REPÚBLICA DE PANAMÁ

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

Panamá, siete (7) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS:

El licenciado Tony Johnny Anderson Moreno, actuando en nombre y representación de la señora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ, ha presentado una Excepción de Ineficacia del Título Ejecutivo dentro del proceso ejecutivo, por cobro coactivo, que el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud le sigue a la misma (Cfr. fs. 2-13 del expediente).

Por cumplir con los presupuestos procesales respectivos, la Magistrada Sustanciadora dictó la Providencia de 5 de agosto de 2024, mediante la cual se admitió dicha excepción; se le corrió traslado al Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud y al Procurador de la Administración; y se ordenó la suspensión del remate (Cfr. f. 21 del expediente).

Evacuados los anteriores trámites y las demás etapas procesales correspondientes, se encuentra la mencionada excepción en estado de resolver el fondo; labor a la cual se aboca este Tribunal, no sin antes hacer una síntesis de los hechos y el Derecho que fundamentan la pretensión de la parte actora, así como la posición que al respecto tienen la entidad ejecutante y el representante del Ministerio Público.

I. HECHOS Y DERECHO QUE FUNDAMENTAN LA EXCEPCIÓN

Entre otros hechos, la parte actora señala que, a través de la Nota N°DRH-AL-013-2017 de 6 de enero de 2017, la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Salud remitió a la Dirección de Asesoría Legal de la misma institución, el caso de la doctora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ, relacionado con un supuesto contrato suscrito entre ésta y el Ministerio de Salud, del cual surgía para el Estado la obligación de nombrarla, y para la beneficiaria, la de laborar en la Región de Salud de Panamá Oeste; de lo contrario, esta última debía reembolsar al Tesoro Nacional las sumas de dinero percibidas por su desempeño como médico residente en la especialidad de Dermatología (Cfr. f. 6 del expediente).

Sigue narrándose, que en la citada misiva se expuso que mediante Decreto N°64 de 22 de marzo de 2016, se nombró a la doctora PORCELL MÉNDEZ en una plaza permanente como Médico Especialista III (Dermatología), posición 28715, planilla 44, con un salario mensual de B/.1,895.00; sin embargo, la prenombrada manifestó no poder aceptar tal posición, debido a que desde septiembre de 2016, había firmado contrato de trabajo con una clínica privada (Cfr. f. 6 del expediente).

Posteriormente, indica el excepcionante, que se solicitó el inicio de un proceso ejecutivo por cobro coactivo contra la doctora PORCELL MÉNDEZ; no obstante, mediante Auto N°09-2018 de 12 de diciembre de 2018, el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud decidió no admitir dicha solicitud y, por lo tanto, ordenar el archivo del expediente, ya que no se había encontrado la documentación relacionada con el supuesto contrato.

A pesar de lo expuesto, expresa el accionante, que el 11 de octubre de 2021, el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud dictó la Providencia N°094-2021, mediante la cual se dispuso la sustanciación de un proceso ejecutivo, sin contar con un título ejecutivo contra la doctora PORCELL MÉNDEZ. Seguidamente, manifiesta que en esa misma fecha se emitió el Auto de Saneamiento N°143-

2021, mediante el cual se ordenó el saneamiento del expediente, a fin de continuar el trámite de la causa.

En relación con el título que presta mérito ejecutivo en este proceso, se destaca lo que a continuación se cita:

> "Trigésimo Cuarto: Como bien apuntamos en hechos anteriores, la Resolución Administrativa No.187 del 21 de marzo de 2023 que ahora se constituye en el Título Ejecutivo mediante el cual se ampara el proceso ejecutivo por cobro coactivo que nos ocupa, deriva en ineficaz por cuanto que surge de la inobservancia de normas legales claras que no podía desatender la autoridad que emitió lo que ahora representa ser el título ejecutivo con el cual se pretende ejecutar a nuestra representada...
>
> Trigésimo Quinto: La Dra. Laura Inés Porcell Méndez, tenía el legítimo derecho por mandato de Ley, a percibir los emolumentos que ahora se pretende que sean devueltos, producto de sus funciones realizadas en virtud de las labores que ejecutó como funcionaria designada mediante el Decreto Número 671 del 16 de julio de 2013, es decir, el acto (Resolución Administrativa No.187 de 21-marzo-2023) que ahora se constituye en título ejecutivo, desconoce un derecho reconocido abierta y manifiestamente por nuestro ordenamiento jurídico, sólo bajo la tesis de que la precitada médico residente especialista estaba obligada por un contrato o acuerdo entre su persona y el Ministerio de Salud, de asumir obligatoriamente una posición permanente en el engranaje de salud Gubernamental, sin existir físicamente ese documento que alberga ese supuesto contrato o acuerdo.
> ...
> Trigésimo Noveno: El acto que ahora se constituye en Título Ejecutivo (Resolución Administrativa No.187 de 21-marzo-2023 que ahora se constituye en título ejecutivo), surge de la presunción de una obligación contractual que existe entre el Ministerio de Salud y la Dra. Lura (sic) Inés Porcell Méndez, sin embargo, en el expediente administrativo-y-ejecutivo por cobro coactivo levantado en su contra y en donde ésta no tuvo participación alguna por desatención del llamado que debió hacer la autoridad administrativa, NUNCA constó el aludido contrato, lo que supone que tales actuaciones en sede administrativa que llevaron a la emisión del ahora título ejecutivo, desconocieron el contexto del artículo 974 del Código Civil, aspectos estos en su conjunto, que deben ser debidamente valorados en función de la emisión de la declaratoria de INEFICACIA del Título Ejecutivo producto de su ilegalidad en la adopción de sus procedimientos; todos ellos, que demuestran la inobservancia de reglas y leyes para que se concretizaran." (Cfr. fs. 15-16 del expediente).

II. CONTESTACIÓN DE LA EXCEPCIÓN

Al correrle traslado de la Excepción de Ineficacia del Título Ejecutivo presentada por el apoderado judicial de la doctora LAURA INÉS PORCELL

MÉNDEZ, el Juez Ejecutor del Ministerio de Salud emite su contestación y solicita que la misma sea declarada no probada, alegando, entre otras cosas, que el acto administrativo que sirvió de título ejecutivo al proceso por cobro coactivo pudo ser reconsiderado, incluso, recurrido ante el Tribunal Contencioso Administrativo a través de una demanda de plena jurisdicción. Además, que la etapa procesal para ejercer su derecho de defensa se dio con la notificación de la Resolución N°187 de 21 de marzo de 2023, tal como se aprecia de fojas 91 a 99 del expediente ejecutivo.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En atención a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 5 de la Ley N°38 de 2000, a través de la Vista N°1489 de 11 de septiembre de 2024, el Procurador de la Administración emitió concepto en relación con la presente Excepción de Ineficacia del Título Ejecutivo, opinión de la cual se destaca lo siguiente:

> "Como ya mencionamos en párrafos precedentes, por conducto de la Certificación 1048/CT/DRH.DRC expedida el 28 de diciembre de 2015, el Departamento de Registro y Control de Recursos Humanos del Ministerio de Salud certificó que Laura Inés Porcell Méndez se encontraba como médico residente en la especialización de Dermatología dentro del período comprendido entre el 1 de junio de 2013 al 31 de mayo de 2016, nombrándose en el Hospital Santo Tomás devengando un salario mensual de...(B/.1,660.00), agregándose además que a la finalización de su formación como Médico Residente, el Ministerio de Salud procedería a nombrarla en una plaza permanente, siendo así que a través del Decreto 64 de 22 de marzo de 2016, Laura Inés Porcell Méndez fue nombrada en la Región de Salud de Panamá Oeste como Médico Especialista III (Dermatología), con un sueldo mensual de...(B/.1,895.00).
>
> Ahora bien, al proceder a efectuar una revisión integral tanto del cuaderno judicial y del expediente ejecutivo, no se aprecia el contrato respectivo que debió haber suscrito Laura Inés Porcell Méndez y el Ministerio de Salud, a fin de pactar las cláusulas que obligasen a ésta a desempañarse como médico especialista, una vez terminara su formación como especialista en Dermatología; sin embargo, visible a fojas 70-72 del expediente ejecutivo, sí constan las pautas y requisitos establecidos para todo lo relacionado al Concurso de Residencias Médicas 2013, las cuales Porcell Méndez al participar en el mismo, aceptó sin restricciones algunas, siendo así que debía ser de su entero conocimiento el compromiso que adquiría de prestar sus servicios como Médico Especialista III (Dermatología), en la Región de Salud de Panamá Oeste, por un período no menor al doble del tiempo de duración de la residencia médica que le fue financiada.

> Por otra parte, consta dentro del infolio ejecutivo el Decreto 671 del 16 de julio de 2013, por medio del cual, a razón de una plaza ganada por concurso, se nombró a Laura Inés Porcell Méndez en el Hospital Santo como Médico Residente III (Dermatología), dentro del período comprendido entre el año 2013 a 2017, nombramiento el cual la prenombrada aceptó y ejerció durante el tiempo establecido.
> ...
> Es así que como quiera que Laura Inés Porcell Méndez incumplió con lo pactado y luego de llevar a cabo el trámite correspondiente, el Juzgado Ejecutor de la entidad acreedora, por conducto del Auto 035-2024 del 8 de mayo de 2024, libró mandamiento de pago en contra de la prenombrada por el monto de...(B/.57,677.61)." (Cfr. fs. 32-38 del expediente ejecutivo).

IV. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

Con fundamento en el numeral 4 del artículo 97 del Código Judicial, que establece que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia conocerá *"De las apelaciones, excepciones, tercerías o cualquier incidente en los procesos por cobro coactivo"*, este Tribunal se dispone a resolver la excepción de Ineficacia del Título Ejecutivo presentada por el apoderado judicial de la señora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ, dentro del proceso ejecutivo, por cobro coactivo, que a la misma le sigue el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud.

En ese sentido, del expediente que contiene dicho proceso ejecutivo, cuya copia autenticada fue aportada y admitida por la Sala Tercera en el Auto de Pruebas N°331 de 10 de octubre de 2024, se desprende lo siguiente:

Que el 3 de abril de 2013, el Ministerio de Salud y el Hospital Santo Tomás anunciaron que abrían a concurso, entre otras, una plaza para la especialidad de Dermatología para cubrir, al finalizar la residencia, la provincia de Panamá Oeste. En dicha convocatoria se establecieron las bases del concurso, siendo una de éstas la siguiente:

> "Los aspirantes que ganen las plazas del MINSA deberán firmar un contrato en el que se comprometen a prestar los servicios como médicos especialistas por un plazo no menor al doble del tiempo que dure la residencia. La ubicación de las Regiones de Salud de los ganadores se hará tomando en cuenta el mejor puntaje." (Cfr. f. 72 del antecedente).

Ese concurso inició el 2 de abril y finalizó el 3 de mayo de 2013. Transcurrida esta fecha, mediante la Nota N°325/CIDI/HST de 9 de mayo de 2013, la Coordinadora Institucional de Docencia e Investigación del Hospital Santo Tomás envió a la Jefa de Recursos Humanos del Ministerio de Salud diez (10) expedientes originales de los médicos que resultaron ganadores para las plazas de residencias médicas ofertadas por el Ministerio de Salud para laborar en las diferentes regiones de salud, entre las cuales se menciona a la doctora LAURA PORCELL, para la especialidad de Dermatología, por el período comprendido del 1 de junio de 2013 al 1 de mayo de 2017, en la Región de Salud de Panamá Oeste (Cfr. f. 69 del antecedente).

En virtud de lo anterior, mediante el Decreto N°671 de 16 de julio de 2013, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud nombró de manera interina a LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ, como Médico Residente III (Dermatología), con sueldo mensual de B/.1,200.00, a partir del 1 de junio de 2013 al 31 de mayo de 2017 (Cfr. fs. 24-25 del antecedente).

En la Certificación N°1048/CT/DRH-DRC del 28 de mayo de 2015, suscrita por el Departamento de Registro y Control de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, se hace constar lo que a continuación se cita:

> "Que la doctora LAURA INÉS PORCELL M. (...) se encuentra como residente en la Especialización de Dermatología, con una duración del 1 de junio de 2013 al 31 de mayo de 2016.
>
> Se nombra permanente (asignada mediante concurso) en la posición No.80991, planilla No.02, desde el 1 de junio de 2013 a la fecha, última en que culmina su Residencia Médica en el Hospital Santo Tomás devengando un salario mensual de B/.1,660.00.
>
> A la finalización de su formación como Médico Residente, el Ministerio de Salud procederá a nombrarla en una plaza permanente, en cumplimiento del Contrato suscrito entre la Doctora LAURA I. PORCELL M., y esta Institución." (Cfr. f. 2 del antecedente).

En cumplimiento de lo pactado, a través del Decreto N°64 de 22 de marzo de 2016, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, nombró permanente a LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ, como Médico Especialista III

(Dermatología), posición N°28715, planilla 44, con un sueldo mensual de B/.1,895.00 (Cfr. fs. 7-9 del antecedente).

No obstante, en Nota del 12 de diciembre de 2016, dirigida al director de la Región de Salud de Panamá Oeste, la misma manifestó lo que sigue:

> "He recibido aviso de nombramiento para el próximo mes de enero de parte del Ministerio de Salud. Sin embargo, debo informar que lamentablemente no podré aceptar la posición que me ofrecen ya que desde el mes de septiembre de 2016 me comprometí formalmente, mediante contrato laboral mínimo de un año, a ejercer como Dermatóloga en una Clínica privada que reorganizó su estructura para incluirme dentro de su equipo médico.
>
> Debido a que contraje nupcias en el mes de marzo de 2016 y soy sustento del hogar conjuntamente con mi esposo, me vi en la necesidad de gestionar un trabajo como Médico general inmediatamente terminé mi residencia en el Hospital Santo Tomás el día 30 de mayo de 2016. Y luego cuando obtuve mi idoneidad igualmente tuve que buscar empleo en clínica privada para generar los ingresos que me permitieran hacer frente a mis obligaciones económicas en el hogar.
>
> Por lo anterior, me veo en la necesidad de rechazar el nombramiento que me ofrece el Ministerio de Salud. Agradezco sinceramente la oportunidad que me brindan." (Cfr. f. 6 del antecedente).

Dada la respuesta de la doctora PORCELL MÉNDEZ, la Jefa de Recursos Humanos de la Región de Salud de Panamá Oeste, por conducto de la Nota N°461/DRH/RSPO/16 de 14 de diciembre de 2016, comunicó a la Directora de Recursos Humanos del Ministerio de Salud que la doctora PORCELL no había aceptado el cargo; y esta última dirigió la Nota N°DRH-AL-013-2017 de 6 de enero de 2017 al Director de la Oficina de Asesoría Legal de la entidad, en la cual lo puso en conocimiento de los hechos y le remitió la documentación respectiva para que se realizara la evaluación del caso y se procediera con gestión debida para el cobro coactivo (Cfr. f. 1 del antecedente).

Como consecuencia de lo expuesto, el Ministro de Salud dictó la Resolución N°187 de 21 de marzo de 2023, a través de la cual resolvió lo siguiente:

> "ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO, de las obligaciones asumidas por la Doctora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ (...) consistente en el compromiso de prestar sus servicios como Médico Especialista III (Dermatología), en la Región de Salud

de Panamá Oeste, por un período no menor al doble del tiempo de duración de la residencia médica que le fue financiada.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR a la Doctora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ (...) el pago a favor del Tesoro Nacional, por el monto total de... (B/.52,434.19), en concepto de reembolso por las sumas de dinero percibidas durante su formación profesional financiadas por EL ESTADO.

ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR a la Doctora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 89 de 22 de marzo de 2007, cuenta con el término de 30 días calendario, para proponer arreglo de pagos o cancelar el total del monto adeudado, el cual había sido debidamente certificado por la Sección de Planillas de la Dirección de Recursos Humanos.

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR a la Dirección de Recursos Humanos, que remita a la Dirección de Finanzas, copia autenticada de la presente Resolución una vez ejecutoriada, junto con copia del expediente, a fin de que esta unidad administrativa financiera genere una cuenta por cobrar a cargo de la Doctora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ...y solicite el cobro coactivo para la recuperación de los créditos a favor del Tesoro Nacional.

ARTÍCULO QUINTO: ADVERTIR que contra la presente Resolución procede el Recurso de Reconsideración, el cual podrá ser interpuesto dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.
(...) (Cfr. fs. 80-90 del antecedente).

Cabe señalar que, del citado acto administrativo, la doctora PORCELL MÉNDEZ se notificó el 11 de abril de 2023, luego de lo cual presentó recurso de reconsideración ante el Ministro de Salud, siendo el mismo resuelto a través de la Resolución Administrativa N°665 de 31 de agosto de 2023, que mantuvo en todas sus partes la Resolución N°187 de 21 de marzo de 2023 (Cfr. fs. 92, 96-99 y 105-107 del antecedente).

Mediante Proveído N°003-2017 de 13 de marzo de 2017, el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud ordenó darle trámite a la solicitud de proceso ejecutivo, por cobro coactivo, presentada por la Dirección Nacional de Recursos Humanos. No obstante, luego de adelantar las diligencias respectivas, el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud, mediante el Auto N°009-2018 de 12 de diciembre de 2018, resolvió no admitir la solicitud de cobro coactivo contra la doctora PORCELL (Cfr. fs. 10 y 73-75 del antecedente).

Posteriormente, se emitió el Auto de Saneamiento N°143-2021 de 11 de octubre de 2021, mediante el cual se ordenó el saneamiento del expediente con el fin de continuar con el trámite respectivo (Cfr. fs. 79-82 del antecedente).

A través de la Nota N°160-2022-DRC-SP de 1 de julio de 2022, la Sección de Planillas del Ministerio de Salud certificó que a la doctora LAURA PORCELL MÉNDEZ, con el cargo de Médico Residente, durante el período comprendido de junio de 2013 a mayo de 2017, planilla 44, posición 28715, se le remuneró, en concepto de salarios, el monto de B/. 52,434.19 (Cfr. fs. 85-86 del antecedente).

A seguidas, el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud dictó el Auto de Mandamiento de Pago N°035-2024 de 8 de mayo de 2024, por cuyo conducto libró mandamiento de pago por la vía ejecutiva a favor del Ministerio de Salud, contra la señora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ, por el monto de B/.52,434.19, en concepto de incumplimiento de contrato, a lo que se adiciona el 10% de dicha cuantía para los gastos administrativos del proceso, haciendo un total de B/.57,677.61 (Cfr. f. 115 del antecedente).

En esa misma fecha, la entidad ejecutante emitió el Auto de Secuestro N°036-2024, por medio del cual decretó el secuestro de todos los bienes muebles e inmuebles susceptibles de esa medida cautelar, por la suma mencionada en el párrafo anterior (Cfr. f. 116 del antecedente).

Y es entonces, cuando la demandada dentro de este proceso ejecutivo por cobro coactivo, a saber, la señora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ, por intermedio de su apoderado judicial, interpone la excepción de Ineficacia del Título Ejecutivo, bajo estudio, la cual ha sido fundamentada en treinta y nueve (39) hechos, de los cuales se desprende, sin lugar a dudas, que lo cuestionado por la parte actora a través de este mecanismo procesal, es la presunta ilegalidad de la Resolución Administrativa N°187 de 21 de marzo de 2023, mediante la cual el Ministro de Salud declaró el incumplimiento de las obligaciones asumidas por la doctora PORCELL MÉNDEZ, la cual consistía en el compromiso de prestar sus servicios como Médico Especialista III (Dermatología) en la Región de Salud de

Panamá Oeste, por un período no menor al doble del tiempo de duración de la residencia médica que le fue financiada.

Así, acota esta Magistratura que en esta excepción de Ineficacia del Título Ejecutivo se debaten supuestas irregularidades suscitadas dentro del procedimiento administrativo que dio lugar a la emisión de la citada Resolución Administrativa N°187 de 21 de marzo de 2023, motivo por el cual se alega violación del debido proceso legal. Obsérvense algunos de estos hechos:

> "Vigésimo Quinto: Es evidente que al iniciarse una causa administrativa en la cual se omitió dictar resolución de acogimiento, que permitiera a su vez la participación activa de nuestra representada en función de su derecho al contradictorio y a la generación y aportación de pruebas como elemento medular del principio del debido proceso, se incurrió en graves vicios de ilegalidad que inciden en la Ineficacia del Título Ejecutivo con el cual ahora se pretende ejecutar a nuestra representada. Esta causa iniciada administrativamente se ejecutó con la participación única del Ministerio de Salud a través de los departamentos de Recursos Humanos, Asesoría Legal y Juzgado Ejecutor, pero prescindiendo de la participación de la hoy excepcionante, que se avoca en esta oportunidad a proceder dentro del término legal con la introducción de dicha excepción de ineficacia del título ejecutivo.
>
> Vigésimo Sexto: El surgimiento de documento que hoy día se constituye en Título Ejecutivo para ejecutar un mandamiento de pago en contra de nuestra representada, derivó de omisiones de preceptos legales que rigen los actos administrativos como, por ejemplo, el Artículo 36 de la Ley 38 de 2000, que hace alusión a que dichos actos no podrán emitirse con infracción de una norma jurídica vigente, ya que disponerse de la orden de devolver el total de los pagos recibidos por la Dra. Laura Porcell cuando fungió y ejerció como Médico Residente en el Hospital Santo Tomás en el período comprendido entre el 01-junio-2013 y el 31-mayo-2016, en virtud del nombramiento que ésta se le hiciera formal y legalmente mediante el Decreto Número 671 del 16 de julio de 2013, expedido por el entonces Presidente de la República y el correspondientes Ministro de Salud, desconoció aquellas consideraciones establecidas y consignadas en la Ley 43 de 30 de abril de 2023, 'Que regula la práctica profesional de los médicos internos y residentes', vigente al momento en que la Dra. Laura Inés Porcell Méndez se encontraba nombrada por conducto del Decreto Número 671 del 16 de julio de 2013.
>
> Vigésimo Octavo: (...) De ahí que, reiteramos, la Resolución Administrativa No.-187 del 21 de marzo de 2023, que ahora sirve de título ejecutivo, se formó con abiertos, claros y evidentes actos irregulares y aislados de la legalidad, que pretende en este momento servir de base para el cobro y devolución absurda de los emolumentos que percibió nuestra representada como médico en el Sector Público, siendo legal dichos pagos al tenor de las normas vigentes en aquel entonces.

> Vigésimo Noveno: Las actuaciones que desembocaron en la emisión de la Resolución Administrativa No.-187 del 21 de marzo de 2023, que ahora sirve de título ejecutivo, iniciaron de oficio con la prescindencia de participación de la Dra. Laura Porcell, en torno a poder hacer descargos a esa pretendida cobranza o requerimiento de devolución de sumas pagadas por sus servicios prestados como médico, lo que la hace un título ineficaz. El artículo 64 de la Ley 38 de 2000 así lo prevé y dispone, no se evidencia en aquel expediente que los participantes en aquel desarrollo administrativo (Recursos Humanos, Asesoría Legal y Juzgado Ejecutor), hayan siquiera dispuesto de la emisión de una resolución que acogiera la acción como tal con la consecuente oportunidad procesal a quien se tenía como sujeto pasivo en aquella causa, de que pudiera oponerse a la pretensión de la administración, de presentar pruebas y participar en su práctica y evacuación, creándose ahora un título ejecutivo a través del acto irregular e ilegal.
> (...)
> Trigésimo Tercero: El procedimiento administrativo en aquella causa incurrió en vicios de nulidad al tenor de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, por cuanto la emisión de la Resolución Administrativa No.187 del 21 de marzo de 2023, que ahora se constituye en Título Ejecutivo para el proceso que nos ocupa, se emitió inobservando los trámites que debieron surtirse, pues, en el expediente que contiene el proceso administrativo en el cual se ha seguido con el proceso por cobro coactivo, se aprecian las omisiones absolutas de trámites fundamentales, como lo es que, en todo caso que persiga la determinación de un incumplimiento de contrato como ha sido el punto medular e insistente del Ministerio de Salud por conducta de sus tres departamentos participantes (Recursos Humanos, Asesoría Legal y Juzgado Ejecutor), se le ha de correr traslado a la parte contra la cual se aspira a la obtención de esa declaratoria de incumplimiento, para que ésta cuente con la oportunidad de asumir su legítima defensa mediante la materialización del principio del contradictorio, la oportunidad para aportar y aducir pruebas, así como para participar en su evacuación, sin embargo, fue la constante en dicho proceso administrativo esa ausencia de tal prescindencia u omisión de tales trámites, que conllevan a la violación al principio del debido proceso legal." (Cfr. fs. 12-15 del antecedente).

Sin embargo, estos reparos formulados contra el citado acto administrativo no se debaten en la jurisdicción coactiva, como equivocadamente pretende la parte actora, sino en la vía gubernativa, a través de los recursos respectivos. Así lo dispone el artículo 1777 del Código Judicial, cuando al referirse a los procesos por cobro coactivo establece que, *"En estos procesos* ***no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa***".

Sobre el particular, existe uniforme jurisprudencia de la Sala Tercera. Como ejemplo de ello, se cita la parte medular de los siguientes fallos:

Sentencia de 30 de enero de 2018 (Expediente N°511-17)

"IV. DECISIÓN DE LA SALA

...

Analizadas las constancias procesales, advierte esta Sala que la pretensión de la recurrente es que se revise la ejecutoriedad del acto administrativo generador de la obligación de la sociedad, puesto que no consta en el expediente que la misma haya notificado por escrito al Tesorero Municipal sobre el retiro de las estructuras publicitarias, tal como lo dispone el artículo 86 de la ley 106 de 1973, **situación que no puede ser planteada dentro del proceso ejecutivo, en atención a lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial, ya que este tema debió ser tratado ante la Tesorería Municipal que dictó la certificación de reconocimiento de deuda, en la vía gubernativa y en última instancia, ante la Sala Tercera, por medio de los recursos contenciosos previstos para la anulación de los actos administrativos**.

El tenor del artículo 1777 del Código Judicial es el siguiente:

...

En este contexto, el artículo 1780, en concordancia con el artículo 97, numeral 4, ambas normas del Código Judicial, atribuye a esta Sala en los procesos ejecutivos el conocimiento en única instancia de las apelaciones, incidentes, excepciones, tercerías y nulidades que fueren presentadas en las ejecuciones.

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

Al no fundamentarse el recurso de apelación por actuaciones del Juez Ejecutor ni por hechos originados dentro del proceso ejecutivo, lo procedente es declarar NO VIABLE el recurso presentado.

...".

Sentencia de 1 de diciembre de 2021 (Expediente N°91384-2020)

"IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

...

Excepción de Ineptitud de Título y Falsedad del mismo

...

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...

...

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."

Sentencia de 15 de abril de 2008 (Expediente N°379-07)

"I. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el presente litigio.

Conforme se desprende en autos, el proceso ejecutivo por cobro coactivo tiene su origen en el acto administrativo contenido en la Resolución N° PC N°362-04 de 21 de junio de 2004, emitido por Pleno de Comisionados de la Antigua Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (hoy Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Libre Competencia), mediante el cual se sanciona a la empresa MON, S.A. con una multa de B/2,600.00 por haber incurrido en infracción a las normas de protección al consumidor. Esta decisión fue confirmada por el mismo ente, luego de la interposición del recurso de reconsideración, a través de la Resolución N° PC-1002-05 del 23 de mayo de 2005, dictada por el Pleno de Comisionados de la CLICAC.

La empresa en cuestión, una vez iniciado el proceso ejecutivo, propone un incidente de nulidad por falta de notificación legal del documento que presta mérito ejecutivo, es decir, las resoluciones que se señalan en el párrafo que antecede, explicando que la notificación del acto confirmatorio no se realizó conforme a derecho. En otras palabras, fundamenta su nulidad en la falta de ejecutoriedad del acto administrativo que sirve de base para el proceso ejecutivo.

Analizadas las constancias procesales, advierte esta Sala que la pretensión del demandante es que se revise la ejecutoriedad del acto administrativo generador de la obligación de la empresa y que fue decidido por la autoridad competente para ello, situación que no puede ser planteada dentro del proceso ejecutivo, en atención a lo dispuesto en el artículo 1777 del Código Judicial, ya que este tema debió ser tratado ante dicha autoridad que lo dictó, en la vía gubernativa y en última instancia, ante esta Sala, por medio de los recursos contenciosos previstos para la anulación de los actos administrativos.

...

Por consiguiente, 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 VIABLE el incidente de nulidad por falta de notificación legal, interpuesto por el licenciado Giovanni A. Fletcher H., actuando en nombre y representación de la empresa MON, S.A., dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de las Competencias."

Lo anterior, demuestra la improcedencia del examen de los argumentos expuestos por la parte actora, bajo la figura de una excepción de Ineficacia del

Título Ejecutivo, puesto que, se reitera, esto no corresponde ser dilucidado en la jurisdicción coactiva.

En este orden de ideas, conviene destacar que, tal como lo demuestran las constancias procesales, la ahora excepcionante interpuso un recurso de reconsideración contra la Resolución Administrativa N°167 de 21 de marzo de 2023, etapa procesal en la que hizo valer los reparos que trae a colación en la presente excepción de Ineficacia del Título Ejecutivo, medio de impugnación que fue decidido a través de la Resolución Administrativa N°665 de 31 de agosto de 2023, la cual mantuvo en todas sus partes el citado acto administrativo (Cfr. fs. 96-99 del antecedente).

Inclusive, luego de agotar la vía gubernativa, la parte actora presentó una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para que se declarara nula, por ilegal, la Resolución Administrativa N°167 de 21 de marzo de 2023, su acto confirmatorio y para que se hicieran otras declaraciones. Sin embargo, la misma no fue admitida por el Magistrado Sustanciador mediante Auto fechado 15 de noviembre de 2023, decisión que fue confirmada por el resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera a través del Auto fechado 5 de marzo de 2024 (Expediente N°119021-2023).

Todos estos hechos demuestran que la parte actora tuvo la oportunidad de impugnar la legalidad del citado acto administrativo en la vía gubernativa y en la vía Contencioso Administrativa, que son las esferas competentes para solventar las argumentaciones que ahora se traen a colación a través de una excepción.

Al no haberse declarado lo contrario, la citada Resolución Administrativa N°167 de 21 de marzo de 2023, emitida por el Ministerio de Salud, goza del principio de presunción de legalidad a que hace referencia el artículo 46 de la Ley N°38 de 2000, al establecer que: *"Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual,* ***tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus***

62

efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes...".

Al respecto, en la doctrina se indicado, "*...existe el principio llamado de la presunción de legalidad, según el cual* ***las leyes y los actos administrativos se consideran ajustados a derecho mientras no se demuestre lo contrario****. En la práctica este principio se traduce en que los actos mencionados deben ser obedecidos, tanto por las autoridades como por los particulares, desde el momento en que comienza su vigencia y* ***mientras no sean declarados inconstitucionales o ilegales por la autoridad competente, o no pierdan su vigencia por otra causa***" (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo. Editorial Temis, S.A., Bogotá-Colombia 2008. Pág. 312) (La negrilla es nuestra).

En consecuencia, la Resolución Administrativa N°187 de 21 de marzo de 2023, mediante la cual el Ministro de Salud declaró el incumplimiento de las obligaciones asumidas por la doctora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ, la cual consistía en el compromiso de prestar sus servicios como Médico Especialista III (Dermatología) en la Región de Salud de Panamá Oeste, por un período no menor al doble del tiempo de duración de la residencia médica que le fue financiada, se encuentra en firme y ejecutoriada, por lo que presta mérito ejecutivo, de conformidad con el numeral 4 del artículo 1779 del Código Judicial, para que el Juzgado Ejecutor de la referida entidad pública pueda exigir a la prenombrada el cumplimiento de dicha obligación.

En este escenario y manteniendo la uniformidad de los criterios acogidos por este Tribunal, lo procedente es declarar no viable la presente excepción de Ineficacia del Título Ejecutivo.

PARTE RESOLUTIVA

Por las consideraciones previamente expuestas, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por

63
A

autoridad de la Ley, **DECLARA NO VIABLE** la excepción de Ineficacia del Título Ejecutivo, presentada por el licenciado Tony Johnny Anderson Moreno, actuando en nombre y representación de la señora LAURA INÉS PORCELL MÉNDEZ, dentro del proceso ejecutivo, por cobro coactivo, que el Juzgado Ejecutor del Ministerio de Salud le sigue a la misma, y ORDENA el levantamiento de la suspensión del remate.

Notifíquese,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
NOTIFÍQUESE HOY 11 DE febrero
DE 20 25 A LAS 8:26 DE LA mañana
A Procuradora de la Administración
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 352 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 10 de febrero de 20 25

SECRETARIA