

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1208

Panamá, 4 de diciembre de 2015

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación  
de la demanda corregida.**

El Licenciado Gustavo Sierra Castellanos, actuando en representación de **Cobranzas del Istmo, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 201-001 de 1 de octubre de 2014, emitida por el **Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas**, el acto modificatorio y que se hagan otras declaraciones.

**Señor 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 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la corrección de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción 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:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 76 del expediente judicial).

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 76 del expediente judicial).

**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.

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

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

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

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

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

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

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

El apoderado judicial de la sociedad demandante sostiene que los impugnados infringen los artículos 34, 36, 37, 48 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, los cuales se refieren, de manera individual, a los principios que informan al procedimiento administrativo general; al principio de legalidad; a la supletoriedad de la citada Ley 38 de 2000; a la decisión que servirá de fundamento jurídico para cualquier actuación material que lleven a cabo las entidades públicas y que afecten derechos o intereses legítimos de los particulares; y al vicio de nulidad absoluta en el que se incurre cuando los actos administrativos son dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen la violación del debido proceso (Cfr. fs. 147-153 del expediente judicial).

## **III. Consideraciones en torno a los dos actos administrativos demandados.**

A este respecto, debemos indicar que el apoderado judicial de la sociedad Cobranzas del Istmo, S.A., ha solicitado en la demanda de plena jurisdicción corregida que ocupa nuestra atención, la declaratoria de nulidad, por motivos de ilegalidad, de la **Resolución 201-001 de 1 de octubre de 2014**, emitida por la Dirección General de Ingresos, así como de la **Resolución DS/AL-094 de 5 de diciembre de 2014**, dictada por el Ministerio de Economía y Finanzas; sin embargo, resulta preciso hacer énfasis en dos

aspectos cruciales que darán sustento a los argumentos que plantearemos en el apartado de los descargos legales que le corresponden efectuar a este Despacho.

En primero lugar, es importante tomar en consideración que la resolución administrativa emitida por el Ministro de Economía y Finanzas, nació a causa del **recurso de apelación** interpuesto por el apoderado legal de la sociedad Cobranzas del Istmo, S.A., en contra de la decisión contenida en la Resolución 201-001 de 1 de octubre de 2014, por cuyo conducto el Director General de Ingresos declaró la nulidad absoluta, del Contrato número 100 de 25 de agosto de 2010, suscrito entre esa Dirección, y Cobranzas del Istmo, S.A.

Lo anterior nos lleva al segundo aspecto, siendo que el Ministro de Economía y Finanzas al momento de resolver el recurso de alzada, no decidió confirmar o revocar el acto administrativo dictado por el Director General de Ingresos, sino que, tomó la determinación de **MODIFICAR**, el resuelto primero de la Resolución 201-001 de 1 de octubre de 2014, en el sentido de “Suspender la ejecución del Contrato número 100 de 25 de agosto de 2010”; creando así una nueva situación jurídica, distinta a la previamente establecida por la Dirección General de Ingresos.

En ese sentido, cabe mencionar que la doctrina extranjera se ha referido a esta realidad como “Reforma del acto”, que no es más que modificar el acto en una parte, por considerarla inconveniente o inoportuna; en palabras del administrativista Agustín Gordillo, *“así como la administración puede bajo ciertos límites extinguir un acto por razones de conveniencia, oportunidad o mérito, así también puede, con iguales limitaciones, modificarlo por tales motivos: la modificación, según los casos, puede importar una extinción parcial o la creación de un acto nuevo en la parte modificada o ambas cosas”*, por lo que sus efectos son constitutivos (Cfr. GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Tomo III El Acto Administrativo. Décima edición, Buenos Aires, F.D.A., 2011).

Es fundamental comprender esta temática; habida cuenta de que si bien la **Resolución DS/AL-094 de 5 de diciembre de 2014**, sólo modificó una parte de la **Resolución 201-001 de 1 de octubre de 2014**, es precisamente por esa alteración en el contenido del acto en cuestión, que la recurrente tenía que demandar la nulidad tanto del acto principal como del modificatorio, tal como lo hizo. No obstante, somos del criterio, que al momento de realizar nuestros descargos, únicamente debemos referiremos a la decisión modificatoria emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas; toda vez que la declaratoria de nulidad absoluta del contrato número 100 de 25 de agosto de 2010, contenida en el resuelto primero de la mencionada Resolución 201-001 de 2014 **fue depuesta por la medida de suspensión de dicho contrato**; criterio que es corroborado por el Director General de Ingresos, quien en el informe de conducta remitido al Magistrado Sustanciador señaló y cito: *“Por lo anterior la Resolución que se mantiene vigente es la expedida por el Ministerio de Economía y Finanzas que reforma la anteriormente expedida por la DGI No.201-001, en los términos señalados en el párrafo anterior.”* (Cfr. f. 216 del expediente judicial).

#### **IV. Breves antecedentes y descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.**

Tal como puede apreciarse en autos, el Director General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas emitió la **Resolución 201-001 de 1 de octubre de 2014**, mediante la cual resolvió, declarar la nulidad absoluta, por violación a la Constitución Política de la República, del Contrato número 100 de 25 de agosto de 2010, suscrito entre esa Dirección, y la sociedad Cobranzas del Istmo, S.A., como Gestor de Cobro, para la recuperación de la cartera morosa y no pagada, que excedan los doce (12) meses de haberse causado, publicado en la Gaceta Oficial 26620 de 14 de septiembre de 2010, y sus adendas. Esta decisión le fue notificada a la empresa el 2 de octubre de 2014 (Cfr. fs. 33-39 del expediente judicial).

Luego de analizar el recurso de apelación presentado por el apoderado legal de la empresa Cobranzas del Istmo, S.A., el Ministro de Economía y Finanzas procedió a emitir la **Resolución DS/AL-094 de 5 de diciembre de 2014**, a través de la cual dispuso lo siguiente:

**“PRIMERO:** MODIFICAR el Resuelto Primero de la Resolución 201-001 de 1 de octubre de 2014, emitida por el señor Director General de Ingresos, para que en adelante se lea así:

‘Primero: Suspender la ejecución del Contrato No.100 de 25 de agosto de 2010, celebrado entre la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y la persona jurídica COBRANZAS DEL ISTMO, S.A., inscrita a la Ficha 433694, Rollo 466885, Imagen 1, de la Sección de Personas Mercantil del Registro Público, publicado en la Gaceta Oficial No.26620 de 14 de septiembre de 2010, mediante la cual EL CONTRATISTA brinda el servicio de ‘Gestor de Cobro’ en favor de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, hasta tanto la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia emitida sentencia respecto a la legalidad del Contrato No.100 de 2010, por razones de interés público.’

**SEGUNDO:** ADVERTIR al recurrente que esta resolución agota la vía gubernativa, por lo que el administrado podrá acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en caso que lo estime pertinente.

...”

En virtud de ello, el apoderado judicial de sociedad Cobranzas del Istmo, S.A., interpuso la presente demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 201-001 de 1 de octubre de 2014 y su acto modificatorio; y que como consecuencia de ello, se restituya la vigencia del Contrato número 100 de 25 de agosto de 2010, suscrito entre la Dirección General de Ingresos, y la sociedad Cobranzas del Istmo, S.A. (Cfr. fs. 136-138 del expediente judicial).

En sustento de su pretensión, el apoderado judicial de la accionante señala que la infracción de los artículos 34, 36, 37, 48 y 52 (numeral 4) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se produce debido a que las resoluciones demandadas no fueron dictadas como

resultado de un procedimiento administrativo realizado conforme a los trámites de la citada Ley 38 de 2000, sino que nacieron a la vida jurídica producto de una actuación irregular, que no se ajustó a ninguno de dichos trámites (Cfr. fs. 147-153 del expediente judicial).

Discrepamos de tal argumentación; toda vez que la decisión adoptada por el Ministerio de Economía y Finanzas, responde al interés público que debe prevalecer sobre el interés privado; ya que como se explicó en la **Resolución DS/AL-094 de 5 de diciembre de 2014**, mientras se mantuviera en ejecución el contrato celebrado con la sociedad Cobranzas del Istmo, S.A., podría incrementarse el monto de los pagos y la consecuente afectación pecuniaria en contra del Tesoro Nacional, siendo que con esta contratación se cercena la capacidad gubernamental de desarrollar programas, políticas y acciones para el desarrollo socioeconómico nacional, tan necesitadas en este país en crecimiento, lo cual indiscutiblemente reviste interés público (Cfr. f. 73 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, resulta pertinente señalar que el Contrato número 100 de 25 de agosto de 2010, fue realizado con absoluta prescindencia del procedimiento legalmente establecido, debido a que tal como lo manifestamos en la **Vista Fiscal 322 de 3 de junio de 2015**, por medio de la cual emitimos nuestro concepto dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad presentada por el Doctor Miguel Antonio Bernal en contra del referido contrato; los memorandos número 301-02-108-2014-UACE de 30 de octubre de 2014 y número CENA/039 de 31 de octubre de 2014; el primero emitido por la Viceministra de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas y el segundo, por la Secretaria de la Secretaría Técnica del Consejo Económico Nacional; se certificó que en ningún momento se sometió a su control el procedimiento excepcional de contratación entre el Estado y la sociedad Cobranzas del Istmo, S.A., como Gestor de Cobros (Cfr. f. 73 del expediente 146-15, así como fs. 53 y 54 del expediente 685-14).

Ahora bien, no perdamos de vista, que de conformidad con la Nota de 27 de octubre de 2014, emitida por el Jefe de la Oficina de Auditoría y Fiscalización Interna del Ministerio de Economía y Finanzas, del período comprendido entre el año 2011 al 2013 y

los meses de enero a abril de 2014, la sociedad Cobranzas del Istmo, S.A., recibió en concepto de comisiones ganadas la suma de ciento cuarenta y siete millones ciento veintinueve mil cuatrocientos quince balboas con sesenta y seis centésimos (B/.147,129,415.66), por lo que, a todas luces, resulta obvio que esta contratación requirió en su momento de la autorización del Consejo de Gabinete; sin embargo, ello no fue así, por lo que se vulneraron, de esa manera, los preceptos y lineamientos contenidos en el artículo 57 de la Ley 22 de 2006.

Tal como lo manifestamos en la **Vista Fiscal 322 de 3 de junio de 2015**, el incumplimiento de los trámites contenidos en la Ley 22 de 2006, así como en el Decreto Ejecutivo 22 de 17 de marzo de 2010, que reglamenta el acto administrativo de contratación de gestores de cobro en los casos de morosidad prevista en el Decreto de Gabinete 109 de 1970, hizo que se configurara la causal de nulidad absoluta consagrada en el numeral 3 del artículo 118 de la citada Ley 22 de 2006, tal como estaba vigente al momento de celebrarse el Contrato No.100 de 2010, la cual refiere a los contratos celebrados **"...o que se celebren con prescindencia absoluta del procedimiento legalmente establecido"**.

Por las razones previamente descritas, el Ministro de Economía y Finanzas en estricta observancia de la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998, que en su artículo 1 y en el numeral 13 del literal c) del artículo 2, tal como quedaron modificados por la Ley 2 de 10 de marzo de 2014, le imponen al Ministerio, las tareas específicas del Gobierno sobre Hacienda y Tesorería Nacional y, en concordancia, en materia de finanzas públicas, la función de "coordinar y administrar el manejo de los recursos financieros del sector público a fin de asegurar su óptimo rendimiento, así como la liquidez del Tesoro Nacional y con apego al principio de estricta legalidad, frente al riesgo derivado de la existencia de un contrato cuya validez ha sido cuestionada ante la Sala Tercera, consideró oportuno proceder a la suspensión de la ejecución del Contrato número 100 de 25 de agosto de 2010, hasta tanto se resuelva sobre la legalidad del mismo (Cfr. f. 74 del expediente judicial).

En consecuencia, los cargos de infracción relativos a las disposiciones legales invocadas por la recurrente como violadas carecen de asidero jurídico, por lo que la Sala Tercera debe desestimar los mismos.

En virtud de lo antes anotado, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DS/AL-094 de 5 de diciembre de 2014, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas** y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la recurrente.

#### **V. Pruebas.**

Se **aduce** como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

#### **VI. Derecho.**

No se acepta el invocado por la accionante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

Mónica I. Castillo Arjona  
**Secretaria General**

Expediente 146-15