



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

ENTRADA N°59506-2022

MGDA. MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, PROMOVIDA POR EL LICENCIADO ANIBAL CASTILLO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE DAVID KASSIM SAIED TORRIJOS, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL AUTO N° 01 MP DE 03 DE MAYO DE 2021, EMITIDO POR EL JUZGADO EJECUTOR DEL INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS (IFARHU).

Panamá, veintinueve (29) de junio de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado, Aníbal Castillo, actuando en nombre y representación, del señor DAVID KASSIM SAIED TORRIJOS, ha presentado ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, Demanda de Nulidad, con el objetivo que se declare nulo, por ilegal, el Auto N° 01 MP de 3 de mayo de 2021, emitido por el Juzgado Ejecutor del INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS (IFARHU).

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, fundamentando su petición, en los siguientes términos:

“Tercero: Que en el año 2010 el señor DAVID KASSIM SAIED TORRIJOS y el INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE REURSOS HUMANOS, suscribieron un ACUERDO DE PAGO por la suma de Sesenta y Un Mil Ochocientos Balboas, con 00/100 (B/.61,800.00), el cual violenta el criterio del Ministerio de Economía y Finanzas, quien financió el programa de becas, como consta en la cláusula segunda del contrato, el cual es que el mismo sea reemplazado por el tiempo laborado de la forma como lo especifica el contrato.

Cuarto: Que en el año 2016 al señor DAVID HAMMIS SAIED TORRIJOS se le ofrece laboral en el cargo de Director del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), para lo cual la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA mediante Nota 0294-16 DAEF de 9 de agosto de 016, le solicita al MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, su aprobación para que el señor DAVID KASSIM SAIED TOTTIJOS pudiese cumplir con su obligación derivada de la CLÁUSULA OCTAVA del Contrato N°270-2008-357 de 18 de agosto de 2008 en la INEC, en la cual quedaría obligado a laborar por el término de 34 meses y con el cual se sustituiría el Acuerdo de Pago de fecha 28 de diciembre de 2010.

Ante lo anterior el **MINISTERIO DE ECONOCMÍA Y FIANANZAS**, comunicó, mediante Nota N° DS-OIRH-PB-085-16 de 20 de septiembre de 2016, que no tenía inconveniente alguno con dicho nombramiento y con el cual se remplazara el antes mencionado cuerdo (sic) de Pago de 2010. De ello consta en el **punto tercero (iii)**

de la Nota MEF-2020-27249 de 18 de junio de 2020 del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

Quinto: No obstante, lo anterior, el JUZGADO EJECUTOR DEL INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS, emite el Auto N°01 MP de fecha 3 de mayo de 2021, que LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO en contra de DAVID KASSIM SAIED TORRIJOS, desconociendo lo acordado por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA mediante Nota 0294-16 DAEF de 9 de agosto de 2016 y el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Nota DS-01RH –PB-085-16 de 20 de septiembre de 2016.

De este Auto el señor KASSIM SAIED TORRIJOS se notificó el día 2 de junio de 2022.

Sexto: Que el Auto N°01 MP de fecha 3 de mayo de 2021 del el (sic) JUZGADO EJECUTOR DEL INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS, es nula, de nulidad absoluta, por "violación directa" puesto que ha sido dictada en contravención a lo establecido en el artículo 1043 del Código Civil que establece que "Las obligaciones se extinguen: por el pago o cumplimiento..."

Por su naturaleza, finalidad y función las obligaciones nacen para morir, pues su propio ejercicio produce su consumación y extinción. Debido a ello, la obligación pactada por el señor DAVID KASSI, SAIED TORRIJOS con lleva (sic) la condición de pagar mediante trabajo dentro del engranaje gubernamental, lo cual ha hecho y consta en hechos anteriores que tanto la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas conocían de dicho Contrato de Beca, el cual incluso solicitan dejar sin efecto, y estuvieron de acuerdo en que debía cumplir con ello y para lo cual previa aceptación de ambas entidades, que conocían su condición por el contrato con el IFARHU, permitieron su cumplimiento en otra institución siempre y cuando fuese del Estado, como define el contrato, por tanto, el señor **DAVID KASSIM SAIED TORRIJOS** no dejó de cumplir lo pactado en el **Contrato N°270-2008-357 de 18 de agosto de 2008**, siendo por tanto el Auto que Libra Mandamiento de Pago nulo de nulidad absoluta por no existir incumplimiento alguno de lo pactado.

Séptimo: Que en el **Contrato N°270-2008-357 de 18 de agosto de 2008**, se estableció en la cláusula SEGUNDA que los fondos del programa de becas con el cual se benefició el señor DAVID KASSIM SAIED TORRIJOS, fueron proporcionado por el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FIANZAS (sic) NO por el IFARHU, a quien se le relevo de proporcionar los mismos, por tanto, quien puede reclamar y está facultado para exigir el pago o cumplimiento de lo pactado es el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, no consta en el proceso autorización por parte del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS para realizar el cobro coactivo del contrato, por tanto, la falta de idoneidad del juzgado hace el Auto N°01 MP de fecha 3 de mayo de 2021 del el JUZGADO EJECUTOR DEL INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS, nulo, de nulidad absoluta, por **"violación directa" del artículo 18 de la constitución (sic) Nacional y del artículo 1043 del código Civil."**

Revisado lo anterior, y a fin de resolver la admisibilidad de la presente Demanda de Nulidad interpuesta, el Tribunal debe advertir, que el Auto N°01 MP de 3 de mayo de 2021, dictado por el Juzgado Ejecutor del INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS (IFARHU), mediante el cual se libra mandamiento de pago al demandante, constituye un acto dentro de un Proceso Ejecutivo Por Cobro Coactivo, seguido por esta entidad, en contra del señor DAVID KASSIM SAIED TORRIJOS; por lo que, al constituirse como

un *Acto Jurisdiccional*, el mismo no es acusable 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, que señala lo siguiente:

"...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..."

Al respecto, la Sala Tercera, mediante reiterados pronunciamientos, ha expresado lo siguiente:

Resolución de 14 de mayo de 1999)

"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."

Resolución de 15 de abril de 2008:

"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.

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."

En virtud de lo señalado, y dado el criterio sostenido por la jurisprudencia de esta Sala, según la 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; se concluye que el acto impugnado, emitido por el Juez Ejecutor del INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS (IFARHU), dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo seguido a DAVID KASSIM SAIED TORRIJOS, se constituye en un *acto de carácter jurisdiccional y no administrativo*; y, en consecuencia, no es susceptible de ser atacado mediante la Demanda de Nulidad, puesto que el objeto de la impugnación, no recae sobre actos de naturaleza administrativa.

Por otra parte, es pertinente indicar que el acto impugnado, no se refiere a intereses generales, sino, que por el contrario, versa sobre un acto individual, personalizado; aplicable de manera exclusiva a un particular determinado, en este caso, el señor DAVID KASSIM SAIED TORRIJOS.

En el presente caso, se aprecia que a través de la Demanda en estudio, se solicita la declaratoria de ilegalidad del Auto N°01 MP de 3 de mayo de 2021, que libra mandamiento de pago en contra del recurrente, el cual persigue un interés individualizado, personal, que lesiona directamente los derechos particulares de la parte actora; pretensión que no corresponde a la naturaleza de la Demanda de Nulidad, cuyo objetivo, es la protección de la legalidad en abstracto, en razón de la naturaleza impersonal del acto acusado, que produce efectos "erga omnes"; por lo que, en el presente caso, ha de concluirse que la vía utilizada, no es la correcta.

Bajo este criterio, a través de sus pronunciamientos, esta Sala ha indicado, lo siguiente:

Resolución de 24 de enero de 2011

"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."

En este contexto, la Sala observa que la Demanda en estudio, tiene como objetivo, que el Tribunal se pronuncie acerca de un acto de carácter particular, 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, no siendo la Demanda de Nulidad, la vía idónea para esto.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, esta Sala aprecia que el recurrente, ha confundido la normativa aplicable para oponerse al auto de mandamiento de pago emitido en su contra, por el INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS (IFARHU), en relación al alegado incumplimiento de las obligaciones originadas mediante el contrato celebrado entre el demandante y el MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

En este sentido, si bien se aprecia que, dentro de las disposiciones legales que se estiman violadas, se señala el artículo 1043 del Código Civil, que dispone que "las obligaciones se extinguen por el pago o cumplimiento..."; la actora afirma que la violación en forma directa, por omisión, del artículo citado, se perfecciona al desconocerse lo acordado entre la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas, respecto a la forma en que debía cumplirse el Contrato N°270-2008-357 de 18 de agosto de 2008, desconociendo el acuerdo de pago de la obligación suscrito, mediante el cual se permitió reemplazar la obligación de pago, por el tiempo laborado de la manera como se especificó en el mismo contrato.

Al respecto, si bien se aprecia que en el libelo de la Demanda, el actor dirige su Acción bajo una Demanda de Nulidad, aspecto que, como anteriormente

advertimos, no es la vía idónea para resolver el presente negocio jurídico; sin embargo, se aprecia que el demandante denuncia la vulneración del artículo 1043 del Código Civil, que ciertamente establece las formas de extinción de las obligaciones; pero que esta Sala debe aclarar, no cabe interpretarse de forma aislada, excluyendo la normativa especial dispuesta para oponerse al mandamiento de pago de las obligaciones, estipulada en el artículo 1682 del Código Judicial, y que establece lo siguiente:

"Artículo 1682. Dentro de los ocho días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, puede el ejecutado proponer las excepciones que crea le favorezcan; pero no se suspenderá la práctica de las diligencias ejecutivas, las cuales deben adelantarse hasta poner el proceso en estado de dictar auto de remate, para aguardar la decisión sobre las excepciones que se hayan propuesto."

Del contenido citado, se colige entonces que dentro del presente caso, la vía correcta para impugnar la exigencia contenida en el auto de mandamiento de pago dictado dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que origina la presente demanda de nulidad, era la interposición de las excepciones que se estimaran viables, siguiendo el procedimiento contemplado en la ley.

En este mismo sentido, y con la finalidad de aclarar la competencia de la Sala Tercera, en cuanto a la Acción en estudio, citamos el artículo 1780 del Código Judicial, que 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 norma arriba citada, el artículo 97 numeral 4 de la misma excerta legal, 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 pretexto ejerciendo, 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:

...

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

....."

En conclusión, si lo que pretendía el apoderado judicial del demandante, era que la Sala Tercera se pronunciara en cuanto al auto de mandamiento de pago emitido dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, en contra de su representado, lo viable era tramitarlo ante la entidad ejecutante, quien conocería en única instancia, sobre la apelación, incidente, excepción, tercería o nulidad, y ésta, remitirlo a la Sala Tercera del Corte Suprema de Justicia; de acuerdo a lo expresado de manera reiterada por este Tribunal, como se lee a continuación:

"Al respecto, es necesario recordar, que los Juzgados Ejecutores de las 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." (Resolución de 12 de febrero de 2021)

Lo antes expuesto, nos permiten afirmar que el recurrente presentó la acción en estudio, como si ésta se tratara de una Demanda Contencioso Administrativa, desconociendo lo establecido en el artículo 1780 del Código Judicial, a fin de lograr la anulación del auto de mandamiento de pago emitido por el Juzgado Ejecutor de la entidad demandada, cuyo procedimiento conllevaba la interposición de su oposición, ante el funcionario que lo dictó, para luego remitirlo a la Sala Tercera, quien conocería en única instancia, respecto 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, la Magistrada Sustanciadora, 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 Aníbal Castillo, actuando en nombre y representación, del señor DAVID KASSIM SAIED TORRIJOS , con la finalidad que se declare nulo, por ilegal, el Auto N° 01 MP de 3 de mayo de 2021, emitido por el Juzgado Ejecutor del INSTITUTO PARA LA FORMACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS (IFARHU).

NOTIFÍQUESE,



**MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA**



**LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 18 DE julio DE 20 22

A LAS 8:31 DE LA mañana

A Procurador de la Administración



Firma

7

Revisado en Jemtocini el 5/7/22.

