



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

ENTRADA: 74797-2021

MAGISTRADA MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA

RECURSO DE APELACIÓN, INTERPUESTO POR LA FIRMA FORENSE SUCRE, ARIAS & REYES (APODERADO PRINCIPALES), EL LCDO. JORGE ISAAC ESCOBAR (APODERADO SUSTITUTO) Y EL LCDO. CESAR AUGUSTO MORENO ALMANZA (APODERADO SUSTITUTO), ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., CONTRA EL AUTO NO. 479-2021 DE 21 DE JUNIO DE 2021, DICTADO DENTRO DEL PROCESO EJECUTIVO, POR COBRO COACTIVO, QUE LE SIGUE EL JUZGADO EJECUTOR PRIMERO DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL A ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.

Panamá, uno (01) de julio de dos mil veintidós (2022).

VISTO:

El Licenciado Jorge Isaac Escobar, apoderado judicial sustituto de la sociedad ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., ha interpuesto recurso de apelación contra el Auto N°479-2021 de 21 de junio de 2021, dictado por el Juzgado Ejecutor Primero de la Caja de Seguro Social dentro del proceso de cobro coactivo, que le sigue a ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.

RECURSO DE APELACIÓN

A foja 5-8 del expediente judicial, se encuentra visible el recurso de apelación presentado por el apoderado judicial sustituto de la Sociedad ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., en el cual, sustenta señalando lo siguiente:

"...contra el Auto N°479-2021 de 21 de junio de 2021, dictado por el Juzgado Ejecutor Primero de la Caja de Seguro Social, mediante el cual se Libra Mandamiento de Pago a favor de la Caja de Seguro Social contra ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., por la suma de DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.224,640.00), toda vez que la aseguradora ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., no ha cumplido con la ejecución de la Fianza de Cumplimiento N°85B77596, para garantizar la ejecución del objeto del contrato licitación pública 02-2018, para la fijación y a requerimiento de insumos médicos quirúrgicos, además de la Resolución N°232-2020-DG de fecha 07 de septiembre de 2020, que declara resuelta administrativamente la adjudicación del renglón N°325, expediente N°10005604527-08-12, por el suministro de 360 mallas tri-laminadas delgada del contratista PROMOCION MEDICA, S.A. (en adelante PROMED).

Desde este momento hacemos conocimiento de los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que la resolución objeto de este recurso de apelación, no incluye como parte demandada a la empresa fiada PROMOCION MEDICA, S.A. (PROMED), lo cual se convierte en una deficiencia procesal que debe ser corregida por esta Honorable Sala Tercera, y además,

porque la fianza de cumplimiento N°85B77596, emitida por ASSA, tenía como objeto, conforme al texto de dicha fianza de cumplimiento, el de, una vez se hubiese perfeccionado el correspondiente contrato entre la Caja de Seguro Social (en adelante CSS) Y PROMOCINO MEDICA, S.A.(PROMED, S.A.), garantizar la ejecución del objeto del contrato el cual, nunca surgió a la vida jurídica al no haberse perfeccionado, por no ser suscrito por las partes contratantes.

Por lo anterior le solicitamos a los Honorables Magistrados la revocatoria de auto impugnado, pues el mismo no cumple con los requisitos necesarios para proceder a un cobro coactivo en contra de la sociedad demanda, al estar indebidamente constituida la relación procesal en este caso por omisión de un requisito de forma indispensable para que auto de mandamiento ejecutivo cobre validez en el proceso.

...
Es de nuestro criterio, aducir, que el acto acusado se encuentra erróneamente fundamentado, pues se pretende ejecutar una fianza, cuyo propósito no está indicado para la Adjudicación de un acto. El propósito de la fianza versa, única y exclusivamente, sobre el cumplimiento de un contrato, que no se ha firmado, por lo que no reconoce como válido en el mundo legal. Por lo tanto la Caja de Seguro Social, no podía reclamar el monto de la fianza de cumplimiento emitido por ASSA, mediante este proceso por cobro coactivo, al no ser acorde con el texto de la dicha fianza, ni mucho menos generar un estado de cuenta, como lo es el fechado 26 de mayo de 2021, emitido por la Dirección Nacional de Contabilidad, tendiendo a ASSA como deudor de la CSS, si el contrato afianzado nunca surgió a la vida jurídica, con capacidad suficiente de otorgarle el derecho a la CSS de emitir un título ejecutivo en contra de la afianzadora.

...
De allí no existe título ejecutivo alguno en contra de ASSA, al haberse extinguido la obligación contenida en la Fianza de Cumplimiento N°85B77596, lo cual hace improcedente el mandamiento ejecutivo de pago librado en este caso contra la fiadora, por parte del Juzgado Ejecutor Primero de la CSS.
..."

En base a los argumentos expresados la recurrente solicita que el acto impugnado debe ser revocado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

OPOSICION AL RECURSO DE APELACIÓN

El Licenciado Eric Armando Montilla en representación de la Caja de Seguro Social, presenta oposición al recurso de apelación, visible en foja 14-17, señalando lo siguiente:

...
PRIMERO: Que las alegaciones que hace el jurista sobre el proceso, en la cual menciona que no se incluye como parte demanda a la empresa **PROMOCION MÉDICA, S.A. (PROMED, S.A.)**, es una mera apreciación, ya que el Juzgado Ejecutor Primero de la Caja de Seguro Social en virtud de la facultad que le otorga el artículo 5 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005 y el Código Judicial dentro del apartado referente al Proceso de Cobro Coactivo, inicio el día 21 de junio de 2021, las acciones legales tendientes a hacer efectivo el cobro de la suma de **DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA BALBOAS CON 00/100. (B/.224,640.00)** en contra de la empresa **ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.**, quien es la que mantiene la deuda con la Institución, de acuerdo al **Estado de Cuenta** fechado 26 de mayo de 2021, emitido por la **DIRECCION NACIONAL DE**

COMPRAS, que consta en la foja 6 el expediente judicial, que junto a la **Resolución DNC-232-2020-D.G.** de fecha 7 de septiembre de 2020, constituyen el Título Ejecutivo.

...

TERCERO: Con relación a lo que alega el jurista en el alza en cuanto a la Fianza de cumplimiento, es una apreciación subjetiva que hace en cuanto a su esencia, característica y condiciones y nos atenemos a las constancias procesales que resulten del proceso.

CUARTO: Si bien la empresa PROMED haciendo uso de los medios y recursos que la Ley le confiere, presentó Demanda Administrativa de Plena Jurisdicción, la Máxima Corporación de Justicia se encuentra resolviendo la controversia y las alegaciones que se presentan en el escrito de apelación que nos ocupa, corresponden a las apreciaciones subjetivas con las que pretende hacer valer su pretensión y nos atenemos a las constancias procesales que resulten de proceso.

QUINTO: La Resolución No. **DNC-232-2020-D.G** del 7 de septiembre de 2020 consideró que el Pliego de Cargos, es claro al señalar que el Certificado de Criterio Técnico, en este caso del insumo "MALLA TRI-LAMINADA DELGADA SE SOLICITA TAMAÑO 8" X 12" (20X30 CM)", debe estar vigente durante toda la vigencia de la Licitación Pública de Precio ÚNICO 02-2018 (I Convocatoria), obligación contraída por la empresa PROMOCIÓN MÉDICA, S.A. (PROMED, S.A.), con la presentación de la Declaración Jurada adjunta a su propuesta; que los adjudicatarios, asumirán los costos incurridos y cualquiera servicios que la CAJA DE SEGURO SOCIAL requiera contratar por el incumplimiento acaecido, incluyendo el costo de la compra de los productos e insumos a terceros; que igualmente señala el Pliego de Cargos de la Licitación Pública de Precio Único 02-2018 (I Convocatoria), en su Capítulo III, Punto 23.1, que "El incumplimiento de las condiciones establecidas en la orden de compra o contrato, el pliego de cargos o la oferta por parte del adjudicatario puede motivar la resolución de los mismos por parte de la CAJA DE SEGUROS SOCIAL o de la adjudicación de los renglones al contratista, con las penalizaciones, compensaciones o indemnizaciones a que hubiera lugar, que serán como mínimo, la pérdida de la Fianza de Cumplimiento y de las retenciones que se hubieran realizado en las correspondientes certificaciones de pago." (El subrayado es nuestro); que la empresa PROMOCIÓN médica, S.A. (PROMED, S.A.), en su propuesta declaró que acepta sin objeciones ni restricciones el contenido de Pliego de Cargos de la Licitación Pública de Precio Único No. 02-2018 (I Convocatoria). Las acciones ejercidas por la Caja de Seguro Social tienen como fin garantizar que el proceso no sea ilusorio y para ello permite que quien se sienta afectado por el ejercicio de su derecho, pueda interponer las acciones legales tendientes a dejar sin efecto lo ordenado por el Aquo por otra parte validar su proceder.

..."

En consecuencia de lo expuesto anteriormente, la entidad solicita que se confirme en todas sus partes el Auto de Mandamiento de Pago No. 479-2021 de fecha 21 de junio de 2021, presentado por la firma forense SUCRE, ARIAS & REYES, actuando en representación de la empresa ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.

POSICIÓN DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION

El Procurador de la Administración a través de la Vista 1541 de 9 de noviembre de 2021, fundamenta su concepto, señalando lo siguiente:

“ ...
Así las cosas, y conocidos los argumentos de una y otra parte, podemos dar cuenta que, en efecto, la Sala Tercera, mediante la Resolución de 2 de julio de 2021, accedió a la solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. DNC-232-2020-D.G. de 7 de septiembre de 2020, a través de la cual se resolvió, entre otras cosas, declarar resuelta administrativamente la adjudicación del Reglón No. 325 de la Licitación Pública de Precio Único 02-2018 (I Convocatoria), correspondiente al “SUMINISTRO DE 360 MALLA TRI-LAMINADA DELGADA SE SOLICITA TAMAÑO 8”x12” (20 X 30 CM)”, adjudicación realizada a través de la Resolución No. DNC-061-2019-D.G. de 18 de febrero de 2019, a favor de la empresa PROMCIÓN MEDICA, S.A. (PROMED, S.A.), por un precio unitario de B/.2,080.00, para un monto total de SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.748,800.00), con destino a los Centro de Distribución de Panamá y Divisa.

En razón de lo anterior, al haberse accedido a la suspensión provisional de la Resolución No. DNC-232-2020-D.G. de 7 de septiembre de 2020, se entiende suspendidos de igual manera todos los actos que en razón de ella se hubieran podido adelantar encontrándose entre ellos, el proceso ejecutivo por cobro coactivo que nos encontramos analizando.

Sobre el particular debemos recordar que, entre los Principios Generales del Derecho, se encuentra el que sostiene que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, es decir, no puede existir una cosa secundaria si no existe una de la cual se deriva.

Al ser esto así y al encontrarse suspendido, al menos provisionalmente, los efectos derivados de la manifestación de voluntad contenida en la Resolución No. DNC-232-2020-D.G. de 7 de septiembre de 2020, se debe tener por suspendido igualmente el proceso ejecutivo por cobro coactivo que se le sigue a la sociedad **Assa Compañía de Seguros, S.A.**
...”

En atención a lo antes señalado, la Procuraduría de la Administración solicita que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se sirva conceder el recurso de apelación y en consecuencia se revoque el Auto de Mandamiento de Pago No. 479-2021 de 21 de junio de 2021.

DECISIÓN DE LA SALA

Luego de analizados los antecedentes y hechos suscitados dentro del presente juicio por jurisdicción coactiva, esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia le corresponde entrar a conocer del recurso de apelación interpuesto por el Licenciado Jorge Isaac Escobar en condición de apoderado sustituto de la sociedad ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., contra el AUTO No. 479-2021 de 21 de junio de 2021,

dictado dentro del proceso ejecutivo, por cobro coactivo, que le sigue el Juzgado Ejecutor Primero de la Caja de Seguro Social a ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.

Se observa que, mediante la Resolución No.DCN-232-2020-D.G. de 7 de septiembre de 2020, el Director General de la Caja de Seguro Social, resolvió declarar resuelta administrativamente la adjudicación del Renglón No. 325 de la Licitación Pública de Precio Único 02-2018 (I Convocatoria), correspondiente al "SUMINISTRO DE 360 MALLAS TRI-LAMINADA DELGADA SE SOLICITA TAMAÑO 8" X 12" (20 X 30CM), adjudicación realizada a través de la Resolución No.DNC-061-2019-D.G. de 18 de febrero de 2019, a favor de la empresa PROMOCION MÉDICA, S.A. (PROMED, S.A.)

En consecuencia, el Juzgado Ejecutor de la Caja de Seguro Social emitió el Auto de Mandamiento de Pago No.479-2021 de 21 de junio de 2021, el cual resolvió "*LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO a favor de la CAJA DE SEGURO SOCIAL en contra de ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., con RUC 3724-00103-053659, por el monto de DOSCIENTOS VEINTICUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA BALBOAS CON 00/100 (B/.224,640.00), toda vez que la aseguradora ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., no ha cumplido con la ejecución de la fianza de cumplimiento producto del incumplimiento de la adjudicación del renglón No. 325, expediente No. 10005604527-08-12, por el suministro de 360 mallas tri laminadas delgada del contratista PROMOCIONES MEDICAS, S.A. (PROMED).*"

Posteriormente, mediante Auto de Secuestro No.480-2021 de 21 de junio de 2021, se decretó secuestro sobre todos los bienes muebles e inmuebles o su renta susceptibles de ésta medida, vehículos a motor, créditos, valores, dinero en efectivo, cajillas de seguridad, cuentas por cobrar o cualquier otras sumas de dinero que tenga o deba recibir de terceras personas, inclusive la administración de la sociedad ASSA, COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.

La firma Sucre, Arias & Reyes, actuando en nombre y representación de ASSA, COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., sustentó recurso de apelación el 8 de julio de 2021 contra el Auto de Mandamiento de Pago No. 479-2021 de 21 de junio de 2021.

En dicho recurso de apelación, el apoderado especial solicita la revocatoria del auto impugnado, argumentando que no cumple con los requisitos necesarios para proceder a un cobro coactivo en contra de la sociedad demandada, al estar indebidamente constituida la relación procesal.

Además, indica que mediante nota 26 de enero de 2021, la sociedad ASSA, COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A., le comunicó a la CAJA DE SEGURO SOCIAL, su decisión de no aceptar el reclamo sobre la fianza de cumplimiento No.85B77596 de PROMOCIONES MEDICA, S.A. (PROMED, S.A.), que tiene por objeto conforme al texto de la fianza de cumplimiento, que una vez perfeccionado el contrato entre la entidad y la empresa PROMOCIONES MEDICA, S.A. (PROMED, S.A.), garantizar la ejecución del objeto del contrato, lo cual nunca se dio en este caso.

Otro aspecto señalado por el apelante, es que la empresa PROMED, S.A., presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que se declare, nula por ilegal, la Resolución No.DCN-232-2020-D.G. de 7 de septiembre de 2020, dictada por el Director General de la Caja de Seguro Social, relacionada con la ejecución de la fianza de cumplimiento emitida por ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A. en nombre de su fiado PROMED.

Por otro lado, la CAJA DE SEGURO SOCIAL, presenta oposición al Recurso de apelación, confirmando lo expuesto también por el apelante en el hecho CUARTO de su libelo, que *"Si bien la empresa PROMED haciendo uso de los medios y recursos que la Ley confiere, presentó Demanda Administrativa de Plena Jurisdicción, la Máxima Corporación de Justicia se encuentra resolviendo la controversia y las alegaciones que se presentan en el escrito de apelación que nos ocupa corresponde a las apreciaciones*

subjetivas con las que pretende hacer valer su pretensión y nos atenemos a las constancias procesales que resulten del proceso”.

En base a lo señalado en el párrafo anterior, la Sala Tercera decretó la suspensión provisional de la Resolución No.DNC-232-2020 D.G. de 7 de septiembre de 2020, emitida por la CAJA DE SEGURO SOCIAL, la obligación contenida en ejecutar la Fianza de Cumplimiento No.85B77596.

En vista de lo señalado, quienes suscriben consideran que al haberse suspendido el acto impugnado, mal puede el Juzgado Ejecutor Primero de la Caja de Seguro Social librar mandamiento ejecutivo de pago contra la fiadora (ASSA), por no cumplir con la ejecución de la fianza de cumplimiento 85B7596, si precisamente la misma fue suspendida provisionalmente por la Sala Tercera.

Expuesto todo lo anterior, es importante agregar que la suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico, continúen surtiendo efectos, dada la presunción de legalidad que los acompaña, mientras se decide de fondo su legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada del impugnante que, en consideración del juzgador, sea procedente, en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad. Es necesario señalar que, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos.

En este sentido, la finalidad de la suspensión de los efectos del acto administrativo no es otra que la de evitar, transitoriamente, la aplicación del acto administrativo, en virtud de un análisis provisional del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho.

Como vemos, la esencia de la suspensión provisional se encuentra, precisamente, en la urgente necesidad de evitar que la administración aplique o ejecute una norma o

acto notoriamente ilegal y, en determinados casos, evitar simultáneamente un perjuicio grave y de difícil o imposible reparación (como ocurre en las acciones de plena jurisdicción).

Por lo tanto, podemos concluir que se da un claro ejemplo del principio que indica que lo accesorio, sigue la suerte de lo principal, es decir, no puede existir una cosa secundaria si no existe una de la cual deriva.

En virtud de lo anteriormente expuesto, lo procedente es revocar el Auto de Mandamiento de Pago No.479-2021 de 21 de junio de 2021, emitido por el Juzgado Ejecutor Primero de la Caja de Seguridad Social.

PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **REVOCAN** en todas sus partes el Auto de Mandamiento de Pago No.479-2021 de 21 de junio de 2021, dictado por el Juzgado Ejecutor Primero de la Caja de Seguro Social dentro del proceso de cobro coactivo, que le sigue a ASSA COMPAÑÍA DE SEGUROS, S.A.

NOTIFÍQUESE;


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1704 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 5 de Julio de 2022

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 7 DE Julio DE 20 22

A LAS 8:38 DE LA mañana

A Tramitador de la Administración


LIDIA KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA


Firma