La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**", con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior.

I. **Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

**Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Octavo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Noveno:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Primero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Segundo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Décimo Tercero:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

La firma forense que representa a la actora señala como normas vulneradas las siguientes:

**A.** Los artículos 1247-B (numeral 6) y 1247-D (numeral 4) del Código Fiscal, que puntualizan que la sustanciación del proceso ejecutivo por cobro coactivo procede cuando se trate de deudas tributarias o de aquéllas que por ley son competencia de la Dirección General de Ingresos, siempre que sean claras, líquidas, exigibles y de plazo vencido, las que se harán constar por medio de los siguientes documentos que prestan mérito ejecutivo: las resoluciones administrativas o judiciales ejecutoriadas, de las cuales surjan créditos a favor del Tesoro Nacional; y que el funcionario ejecutor, sobre la base del artículo 1247-B ordenará, mediante resolución fundada, el mandamiento de pago de la deuda, dictará las medidas de embargo o cautelares del caso y nombrará un secretario ad hoc, que con su notificación tomará posesión del cargo a los efectos de darle impulso y seguimiento procesal hasta la conclusión de este o el pago total de la deuda, cuya orden de mandamiento de pago indicará la suma exacta, líquida y exigible, con el desglose en concepto de capital, intereses y recargos (Cfr. fojas 12-22 del expediente judicial);

**B.** El artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que contiene los principios que informan al procedimiento administrativo general, entre éstos legalidad y debido proceso (Cfr. fojas 22-23 del expediente judicial); y

**C.** El artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, relativo a las garantías judiciales, aplicadas a la determinación de los derechos y las obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier carácter (Cfr. fojas 24-29 del expediente judicial).

**III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare parcialmente nula, por ilegal, la Resolución TAT-ICC-035 de 11 de julio de 2022, emitida por el Tribunal Administrativo Tributario, que declara no probado el "*incidente de excepciones de prescripción, inexistencia de la obligación y nulidad de lo actuado*", presentado por **Banesco Seguros, S.A.**, en contra del Auto Ejecutivo emitido dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo iniciado por el Juzgado Segundo Ejecutor de la Dirección General de Ingresos, seguido a Munilla Construction Management LLC, MCM Global, S.A., y **Banesco Seguros, S.A.**, notificada el 9 de agosto de 2022 (Cfr. fojas 29-30, 36-47 y 48 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 6 de octubre de 2022, la apoderada judicial de **Banesco Seguros, S.A.**, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare parcialmente nula, por ilegal, la Resolución TAT-ICC-035 de 11 de julio de 2022, emitida por el Tribunal Administrativo Tributario; que se restablezcan los derechos subjetivos vulnerados a la actora; se ordene a la entidad que reforme o modifique el acto demandado, por lo que pide que se exprese parcialmente probado el incidente de excepciones de prescripción, inexistencia de la obligación y nulidad, en cuanto a la inexistencia de la obligación y nulidad; y, por ende, se declare la nulidad absoluta de todo el proceso ejecutivo por cobro coactivo sustanciado a partir de la Resolución 161-2019 de 25 de febrero de 2019, y que dio lugar al Auto JC-2-531 -2019 de 2 de mayo de 2019, que libra mandamiento de pago en contra de la activadora judicial, ante el Juzgado Ejecutor; también se ordene que se remita copia autenticada de la Resolución anterior al Juzgado Segundo Ejecutor de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas; y, que se ordene la devolución del cheque consignado bajo protesta, por la suma de un millón ochocientos veintiocho mil cuatrocientos noventa y siete balboas con cincuenta centésimos (B/.1,828,497.50) (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

A fin de sustentar su pretensión, la apoderada judicial de la demandante manifiesta que, al emitir el acto acusado, el Tribunal Administrativo Tributario vulnera el artículo 1247 -

B (numeral 6) del Código Fiscal, debido a que le da la categoría de ejecutoriado en debida forma a la Resolución 161-2019 de 25 de febrero de 2019, que ordenó la ejecución de la fianza, pese a colegirse del incidente de excepción de prescripción, inexistencia de la obligación y nulidad presentado por la actora, que *“ameritaba un análisis el hecho cierto de que al momento que **BANESCO SEGUROS, S.A.**, recibiera la segunda notificación del MIVIOT el día 26 de abril de 2019, que ordena el reintegro al Tesoro Nacional del monto de la Fianza de Anticipo, la entidad en días previos mediante Nota DMV-360-2019 de 23 de abril de 2019, solicitó a la Dirección General de Ingresos, a través de un Juez Ejecutor que se procediera con el cobro de la fianza al tenor de lo dispuesto en el Código Fiscal.”*, por lo que agrega que el Tribunal Administrativo Tributario interpretó, de manera errónea, la norma invocada, al afirmar que dicha resolución, que prestaba mérito ejecutivo, se encontraba debidamente ejecutoriada, cuando, a su juicio, la misma se ordenó ejecutar sin estar en firme y sin brindarle a la hoy recurrente la oportunidad de promover los medios de impugnación pertinentes, por lo que estima violado el artículo 1247-D del Código Fiscal, por omisión, dado que no verificó si se encontraba ante una obligación líquida, exigible y de plazo vencido (Cfr. fojas 13-17 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, y en defensa de los intereses de las instituciones estatales, por mandato de la ley, esta Procuraduría indica que no le asiste la razón a la demandante, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el Tribunal Administrativo Tributario al emitir el acto objeto de análisis, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas arriba mencionadas.

Por consiguiente, este Despacho se opone a los cargos de ilegalidad expuestos por el hoy accionante en relación con las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto administrativo objeto de controversia, según pasamos a explicar de la siguiente manera.

Iniciamos nuestra intervención, basándonos en los hechos que se esbozan en el libelo, así como en el Informe de Conducta, ya que éstos muestran los antecedentes del caso, los que resultan

necesarios para situarnos en el contexto exacto, de manera que sea más sencillo poder efectuar los planteamientos en torno a la resolución que se analiza en este proceso; veamos:

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial convocó el Acto Público 2015-0-14-0-08-LV-008740 que se adjudicó por medio de la Resolución 563-2015 de 4 de septiembre de 2015, a MCM Global Consorcio.	Foja 8
El proyecto consistía en el suministro de materiales, mano de obra, equipo y administración para las obras de construcción de mil (1,000) viviendas de interés social en la provincia de Panamá, distrito de San Miguelito, por un monto de dieciocho millones doscientos ochenta y cuatro mil novecientos setenta y cinco balboas (B/.18,284,975.00).	Foja 8
Las partes suscribieron el Contrato 60-15 de 13 de noviembre de 2015, que fue refrendado por la Contraloría General de la República el 17 de diciembre de 2015, regido por la Ley 22 de 2006, modificada por la Ley 48 de 2011, vigente al momento de su perfeccionamiento.	Foja 9
El contrato tenía un periodo de ejecución de quinientos diez (510) días calendario, contados a partir de la orden de proceder, la cual fue notificada al contratista, el 23 de diciembre de 2015, y se inició la obra el 28 de diciembre de 2015.	Foja 9
Para garantizar la ejecución del contrato, la contratista suscribió acuerdo con <b>Banesco Seguros, S.A.</b> , para la fianza de cumplimiento y la fianza de pago anticipado.	Fojas 9-10
A través de la Resolución 161-2019 de 25 de febrero de 2019, notificada en el portal electrónico "PanamaCompra" el 25 de febrero de 2019, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial ordenó la ejecución de la Fianza de Anticipo.	Fojas 10 y 41
A juicio de la demandante, la ejecución de la fianza de anticipo se adelantó sin que previamente se hubiera resuelto administrativamente el contrato y sin poner en condición de mora al deudor.	Foja 10
Por medio de la Nota DMV-360-2019 de 23 de abril de 2019, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial solicitó a la Dirección General de Ingresos, a través del Juzgado Ejecutor, que se procediera con el cobro de la mencionada fianza, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal.	Foja 11
El Juzgado Ejecutor 2 expidió el Auto JC-2-531-2019 por medio del cual Libró Mandamiento de Pago, así como el Auto de Secuestro de todos los bienes a nombre de <b>Banesco Seguros, S.A.</b>	Foja 11
La Licenciada Cinthia Trotman, apoderada judicial de <b>Banesco Seguros, S.A.</b> , presentó ante el Tribunal Administrativo Tributario un escrito denominado "Incidente de Excepciones de Prescripción,	Foja 11

de Inexistencia de la Obligación, y de Nulidad de lo Actuado”, en contra del Auto Ejecutivo.	
Con fundamento en el artículo 156 (numeral 5) de la Ley 8 de 2010 y el artículo 1247-F del Código Fiscal, el Tribunal Administrativo Tributario tiene facultad, como tribunal de única instancia, para resolver, en vía de apelación, las tercerías, las excepciones e incidentes, que se interpongan con motivo del procedimiento del cobro coactivo, cursado ante la Dirección General de Ingresos.	Fojas 40 y 55-56
Por medio de la Resolución TAT-ADM-212 de 22 de julio de 2019, el Tribunal Administrativo Tributario admite el “Incidente de Excepciones de Prescripción, de Inexistencia de la Obligación, y de Nulidad de lo Actuado”, interpuesto en contra del Auto Ejecutivo.	Foja 56
Mediante la Resolución TAT-PR-101 de 12 de noviembre de 2021, el Tribunal Administrativo Tributario se pronunció respecto de las pruebas presentadas y solicitadas junto con la excepción.	Foja 56
Cumplidas las etapas procedimentales correspondientes, el Tribunal Administrativo Tributario emitió la Resolución TAT-ICC-035 de 11 de julio de 2022 (acto demandado), por medio de la cual declaró no probado el “Incidente de Excepciones de Prescripción, de Inexistencia de la Obligación, y de Nulidad de lo Actuado”, interpuesto en contra del Auto Ejecutivo.	Foja 56

En este contexto, advertimos que el Tribunal Administrativo Tributario manifiesta que revisó las constancias procesales que se le presentaron, y que coligió que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial había expedido la Resolución 161-2019 de 25 de febrero de 2019, en la que se resolvió administrativamente la ejecución de la fianza de anticipo, emitida por **Banescos Seguros, S.A.**, documento que presta mérito ejecutivo, de conformidad con lo que establece el artículo 1247-B (numeral 6) del Código Fiscal, que puntualiza:

“**Artículo 1247-B.** La sustanciación del proceso ejecutivo por cobro coactivo procede cuando se trate de deudas tributarias o de aquellas que por ley son competencia de la Dirección General de Ingresos, siempre que sean claras, líquidas, exigibles y de plazo vencido, las que se harán constar por medio de los siguientes documentos, que prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones de tributos contenidas en resoluciones debidamente ejecutoriadas.
2. La declaración jurada de tributos no pagados, correspondiente a tres (3) años de su presentación.
3. Cualquier otro acto administrativo ejecutoriado en el que se haga constar sumas adeudadas a favor del Tesoro Nacional.

4. Las copias de los reconocimientos y estados de cuenta a cargo de los deudores por créditos tributarios u otros a favor del Tesoro Nacional.

5. Los alcances líquidos definitivos deducidos o determinados contra los contribuyentes o personas responsables de efectuar retenciones de tributos, según lo disponen los artículos 1059, 1066 y 1069 de este Código, acompañados en todo caso del documento legal constitutivo de tales obligaciones tributarias.

6. **Las resoluciones administrativas o judiciales ejecutoriadas, de las cuales surjan créditos a favor del Tesoro Nacional.**

7. Las resoluciones ejecutoriadas de la Administración Pública, que impongan multas a favor del Tesoro Nacional, cuando la ley no disponga un proceder contrario." (Énfasis suplido) (Adicionado por el artículo 10 de la Ley 33 de 2010, promulgado en Gaceta Oficial 26566-A el 30 de junio de 2010) (Cfr. fojas 41 y 56 del expediente judicial).

En lo que respecta a la excepción de prescripción planteada por la actora, el Tribunal Administrativo Tributario precisó que revisó si había transcurrido el tiempo exigido por la ley para determinar si se extinguió el derecho generado por la inactividad de la administración tributaria; y, al efecto, dijo: *"considerando que el cobro exigido mediante el Auto Ejecutivo de Mandamiento de Pago n° JC-2-531-2019 del 2 de mayo de 2019, no proviene de un tributo en particular, sino de una fianza de anticipo ejecutada a favor del Estado, consideramos aplicable el artículo 1073 del Código Fiscal, que contempla un término de 15 años para los créditos a favor del tesoro nacional"*, así:

**Artículo 1073.** Los créditos a favor del Tesoro Nacional se extinguen:

1. Por su pago;
2. **Por prescripción de quince años**, salvo en los casos en que este Código o leyes especiales fijen otro plazo; y
3. Por falta de persona o cosa legalmente responsable.

La declaratoria de extinción de un crédito se hará en base a los elementos de juicio en donde se configure cualquiera de los hechos mencionados, y será realizada por el recaudador en el primero de los casos, y por el Ministerio respectivo en los demás casos, previo concepto de la Contraloría General de la República.

..." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. fojas 41-42 y 56-57 del expediente judicial).

En cuanto a esa misma temática de la excepción de prescripción, el Tribunal Administrativo Tributario sostiene: *"Basado en lo anterior, al no existir una norma especial dentro del Código Fiscal, nos avocamos a la norma supletoria que indica el cómputo de prescripción, consagrado dentro del artículo 1709 del Código Civil, que establece que 'el tiempo de la prescripción de las acciones para exigir el cumplimiento de obligaciones declaradas por sentencia, comienza desde que la sentencia quedó ejecutoriada', concluyéndose que la Resolución n° 161-2019 de 25 de febrero*

de 2019, la cual exige el cumplimiento de la obligación de la fianza, se encontraba debidamente ejecutoriada, ya que las piezas procesales, específicamente a foja 2 del expediente de antecedentes, se aprecia Nota DMV-360-2019 del 23 de abril de 2019, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en donde se refieren a la Resolución n.º 161-2019 de 25 de febrero de 2019 y hacen constar que **'la misma se encuentra debidamente ejecutoriada ya que se agotó la vía gubernativa'**, motivo por el que se procede a considerar la suma exigida en concepto de la ejecución de la fianza previamente descrita, como un crédito claro, líquido y exigible a favor del Estado.”; y que, “... al ser la Resolución n.º 161-2019 de 25 de febrero de 2019 y constar que está debidamente ejecutoriada, se procedió con el cómputo del término de prescripción, determinándose que no han transcurrido más de quince (15) años desde dicha resolución administrativa del año 2019 hasta la notificación del Auto Ejecutivo n.º JC-2-531-2019 del 2 de mayo de 2019 (9 de mayo del 2019 día de notificación), por lo tanto, se concluyó que no está prescrito el crédito a favor del Estado reconocido en la resolución administrativa emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.” (Cfr. fojas 41-42 y 57 del expediente judicial).

Es importante agregar, que la actora no ha evidenciado que, en su momento, haya hecho uso del derecho de apelar en contra de la Resolución 161-2019 de 25 de febrero de 2019, antes descrita (Cfr. foja 42 del expediente judicial).

Cabe destacar, que el Tribunal Administrativo Tributario estimó necesario ampliar lo señalado en la Resolución TAT-ICC-035 de 11 de julio de 2022, referente a los motivos por los cuales no entró a pronunciarse sobre los aspectos alegados por la sociedad **BANESCO SEGUROS, S.A.**, en cuanto al vencimiento y duración de la fianza, responsabilidad del fiador y la entidad contratante, cuando indica: “... debemos circunscribirnos meramente en el tema de la excepción de prescripción conforme a la normativa del proceso de cobros, es decir, si se ejerció el derecho de cobro dentro del término establecido por ley, que en este caso como vimos en líneas anteriores está establecido dentro del artículo 1073 del Código Fiscal y no entrar a verificar las actuaciones administrativas de contrataciones públicas que dieron origen al presente proceso de cobro coactivo y que debieron alegarse dentro del proceso en la vía gubernativa ante el Tribunal Administrativo

*Contrataciones Públicas.*”; y que, “... conforme al artículo 1777 del Código Judicial, aplicado supletoriamente, el cual establece que en los procesos por cobro coactivo ‘no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa’, se concluyó que este tribunal únicamente debe verificar si la administración tributaria actúa dentro del término legal establecido para realizar el cobro de un crédito a favor del tesoro, y en efecto que no había transcurrido los quince (15) años establecidos en la norma, por lo tanto, no se configuraba la prescripción.” (Cfr. fojas 42-43 y 57-58 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, el Tribunal Administrativo Tributario precisó que las alegaciones vertidas por la demandante, referente a la nulidad, respecto a la omisión de procedimientos administrativos, en contrataciones públicas que, a su juicio, son causales de nulidad, son hechos que no pueden ser analizados por ese tribunal, en única instancia, ya que únicamente, debía circunscribirse a verificar si se suscitó alguna causal de nulidad referente al proceso de cobro coactivo, mas no del proceso contencioso administrativo de contrataciones públicas. Además, sostiene que, su pronunciamiento fue conforme al artículo 1247-B del Código Fiscal y el artículo 1777 del Código Judicial, por encontrarse ante una resolución que presta mérito ejecutivo, que consagra una suma líquida, clara y de plazo vencido; y, como el resto de los argumentos no era aplicables a los procesos de única instancia, concluyó declarar no probado el “Incidente de Excepciones de Prescripción, de Inexistencia de la Obligación, y de Nulidad de lo Actuado”, interpuesto en contra del Auto Ejecutivo (Cfr. fojas 41-44, 46-47 y 58-59 del expediente judicial).

Sobre la base de lo expresado, este Despacho observa que, contrario a lo mencionado en la demanda, la institución demandada acató a cabalidad lo dispuesto en los artículos 1247-B (numeral 6) y 1247-D (numeral 4) del Código Fiscal; el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; y el artículo 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, aprobada por la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, por las razones explicadas.

Por todos los anteriores señalamientos, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución TAT-ICC-035 de 11 de julio de

2022, emitida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas; y, en consecuencia, pide se desestimen las demás pretensiones de la actora.

**IV. Pruebas.**

**4.1.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del expediente contentivo de la contratación pública que nos ocupa y de la resolución de segunda instancia, objeto de este proceso, cuyo original reposa en la entidad contratante y en la institución demandada.

**V. Derecho.** No se acepta el invocado por la accionante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General