

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, catorce (14) de julio de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El Licenciado Luis Eduardo Camacho González, actuando en nombre y representación de la sociedad **CORPORACION MARICAR, S.A.**, ha interpuesto Excepción de inexistencia de título ejecutivo e inexistencia de la obligación, dentro del Proceso Ejecutivo de Cobro Coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor del **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**.

Admitidas las excepciones de título ejecutivo e inexistencia de la obligación, mediante la Resolución calendada catorce (14) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), se ordenó correrle traslado al ejecutante y a la Procuraduría de la Administración por el termino de tres (3) días a la par que se ordenó suspender el remate.

I. ARGUMENTOS DEL EXCEPCIONANTE.

El apoderado judicial de **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.**, mediante escrito obrante de la foja 2 a la 8 del expediente, solicita que se declare que la Resolución de Mero Obedecimiento No. AL-002-11 de 5 de enero de 2011, emitida por el Ministerio de Obras Públicas, no constituye un título ejecutivo ni posee mérito para tal efecto. En consecuencia, pide que se acoja la excepción de inexistencia del título ejecutivo, se deje sin efecto el Auto Ejecutivo DGV-JE-0004-2023 de 27 de marzo de 2023, y se ordene levantar las medidas cautelares decretadas mediante el Auto Ejecutivo DGV-JE-0005-2023 de esa misma fecha, corregido por el Auto DGV-JE-0007-2023 de 4 de abril de 2023.

En tal dirección, parte señalando que a raíz del Contrato No. AL-1-57-17, cuyo objeto era el diseño y construcción de un intercambiador vial en Chitré, provincia de Herrera, el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS** inició diversas actuaciones, entre ellas, la liberación de áreas señaladas como servidumbre pública. Dicho proceso se apoyó en la Resolución de Mero Obedecimiento No. AL-002-11 de 5 de enero de 2011, por la cual

el Ministerio ordenó retirar cualquier estructura o anuncio ubicado en servidumbres viales o pluviales sin aprobación formal.

Plantea que, con base en esa resolución, se dictó el Auto Ejecutivo DGV-JE-0004-2023, donde el Juzgado Ejecutor del MOP admitió demanda ejecutiva y libró mandamiento de pago contra **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.**, por un monto de Treinta y Cuatro Mil Cuatrocientos Treinta y Dos Balboas con 00/100 (B/.34,432.00), invocando el artículo 1777 y siguientes del Código Judicial. Afirma que, no obstante, la sociedad afectada nunca fue notificada previamente de esta obligación ni se le solicitó el pago antes del inicio del proceso coactivo.

Refiriéndose a la excepción de inexistencia del título ejecutivo, argumenta que la Juez Ejecutora incurrió en error al considerar que la Resolución de Mero Obedecimiento cumple con lo establecido en el artículo 1779 del Código Judicial, ya que este no incluye este tipo de resoluciones como documentos con mérito ejecutivo. Además, considera que incluso si la ley reconociera esa categoría a ciertos documentos, estos deben contener una obligación clara, líquida, exigible y vencida, condiciones que no se cumplen en este caso, pues el acto en cuestión solo indica que los gastos en los que incurra el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS** para remover estructuras serán cobrados por jurisdicción coactiva, pero no establece una obligación concreta de pago ni identifica una deuda específica.

Es del criterio que el **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**, por tanto, no puede atribuirle carácter de título ejecutivo a una resolución que no acredita la existencia de una obligación líquida ni vencida. A esto se suma el hecho de que no consta en el expediente ninguna prueba de que el Ministerio haya incurrido efectivamente en los gastos cuya recuperación pretende.

En cuanto a la excepción de inexistencia de la obligación, reitera que no existe constancia de gasto alguno realizado por el Ministerio respecto a remociones o demoliciones que justifiquen el cobro reclamado. Sin una deuda real, tampoco se puede configurar una obligación exigible por la vía ejecutiva.

Refiriéndose a la normativa aplicable a los procesos ejecutivos apunta que, aunque el auto ejecutivo cita el artículo 1777 del Código Judicial, también deben considerarse los artículos 1612 a 1615, los cuales establecen que el proceso ejecutivo se basa en la existencia de una obligación clara y exigible, que las resoluciones de mero obedecimiento del **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS** no están contempladas como títulos ejecutivos, agregando que para que un documento preste mérito ejecutivo debe ajustarse a los requisitos legales y reflejar una obligación líquida y de plazo vencido.

En resumen, estima que la Resolución No. AL-002-11 del MOP no cumple con los requisitos del artículo 1779 del Código Judicial para ser considerada título ejecutivo. Incluso si se estimara lo contrario, no contiene una obligación clara ni vencida que

justifique su ejecución coactiva. Por tanto, el Auto Ejecutivo DGV-JE-0004-2023 carece de fundamento legal, ya que no existe ningún documento que preste mérito ejecutivo para reclamar la suma de B/.34,432.00 a **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.**

II. CONTESTACION POR EL JUEZ EJECUTOR DEL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS.

La Licenciada Katha Maldonado en su condición de Juez Ejecutor del **MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS**, mediante escrito consultable a fojas 13-14 del expediente judicial, se pronuncia respecto a las excepciones interpuestas por la sociedad **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.**

En primero lugar, sobre los hechos alegados, reconoce como cierto el primer hecho planteado por la excepcionante; niega como falso que la empresa **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.**, representada legalmente por el señor David Torres, no haya sido notificada. Se afirma que dicha notificación se efectuó el cuatro (4) de enero de dos mil veintiuno (2021), mediante la nota DM-AL-3268-20 de fecha dos (2) de noviembre de dos mil veinte (2020), en la cual se le concedió un plazo de diez (10) días para retirar la estructura. En la misma comunicación se le advirtió que, de no realizar dicha remoción, el **MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS** procedería directamente a efectuar los trabajos y posteriormente recuperaría los costos incurridos a través del proceso de jurisdicción coactiva.

Respecto a la resolución cuestionada, rechaza el argumento de que la resolución invocada por el apoderado de **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.** carece de validez. Por el contrario, se sostiene que la resolución cumple con los requisitos exigidos para este tipo de procedimiento, afirmando a la par que el procedimiento se ha llevado conforme a las normas aplicables al cobro coactivo, respetando las disposiciones legales vigentes.

Consecuentemente solicita que se rechacen las pretensiones presentadas por la parte actora, y en consecuencia, se deniegue la excepción interpuesta. Asimismo, pide que se confirme en su totalidad el Auto Ejecutivo DGV-JE-0004-2023, de fecha 27 de marzo de 2023, mediante el cual el Juzgado Ejecutor del **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**: admitió la demanda ejecutiva por la vía coactiva, y libra mandamiento de pago contra **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.**, a favor del Ministerio de Obras Públicas, por la suma de B/.34,432.00, más los gastos correspondientes al proceso de cobro.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante la Vista No. 244 de 1 de febrero de 2024 (folios 17-29), el representante del Ministerio Público emite su posición frente a las excepciones de inexistencia de título ejecutivo e inexistencia de la obligación presentadas por la sociedad **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.**, a través de su apoderado judicial, dentro del proceso de cobro coactivo seguido por el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Obras Públicas, solicitando a esta Sala

que declare dichas excepciones como no probadas. En ese sentido, plantea como argumentos principales los que a continuación se describen.

Reflexiona, sobre la excepción de inexistencia de título ejecutivo, que mediante la Resolución de Mero Obedecimiento No. AL-002-11 de 5 de enero de 2011, el Ministerio de Obras Públicas ordenó a los propietarios de estructuras y anuncios instalados en servidumbres viales, entre ellos la empresa **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.**, inscrita bajo la ficha 242605, cuyo apoderado general es el señor David Fernando Torres Solís, el retiro de estructuras que ocupaban un área de 393.42 m², localizadas fuera de la finca 17681, en la vía Carmelo Spadafora, distrito de Chitré, provincia de Herrera.

Dicha resolución otorgó un plazo de diez (10) días calendario para cumplir con la remoción y advirtió que, en caso de incumplimiento, el **MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS** realizaría directamente los trabajos y efectuaría el cobro de los gastos ocasionados mediante la jurisdicción coactiva. Ante el incumplimiento de la empresa, el Ministerio contrató a la empresa Constructora Rodsa, S.A. para llevar a cabo la remoción, lo que generó costos por B/.34,432.00, conforme al estado de cuenta aportado por dicha contratista (folios 58, 59 y reverso del expediente).

En este contexto, la Resolución No. AL-002-11, en conjunto con el documento titulado "*Análisis de Precio Unitario*" presentado por la empresa constructora, constituye un recaudo ejecutivo, según lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 1779 del Código Judicial, cuando se refiere a "*Cualquier otro documento que la ley expresamente le atribuya mérito para el proceso por cobro coactivo*" y el numeral 14 del artículo 1613 del mismo cuerpo normativo donde señala "*Cualquier otro título que la ley le atribuya fuerza ejecutiva*". Además, la actuación del Juzgado Ejecutor se apoya en el artículo 3-A de la Ley 35 de 1978, modificado por la Ley 11 de 2006, que otorga al Ministerio de Obras Públicas jurisdicción coactiva para el cobro de cualquier multa u obligación pendiente de pago a su favor.

Es del criterio que el documento emitido por Constructora Rodsa, S.A. (nota ROD-P0650-030-22 de 25 de agosto de 2022 y el Análisis de Precio Unitario) detalla el monto adeudado derivado del incumplimiento, estableciendo una suma clara, líquida y exigible a favor del **MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS**. En vista de todo lo anterior, este Despacho concluye que la resolución mencionada y el análisis de costos son válidos como títulos ejecutivos, y la actuación del Juzgado Ejecutor es conforme a derecho.

Refiriéndose a la excepción de inexistencia de la obligación, anota que, al evaluar los argumentos de las partes, el expediente judicial y la normativa aplicable, esta Procuraduría concluye que la excepción de inexistencia de la obligación tampoco debe prosperar, por las siguientes razones.

La defensa sostiene que a su representada no le corresponde pagar los gastos en que incurrió el **MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS** por la remoción de estructuras

colocadas en servidumbres públicas, y que no hay constancia de dichos gastos. No obstante, la obligación tiene su origen en la notificación efectuada mediante la nota DM-AL-3268-20 del 2 de noviembre de 2020, en la que se le ordena a la empresa el retiro de las estructuras en la finca antes señalada. Se le concedió un plazo de diez (10) días para cumplir, advirtiéndose que, de no hacerlo, el MOP procedería y posteriormente cobraría los gastos por la vía coactiva.

Ante el incumplimiento, el Ministerio documentó los gastos mediante el memorando AL-601-23 de 17 de enero de 2023, remitido al Juzgado Ejecutor, con constancias de los trabajos realizados y su costo.

De las pruebas que obran en el expediente, incluidas las notificaciones, el edicto publicado por tres días en un diario de circulación nacional y la comparecencia para denunciar bienes, se desprende que la ejecutada no ofreció pruebas de bienes suficientes para garantizar el pago. Incluso, el apoderado judicial declaró no tener conocimiento de si la empresa contaba con bienes para responder por la deuda (folios 35, 154-163, 164-169 y 175). Resultando, entonces, que el proceso de cobro coactivo tiene su origen legítimo en el incumplimiento de una orden administrativa y en los costos asumidos por el **MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS** para remover las estructuras, lo que establece claramente la existencia de la obligación por parte de la empresa. Por consiguiente, se concluye que la excepción de inexistencia de la obligación tampoco ha sido probada, dado que se cumple con lo exigido por el numeral 7 del artículo 1779 del Código Judicial.

Por todo lo expuesto, se solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que declaren no probadas las excepciones de inexistencia de título ejecutivo e inexistencia de la obligación, interpuestas por el Licenciado Luis Eduardo Camacho González, en representación de la empresa **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.**, dentro del proceso de cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Obras Públicas.

IV. FASE DE ALEGATOS.

Solo la parte ejecutante presentó escrito de alegatos (fs. 39-42), mismo en el que reproduce parte del contenido de su contestación a las excepciones y el concepto del Procurador de la Administración en torno a las mismas, reiterando su oposición a las pretensiones de la actora así como su solicitud a los efectos que las alegadas excepciones sean negadas, confirmándose en todas sus partes el Auto DGV-JE-0004-2023 de 27 de marzo de 2023 por el cual el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Obras Públicas, "Admite la Demanda de Jurisdicción de Cobro Coactivo y Libra Mandamiento de Pago por la vía ejecutiva en contra de **CORPORACION MARICAR, S.A.** a favor del **MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS (MOP)** hasta la concurrencia de la suma de la

suma de TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS BALBOAS CON 00/100 (B/.34,432.00)".

V. DECISIÓN DEL TRIBUNAL.

Habiendo recapitulado los argumentos vertidos en este proceso, pasa la Sala pasa a decidir lo que en derecho corresponda, consignando las consideraciones de lugar, como sigue.

Mediante Auto Ejecutivo No. DGV-JE-0004-2023 de fecha 27 de marzo de 2023, el Juzgado Ejecutor del **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (MOP)** admitió demanda ejecutiva en el marco de un proceso de jurisdicción coactiva y ordenó librar mandamiento de pago en contra de la sociedad **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.**, por la suma de **TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS BALBOAS (B/.34,432.00)**, con fundamento en la Resolución de Mero Obedecimiento No. AL-002-11 de 5 de enero de 2011.

Contra dicho Auto, la parte ejecutada formuló las excepciones de inexistencia del título ejecutivo e inexistencia de la obligación, aduciendo que la resolución invocada carece de los requisitos legales para constituir título con mérito ejecutivo y que no obra en autos prueba que acredite la erogación de fondos por parte del **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (MOP)** en concepto de trabajos de remoción o demolición. Señalando, además, que su representada no recibió comunicación o requerimiento previo para el pago de la suma señalada.

Sobre la excepción de inexistencia de título ejecutivo, es oportuno considerar que el artículo 1779 del Código Judicial establece cuáles documentos pueden considerarse títulos ejecutivos, entre ellos, "cualquier otro documento que la ley expresamente le atribuya mérito para el proceso por cobro coactivo".

Al respecto, en este caso, consta en el expediente que el Ministerio de Obras Públicas emitió la Resolución de Mero Obedecimiento No. AL-002-11 de 5 de enero de 2011, mediante la cual se ordenó el retiro de una estructura que ocupaba bienes de uso público, atribuida a la empresa ejecutada. Particularmente, la Cláusula Cuarta de dicha Resolución establece:

"CUARTA: Si la empresa no retira la estructura dentro del plazo concedido, este Ministerio procederá a realizar directamente los trabajos de remoción, y los costos en que incurra serán objeto de recuperación a través del proceso de jurisdicción coactiva."

Dicha obligación fue formalmente notificada a **CORPORACIÓN MARICAR, S.A.** el 4 de enero de 2021, mediante Nota DM-AL-3268-20 de 2 de noviembre de 2020, otorgándole un plazo de diez (10) días para cumplir voluntariamente con el retiro de la estructura. En la misma comunicación, se le advirtió expresamente que, de no proceder al retiro, el Ministerio ejecutaría los trabajos directamente y posteriormente iniciaría la recuperación de los gastos por la vía coactiva; por lo que el incumplimiento de la empresa

en el retiro voluntario de la estructura, dentro del plazo concedido, activó la potestad del **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS** de realizar los trabajos y cobrar los costos por vía de jurisdicción coactiva.

Del análisis de autos se observa que la resolución administrativa en que se sustenta la actuación del Juzgado Ejecutor, fue dictada por autoridad competente, impuso una obligación determinada a la parte ejecutada, fue debidamente notificada al administrado y estableció expresamente las consecuencias jurídicas del incumplimiento, incluyendo el uso de la vía coactiva para el cobro de los gastos generados por la ejecución forzosa.

Por tanto, estima la Sala que la resolución administrativa sí reviste mérito ejecutivo, conforme al artículo 1779 numeral 7 del Código Judicial, por lo que no le asiste la razón a la parte ejecutada al plantear la excepción de inexistencia de título ejecutivo.

En torno a la excepción de inexistencia de la obligación, alegada por la parte ejecutada, esta Sala reitera que en los procesos por cobro coactivo no pueden debatirse cuestiones que debieron ser objeto de impugnación por la vía gubernativa, conforme lo establece expresamente el artículo 1777 del Código Judicial, por tanto, pretender ahora discutir la existencia o legalidad de dicha obligación dentro del proceso coactivo constituye una desviación procesal contraria a la naturaleza del procedimiento ejecutivo, cuya finalidad no es discutir el fondo del acto, sino ejecutar una obligación previamente establecida y exigible. La norma en cuestión señala:

“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.

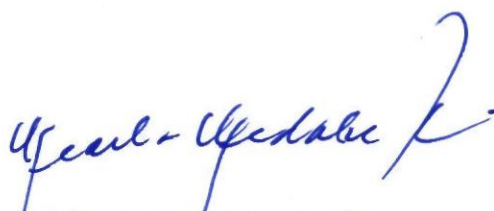
En estos procesos no habrá condena en costas, salvo las relativas a gastos que hayan sido estrictamente necesarios para la tramitación, absteniéndose de tasar o conceder aquéllos excesivos, superfluos o inútiles y los que para su comprobación no se evidencien con la correspondiente factura, tomando en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

A modo de conclusión, puede afirmarse que en caso bajo examen la obligación de reembolsar al Estado los costos generados por la ejecución subsidiaria de una orden

incumplida es clara, determinada y exigible conforme a Derecho, por tanto, la excepción de inexistencia de la obligación tampoco está llamada a prosperar.

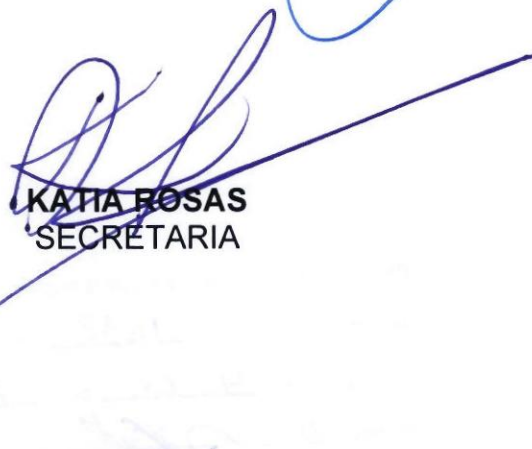
En mérito de las consideraciones expuestas, los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARAN NO PROBADA** la Excepción de Inexistencia de Título Ejecutivo y, **DECLARAN NO VIABLE** la Excepción de Inexistencia de Obligación, interpuesta por el Licenciado Luis Eduardo Camacho González, actuando en nombre y representación de la sociedad **CORPORACION MARICAR, S.A.**, ha interpuesto Excepción de inexistencia de título ejecutivo e inexistencia de la obligación, dentro del Proceso Ejecutivo de Cobro Coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor del **MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
 MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
 MAGISTRADO


KATIA ROSAS
 SECRETARIA

Exp. No.117982-2023.-

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 NOTIFIQUESE HOY 18 DE julio
 DE 20 25 A LAS 3:15 DE LA tarde
 A Procuraduría de la Administración

FIRMA