



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de febrero de 2025

Nota C-039-25

Señor Ministro:

Ref.: Competencia del Juzgado Ejecutor y/o el procedimiento que debe seguir para la realización del cobro coactivo, dentro de las advertencias de vencimiento y/o incumplimiento de los Convenios en que actúa como enlace la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento a Inversiones.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota DM-N-0210-2025, recibida el día 4 de febrero de 2025, mediante la cual formula las siguientes interrogantes:

"¿Tienes el Juzgado Ejecutor competencia para ejecutar, a través de la Jurisdicción Coactiva, las resoluciones que emita la UNIDAD DE FIDEICOMISO Y SEGUIMIENTO A INVERSIONES (UFISI), sobre la Advertencia de un vencimiento y/o incumplimiento de un Convenio otorgado para la realización de un proyecto con un fin social, en la que se solicite la devolución del monto desembolsado en atención al Reglamento para el Cobro Coactivo y el Manual de Política de Cobro y demás normas vigentes?

En caso contrario nos indique cual (sic) es el procedimiento a seguir dentro de los esquemas de las garantías del debido proceso."

Esta Procuraduría, en relación a su primera interrogante, considera que el Juzgado Ejecutor carece de competencia para ejecutar, a través de la jurisdicción coactiva, las resoluciones que emita la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento a Inversiones (UFISI), sobre la advertencia de un vencimiento y/o incumplimiento de un Convenio otorgado para la realización de un proyecto con un fin social, en la que se solicite la devolución del monto desembolsado en atención al Reglamento para el Cobro Coactivo y el Manual de Política de Cobro y demás normas vigentes, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 15 de la Ley No.1 de 1984 (Fideicomisos), el artículo 9 de la Ley No.8 de 2015, el Manual Operativo del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, los artículos 17 y 18 de la Ley No.32 de 1984 (Contraloría General de la República) y los artículos 1 y 3.2 de la Ley No.67 de 2008 (Jurisdicción de Cuentas).

A Su Excelencia

JUAN CARLOS NAVARRO

Ministro de Ambiente

Ciudad

1 y 3.2 de la Ley...

Respecto a la segunda interrogante, este Despacho estima que, en cumplimiento de las garantías del debido proceso, el Ministerio de Ambiente debe someter a examen de la Contraloría General de la República, las cuentas con advertencia de vencimiento y/o incumplimiento, en virtud de lo dispuesto en los artículos 17, 18 y 75 de la Ley No.32 de 1984 (Contraloría General de la República) y los artículos 1 y 3.2 de la Ley No.67 de 2008 (Jurisdicción de Cuentas).

Es importante en primera instancia indicar, que la respuesta brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente, que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

- Sustento jurídico de la Procuraduría de la Administración:

I. Del Fideicomiso en Panamá.

El jurista colombiano Sergio Rodríguez Azuero, define fideicomiso como el "*negocio jurídico en virtud del cual se transfieren uno o más bienes a una persona (fiduciario), con el encargo de que los administre o enajene y con el producto de su actividad cumpla una finalidad establecida por el constituyente (fideicomitente), en su favor o en beneficio de un tercero (fideicomisario)*"¹.

Similar acepción contiene la Ley No.1 de 1984², *lex specialis* en Panamá, que en su artículo 1 destaca la presencia del fideicomitente (*titular inicial de los bienes o derechos que se transfieren*), el fiduciario (*receptor de la titularidad de los bienes o derechos que se transmiten*) y el fideicomisario (*beneficiario*), quienes pueden ser personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Esta norma permite que las instituciones públicas actúen como fiduciarios de los bienes por ella fideicomitados.

Resalta este Despacho, la utilización del verbo transferir³, en la definición de la Ley No.1 de 1984, de la cual se extrae que el fideicomiso no solo otorga la administración de los bienes o derechos al fiduciario⁴, en los términos contractuales establecidos, sino que en adición involucra el traspaso⁵ de la propiedad de los mismos, desvinculándolos del patrimonio del fideicomitente, acto que se entenderá irrevocable⁶, salvo pacto en contrario.

El artículo 15 de la Ley No.1 de 1984 dispone que los bienes o derechos del fideicomiso "*constituyen un patrimonio separado... independiente del patrimonio del fideicomitente, del fiduciario y del beneficiario*".

Ello permite...

¹ RODRIGUEZ AZUERO, Sergio. Contratos Bancarios. Biblioteca FELABAN. 4ta. edic. Bogotá, Colombia. 1990. pp. 626.

² Ley No.1 de 5 de enero de 1984, "Por la cual se regula el Fideicomiso en Panamá y se adoptan otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No.19971 de 10 de enero de 1984.

³ De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española, es: "Ceder a otra persona el derecho, dominio o atribución que se tiene sobre algo". <https://dle.rae.es/transferir?m=form>

⁴ Cfr. artículos 25 y 26 de la Ley No.1 de 1984.

⁵ Cfr. artículo 14 de la Ley No.1 de 1984.

⁶ Cfr. artículo 7 de la Ley No.1 de 1984.

Ello permite colegir que los bienes o derechos traspasados por el Ministerio de Ambiente, a favor del fideicomiso, aun cuando provienen del erario público, y tienen la calidad de bienes o fondos públicos, dejan de integrar el patrimonio del ministerio.

II. Del Ministerio de Ambiente.

El Ministerio de Ambiente, conforme el artículo 1 de la Ley No.8 de 2015⁷, fue creado para ejercer como rector "*en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la Política Nacional de Ambiente*", para lo cual ejercerá las atribuciones enumeradas en el artículo 2 ibídem, así como aquellas otras asignadas en leyes o reglamentos.

En lo pertinente a la jurisdicción coactiva, el artículo 9 del mismo instrumento jurídico concede dicha potestad al Ministerio de Ambiente, para el cobro específico de las sumas adeudadas a la entidad gubernamental, que cual recae en el ministro del ramo, quien podrá delegarla.

La facultad se encontraba en la Ley General de Ambiente⁸, en su versión inicial, como efectivamente señala el Ministerio, no obstante fue derogada con posterioridad por la Ley No.8 de 2015. En otras palabras, la jurisdicción coactiva fue excluida de la Ley No.41 de 1998 y reinserta al mundo jurídico por conducto de la propia Ley No.8 de 2015.

Consecuencia de lo expuesto en el párrafo anterior, preocupa a este Despacho, la utilización de instrumentos jurídicos no vigentes, dado que su fundamento de derecho descansa en el derogado artículo 13 de la Ley No.41 de 1998; razón por la cual se coincide con el criterio esbozado en su consulta, en cuanto a la necesidad de actualizar las Resoluciones No.AG-0285-2006⁹ y No.AG-0250-2010¹⁰, así como cualesquiera otras normas afectadas.

En otro aspecto, el Manual Operativo del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre¹¹, en el punto 4 "*Monitoreo y Evaluación (M&E)*" del Capítulo V "*Condiciones Previas para Desembolso*", asigna el desarrollo del "*Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación (SIM&E)*" y de los instrumentos básicos de supervisión a la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento a

Inversiones...

⁷ Ley No.8 de 25 de marzo de 2015, "Que crea el Ministerio de Ambiente, modifica disposiciones de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá y dicta otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No.27749-B de 27 de marzo de 2015.

⁸ Ley No.41 de 1 de julio de 1998, "General de Ambiente de la República de Panamá". Publicada en la Gaceta Oficial No.23578 de 3 de julio de 1998.

⁹ Resolución AG-0285-2006 de 20 de junio de 2006, "Que aprueba el Reglamento para el Cobro Coactivo de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y se dictan otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No.25594 de 24 de julio de 2006.

¹⁰ Resolución No.AG-0250-2010 de 2 de marzo de 2010, "Por medio de la cual se aprueba el documento técnico denominado Políticas de Cobro". Publicado en la Gaceta Oficial No.26506 de 7 de abril de 2010.

¹¹ Decreto Ejecutivo No.111 de 25 de julio de 2018, "Que crea el Consejo Directivo del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, y se adopta su Manual Operativo". Publicado en la Gaceta Oficial No.28578-A de 27 de julio de 2018.

Inversiones (UFISI)¹² del Ministerio de Ambiente, y requiere de la rendición de cuentas por parte de los beneficiarios, por conducto de reportes, informes de progreso o informes especiales, con periodicidad mensual. En concordancia con ello, la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento a Inversiones (UFISI) tiene entre sus funciones la de "preparar los informes técnicos y financieros relativos a la necesaria rendición de cuentas", de acuerdo al literal "i" del artículo 3 de la Resolución No.DM-0335-2018.

III. De la Rendición de Cuentas.

La Ley No.32 de 1984¹³, Orgánica de la Contraloría General de la República, en su artículo 17, señala que "*toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General*", distinguiendo entre "*todo servidor público o empleado de una empresa estatal*" (empleado de manejo) y "*toda persona que sin ser servidor público*" (agentes de manejo).

En el artículo 18 ibídem, aclara que la rendición de cuentas es "*el informe rendido por la persona a que se refiere el artículo anterior [empleado o agente de manejo], sobre la actuación relacionada con los fondos y bienes que recibe, maneje, custodie o administre, dentro de un período determinado*"; añadiendo en el artículo 75 de la citada Ley, que ningún empleado o agente de manejo será relevado de **responsabilidad patrimonial**, sin el finiquito expedido por la Contraloría General de la República.

Luego de este prolijo análisis, estima este Despacho que, en cumplimiento de las garantías del debido proceso, el Ministerio de Ambiente debe someter a examen de la Contraloría General de la República las cuentas con advertencia de vencimiento y/o incumplimiento.

Antes de finalizar, se debe señalar que la Ley No.67 de 2008¹⁴, conforme su artículo 1, instaura la Jurisdicción de Cuentas para "*investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y bienes públicos*", la cual se ejercerá para juzgar los reparos que surjan en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República (artículo 3.2 ibídem).

IV. Conclusión.

Esta Procuraduría concluye de la siguiente manera:

En relación...

¹² Resolución No.DM-0335-2018 de 23 de julio de 2018, "Por la cual se crea la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento a Inversiones del Ministerio de Ambiente". Publicada en la Gaceta Oficial No.28578-A de 27 de julio de 2018.

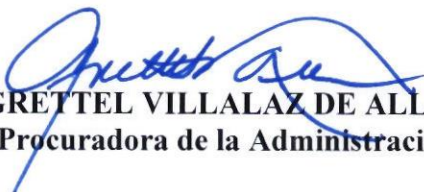
¹³ Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984, "Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República". Publicada en la Gaceta Oficial No.20188 de 20 de noviembre de 1984.

¹⁴ Ley No.67 de 14 de noviembre de 2008, "Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República". Publicada en la Gaceta Oficial No.26169 de 20 de noviembre de 2008.

1. En relación con la primera pregunta, se considera que el Juzgado Ejecutor carece de competencia para ejecutar, a través de la jurisdicción coactiva, las resoluciones que emita la Unidad de Fideicomiso y Seguimiento a Inversiones (UFISI), sobre la advertencia de un vencimiento y/o incumplimiento de un Convenio otorgado para la realización de un proyecto con un fin social, en la que se solicite la devolución del monto desembolsado en atención al Reglamento para el Cobro Coactivo y el Manual de Política de Cobro y demás normas vigentes, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 15 de la Ley No.1 de 1984 (Fideicomisos), el artículo 9 de la Ley No.8 de 2015, el Manual Operativo del Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, los artículos 17 y 18 de la Ley No.32 de 1984 (Contraloría General de la República) y los artículos 1 y 3.2 de la Ley No.67 de 2008 (Jurisdicción de Cuentas).
2. Respecto a la segunda interrogante, se estima que, en cumplimiento de las garantías del debido proceso, el Ministerio de Ambiente debe someter a examen de la Contraloría General de la República las cuentas con advertencia de vencimiento y/o incumplimiento, en virtud de lo dispuesto en los artículos 17, 18 y 75 de la Ley No.32 de 1984 (Contraloría General de la República) y los artículos 1 y 3.2 de la Ley No.67 de 2008 (Jurisdicción de Cuentas).

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-029-25

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa