

ENTRADA 913842020

EXCEPCIÓN DE FALTA DE COMPETENCIA E INEPTITUD DE TÍTULO Y FALSEDAD DEL MISMO, INTERPUESTAS POR LA FIRMA FORENSE CORNEJO, ROBLES Y ASOCIADOS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **PLAYA VENAO HOTEL RESORT, S.A.**, DENTRO DEL PROCESO EJECUTIVO, POR COBRO COACTIVO, QUE LE SIGUE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, PROVINCIA DE HERRERA Y LOS SANTOS.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, uno (01) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

A esta Corporación de Justicia, fueron remitidas las Excepciones de Falta de Competencia e Ineptitud de Título y Falsedad del mismo, interpuestas por la Firma Forense Cornejo, Robles y Asociados, en representación de la sociedad **PLAYA VENAO HOTEL RESORT, S.A.**, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que le sigue la Caja de Seguro Social.

Las Excepciones en comento fueron admitidas mediante la Resolución de 30 de diciembre de 2020, en la que igualmente se ordenó correr traslado al ejecutante, al Procurador de la Administración y, a su vez, ordena suspender el remate (Cfr. foja 8 del cuaderno judicial).

En virtud de lo anterior, procedemos a conocer los argumentos de las partes que convergen ante esta instancia, así como también el Concepto emitido por la Procuraduría de la Administración en interés de la Ley.

I. SUSTENTO DE LA EXCEPCION DE FALTA DE COMPETENCIA E INEPTITUD DE TÍTULO Y FALSEDAD DEL MISMO.

La apoderada judicial de la sociedad **PLAYA VENAO HOTEL RESORT, S.A.**, fundamenta su pretensión en los siguientes puntos:

1.1. Excepción de Falta de Competencia.

Señala la Excepcionante que la Juez Ejecutora de la Caja de Seguro Social, provincias de Herrera y Los Santos, adquirió las facultades inherentes a dicho cargo en función de la delegación conferida por el Director de dicha Institución mediante la Resolución 1671-2019 DG de 24 de septiembre de 2019.

Sostiene que tal como se desprende claramente del contenido del hecho cuarto de la aludida resolución, la misma surtía efectos a partir de su notificación; sin embargo, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo no hay constancia que dicha delegación administrativa haya sido notificada, por lo que no podía surgir a la vida jurídica; y, en consecuencia, imposibilitaba a que la Juez Ejecutora pudiera ejercer cualquier función atribuida, hasta tanto no se diera el acto de comunicación judicial de carácter edictal correspondiente.

En razón de lo anterior, concluye que al no tener vigencia la facultad de la Juez Ejecutora de adelantar las gestiones de cobro coactivo, la funcionaria carecía de competencia para realizar cualquier actuación, lo que conlleva a que todas sus actuaciones sean nulas.

1.2 Excepción de Ineptitud de Título y Falsedad del mismo.

En cuanto a la segunda excepción invocada por la actora, la misma centra sus argumentos medularmente en que en el Auto 316-2019 de 19 de diciembre de 2019, a través del cual se Libró Mandamiento de Pago, la Juez Ejecutora señala como título que sustenta la ejecución del cobro el estado de cuenta proferido por la Dirección de Ingresos de la Caja de Seguro Social.

En ese sentido, indica la apoderada judicial de la Excepcionante que al tenor de lo dispuesto en el artículo 1779 (numeral 2) del Código Judicial, el estado de cuenta por sí solo no constituye título ya que se requiere un reconocimiento de ese importe por parte de los deudores, y en lo que respecta al caso bajo estudio no reposa en el dossier ejecutivo documentos de reconocimiento de la deuda por parte de la sociedad **PLAYA VENA HOTEL RESORT, S.A.**, a través de su representante legal y/o apoderado.

Aunado a lo anterior, arguye que el título ejecutivo adolece de severas deficiencias, puesto que la fecha del estado de cuenta es de 12 de febrero de 2019; no obstante, en el mismo se señala que los intereses calculados son hasta el 31 de diciembre de 2019, siendo improcedente incluir réditos que no se encuentran vencidos.

Seguidamente, expone que la suma por la cual se Libró Mandamiento de Pago es de veintidós mil setecientos ochenta balboas (B/. 22,780.00); sin embargo, la cuantía que aparece como monto adeudado en el estado de cuenta es de cincuenta y ocho mil ciento doce balboas con catorce centésimos (B/. 58,112.14), percatándose inclusive, que se añadió en bolígrafo un total distinto.

Concluye, señalando que conforme lo dispone el artículo 1612 del Código Judicial, el título debe contener obligaciones claras y exigibles, y en el caso objeto de examen se producen incongruencias en el contenido del documento, siendo incluso alterado, lo cual hace deducir que no existe una deuda clara y exigible susceptible de ser cobrada por la Caja de Seguro Social.

En virtud de lo anteriormente expuesto, solicita que se declaren probadas las excepciones promovidas, y se ordene cesar la ejecución contra la sociedad **PLAYA VENA HOTEL RESORT, S.A.**

II. OPOSICIÓN DE LA ENTIDAD EJECUTANTE.

Por su parte, el apoderado judicial de la Caja de Seguro Social, se opone a las Excepciones promovidas, manifestando, básicamente, que a foja 65 del Expediente Ejecutivo consta la Nota fechada 28 de junio de 2019, debidamente notariada, en la que el representante legal de la sociedad **PLAYA VENA HOTEL RESORT, S.A.**, otorga autorización al señor José Luis Solís Betancur para que se dé por notificado.

De igual forma, indica que la delegación de la Juez Ejecutora para ejercer el cobro coactivo le fue comunicada el 26 de septiembre de 2019, lo que trajo como consecuencia que la misma realizara las actuaciones procesales correspondientes tales como la designación de la Secretaria Judicial, la emisión del Auto que Libró Mandamiento de Pago, de conformidad con lo previsto en el Código Judicial.

Finaliza aclarando que el proceso ejecutivo por cobro coactivo se genera en virtud del estado de cuenta de la obligación dejada de pagar a la Caja de Seguro Social, por lo que dicho documento presta mérito ejecutivo (Cfr. fojas 13-15 del cuaderno judicial).

III. CONCEPTO DE LEY DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

De conformidad con el artículo 5 (numeral 5) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la Procuraduría de la Administración, mediante la Vista Número 497 de 27 de abril de 2021, visible a fojas 18-24 del cuaderno judicial, emitió el Concepto de Ley que le corresponde en este tipo de Procesos, iniciando con un breve recorrido de los antecedentes de la causa en estudio, que le llevaron a concluir que no le asiste la razón a la sociedad ejecutada, conforme el criterio resumido seguidamente.

En su opinión, manifiesta que de los argumentos esbozados por la apoderada judicial de **PLAYA VENA HOTEL RESORT, S.A.**, los mismos se sustentan, medularmente, en que la Juez Ejecutora de la Caja de

Seguro Social, Área de Azuero, no se notificó de la Resolución No. 1671-2019 de 24 de septiembre de 2019, a través de la cual se le delegó la facultad de ejercer la jurisdicción coactiva.

Sobre este punto, aclara el Agente del Ministerio Público que la falta de competencia por parte de un Juez o Magistrado no produce la nulidad de un Proceso, por lo que no cabría declarar la nulidad de todo lo actuado, con sustento en lo dispuesto en el artículo 734 (numeral 5) del Código Judicial. Respecto a la segunda Excepción de ineptitud de título y falsedad del mismo, indica que el artículo 1779 del Código Judicial es muy claro en establecer qué documentos prestan mérito ejecutivo.

Es por ello, que, según expone, los estados de cuenta dictados por las entidades autónomas como lo es la Caja de Seguro Social prestan mérito ejecutivo, aunado al hecho que la Excepción propuesta por la parte actora no pudo ser analizada a través del Proceso Ejecutivo en atención a lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 1777 del Código Judicial, pues versa sobre aspectos que debieron ser objeto de recursos en la vía gubernativa.

Por lo anterior, solicita a este Tribunal que se declaren no viables las Excepciones de Falta de Competencia e Ineptitud de Título y Falsedad del mismo promovidas por la apoderada judicial de **PLAYA VENAO HOTEL RESORT, S.A.**, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue la Caja de Seguro Social, Área de Azuero.

IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL.

Conforme a lo contemplado en los artículos 97 (numeral 4) y 1780 del Código Judicial, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de las apelaciones, excepciones, tercerías o cualquier incidente que se susciten dentro de los procesos ejecutivos por cobro coactivo.

Conocidas las posiciones de las partes involucradas en el negocio jurídico objeto de estudio, y efectuada la revisión de las constancias procesales, la Sala Tercera procederá a exponer las siguientes consideraciones.

- **Excepción por Falta de Competencia.**

Como primer punto, observa este Tribunal que el argumento central de la Excepción por Falta de Competencia radica en la omisión procedimental consistente en la falta de notificación por parte de la Juez Ejecutora de la resolución a través de la cual se le delegó el seguimiento del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo instaurado por la Caja de Seguro Social, Área de Azuero, a **PLAYA VENA HOTEL RESORT, S.A.**

De conformidad con las piezas procesales que constan en el Expediente Ejecutivo, la Subdirectora Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, profirió la Resolución No. 193-2019 de 6 de mayo de 2019, a través de la cual resolvió condenar al empleador **PLAYA VENA HOTEL RESORT, S.A.**, a pagar a dicha institución cuarenta y tres mil ochocientos setenta y cuatro balboas con treinta y seis centésimos (B/. 43,874.36), en concepto de cuotas de seguro social, prima de riesgos profesionales, décimo tercer mes, multas y recargos de Ley, dejados de pagar por el periodo comprendido de enero de 2013 a diciembre de 2017 (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente ejecutivo).

De igual forma, la entidad ejecutante en la citada resolución sancionó al empleador **PLAYA VENA HOTEL RESORT, S.A.**, a pagar la suma de veintidós mil setecientos ochenta balboas (B/. 22,780.00), por no cumplir con la afiliación al sistema de seguridad social de sus trabajadores, entre otras omisiones que se enmarcan en diversas infracciones establecidas en la Ley 51 de 2005, Orgánica de la Caja de Seguro Social.

A fin de realizar las gestiones de cobro pertinentes e instaurar formalmente el Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, el Director General

de la Caja de Seguridad Social, dictó la Resolución No. 1671-2019-D.G. de 24 de septiembre de 2019, a través de la cual delegó en la servidora pública Melissa Teomay Moreno Solís, *“la facultad para ejercer la jurisdicción coactiva como Juez Ejecutora en las provincias de Herrera y Los Santos, a efectos que continúe e inicie los trámites de los procesos ejecutivos por cobro coactivo contra los empleadores morosos...”*; atribución administrativa que como bien se señala el punto cuarto, empezaba a regir a partir de su notificación (Cfr. foja 1 del Expediente Ejecutivo).

Sobre este punto, concuerda esta Superioridad con lo indicado por el Procurador de la Administración, puesto que se observa claramente al reverso de la aludida Resolución, el sello de notificación de la entidad en el que la Licenciada Melissa Teomay Moreno Solís, el 26 de septiembre de 2019, se dio por notificada de la atribución legal que le fue conferida por el Director General, a fin que ésta ejerciera las acciones de cobro coactivo y demás diligencias tendientes a garantizar el pago adeudado por la empleadora **PLAYA VENA HOTEL RESORT, S.A.**

Así las cosas, al quedar debidamente notificada de las atribuciones legales conferidas por el Director General, la Licenciada Melissa Teomay Moreno Solís, en su condición de Juez Ejecutora, se encontraba perfectamente legitimada para dar curso a las acciones precautorias necesarias para iniciar el Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, por lo que carecen de asidero fáctico jurídico los razonamientos expuestos por la Excepcionante relativos a la falta de notificación por parte de la referida servidora pública.

- **Excepción de Ineptitud de Título y Falsedad del mismo**

En otro orden de ideas, en relación a la Excepción de Ineptitud de Título y Falsedad del mismo, propuesta por la apoderada judicial de **PLAYA VENA HOTEL RESORT, S.A.**, la actora encamina sus argumentos en cuestionar la procedencia e idoneidad del documento sobre el cual la

entidad ejecutante se fundamentó para Librar Mandamiento de Pago, rebatiendo básicamente que el estado de cuenta proferido por la Caja de Seguro Social no presta mérito ejecutivo para dar lugar al cobro coactivo del monto decretado, haciendo hincapié en que el mismo fue alterado en su contenido.

De las constancias procesales que reposan en el Expediente, esta Magistratura es del criterio que no le asiste la razón a la Excepcionante, toda vez que el Estado de Cuenta suscrito por la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social es un documento en el que se detalla el monto que debe pagar **PLAYA VENA HOTEL RESORT, S.A.**, por omisiones de salarios y de sub declaración de planillas, en consecuencia, presta mérito ejecutivo de conformidad con lo establecido en el artículo 1779 (numeral 2) del Código Judicial que señala:

“**Artículo 1779.** Prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones de impuestos contenidas en resoluciones ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, y la copia de la declaración privada del impuesto sobre la renta y complementarios para el cobro de las sumas adeudadas;

2. La copias de los reconocimientos y estados de cuenta a cargo de los deudores por crédito a favor del Tesoro Nacional, de los municipios, de las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades públicas del Estado;

...”

En ese sentido, como quiera que el artículo 2 de la Ley 51 de 2005, establece que la Caja de Seguro Social es una entidad autónoma, y el estado de cuenta visible a foja 10 del Expediente Ejecutivo fue emitido y refrendado por funcionarios de la Entidad ejecutante, el mismo se enmarca dentro de lo establecido en el referido precepto, razón por la que esta Superioridad considera que, contrario a la interpretación normativa expuesta por la Excepcionante, dicho documento ha sido emitido con arreglo a las formalidades que la Ley establece; por consiguiente, presta mérito ejecutivo.

De igual forma, esta Superioridad debe aclararle a la actora que del Expediente contentivo del proceso bajo examen no consta material probatorio que demuestre la falsedad del documento en referencia así como tampoco se advierte que ésta haya rebatido el mismo, tal como lo prevé el artículo 1685 del Código Judicial que señala que el ejecutado puede apelar *“respecto de las objeciones al título, tales como inexistencia o falta de idoneidad del mismo”*, independientemente del derecho a invocar excepciones; por consiguiente, el estado de cuenta expedido por la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, que presta mérito ejecutivo, es legal hasta tanto la parte accionante demuestre lo contrario.

Al respecto, nos permitiremos citar el contenido de los artículos 834 y 835 del Código Judicial, que, en relación a los documentos públicos, establecen lo siguiente:

“Artículo 834: Documento público es el otorgado por los funcionarios que ejercen un cargo por autoridad pública, en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones.

Cuando es otorgado por un Notario o quien haga sus veces y es incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública. Tienen el carácter de documentos públicos:

1. Las escrituras públicas;
2. Los certificados expedidos por los funcionarios público, en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones, incluyendo actas, constancias, planos, cuadros, fotografías, catastros y registros;
3. Las constancias de las actuaciones de las entidades públicas, judiciales y administrativas;
4. Los certificados que expidan los directores de oficinas públicas sobre existencia o estado de actuaciones o procesos conforme a lo que regule la Ley; y
5. Los demás actos a los cuales la Ley les reconozca el carácter de tal.” (Lo resaltado es de la Sala).

“Artículo 835: Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo haya firmado, elaborado u ordenado elaborar. El documento público se presume auténtico, mientras no se pruebe lo contrario mediante tacha de falsedad.” (La negrita es nuestra).

Sin detrimento de lo anteriormente expuesto, tal como lo indicó el Procurador de la Administración, los argumentos vertidos por la sociedad accionante están encaminados a censurar el monto decretado por la

entidad ejecutante en el estado de cuenta aludido, cuando lo cierto es que ello debió ser rebatido por la ejecutada en la esfera administrativa, de ahí que no sea revisable ante esta Sala, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial, cuyo contenido estipula:

“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.”

Al respecto, la Sala Tercera se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia, bajo el siguiente criterio¹:

“Analizadas las constancias procesales, advierte esta Sala que la pretensión de la demandante gira en torno al impuesto municipal que se le pretende cobrar, en atención a la utilización de una valla publicitaria donde se promocionaba la marca Perry Ellis, mismo que la recurrente reconoce dentro de los fundamentos de la presente excepción que ha intentado eliminar de manera infructuosa evidenciándose que no se está atacando la actuación del proceso ejecutivo por cobro coactivo promovido en su contra, sino la multa por publicidad que adeuda. Situación que no puede ser planteada dentro del presente proceso por cobro coactivo, en atención a lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial, ya que este tema luego de haber sido tratado ante la propia Entidad, en la vía gubernativa, podía ser analizado ante esta Sala, en última instancia, por medio de los recursos contenciosos previstos para la anulación de los actos administrativos, no obstante, no por medio de la excepción que nos ocupa.

¹ Resolución de 7 de marzo de 2018 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral.

El texto del artículo 1777 del Código Judicial, es el siguiente:

...

Sobre este tema el autor panameño Doctor Jorge Fábrega en su obra 'Diccionario de Derecho Procesal Civil', ha señalado que el cobro coactivo es para el cobro de impuestos y otros créditos fiscales, el cual existe en varios países lo que se conoce como jurisdicción coactiva, con funcionarios propios que en primera instancia deciden respecto a la obligación, y cuyas resoluciones son impugnables mediante la vía contencioso administrativa; y que es mediante Ley que se le atribuye el ejercicio del cobro coactivo a los funcionarios, quienes procederán ejecutivamente de conformidad con las normas legales sobre la materia. Por lo tanto, define la jurisdicción coactiva como la facultad que esta investida la administración para hacer efectivas las obligaciones o créditos que tengan las personas, denominada en algunos ordenamientos bajo la discutida y dudosa denominación de 'jurisdicción coactiva', y advierte que considera que se trata en el fondo de una jurisdicción fiscal distinta a la función administrativa. (Fábrega, Jorge, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Plaza & Janés, Editores Colombia, S.A., páginas 209-212, 642).

...

Lo anterior, implica que la Sala dentro de los procesos por jurisdicción coactiva **tiene la función de revisar las actuaciones procesales del Juez Ejecutor, a fin de determinar si sus actos fueron dictados conforme a derecho.**

En este sentido, tal como lo señala la jurisprudencia de esta Sala mediante el Auto de 05 de Marzo de 2015, en un caso similar, **la naturaleza de las excepciones es decidir sobre cuestiones accesorias que surgen en el curso del proceso, y los hechos que utiliza como fundamento el excepcionante, son situaciones que surgieron antes de iniciado el proceso ejecutivo, cuando estaba creándose el acto administrativo que fue generador de obligación para la sociedad Merlot Corporation, S.A.**

...

Por lo anteriormente expresado, lo procedente es declarar no probadas las excepciones propuestas, como así lo hará seguidamente esta Sala.

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, **DECLARAN NO PROBADAS**, las excepciones de falsedad e inexistencia de la obligación promovidas por la licenciada Digna Díaz Atencio, actuando en nombre y representación de la sociedad Merlot Corporation, S.A., dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Municipio de Panamá.”

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO PROBADAS** las Excepciones de Falta de Competencia e Ineptitud de Título y Falsedad del mismo interpuestas por la Firma Forense Cornejo, Robles y Asociados, en representación de la sociedad **PLAYA VENAO HOTEL RESORT, S.A.**, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que le sigue la Caja de Seguro Social.

NOTIFIQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**