

ENTRADA N° 80-2021

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO LUIS A. CHIFUNDO A., ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **CESAR DAVID PELLIERI SALAZAR**, PARA QUE DECLARE LA NULIDAD, DE LAS SIGUIENTES RESOLUCIONES: AUTO No. 745-2009 DE 09 DE NOVIEMBRE DE 2009, AUTO No. 746-2009 DE 09 DE NOVIEMBRE DE 2009, OFICIO No. JEC-480-2018-AK DE 13 DE JUNIO DE 2018 Y EL AUTO No. 009-2019 de 17 DE ENERO DE 2019, EMITIDOS POR EL JUZGADO EJECUTOR DE LA AGENCIA DE COLÓN DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado, Luis A Chifundo A., quien actúa en nombre y representación, del señor **CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, con el objeto que la Sala Tercera declare nulos, por ilegales, el **Auto No. 745-2009 de 09 de noviembre de 2009**; el **Auto No. 746-2009 de 09 de noviembre de 2009**; el **Oficio No. JEC-480-2018-AK de 13 de junio de 2018**; el **Auto No. 001-2019 de 17 de enero de 2019** y el **Auto No. 009-2019 de 17 de enero de 2019**, emitidos por el Juzgado Ejecutor de la Agencia de Colón de la Caja de Seguro Social, dentro del Proceso por Cobro Coactivo instaurado por esa Institución.

En ese sentido, tal como lo hemos indicado, en el libelo de la Acción de Nulidad ensayada, en el apartado **“II. LO QUE SE DEMANDA”**, el actor solicita que se declare la ilegalidad, entre otros, de los siguientes Autos:

1. El **Auto No. 745-2009 de 09 de noviembre de 2009**, que Libra Mandamiento de Pago por la Vía Ejecutiva, a favor de la Caja de Seguro Social, y en contra del Empleador **CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR**, por la suma de mil doscientos quince balboas con noventa y un centésimos (B/.1,215.91).

2. El **Auto No. 746-2009 de 09 de noviembre de 2009**, por la cual se ordena el Secuestro, sobre los bienes muebles e inmuebles, entre otros, de **CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR**, hasta la concurrencia de mil doscientos quince balboas con noventa y un centésimos (B/.1,215.91), más los recargos, e intereses legales que se generen hasta la cancelación de la deuda.

3. El **Auto No. 001-2019 de 17 de enero de 2019**, por la cual eleva a Embargo, el Secuestro decretado contra el Plazo Fijo No. 14-11-02-001658-0, de **CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR**.

4. El **Auto No. 009-2019 de 17 de enero de 2019**, que reforma el Auto de Mandamiento de Pago, por la Vía Ejecutiva, en contra del Empleador **CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR**, por la suma de siete mil setecientos treinta y un balboas con cincuenta y siete balboas (B/.7,731.57), con Ley 49 de 11 de septiembre de 2018, que establece la Ley Moratoria, en concepto de cuotas obreros patronales dejadas de pagar a la Caja de Seguro Social.

..." (Cfr. fojas 33 a 36, 39 y 42 del expediente judicial).

- **No tiene carácter de Acto Administrativo.**

Visto lo anterior, y a fin de resolver la admisibilidad de la presente Acción de Nulidad presentada, el Tribunal debe advertir, que la Resoluciones citadas, constituyen Decisiones dentro de un Proceso Ejecutivo Por Cobro Coactivo, instaurado por la Caja de Seguros Social, contra el Patrono **CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR**, por lo que, **las referidas Resoluciones constituyen Actos jurisdiccionales, que no son acusables ante la Sala Tercera, a través de una Demanda de Nulidad, por no tener el carácter de Acto Administrativo.**

En este contexto, debemos destacar lo señalado por el Doctor Pedro Barsallo, al referirse a la naturaleza de la Jurisdicción Coactiva. Veamos.

"...un auténtico caso de **ejercicio de la función jurisdiccional a cargo de funcionarios administrativos no jurisdiccionales** a los cuales nuestra legislación coloca en singular situación de ejercer las funciones de Juez y tener derecho de ejecutante..."¹

Asimismo, el procesalista colombiano Doctor Davis Echandía, señala que:

"Para el cobro de los impuestos, multas y en general las deudas fiscales a favor de la nación, los departamentos y los municipios, existe la jurisdicción coactiva o fiscal, con funcionarios propios, que en primera instancia no pertenecen al órgano jurisdiccional, normas especiales.

Es una verdadera jurisdicción y sus funcionarios son jueces en estricto sentido, aun cuando en los municipios ejerzan parte de sus funciones los tesoreros. Tienen un carácter similar al de los jueces

¹ PROCESO CIVILES. Panamá. Editora Jurídica Panameña, 1999. Pág. 519.

instructores en lo civil creados en algunos países, como Italia, porque libran mandamiento de pago, y adelantan las diligencias para el remate de bienes, si ese es el caso."²

Al respecto, la Sala Tercera ha señalado lo siguiente³:

“El Magistrado Sustanciador al examinar demanda incoada, advierte **que la misma debe ser rechazada, ya que la vía utilizada por el actor, la acción contencioso administrativa de nulidad, no guarda ninguna relación o compatibilidad para con las pretensiones del demandante, tal como pasaremos a ver de inmediato.**

...

Por otra parte, se observa que las actuaciones recurridas, el Acta de Remate de 19 de febrero de 1999 y el Auto No. 176 de 23 de febrero de 1999 proferidos por el Juez Ejecutor de la Caja de Ahorros, no reúnen los presupuestos señalados en la ley para poder recurrir al proceso contencioso administrativo de nulidad. En ese sentido, vemos que la primera causa de incompatibilidad consiste en **que las mismas no son actos administrativos, sino jurisdiccionales; puesto que se trata de decisiones adoptadas en el curso de un proceso jurisdiccional, como lo son procesos ejecutivos por cobro coactivo, regulados íntegramente por el Código Judicial, en los cuales actúa, como Juez Ejecutor, un funcionario administrativo investido excepcional y legalmente de facultades jurisdiccionales en ejercicio de las cuales adopta, profiere o ejecuta los actos correspondientes.**

...

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley **NO ADMITE POR IMPROCEDENTE**, la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado Francisco Lay en representación de RICARDO LAY MENESES para que se declare nula por ilegal, el Acta de Remate de 19 de febrero de 1999, y el Auto No. 176 de 23 de febrero de 1999, ambos dictados por el Juez Ejecutor de la Caja de Ahorros dentro del proceso por cobro coactivo que esta dependencia le sigue.

...” (Lo destacado es de la Sala).

Así mismo señaló⁴:

“El licenciado Rafael Rodríguez actuando en representación de CONTRATISTAS EN REFRIGERACIÓN, S.A. **ha promovido demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, el Auto N° 36-07 del 24 de enero de 2007, emitida por el Juzgado Ejecutor de la Caja de Seguro Social dentro del proceso por cobro coactivo que le ha instaurado dicha entidad estatal.**

En el libelo de demanda en el apartado referido ‘a lo que se demanda’, el actor solicita que se declare ilegal **el Auto N° 36-07 emitido por el Juzgado Ejecutor que Aprueba el Remate** y decreta la Adjudicación Definitiva a favor de la Caja de Seguro Social, de la Finca N° 8803, registrada al Rollo 28817, Documento 2, Asiento 1 de la Sección de Propiedad del Registro Público.

² PROCESO CIVILES. Panamá. Editora Jurídica Panameña, 1999. Pág. 520.

³ Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Sentencia de 14 de mayo de 1999

⁴ Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral. Sentencia de 15 de abril de 2008.

Para resolver la admisibilidad de la presente demanda el Tribunal advierte lo siguiente:

La resolución demandada es la decisión final dictada dentro del Proceso Ejecutivo por cobro coactivo instaurado por la Caja de Seguro Social contra la Sociedad CONTRATISTAS EN REFRIGERACIÓN, S.A. (CONRESA).

La referida resolución constituye un acto jurisdiccional, que no es acusable ante la Sala Tercera, por no tener el carácter de acto administrativo.

..." (Lo destacado es de la Sala)

En virtud de lo señalado, y dado el criterio sostenido por nuestra jurisprudencia, según el cual la naturaleza de un Acto determinado dependerá del tipo de función que se ejerce al momento en que expide, adopta o ejecuta el mismo, deviene la conclusión que los Actos impugnados habiendo sido proferidos por el Juez Ejecutor de la Caja de Seguro Social dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo seguido **CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR**, son jurisdiccionales y no Administrativos y, en consecuencia, **no son susceptibles de ser atacados mediante la Acción Contenciosa de Nulidad, puesto que el objeto de la impugnación no recae sobre Actos de naturaleza Administrativa.**

- **Error en la Vía.**

Por otra parte, debemos hacer indicar, que los citados Actos acusados, tampoco hacen referencia a intereses objetivos, generales, sino, que por el contrario, **versan sobre actos individuales, personalizados aplicables de manera exclusiva a un particular determinado, el señor CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR.**

En otras palabras, con la Demanda en estudio, el actor persigue un interés individualizado, personal y que lesiona directamente Derechos particulares de su representado, pretensión que no corresponde a la naturaleza de las Acciones de Nulidad en las que se persigue la protección de la legalidad en abstracto, en razón de la naturaleza impersonal del acto acusado, que produce efectos "erga omnes", por lo que, ha de concluirse, que la vía utilizada no es la correcta.

Tal y como viene expresado, el señor **CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR**, solicita que se declare la ilegalidad, del **Auto No. 745-2009 de 09 de noviembre**

de 2009; el Auto No. 746-2009 de 09 de noviembre de 2009; el Oficio No. JEC-480-2018-AK de 13 de junio de 2018; el Auto No. 001-2019 de 17 de enero de 2019 y el Auto No. 009-2019 de 17 de enero de 2019, emitidos por el Juzgado Ejecutor de la Agencia de Colón de la Caja de Seguro Social, dentro del Proceso por Cobro Coactivo instaurado por esa Institución, Actos que, **como ya hemos advertido, hacen referencia a intereses individuales, personalizados aplicables de manera exclusiva a CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR.**

Bajo este criterio, el Tribunal ha indicado vía jurisprudencia⁵ lo siguiente:

“...

La revisión de los elementos que componen el presente proceso contencioso-administrativo, revelan que le asiste la razón al apelante, **toda vez que de la demanda objeto de estudio se observa que la parte demandante pretende que esta Sala declare la nulidad, por ilegal, de un acto que a todas luces tiene carácter particular**, pues se trata de la adjudicación de globos de terrenos a la señora Delia Maritza Moreno de Zambrano.

Al respecto, considera el resto de los Magistrados que de la revisión del acto demandado cuya ilegalidad se demanda, **se puede corroborar que el mismo no constituye un acto general, sino que se caracteriza por ser un acto particular, dirigido a una persona individualizada, por lo que la acción contencioso administrativa de nulidad presentada no es la vía idónea para solicitar la nulidad de dicho acto administrativo.**

...” (Lo destacado es de la Sala).

En este escenario, observa la Sala, que la Demanda en estudio, tiene como objetivo, que el Tribunal se pronuncie acerca de Actos particulares con efectos “*inter-partes*” y no “*erga omnes*”; es decir, **que la pretensión gira en torno a la defensa de derechos subjetivos de un sujeto individualizado, y éste Recurso no es la vía idónea para esto.**

- **Acción de Nulidad o Nulidades.**

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, aprecia esta Sala, que el recurrente ha confundido, la denominada Demanda o Acción Contencioso Administrativa de Nulidad, con las “Nulidades” enunciados en el artículo 1780 del Código Judicial.

Decimos lo anterior, pues, tal y como aprecia en el libelo de la Demanda, el activador jurisdiccional dirige su Acción bajo una **Demanda Contencioso**

⁵ Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Labora. Sentencia de 29 de diciembre de 2015.

Administrativa de Nulidad, aspecto que, como anteriormente advertimos, tampoco es la vía idónea para resolver el presente negocio jurídico; sin embargo, hace alusión, al artículo 1780 del Código Judicial, con la finalidad de aclarar la competencia de la Sala Tercera, en cuanto a la Acción en estudio (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, el artículo 1780 del Código Judicial, señala lo siguiente:

“Artículo 1780. La Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, conocerá de las apelaciones, incidentes, excepciones, tercerías y **nulidades** que fueren presentadas en las ejecuciones por cobro coactivo correspondiéndole sustanciar y resolver los recursos, incidentes, excepciones o tercerías. El interesado presentará el escrito correspondiente ante el funcionario que dictó la resolución que se impugna.

Los recurso, tercerías, excepciones e incidentes en los procesos ejecutivos por cobro coactivo se tramitarán en única instancia, correspondiéndole al Pleno de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia decidir los mismos.”

En concordancia con la anterior norma, tenemos el artículo 97 numeral 4 de la misma excerta legal, que su letra señala lo siguiente:

“**Artículo 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expida o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. ...

4. De las apelaciones, excepciones, tercerías o cualquier incidente en los procesos por cobro coactivo;

5. ...”

En este aspecto, es de lugar indicar, que si lo que pretendía el activador jurisdiccional, era que la Sala Tercera, se pronunciara en cuanto a las ejecuciones por Cobro Coactivo presentadas, lo viable era tramitarlo a través de un Incidente de Nulidad, mismo que debió ser presentado ante la entidad Ejecutante; es decir, ante la Caja de Seguro Social, y esta remitirlo a la Sala Tercera del Corte Suprema de Justicia.

Al respecto, es necesario recordar, que los Juzgados Ejecutores de la instituciones públicas del país, están obligados a cumplir con la previsión legal de los artículos 97 numeral 4 y 1780 del Código Judicial citados, de acuerdo a los cuales, sólo la Sala Tercera, tiene competencia privativa para conocer, sustanciar y decidir las apelaciones, tercerías, excepciones y demás **incidencias** que se presenten dentro de los Procesos Ejecutivos por Jurisdicción Coactiva.

Los hechos cuya relación hemos expuesto, nos permiten concluir, que el recurrente presentó la Acción en estudio, como si se tratara de una Demanda Contencioso Administrativa, y no, conforme a lo establecido en el artículo 1780 del Código Judicial, a fin de lograr la anulación de la actuación del Juzgado Ejecutor de la entidad demandada, mismos que debían ser presentados ante el funcionario que los dictó, para luego remitirlo a la Sala Tercera, quien conocerá en única Instancia de la apelación, incidente, excepción, tercería o **nulidad**, correspondiéndole posteriormente sustanciar y resolver dicho Recurso, en los términos que prescribe la norma antes citada.

En consecuencia y con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946, quien suscribe estima que no debe dársele curso a la aludida Demanda. La norma señalada es del tenor siguiente:

“**Artículo 50.** No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la caducidad de la acción.”

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el Licenciado, Luis A Chifundo A., quien actúa en nombre y representación del señor **CÉSAR DAVID PELLIERI SALAZAR**, con el objeto que la Sala Tercera declare nulos, por ilegales, el **Auto No. 745-2009 de 09 de noviembre de 2009**; el **Auto No. 746-2009 de 09 de noviembre de 2009**; el **Oficio No. JEC-480-2018-AK de 13 de junio de 2018**; el **Auto No. 001-2019 de 17 de enero de 2019** y el **Auto No. 009-2019 de 17 de enero de 2019**, emitidos por el

Juzgado Ejecutor de la Agencia de Colón de la Caja de Seguro Social, dentro del Proceso por Cobro Coactivo instaurado por esa Institución.

Notifíquese;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA