

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 860

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 9 de mayo de 2024

Querella por Desacato.

Concepto de la Procuraduría
de la Administración.

Expediente: 296062024

La firma forense Mónica Castillo Arjona - Despacho Jurídico, actuando en nombre y representación de la sociedad **Banesco Seguros, S.A.**, solicita que se declare en desacato al Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, adscrito al **Ministerio de Ambiente**, por el incumplimiento a lo ordenado en la Resolución de quince (15) de enero de dos mil veinticuatro (2024), dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma forense Mónica Castillo Arjona - Despacho Jurídico, actuando en nombre y representación de la sociedad **Banesco Seguros, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 040-2022-CONADES de 22 de septiembre de 2022, emitida por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible-Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (CONADES) del **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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 9 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en la querella por desacato descrita en el margen superior.

I. Antecedentes.

La firma forense Mónica Castillo Arjona - Despacho Jurídico, actuando en nombre y representación de la sociedad **Banesco Seguros, S.A.**, interpuso querella

por desacato en contra del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, adscrito al **Ministerio de Ambiente** por el incumplimiento de lo ordenado en la Resolución de quince (15) de enero de dos mil veinticuatro (2024), dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma forense Mónica Castillo Arjona – Despacho Jurídico, actuando en nombre y representación de la sociedad **Banesco Seguros, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 040-2022-CONADES de 22 de septiembre de 2022, emitida por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible-Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (CONADES) del **Ministerio de Ambiente**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones (Cfr. fojas 1-10 del cuadernillo de incidente).

La acción descrita en el párrafo anterior fue admitida a través de la Resolución de veintiuno (21) de marzo de dos mil veinticuatro (2024) visible a foja 15 del cuadernillo de la presente querella.

Para una mejor aproximación de los hechos expuestos por la accionante en su escrito, nos permitimos transcribir lo siguiente:

“...

En ese sentido, al Tribunal acceder a la suspensión, la autoridad competente para la ejecución del acto acusado de ilegal no podrá emitir ninguna actuación que guarde relación con el contenido de la decisión que se encuentre en estudio, situación que no ha ocurrido en el caso que nos ocupa, ya que de manera contraria, el Licenciado Luis A. Ramírez E., emitió la Resolución N.º002-2024-CONADES de 16 de enero de 2024, con al cual se decide ejecutar las fianzas del contrato, y ordenó su participación en el portal de Panamá-Compras de Dirección General de Contrataciones Públicas, el 12 de marzo de 2024.

...

Al observar las disposiciones que hemos transcrita, se acredita el actuar equívoco de la entidad demandada al emitir la Resolución N.º 002-2024-CONADES de 16 de enero de 2024, con el fin de ejecutar las

fianzas de cumplimiento y de pago anticipado, por la resolución administrativa de un contrato de obra civil cuyo contenido se mantiene siendo evaluado en sede de legalidad, y sobre el cual prevalece una medida cautelar de suspensión provisional de sus efectos jurídicos de manera parcial, debidamente ejecutoriada, en beneficio de la garante. En ese mismo sentido, CONADES decide no solo ordenar la ejecución de las fianzas, sino, además, remitir la decisión a la Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Economía y Finanzas, para dar cumplimiento a la resolución y así ejecutar la suma respectiva de un contrato cuya vigencia ha finalizado, al igual que su garantía.” (Cfr. fojas 4 y 6 del cuadernillo del incidente).

En ese contexto, el Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, presentó contestación a la referida querella por desacato, manifestando lo siguiente:

“DECIMOCUARTO: Que, entendemos perfectamente la esencia del presente Incidente de Desacato, toda vez que el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), en aras de salvaguardar los mejores intereses del Estado Panameño, responsablemente ha emitido diversas resoluciones de Ejecución de Garante, exigiendo el pago del importe de las Fianzas de Cumplimiento y Pago Anticipado, en contra de distintas compañías aseguradoras, entre las que figura **BANESCO SEGUROS, S.A.**, en aquellos contratos que han sido resueltos administrativamente por incumplimiento de los contratistas.

Decimos esto, porque BANESCO SEGUROS, S.A., a través de sus apoderados judiciales, pretenden hacer ver al distinguido magistrado, la existencia de una desobediencia, rebeldía o infracción de parte de la entidad que represento. Tómese en cuenta que, lo expuesto o explicado mediante su escrito de Recurso de Reconsideración, bastó a la entidad para entender que ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se había presentado una demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, y que se había emitido una ordenanza de suspensión parcial en contra de la Resolución Administrativa No.040-2022-CONADES de 22 de septiembre de 2022.

Ante ello, se emitió la Resolución No.084-2024-CONADES de 10 de abril de 2024, por la cual fue dispuesto revocar en todas sus partes la Resolución No. 002-2024-CONADES de dieciséis (16) enero de 2024, que ordena la ejecución de la Fianza de Cumplimiento No.04-31-529, y de la Fianza de Pago Anticipado 04-31-530.

DECIMOQUINTO: Que, consideramos que el Incidente de Desacato presentado por **BANESCO SEGUROS, S.A.** es

malintencionado y es un ejemplo claro del abuso del ejercicio del derecho, toda vez que se puede apreciar la cronología de la resolución que dicta la medida de 'Suspensión Provisional Parcial' y la 'Resolución de Ejecución de Garante'. La primera, fue emitida el día quince (15) de enero de 2024; mientras que la segunda, fue emitida el día dieciséis (16) de enero de 2024. Aunado a ello, es importante destacar, la marcada diferencia para notificar estas dos resoluciones, una se publica en PanamaCompra y la otra no.

DECIMOSEXTO: *Que, podemos apreciar las malas intenciones de los accionantes al indicar que la entidad oficial ha desacatado la ordenanza emanada de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante la resolución fechada quince (15) de enero de 2024, por la cual fue dispuesta la Suspensión Provisional parcial de la Resolución Administrativa No.040-2022-CONADES de 22 de septiembre de 2022, toda vez que BANESCO SEGUROS, S.A., a través de sus apoderados judiciales, ni siquiera esperaron la decisión de la entidad en torno al Recurso de Reconsideración que interpusieron, y en el abuso del ejercicio del derecho, quieren hacer ver al distinguido magistrado, un desacato inexistente. Lo lógico y razonable era advertir a la entidad acerca de la suspensión emitida por la Corte Suprema de Justicia y esperar una reconsideración de nuestra decisión, situación que ya fue explicada y resuelta." (Cfr. fojas 19-23 del cuadernillo de desacato) (Lo resaltado es de la cita).*

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración

Del análisis de las constancias que se encuentran en el cuadernillo de desacato, esta Procuraduría debe primeramente advertir que tal y como lo indica la apoderada especial de **Banesto Seguros, S.A.**, la Sala Tercera conoce de un proceso de plena jurisdicción identificado con la numeración 294012023, cuyas partes la conforman ella y el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible adscrito al **Ministerio de Ambiente** y en el cual, el Tribunal promulgó la Resolución de quince (15) de enero de dos mil veinticuatro (2024), ordenando la suspensión provisional, de forma parcial de la Resolución Administrativa 040-2022-CONADES de 22 de septiembre de 2022.

La referida resolución decidió resolver administrativamente el Contrato COC-55-15; inhabilitar a la empresa Duproc S.A., por el término de tres (3) años; e

igualmente se notificó a **Banesco Seguros, S.A.**, para los fines legales a que haya lugar, en la Fianza de Cumplimiento y de Anticipo del Contrato, para ejercer la opción de pagar el importe de la fianza o de sustituir a la contratistas en todos los derechos y obligaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenada por la Ley 48 de 2011 (Cfr. fojas 53-55 del expediente judicial).

Expuesto lo anterior, nos corresponde el análisis de la presente querella por desacato, el cual medularmente se pide que se declare que la entidad demandada incumplió una decisión de la Sala Tercera, ya que emitió la Resolución 002-2024-CONADES de dieciséis (16) de enero de dos mil veinticuatro (2024) que ordenó la ejecución de la Fianza de Cumplimiento 04-31-529, por un valor de un millón doscientos cuarenta y tres mil setecientos diez balboas con cincuenta y cuatro centésimos (B/.1,243,710.54); y de la Fianza de Pago Anticipado 04-31-530, por un valor de cuatrocientos noventa y siete mil cuatrocientos ochenta y cuatro balboas con veintidós centésimos (B/.497,484.22) emitidas por **Banesco Seguros, S.A.**, las cuales corresponden al Contrato de Obra Civil COC-55-15 (Cfr. fojas 11 -14 del cuadernillo de desacato).

En respuesta a lo anotado, la entidad demandada expuso que la hoy incidentista interpuso recurso de reconsideración en contra de la referida resolución, el cual fue resuelto a través de la Resolución 084-2024-CONADES de 10 de abril de 2024, por medio de la cual se revocó en todas sus partes la Resolución 002-2024- CONADES de dieciséis (16) de enero de dos mil veinticuatro (2024), por lo que no hay incumplimiento de la orden de la Sala Tercera (Cfr. fojas 24-26 del expediente judicial).

Bajo ese concepto, este Despacho primeramente considera oportuno citar a renglón seguido, lo que establecen el artículo 99 de la Ley 35 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, y el artículo 1932 (numeral 9) del Código Judicial, respecto al Desacato:

“Articulo 99. Las Autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictaran cuando sea el caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se las comunique, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto”.

“Articulo 1932. En materia civil son culpables de desacato:

...
9. Los que durante el curso de un proceso o de cualquier actuación judicial o después de terminados, ejecuten hechos que contravengan directamente lo ordenado en resolución judicial ejecutoriada; y los que habiendo recibido orden de hacer cosa o de ejecutar algún hecho, rehúsen sin causa legal obedecer al juez”.

Ahora bien, es preciso destacar que el desacato es un mecanismo que contempla el numeral 9 del artículo 1932 del Código Judicial con el objeto de vencer la actitud renuente de quien está obligado a cumplir determinado pronunciamiento del Tribunal.

No hay que perder de vista la importancia y finalidad de esta figura, puesto que del análisis de las constancias que se encuentran en el cuadernillo de desacato, lo expuesto por la incidentista, y el informe de conducta de la entidad demandada, esta Procuraduría considera que no se configura en esta ocasión el incumplimiento de la orden dictada por la Sala Tercera a través de la Resolución de quince (15) de enero de dos mil veinticuatro (2024), pues en el presente cuadernillo de querella no existe evidencia que permita arribar a la conclusión que la institución haya incurrido en el incumplimiento deliberado de la orden emanada de esa Alta Corporación de Justicia o que, sin sustento legal, se hayan negado al acatamiento

de lo ordenado, de manera que ante la inexistencia de otros elementos que sirven para estimar lo contrario, no es posible considerar en desacato al Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible-Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas (CONADES) del Ministerio de Ambiente.

Cabe mencionar que, si bien en la Resolución 002-2024- CONADES de dieciséis (16) de enero de dos mil veinticuatro (2024) se ordenaba la ejecución de la Fianza de Cumplimiento como la Fianza de Anticipo, lo cierto es que, de las constancias procesales se puede colegir que la orden de suspensión provisional fue dictada un (1) día antes de ese acto, por lo que el mismo aun no había sido de conocimiento de la entidad demanda (Cfr. foja 22 del cuadernillo de desacato).

En ese sentido, una vez el Ministerio de Ambiente tuvo conocimiento de la orden dictada por la Sala Tercera, procedió a revocar el acto administrativo que configuraba el desacato en los términos alegados por la representante judicial de la actora, a través de la Resolución 084-2024-CONADES de 10 de abril de 2024, publicada en el portal PanamaCompra desde el 12 de abril de 2024, es decir, no hubo incumplimiento deliberado de la orden emanada de esa Alta Corporación (Cfr. fojas 24-26 y 30 del cuadernillo de incidente).

III. De la Sustracción de Materia.

3.1 De la Resolución 084-2024-CONADES de diez (10) de abril de dos mil veinticuatro (2024).

Respecto a este punto, este Despacho debe advertir que consta en el Portal “PanamaCompra” la Resolución 084-2024-CONADES de 10 de abril de 2024, a través de la cual el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, adscrito al **Ministerio de Ambiente**, decidió:

“Que, en virtud de lo anteriormente expuesto, el Secretario Técnico del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes la Resolución No. 002-2024-CONADES de dieciséis (16) enero de 2024, que ordena la ejecución de la Fianza de Cumplimiento No.04-31-529, por un valor **UN MILLÓN DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS DIEZ BALBOAS CON 54/100 (B/1,243,71 0.54)**, y de la Fianza de Pago Anticipado 04-31-530, por un valor **CUATROCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS OCHENTA YCUATRO BALBOAS CON 22/100 (B/.497 484.22)**, que garantizan el pago anticipado del veinte por ciento (20%) del valor del Contrato de Obra Civil No.COC-55-15, ambas emitidas por **BANESCO SEGUROS, S.A.**, por las razones antes expuestas.

SEGUNDO: NOTIFICAR a **BANESCO SEGUROS, S.A.**, de la presente resolución a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas 'PanamaCompra', notificación que se entenderá surtida transcurridos dos (2) días hábiles posterior a su publicación.

..." (Cfr. fojas 26 y 30 del cuadernillo de incidente) (Lo resaltado es de la cita).

Lo anterior se advierte pues, la Resolución 002-2024- CONADES de dieciséis (16) de enero de dos mil veinticuatro (2024), fue revocada en todas sus partes por la Resolución 084-2024-CONADES de 10 de abril de 2024, lo que a criterio de esta Procuraduría se ha **configurado el fenómeno jurídico de Sustracción de Materia, ya que el objeto de la controversia desapareció de la vida jurídica.**

Respecto a este fenómeno la Sala Tercera, mediante Sentencia de 15 de febrero de 2023, señaló que:

La sustracción de materia ocurre cuando, luego de instaurada una demanda, sobreviene en el curso de la misma un hecho que hace desaparecer el objeto litigioso pretendido por el accionante, de tal suerte que el Juzgador se ve impedido de pronunciarse sobre el fondo de la causa, no quedándose más remedio que dar por terminada la misma de manera abstracta. Téngase presente que para decretar este modo anormal de terminación del proceso, el hecho sobreviniente debe estar debidamente probado dentro del negocio jurídico, tal como ha ocurrido en la situación bajo examen, en la que con posterioridad a la presentación de la demanda y a través de la Resolución N° 027-2022 de 7 de enero de 2022, emitida

por la Dirección General de Contrataciones Públicas, se dejó sin efecto la Circular N° DGC-DS-009-2021 fechada 19 de febrero de 2021, ya que correspondía al año 2021, por lo que su vigencia ya había expirado."

En ese sentido podemos colegir que al **configurarse el fenómeno de sustracción de materia, impide que el Tribunal se pronuncie en el fondo, respecto a los términos que solicita la parte actora.**

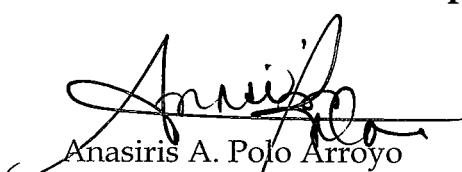
Una vez realizadas las anteriores consideraciones, podemos concluir que no se ha podido demostrar que el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, adscrito al **Ministerio de Ambiente**, haya realizado acciones tendientes a desconocer una orden emanada del Tribunal, pues consta en autos la Resolución 084-2024-CONADES de 10 de abril de 2024, la cual dispuso revocar en todas sus partes la Resolución 002-2024- CONADES de dieciséis (16) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

Por lo anterior, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar **NO PROBADA** la querella por desacato interpuesta por la firma forense Mónica Castillo Arjona - Despacho Jurídico, actuando en nombre y representación de la sociedad **Banesco Seguros, S.A.**

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada