

ENTRADA Nº 909-19

**INCIDENTE DE CADUCIDAD EXTRAORDINARIA DE LA INSTANCIA,** INTERPUESTO POR EL LICENCIADO ÁNGEL ALPHONZIN CHAVARRIA LAWSON, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN **DE MARÍA ELENA LAWSON DE CHAVARRÍA,** DENTRO DEL PROCESO EJECUTIVO POR COBRO COACTIVO QUE LE SIGUE EL JUZGADO EJECUTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE BIENES REVERTIDOS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS A MARÍA ELENA LAWSON DE CHAVARRÍA.

**MAGISTRADO PONENTE CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020).

**VISTOS:**

Ingresó a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Incidente de Caducidad Extraordinaria de la Instancia, promovido por el Licenciado Ángel Alphonzin Chavarría Lawson, actuando en nombre y representación de María Elena Lawson de Chavarría, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Admitido el Incidente mediante Resolución fechada 1 de noviembre de 2019, se surtieron los traslados y trámites previstos en la Ley para este tipo de causas.

**I. ARGUMENTOS DE LA INCIDENTISTA**

El apoderado judicial de la ensayante sustenta el Incidente de Caducidad Extraordinaria de la Instancia en los puntos siguientes:

1. Que el Juez Ejecutor de la entonces Autoridad de la Región Interoceánica (ARI), Sector Pacífico, a través del Auto 188-99 de 2 de diciembre de 1999, decretó secuestro del vehículo marca Toyota, modelo Hilux, año 1999, con matrícula 363242, motor 3L4578058, tamaño 2800, chasis LN1660012610,

inscrito en el Municipio de San Miguelito a nombre de María Elena Lawson, con cédula No. 3-72-260.

2. Que desde la fecha del secuestro han transcurrido más de dieciocho (18) años sin que posteriormente haya mediado alguna otra actuación por parte de la Autoridad demandada.
3. Que ante la paralización del Proceso por más de dos (2) años opera la Caducidad Extraordinaria, en virtud de lo preceptuado en el artículo 1113 del Código Judicial, por lo que solicita que se levante el secuestro que pesa sobre el vehículo anteriormente descrito, propiedad de la Incidentista.

## **II. POSICIÓN DE LA ENTIDAD EJECUTANTE.**

El Licenciado Manuel Ángel Martínez, en su condición de Juez Ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas, fue notificado de la admisión del presente Incidente el día 5 de diciembre de 2019, mediante Edicto en Puerta No.291 de misma fecha; no obstante, no presentó los descargos respectivos.

## **III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

En su Vista Fiscal Número 174 de 4 de febrero de 2020, el Procurador de la Administración, inicia señalando que no es viable que este Tribunal se pronuncie sobre el Incidente ensayado, en virtud que, desde su óptica, no existe en el Código Judicial norma que disponga expresamente que a la Caducidad Extraordinaria deba dársele trámite de Incidente tal como lo pretende el accionante, ante lo cual, lo procedente es que éste presente una Solicitud ante el Juez que conoce la causa para que éste sea la autoridad que en primera instancia la decida sobre la Caducidad, y luego que se emita la decisión al respecto, esta Sala conozca el proceso en segunda instancia.

Por su parte, en otro apartado, el representante del Ministerio Público procede a analizar la controversia propuesta, solicitando a esta Corporación de Justicia se sirva declarar no probado el Incidente de Caducidad Extraordinaria de la Instancia promovido, toda vez que, en su opinión, no se ha configurado, en

virtud que el Proceso no estuvo paralizado por dos (2) años o más como lo indica la incidentista. Para arribar a esa conclusión, el Procurador realizó una descripción de todas las actuaciones que se han surtido en el proceso desde el momento en que se profirió el Auto 188-18, antes aludido, hasta la fecha de presentación del Incidente.

#### **IV. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA.**

Conocidas las posiciones de las partes involucradas en la presente incidencia y cumplidos los trámites de rigor para este tipo de procesos, la Sala procede a resolver el Incidente de Caducidad Extraordinaria de la Instancia presentado, en base a las consideraciones que serán expuestas en líneas posteriores.

#### **Sobre la procebilidad que esta Corporación de Justicia se pronuncie sobre el Incidente de Caducidad Extraordinaria de la Instancia.**

Como punto de partida, y ante los planteamientos esbozados por la Procuraduría de la Administración, en el sentido que esta Sala Tercera carece de competencia para atender la causa objeto de nuestra atención, consideramos oportuno realizar sucinto análisis a fin de determinar si a este Alto Tribunal le corresponde conocer en única instancia sobre los Incidentes de Caducidad Extraordinaria que se presenten dentro de Procesos Ejecutivos por Cobro Coactivo.

En esta línea de pensamiento y con el objeto de un abordaje integral de la figura, se hace necesario citar al reconocido autor Guillermo Cabanellas<sup>1</sup>, quien señala que la Caducidad de la Instancia se refiere a la "*presunción legal de abandono de la acción entablada o del recurso interpuesto cuando los litigantes se abstienen de gestionar la tramitación de los autos*".

El Código Judicial al referirse a los supuestos en que debe decretarse la Caducidad expone:

---

<sup>1</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental.

**“Artículo 1103.** Cuando el proceso se encuentre paralizado por más de tres meses, el Juez, de oficio o a solicitud de parte, decretará la caducidad de la instancia. El término se contará desde la notificación del último acto, diligencia o gestión y no correrá mientras el proceso hubiere estado suspendido por acuerdo de las partes o por disposición legal o judicial.

Interrumpe el término de la caducidad cualquier gestión relacionada con el curso del expediente principal o el trámite de un incidente que influya en el curso del proceso, así como el tiempo que demore el expediente en el despacho del Juez para resolver o decidir cualquier gestión.

El impulso del proceso por uno de los liticonsortes beneficia a los restantes.”

**“Artículo 1113.** Dará lugar a caducidad extraordinaria la paralización del proceso por dos años o más, sin que hubiere mediado gestión escrita de parte”.

De la lectura de las normas aludidas, se infiere que la figura de la Caducidad de la Instancia fue concebida con la finalidad que los Jueces, de oficio o a solicitud de parte, le pusieran término a todos aquellos procesos en los que no hubiese actividad.

En lo que refiere a la Caducidad Extraordinaria de la Instancia, se observa que ésta opera cuando hubiesen transcurrido dos (2) o más años sin que mediare gestión escrita de parte. Al respecto, se ha dicho que en la Caducidad Extraordinaria sólo se requiere, para que ésta pueda ser declarada, la paralización del proceso por dos años o más, sin que hubiere mediado gestión escrita de parte, no importando cuáles son las razones de la paralización o quiénes son sus causantes.

Ahora bien, como quiera que nos encontramos ante el estudio de un Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, conviene examinar brevemente algunos aspectos doctrinales como jurisprudenciales de importancia sobre el mismo en nuestro derecho positivo, a fin de tener un mayor alcance sobre el tema planteado.

Así las cosas, se debe indicar que el Proceso por Cobro Coactivo persigue el fin de hacer valer los créditos que a su favor posea el Estado, específicamente

en aquellas instituciones a las que se le haya atribuido esta Jurisdicción para el cobro de tales créditos.

Se encuentra regulado en el Capítulo VIII "Proceso por Cobro Coactivo" del Título XIV "Procesos de Ejecución", del Código Judicial, que abarca desde el artículo 1777 al 1785 del referido cuerpo normativo.

En tal sentido, el artículo 1777 del Código Judicial, señala lo citado a continuación:

**“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”.

Tal como puede apreciarse, la principal particularidad de este tipo de Procesos recae en el hecho que la Ejecución Coactiva está a cargo de un Tribunal que forma parte de la propia entidad estatal que realiza el crédito, y no un Tribunal Ordinario, por tanto, puede decirse que en estos casos la Administración se constituye como Juez y parte.

De ahí a que la normativa en referencia disponga en su artículo 1780 que las Excepciones e Incidentes, Tercerías y Nulidades que se presenten en estos juicios, serán conocidos por esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y no el propio Tribunal que adelanta la ejecución, debido al carácter imparcial que

ante lo planteado posee esta Corporación Jurisdiccional. El contenido del artículo 1780 del Código Judicial es el citado a continuación:

**“Artículo 1780.** La Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, de la Jurisdicción Contenciosa 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 recursos, tercería, 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”. (El Subrayado es nuestro).

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. ...” (El subrayado es de la Sala).

De las normas traídas a colación, se desprende con meridiana claridad que a esta Sala Tercera le compete el conocimiento en única instancia de aquellos incidentes que se presenten en los Procesos Ejecutivos por Cobro Coactivo.

Ahora bien, como quiera que el punto debatido en caso va dirigido a determinar si la Caducidad de la Instancia debe realizarse como una Solicitud, o si por el contrario, debe dársele trámite de Incidente, vale la pena anotar que de acuerdo al jurista Jorge Fábrega, los Incidentes constituyen una cuestión o

impugnación accesoria que surge antes, durante, y en algunos casos concluido el Proceso, y que están vinculados directa o indirectamente con el mismo. Pueden ser promovidos por el demandante, el demandado e inclusive por terceros (bajo ciertas circunstancias).

Considerando que las incidencias en su sentido lato, se refieren a temas que si bien son accesorios, repercuten directamente sobre el tema objeto del Proceso Principal; esto, a contrario sensu de las solicitudes, que no son más que peticiones o requerimientos hechos dentro del Proceso que no recaen sobre cuestiones de fondo; **este Tribunal considera que la Caducidad Extraordinaria de la Instancia, por su naturaleza, se enmarca dentro de aquellas controversias que deben ser resueltas a través de la vía incidental en los Procesos Ejecutivos por Cobro Coactivo.**

Lo anterior, debido a que la Caducidad Extraordinaria de la Instancia, al igual que los Incidentes, constituye una pretensión que requiere una decisión especial, pues su configuración puede poner fin a la causa. Esto, en concordancia además con el artículo 697 del Código Judicial, que categoriza como Incidentes a **"las controversias o cuestiones accidentales que la Ley que se debatan en el curso de los procesos y que requieren decisión especial."**

En este punto, consideramos oportuno destacar que reiteradas han sido las Resoluciones de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en las que ha señalado que la Caducidad de la Instancia debe tramitarse como un incidente y que el mismo es de conocimiento privativo de este Ente jurisdiccional, por eso, a modo de referencia, nos permitimos traer a colación algunos de estos pronunciamientos:

Resolución de 26 de agosto de 2006.

“Luego del estudio de la procedencia del recurso interpuesto, la Sala observa que el mismo fue presentado contra el Auto No. 15-J-1 de 26 de enero de dos mil seis (2006) mediante el cual el Juzgado Ejecutor del Banco Nacional de Panamá, rechaza de plano el incidente de

caducidad presentado por el recurrente, licenciado TOMÁS VEGA CADENA.

Al respecto, corresponde entonces indicar al Juzgado Ejecutor, que la sustanciación de las apelaciones, incidentes, excepciones, tercerías y nulidades presentadas dentro de los procesos por cobros coactivos, es facultad exclusiva de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia según lo establece el artículo 1780 del Código Judicial...”

Resolución de 10 de agosto de 2012

“El ejecutante no acató el mandato legal y en su lugar emitió el Auto (f. 386 del proceso ejecutivo) que pretende impugnarse, incurriendo en actos que contravienen las garantías procesales, puesto que correspondía a esta Superioridad pronunciarse al respecto de la incidencia presentada. (Bienvenido Saucedo De León, vs Banco Nacional de Panamá)

De lo anteriormente señalado se colige que la caducidad de la instancia en materia contencioso administrativa se tramitará como incidente y que corresponde al pleno de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conocer, sustanciar y resolver dichos incidentes.”

Resolución de 22 de junio de 2016

“Respecto a lo manifestado por el Procurador de la Administración, que sostiene que la Sala Tercera, carece de competencia para resolver este tipo de acciones, esta Corporación de Justicia ha señalado reiteradas veces que compete a la Sala Tercera, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, conocer de los incidentes que fueren presentados en las ejecuciones por cobro coactivo, en virtud de lo señalado en el artículo 1780 del Código Judicial...”

Las razones expuestas ponen de contexto que este Tribunal posee la Competencia necesaria para pronunciarse sobre la Caducidad Extraordinaria de la Instancia que se presente dentro de los Procesos Ejecutivos por Cobro Coactivo, debido a la condición de incidencia que adquiere en estos casos, por las razones explicadas.

### **Sobre el fondo de la Controversia.**

Una vez resaltado lo anterior, corresponde ahora a esta Sala hacer el examen de fondo correspondiente, atendiendo los argumentos y fundamentos de hecho y de Derecho esgrimidos por las partes, a efectos de determinar si en el Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que ha motivado el Incidente en cuestión

se ha configurado la Caducidad Extraordinaria de la Instancia invocada por la actora; sin embargo, para satisfacer tal quehacer, es imprescindible hacer una breve referencia a algunas actuaciones que conforman el Expediente Ejecutivo.

En este orden de ideas, observa la Sala, según las constancias procesales, que el Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que nos ocupa, tiene su génesis en el incumplimiento de pago de la señora María Lawson de los cánones de arrendamiento pactados en el Contrato Administrativo suscrito con la entonces Autoridad de la Región Interoceánica (ahora Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas), sobre el lote de terreno identificado como N°6, ubicado en la comunidad de Corozal, corregimiento de Ancón, provincia de Panamá.

Como consecuencia de tal incumplimiento, se inició el Proceso Ejecutivo de Cobro Coactivo que ocupa nuestra atención, dentro del cual se emitió el Auto de 16 de junio de 1998, a través del que se Libró Mandamiento de Pago en contra de la hoy demandante, por la suma de Cuatro Mil Noventa y Nueve Balboas con 00/100 (B/.4,099.00).

Seguidamente, se dictó la Resolución No.233-98 de 17 de junio de 1998, por cuyo conducto se decretó secuestro sobre el quince por ciento (15%) del excedente del salario mínimo o sueldo que percibe María Elena Lawson, así como de todos los bienes muebles e inmuebles susceptibles de dicha medida.

Posteriormente, advertimos que mediante el Auto 188-99 de 2 de diciembre de 1999, se decretó secuestro del vehículo marca Toyota, modelo Hilux, año 1999, con matrícula 363242, motor 3L4578058, tamaño 2800, chasis LN1660012610, inscrito en el Municipio de San Miguelito a nombre de María Elena Lawson, con cédula No. 3-72-260.

Así mismo, se constata del propio Expediente Ejecutivo que el Juzgado Ejecutor de la Autoridad demandada, prosiguió con las gestiones judiciales tendientes la cancelación de la obligación adeudada dentro del Proceso objeto de

nuestra atención, como a su vez, se registran actuaciones judiciales, inclusive de la actora, que le han dado continuidad al mismo.

Prueba de estas acciones realizadas por la Autoridad, la constituyen, entre otras, el Auto JE-044-2016 de 3 de mayo de 2016, en donde se procedió con la apertura de Expediente del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo contra la accionante; así como el Auto JE-187-2017 de 13 de noviembre de 2017, en el que la misma entidad decretó formal secuestro en su contra, hasta la concurrencia de Setecientos Cuarenta Balboas con 00/100 (B/.740.00).

En este punto, precisamos que la norma aplicable al caso se encuentra dispuesta en el artículo 1113 del Código Judicial, anteriormente abordado por nosotros en el epígrafe previo, el cual establece que "Dará lugar a caducidad extraordinaria la paralización del proceso por dos años o más, sin que hubiere mediado gestión escrita de parte".

**En estos términos, se hace necesario, para que opere la Caducidad Extraordinaria aludida, que el expediente se encuentre paralizado por dos (2) o más años sin que medie gestión de parte; situación que no ocurre en este Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, pues vemos que el Incidente de Caducidad de la Instancia fue presentado por el apoderado judicial de la actora el día 26 de septiembre de 2019, cuando el Juzgado Ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas había proferido el Auto JE-187-2017 de 13 de noviembre de 2017, referido en el párrafo anterior.**

**Las actuaciones traídas a colación, logran evidenciar con meridiana claridad que al momento en que la actora presenta la incidencia, no habían transcurrido dos (2) años desde la última actuación de la Autoridad demandada, requisito indispensable para que tenga lugar la Caducidad Extraordinaria de la Instancia.**

Es por este motivo que resulta improcedente que se acceda a la pretensión y en esos términos se pronunciara este Tribunal.

**V. PARTE RESOLUTIVA**

En consecuencia, los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARAN NO PROBADO** el Incidente de Caducidad Extraordinaria de la Instancia promovido por el Licenciado Ángel Alphonzin Chavarría Lawson, actuando en nombre y representación de María Elena Lawson de Chavarría, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor de la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

**NOTIFÍQUESE;**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**EFRÉN C. TELLO C.**  
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA