

REPÚBLICA DE PANAMÁ**ÓRGANO JUDICIAL****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA****SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, cinco (5) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS

El Licenciado Rubén D. Miniel Rosas, actuando en nombre y representación de Mercedes Olegaria Adames, ha interpuesto Excepción de Cosa Juzgada, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor del Servicio Nacional de Migración a Mercedes Olegaria Adames, representante y propietaria de Discoteca Bar Paxion.

Admitida la excepción mediante resolución fechada 31 de octubre de dos mil veintitrés (2023), se surtieron los traslados y trámites previstos en la ley para este tipo de causas.

De igual manera, se ordena suspender el remate.

I. ARGUMENTOS DEL EXCEPCIONANTE

A fin de brindar los argumentos que sustentan la presente excepción, la parte excepcionante señala lo que a continuación se transcribe:

"PRIMERO: El 29 de junio de 2017, la Unidad Migratoria de Acción de Campo del Servicio Nacional de Migración, realizó inspección de campo de DISCOTECA BAR PAXION, y otros bares.

SEGUNDO: Dicha inspección concluyó, que supuestamente se habían encontrado un grupo de extranjeras realizando actividades lucrativas

dentro de DISCOTECA BAR PAXION, sancionando a todas las damas y exonerando a la única que recurrió a esa sanción (tal vez las otras no tuvieron con qué), pues ella indicó que no era alteradora (sic) ni nada que se parezca, pues era una turista que había asistido al bar a divertirse.

TERCERO: La sanción de Migración fue en automático, y nos opusimos, indicando que el local DISCOTECA BAR PAXION, es sumamente pequeño, y no puede albergar alteradoras (sic), además de no discriminar, en la entrada, más que a menores de edad, pues de otra manera, por complacer a Migración, de que cada vez que se verifica un bar, todo extranjero es trabajador ilegal o alteradora (sic), impidiendo la entrada a extranjeros turista, o verificando su estatus, coloca al bar en una situación de discriminación y/o xenofobia, que serviría para dañar la reputación, que hoy no cuesta nada en redes sociales con un daño irreparable, sin soslayar su responsabilidad ante otras entidades gubernamentales por tales prácticas.

CUARTO: Dicha discrepancia, terminó con la Resolución No. 271 de 12 de noviembre de 2019, notificada por escrito el 2 de diciembre de 2019, resolviendo dejar sin efecto la Resolución No. JE-162-2019 de 14 de marzo de 2019, mediante la cual se IMPONE multa de QUINCE MIL UINIENOS BALBOAS (B/.15,000.00), a la empresa DISCO BAR PAXION...ORDENAR EL ERCHIVO (SIC) Y CIERRE DEL EXPEDIENTE.

QUINTO: No habiéndonos sido notificada la Resolución No. 271 de 12 de noviembre de 2019 (notificada por escrito el 2 de diciembre de 2019), resolviendo dejar sin efecto la Resolución No. JE-162-2019 de 14 de marzo de 2019, mediante la cual se IMPONE multa de QUINCE MIL QUINIENOS BALBOAS (B/.15,000.00), a la empresa DISCO BAR PAXION...ORDENAR EL ERCHIVO Y CIERRE DEL EXPEDIENTE, al parecer se continuó, por parte de Migración, con el proceso y a través Resolución de Acción de Campo No. 0040-2018, de 22 de marzo de 2018, se generó la Resolución UADIS-932 de 8 de octubre de 2021, que hace alusión a la Resolución No. JE-270-2016 de 25 de abril de 2016, que supuestamente sancionaba a nuestros mandantes, incluso notificada -según la propia Resolución- 3 pero que en realidad nada tiene que ver con nuestros mandantes, sin embargo, bajo ese error se impone multa de B/.9,000.00., POR REINCIDENTE -sin la existencia de precedentes-.

SEXTO: La información que generó la confusión inexcusable arriba detallada, de una Resolución de 2016, cuando la Resolución inicial que vinculó a nuestros mandantes es de 2017, da cuentas de la realización de la inspección en 2018, o sea, estando un proceso pendiente (desde 2017 que terminó en 2019), se dejó una ventana abierta o alterna a través de la cual se realizó una, supuesta, inspección de campo donde se pidió a todos los extranjeros "encontrados en distintos bares, sin excepción", sus identificaciones e indistintamente fueron conducidos (41), a migración.

SEPTIMO: En dicha diligencia de identificación, se tomaron vistas fotográficas del BAR EL CAPITAN, y personas dentro, pero no del BAR PAXION, pues no consta en el informe la realización de actividad labora individualizada que acredite la realización de actividades laborales sin permiso dentro del local BAR PAXION.

OCTAVO: Finalmente se emite la Resolución UADIS-1532 de 29 de abril de 2022, que hace alusión a la Resolución No. 271 de 12 de noviembre de 2019, que resolvió dejar sin efecto la Resolución No. JE-162-2019 de 14 de marzo de 2019, mediante la cual se IMPONE multa

de QUINCE MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.15,000.00), a la empresa DISCO BAR PAXION...ORDENAR EL ARCHIVO Y CIERRE DEL EXPEDIENTE, pero desconociendo esto último (ordenar el archivo y cierre del expediente), dicho informe de campo de 22 de marzo de 2018, y su información complementaria, da cuentas de que en dicha inspección se pidió a todos los extranjeros encontrados "en distintos bares", sin excepción, sus identificaciones e indistintamente fueron conducidos (41), y que en dicha diligencia de identificación, se toman vistas fotográficas del BAR EL CAPITAN, y personas dentro, pero no del BAR PAXION, y que no consta en el informe la realización de actividad laboral, individualizada, que acredite la realización de actividades laborales sin permiso dentro del local BAR PAXION, aunado al irrespeto de la certeza de cosa juzgada y la realización de investigaciones alternas estando un proceso pendiente, e incluso anexado a un expediente como un todo, se corrige el detalle de la reincidencia, indicando que nuestros mandantes no son reincidentes, pero por la inspección de 2018, les sanciona al pago de una multa de B/.4,500.00.

NOVENO: Sin perjuicio de lo indicado, lo cierto e indiscutible, es que se cierra y archiva una investigación en 2019, pero deja parte del seguimiento abierta, y so pretexto de una nueva investigación, al amparo de una Resolución de 2018, que en estricto derecho debió archiversse y cerrarse dentro y/o con la Resolución de exoneración de multa en 2019. Sin embargo, con todos los errores planteados, sancionan a nuestros mandantes, y pretenden el cobro de la multa, a través del cobro coactivo que excepcionamos."

II. CONTESTACIÓN A LA EXCEPCIÓN INCOADA

El Licenciado Moisés González Pérez, en su condición de Juez Ejecutor del Servicio Nacional de Migración, contestó la presente excepción, a través del escrito visible de fojas 10 a 12 del cuadernillo judicial, expresando las siguientes reflexiones:

Recalca la entidad ejecutiva que la inspección se realizó el día 22 de marzo de 2018 y no el 29 de junio de 2017 como alega la parte actora, que efectivamente se comprobó que tres personas de nacionalidad venezolana se encontraban laborando en la empresa Disco Bar Paxion sin cumplir los requerimientos de la Ley migratoria.

Explica que la Resolución UADIS-932 de 8 de octubre de 2021 imponela multa de nueve mil balboas (B/.9,000.00) a la empresa Disco Bar Paxion, por mantener laborando a personal extranjero sin cumplir con las normas migratorias vigentes; no obstante al recurrir dicha sanción dentro del recurso de

reconsideración, la parte actora aporta como prueba cotejada ante notario la Resolución N°JE-162-2019 de 14 de marzo de 2019 en donde se impuso la multa de quince mil balboas (B/.15,000.00) a la empresa Disco Bar Paxion, así como también la copia cotejada ante notario de la Resolución N°271 de 12 de noviembre de 2019 en la cual "se deja sin efecto" la multa de quince mil balboas (B/.15,000.00) a la empresa.

Expone que la entidad ejecutiva al resolver el recurso de reconsideración, concluye que existían elementos para variar la decisión contenida en la Resolución N°UADIS-932 de 8 de octubre de 2021 que impone multa por reincidencia a la empresa; por lo que procede notificar a la empresa del contenido de la Resolución N°UADIS-1532 de 29 de abril de 2022, en la que se resuelve corregir la Resolución N°UADIS-932 de 8 de octubre de 2021 y modifica la multa por la suma de cuatro mil quinientos balboas (B/.4,500.00) concluyendo que la empresa no era reincidente.

Por lo antes expuesto solicita al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, declare no probada la excepción de cosa juzgada dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor del Servicio Nacional de Migración a Mercedes Olegaria Adames como propietaria de la empresa Bar Paxion.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

Conforme al trámite procesal se corrió traslado al Procurador de la Administración, quien mediante su Vista Fiscal No. 2179 de 26 de diciembre de 2023, visible de fojas 13 a 19 del cuadernillo judicial, considera que debe declararse no probada, la excepción de cosa juzgada promovida por el recurrente.

Lo anterior, es que a juicio del agente del Ministerio Público, la parte actora pretende por este medio debatir actuaciones administrativas del Servicio Nacional de Migración en torno al cumplimiento de sus junciones llevadas a cabo a través del Juzgado Ejecutor del Servicio Nacional de Migración.

En ese mismo orden destaca que la ejecutada estaba llamada a debatir, las anteriores actuaciones en la instancia gubernativa, antes que se emitiera el Auto JE-042-2023 de 5 de junio de 2023 en el cual se libra mandamiento de pago en su contra, los reparos que ahora expone en la excepción de cosa juzgada y que resulta improcedente según lo prevé el artículo 1777 del código judicial, que señala que dentro de los procesos por cobro coactivo no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objetos de recursos por la vía gubernativa.

Por lo antes señalado solicita al Tribunal declarar no probada la excepción de cosa juzgada promovida por la parte actora.

IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Según lo contemplado en el artículo 97, numeral 4, y el artículo 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.

Expuesta la competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, le corresponde a éste Tribunal resolver la Excepción de Pago de la obligación, interpuesta por el Licenciado Rubén D. Miniel Rosas, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo, que le sigue el Juzgado Ejecutor del Servicio Nacional de Migración a Mercedes Olegaria Adames, representante y propietaria de Discoteca Bar Paxion.

Lo medular del caso, se basa en la imposición de una sanción económica por medio de la cual la Juez Ejecutora del Servicio Nacional de Migración, a través de la Resolución N°UADIS-932 de 8 de octubre de 2021 impone multa de nueve mil balboas (B/.9,000.00) por REINCIDENCIA a la empresa Disco Bar Paxion, por mantener laborando a personal extranjero sin cumplir con las normas migratorias vigentes. (Cfr. fs.34-35 del expediente ejecutivo).

La decisión que genera controversia, fue recurrida por medio de apoderados judiciales en el cual dentro de sus argumentos sustentan y aportan una serie de documentos que hacen que la entidad reforme su criterio y dicte la Resolución N°UADIS 1532 de 29 de abril de 2022 en la cual modifica la multa a la empresa Disco Bar Paxion y la establece por la nueva suma de cuatro mil, quinientos balboas (B/.4,500.00) (Cfr. fs.54-56 del expediente ejecutivo).

En virtud de las acciones que anteceden, el Juzgado Ejecutor del Servicio Nacional de Migración, libra mandamiento de pago por la vía ejecutiva por medio del Auto No. JE-042-2023 de 05 de junio de 2023, contra la Señora Mercedes Olegaria Adames propietaria de la empresa DISCO BAR PAXION, por la suma total de cuatro mil novecientos noventa y nueve balboas 50/100 (B/.4,999.50) por infringir las disposiciones migratorias vigentes del Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008 y el Decreto Ejecutivo No. 320 de 8 de agosto de 2008. (Cfr. fs.67-68 del expediente ejecutivo).

En este mismo orden y dirección, según se puede apreciar varios intentos y gestiones de notificación del auto ejecutivo, se realiza a través de la diligencia visible el día 27 de septiembre de 2023 y la parte actora propone la excepción en examen el día 6 de octubre de 2023. (f. 96-101 del expediente ejecutivo).

Ahora bien, al adentrarnos en el examen de la excepción incoada, esta superioridad estima necesario, definir como la doctrina concibe la institución denominada cosa juzgada y que ha sido invocada como excepción dentro del presente proceso ejecutivo por cobro coactivo.

El Doctor Jorge Fábrega, en su libro Estudios Procesales, al referirse a la cosa juzgada, se expresa en los siguientes términos:

"La cosa juzgada significa que se ha examinado y decidido sobre la pretensión (el fondo del proceso) que dicha pretensión no puede ser objeto de discusión en un nuevo proceso, ni se puede dictar sentencia en un nuevo proceso que desconozca lo resuelto en el primero.

...

El proceso que termina mediante una resolución ejecutoriada (sentencia) no puede ser tocado, en virtud del fenómeno de la ejecutoria. En cambio, la sentencia que produce cosa juzgada no sólo es irrecurrible, sino que además es inmutable, esto es, no puede ser modificada ni en el proceso en que se discutió, ni en otro posterior. (FÁBREGA, Jorge, "Estudios Procesales", Tomo II, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1990, p. 789).

Precisado lo anterior, al confrontar los argumentos expuestos por la parte actora con la alegación de cosa juzgada, el Tribunal observa claramente que el actor pretende confundir el acto que genera la obligación con el Servicio Nacional de Migración, por un lado el contenido de la Resolución N°UADIS-932 de 8 de octubre de 2021 impone multa de nueve mil balboas (B/.9,000.00) por REINCIDENCIA a la empresa Disco Bar Paxion y por otro lado, el contexto de la Resolución N°1532 de 29 de abril de 2022, que resuelve corregir la Resolución N°UADIS-932 de 8 de octubre de 2021; pretendiendo hacer ver que se trata de la persecución de la misma obligación sobreviniendo de los mismos hechos generadores de tal obligación.

Resulta claro, evidente y así lo demuestra la parte motiva de las resoluciones que se encuentran visible dentro del expediente ejecutivo, que la entidad al modificar la multa impuesta, examinó los antecedentes de la empresa Disco Bar Paxion, encontrando que no existía reincidencia de acciones, toda vez que con anterioridad se había revocado sanciones por ende, lo que ejecuta es una rectificación de la penalización, con fundamento al artículo 313 del Decreto Ley 320 de 8 de agosto de 2008.

Las diligencias de inspección, por parte de la Unidad Migratoria de Acción de Campo del Servicio Nacional de Migración, constituyen una facultad legal que tiene la autoridad administrativa, por consiguiente la parte actora parece confundir: *el concepto "reincidencia", que no es más que la acumulación de faltas que incide como factor en la aplicación de multas; la modificación o reforma de la multa con la institución de cosa juzgada que constituye el procesamiento de un asunto proveniente de un mismo hecho.*

En consecuencia de lo anterior, sin el propósito de adentrarnos a valorar los hechos que generaron la obligación de la empresa para con el Servicio Nacional de Migración, esta Sala encuentra que no le asiste la razón al proponente de la excepción, dado que no se ajusta a los supuestos que la doctrina y jurisprudencia reconocen sobre la institución de cosa juzgada.

V. PARTE RESOLUTIVA

En virtud de los antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA NO PROBADA** la excepción de cosa juzgada, propuesta por el Licenciado Rubén D. Miniél Rosas, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor del Servicio Nacional de Migración a Mercedes Olegaria Adames, representante y propietaria de Discoteca Bar Paxion.

Notifíquese,

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

TAMARA COLLADO
SECRETARIA ENCARGADA