

Panamá, 12 de septiembre de 1996.

Su Excelencia  
Nitzia R. de Villarreal  
Ministra de Comercio e Industrias.  
E. S. D.

Respetada Señora Ministra:

En cumplimiento de nuestras funciones, y en especial como consejeros jurídicos de los servidores públicos administrativos, complácenos ofrecer respuesta a su Consulta, contenida en el Oficio seriado D.M:1372-96; calendado el 19 de agosto pasado.

En el exhorto proferido, su Despacho nos consulta lo siguiente:

"Cualquier funcionario del Ministerio de Comercio e Industrias puede ocupar el cargo de Juez Ejecutor, o si es necesario que esta persona sea licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, debido a las delicadas funciones que el mismos debe llevar a cabo."

Al revisar la presente Consulta, debemos analizar ciertos principios jurídicos, a saber:

#### I. Jurisdicción.

Adentrarnos en una acepción de jurisdicción, resulta complejo debido a las múltiples denominaciones y estudios que se han elaborado respecto al tema; más casi todas las corrientes doctrinales, preconizan la potestad pública inherente de conformidad con la ley.

Subdivídese este axioma jurídico en los siguientes elementos:

A. Notio: Es el dominio ejercido para conocer los asuntos atribuidos a los órganos judiciales.

B. Vocatio: Es la capacidad de compeler a las partes para que ejerzan su derecho a la acción y a la oposición.

C. Iudicium: Este elemento es comprendido como la decisión o fallo que pone fin al litigio o causa.

D. Imperium: Es la potestad de usar la fuerza pública para hacer efectiva las decisiones judiciales.

En si, todos estos elementos constituyen la figura de la jurisdicción.

## II. Jurisdicción Coactiva.

En el significado más general, podremos describirla como la potestad pública con que la ley confiere a un funcionario administrativo, el cual pretende solucionar los conflictos surgidos entre la voluntad subjetiva y la norma objetiva, a través de la fuerza apremiante.

El enfoque orgánico y material lo define con gran exactitud el autor Gustavo Humberto Rodríguez al expresar que podemos comprender desde un punto de vista orgánico el funcionario que la ejerce y la jurisdicción coactiva como:

"El conjunto de funcionarios estatales investidos por la Ley de competencia para tramitar la ejecución forzada de acreencia o deudas fiscales.

Y desde el sentido material, es la función misma de carácter jurisdiccional, destinada a realizar tales ejecuciones."

Nos encontramos ante una jurisdicción especial y la misma no se circunscribe en forma absoluta a los cuatro elementos constitutivos de la jurisdicción, mencionados con antelación; al respecto el Doctor Pedro A. Barsallo corrobora lo expresado en los términos siguientes:

"La jurisdicción coactiva, desde ese punto de vista de jurisdicción especial que es, constituye una situación extraordinaria por razón de un privilegio que se le confiere a organismos estatales para la recaudación de impuestos, contribuciones o tasas, produciéndose así, el raro fenómeno en el Derecho Procesal de un juicio dentro del procedimiento civil sin el ejercicio de la Acción; de un proceso contencioso sin la figura del demandante y de un auténtico ejercicio de la jurisdicción a cargo de un funcionario administrativo, al cual se le coloca en la singular situación de ejercer las funciones de juez y tener derecho de

ejecutante." Revista Lex, sep-dic de 1975, pág 152.)

### III. Delegación de la Jurisdicción Coactiva:

En el caso que nos compete, la Ley No.38 de 8 de noviembre de 1977, que modifica el artículo 2o. del Decreto de Gabinete No.225 de 16 de julio de 1969, establece en su artículo primero:

"El artículo 2o. del Decreto de Gabinete No. 225 de 16 de julio de 1969 quedará así:

Artículo 2o.: De acuerdo con la política definida por el Organo Ejecutivo, el Ministerio de Comercio e Industrias, tendrá a su cargo la planificación, organización, coordinación, dirección y control de las actividades.

- a) Tendientes a hacer posible la creación desarrollo y expansión de la industrias en el país;
- b) Tendientes al desarrollo, reglamentación y control de las actividades comerciales y de seguros; y
- c) Relacionadas con la investigación y aprovechamiento de los recursos minerales y pesqueros del país.

El Ministerio de Comercio e Industrias, tendrá jurisdicción coactiva, la que será ejercida por el Ministerio quien podrá delegar esa facultad en cualquier servidor público de la Institución. (El subrayado es nuestro)

Observamos, que en el caso del Ministerio de Comercio e Industrias la Ley lo ha investido con la jurisdicción coactiva, la cual es ejercida por el Ministro, quien está facultado para delegar dicha Jurisdicción en cualquier servidor público de su institución. Comprendiendo del término delegar, como la acción de dar una persona a otra la jurisdicción que tiene por su dignidad u oficio, para que haga sus veces, o conferir su representación.

Por ende, la jurisdicción coactiva que es potestativa, en el caso en mención, de la Ministra de Comercio e Industrias, podrá ser delegada en un funcionario que esté bajo su cargo, el cual es denominado Juez Ejecutor.

### IV. El Juez Ejecutor.

Como se ha podido demostrar, el Juez Ejecutor, es un funcionario público al cual el titular de la cartera, le otorga la facultad jurisdiccional establecida por ley. Es apreciable, que el juez ejecutor, posee una dualidad excepcional, debido a que es un funcionario de la administración y materialmente ejerce la judicatura.

Entre sus principales funciones, encontramos que éste debe gestionar la ejecución forzada de los títulos ejecutivos, y en consecuencia es considerado tanto juez como ejecutante.

Debido a que el juez ejecutor se encarga de hacer efectivas las obligaciones a favor, en este caso del Ministerio, éstas deben gestionarse por medio de los Procesos de Ejecución, establecido en el Título XIV del Libro II del Código Judicial. Esta información se comprueba en el primer párrafo del artículo 1801 sobre el cobro coactivo que a la letra dice:

"Los funcionarios públicos, los Gerentes y Directores de entidades autónomas y semiautónomas y demás entidades públicas del Estado 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..." (El subrayado es nuestro).

#### V. Consideraciones sobre el Juez Ejecutor.

El juez ejecutor, debe ser funcionario público, en el cual se delega la jurisdicción coactiva potestativa del jefe de la institución, más, esta delegación debe recaer en un funcionario apto para tan delicadas funciones; como es velar por la integridad del patrimonio ministerial, y por consiguiente del propio Estado.

Cabe entonces, analizar ciertos artículos del Código Judicial debido a que, pese a su especialísima función, éste procederá de acuerdo a la normativa procesal para obtener los fines que demanda su investidura.

"Artículo 1801 (párrafo segundo).

"En los procesos por cobros coactivos el funcionario ejercerá las funciones de juez y tendrá como ejecutante la Institución pública en cuyo nombre actúa." (El subrayado es nuestro).

La disposición citada, confiere funciones del Juez al

funcionario público ejecutor, por consiguiente, el mismo queda circunscrito en la normativa del Título VIII que versa sobre los deberes, responsabilidades y facultades de los Magistrados y Jueces. Por ende, éste debe reunir requisitos generales establecidos para ejercer dichas funciones.

Otro aspecto que debemos considerar, es el que consigna el artículo 1805 del referido Código, que versa así:

"Cuando haya que practicar alguna diligencia fuera del lugar de circunscripción el funcionario ejecutor podrá comisionar a otro funcionario de su misma clase y categoría y a los Jueces Municipales de las respectivas localidades. En estos procesos no habrá condena en costas, salvo las relativas a gastos de cobranza coactiva. (El subrayado es nuestro.)"

Nos llama poderosamente la atención, el hecho de la posibilidad de comisionar, entendiéndose como tal, el mandato o facultad de una persona hacia otra, para que ejecute algún encargo o atienda algún negocio, en consecuencia, esta figura legal se encuentra regulada en el Título IX, Capítulo I del Código Judicial, y en específico, nos interesa lo expuesto en el artículo 205 que expresa:

"Los jueces pueden comisionar a la autoridades judiciales, que sean de la misma o de inferior categoría, a los Alcaldes y Corregidores para llevar a cabo las diligencias en que aquellos no puedan actuar por sí mismo; pero le es prohibido comisionar para la práctica de pruebas que deben practicarse en el mismo lugar de su residencia." (El subrayado es nuestro).

Colijase entonces, que el acto de comisionar que desarrolla el artículo 1805 en cuanto al funcionario ejecutor, hermenéuticamente, debe delimitarse en la normativa del artículo antes referido. Luego, se infiere que los Jueces Municipales son de igual o inferior categoría que el funcionario ejecutor.

## VI. Conclusiones.

Analizada la naturaleza, fuente y normatividad que se vincula con la figura del Juez Ejecutor, podemos concluir afirmando que:

A. La jurisdicción coactiva es una facultad inherente a la Ministra de Comercio e Industrias, la cual podrá delegarla en un funcionario público adscrito a ese ministerio, mas por la naturaleza de las funciones a desempeñar deberá satisfacer las aptitudes esenciales para tal función.

B. Como ha quedado establecido, el funcionario en que se delega la jurisdicción coactiva, tiene como función primaria ejecutar las obligaciones vencidas a favor del Estado, por ende, éste utilizará las normas procedimentales vigentes para tales efectos. En consecuencia el Código Judicial le asigna funciones de Juez.

Por consiguiente es nuestro real entender, a través de la interpretación extensiva de la norma, que el funcionario executor deberá satisfacer los requerimientos comunes que establezcan en el Código Judicial para tales funciones.

Debido a la dualidad extraordinaria que presenta el ejercicio de las funciones de Juez Executor, para los efectos, éste deberá estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; además de ser abogado idóneo y estar supeditado al Decreto Ejecutivo No.26-A de 2 de septiembre de 1983 que aprueba el Reglamento Interno del Ministerio de Comercio e Industrias.

C. Por último, cabe acotar lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley No.9 de 18 de abril de 1984; reformada por la Ley No.8 de 16 de abril de 1993, "Por medio del cual se regula el ejercicio de la abogacía en Panamá", que reza:

"Artículo 14. Se prohíbe a los funcionarios administrativos, judiciales o del Ministerio Público aceptar o dar curso a memoriales o escritos que tengan relación con el ejercicio de la abogacía y no haya sido firmado o suscrito por un abogado, salvo los casos previstos en la Constitución y en las Leyes.

Se prohíbe a los Notarios Públicos protocolizar u otro documentos basados en minutas que no estén firmados por abogados, salvo que se trate de actos de carácter personal como lo son las enajenaciones, ventas y gravámenes de todos los bienes muebles o inmuebles de la propiedad personal.

Las actuaciones que se realicen en violación de la prohibiciones previstas en este artículo adolecerán de nulidad la cual puede ser

declarada de oficio a petición de partes interesadas." (El subrayado es nuestro).

Resulta evidente, que las actuaciones que realice el Juez Ejecutor en virtud de sus funciones, además de pertenecer a la esfera del derecho, deben considerarse como válidas, y por ende evitarse que sus actos sean considerados nulos.

Basado en todo lo antes expuesto, afirmamos el concepto de que no obstante la jurisdicción coactiva puede delegarse en cualquier funcionario público, éste debe cumplir ciertos requisitos, entre ellos ser abogado idóneo; esto es afianzado en la Sentencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema, de fecha nueve (9) de noviembre de 1970, que en su parte pertinente expresó:

"Quien no es idóneo para ejercer un cargo público determinado no puede ser designado para el mismo..."

En espera de haber agotado su interrogante, nos place sugerirle que por medio de los conductos reglamentarios pertinentes, se establezcan los requisitos para tan digna delegación.

Con las seguridades de mi consideración y respeto.

Atentamente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/18/cch.