



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 31 de agosto de 2022
Nota C-145-22

Licenciado

Héctor Enrique Aguilar D.

Ciudad.

Ref.: Deber de actualizar las Resoluciones en donde los Gerentes o directores delegan en los abogados el ejercicio de la jurisdicción coactiva, cuando aquellos abandonan el cargo.

Licenciado Aguilar:

Por este medio damos respuesta a su nota de 17 de agosto de 2022, mediante la cual consulta a esta Procuraduría lo siguiente:

“... si las entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la ley atribuya el ejercicio del cobro coactivo.

Están obligadas a actualizar las Resoluciones donde Los (**sic**) Gerentes o Directores delegan en los abogados a tramitar el Cobro Coactivo a través del Proceso ejecutivo, ya que tienen efecto general según el artículo 1777 del Código Judicial.

Que contengan procedimientos administrativos que puedan afectar derechos subjetivos o un interés legítimo.

En el evento que las entidades del Estado no actualicen las Resoluciones, en donde fue nombrado la actual gerente general de la institución, a través de Resolución, y la misma publicada en gaceta oficial, pueden incurrir en vicio de **nulidad** en los actos administrativos.

...

Motiva nuestra consulta ya que nos percatamos que una institución del Estado, en los Procesos por Cobro Coactivo, se están trabajando con la Resolución del Gerente General saliente, y no del Actual, que fue ratificado el 2 de julio de 2019, publicado en la gaceta oficial el 25 de julio de 2019.

...”

Sobre el particular debo expresarle que, a la Procuraduría de la Administración le corresponde, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, orgánica de esta entidad, “*servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto*”, presupuesto que no se cumple en la presente consulta, puesto que quien la hace es un particular; no obstante, con base en lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política, que consagra el derecho que tiene toda persona de presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular y de obtener pronta resolución, y en atención a lo señalado en el numeral 6 del artículo 3 de la citada Ley No.38 de 31

de julio de 2000, que establece la misión de esta institución de brindar orientación a los ciudadanos, procedemos a brindársela, en el sentido que más adelante externamos, indicándole que esta orientación no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico vinculante para la Procuraduría de la Administración.

Antes que todo, deseo aclarar que en la Gaceta Oficial número 28825-B de 25 de julio de 2019, la cual cita en su consulta, se publicó el nombramiento y la ratificación del licenciado **RAFAEL FUENTES**, para el cargo de Director General de la Dirección General de Contrataciones Públicas, y el de la licenciada **GLADYS BANDIERA PITTI**, para el cargo de Subdirectora General de la aludida entidad, pero resulta que la referida institución no tiene jurisdicción coactiva, para el cobro de sus créditos.

El reconocido jurista panameño, Pedro A. Barsallo, se refiere al *Proceso por Cobro Coactivo* señalando que, constituye una jurisdicción especial, agregando que esa especialidad “surge desde el momento en que estando esa especialidad relacionada con la jurisdicción ordinaria civil, no forma parte de ella, aunque su procedimiento, a falta de uno especial señalado para ello, es el mismo que el Código Judicial reserva para el juicio ejecutivo común. Por otro lado su ejercicio se confiere a funcionarios o a servidores públicos administrativos quienes de modo excepcional administran justicia, esto es, que ejecutan la función jurisdiccional¹”.

De esta definición se colige, que el cobro coactivo, o más bien, la jurisdicción coactiva, forma parte de las jurisdicciones especiales, ya que el legislador ha investido al Estado de jurisdicción especial, para el cobro de los créditos a favor de éste, el cual ejercerá sobre cualquier persona natural o jurídica.

En este sentido, el Proceso por Cobro Coactivo se encuentra regulado en el Capítulo VIII "Proceso por Cobro Coactivo" del Título XIV "Procesos de Ejecución", del Código Judicial, que abarca desde el artículo 1777 al 1785, inclusive, del referido cuerpo normativo.

El artículo 1777 del Código Judicial señala:

"Artículo 1777. Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a 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.

En los procesos por cobro coactivo el funcionario ejerce las funciones de juez y tendrá como ejecutante la institución pública en cuyo nombre actúa.

En estos procesos no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa.
..." (Subraya el Despacho).

De acuerdo a esta norma, el proceso por cobro coactivo es el mecanismo mediante el cual las entidades autónomas, semiautónomas y demás entidades públicas del Estado, ejercen la jurisdicción coactiva, y los funcionarios de estas entidades ejercen las funciones de juez.

¹BARSALLO J., Pedro A. *Revista Lex No. 2*, Imprenta Uuniversitaria, Panamá, septiembre-diciembre, 1975, página 151.

Con este vocablo se afirma que los actos del funcionario investido de la jurisdicción coactiva, son actos regidos por la atribución de Administrar Justicia, por lo tanto, son actos propiamente jurisdiccionales y además regidos por el Código Judicial.

En esta línea de pensamiento, el artículo 1780 del mismo Código Judicial aclara que, por ser actos jurisdiccionales, la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, conocerá de las apelaciones, incidentes, excepciones, tercerías y nulidades que fueren presentadas en la ejecución por cobro coactivo, correspondiéndole sustanciar y resolver tales incidentes, excepciones o tercerías.

Al funcionario se le reviste de jurisdicción, que es la facultad de administrar justicia, según lo indica el artículo 228 del Código Judicial, pero no debe comprenderse restrictivamente que esta facultad solamente la podrán ejercer los Jueces y Magistrados que pertenezcan al Órgano Judicial; ya que la misma potestad de decisión está reconocida legalmente a los funcionarios que la ley señala, como lo son los Jefes, Gerentes o Directores1 de las entidades públicas, quienes pueden delegar en otros servidores públicos la jurisdicción coactiva que la ley le ha conferido.

En este sentido, los gerentes y directores de entidades autónomas y semiautónomas delegan en los abogados de las instituciones respectivas, la jurisdicción coactiva, delegación que debe hacerse a través de un acto administrativo, mediante una Resolución motivada, a nombre del abogado delegado, quien debe tomar posesión del cargo, y a partir de la toma de posesión, se entiende realizada la notificación.

Esta Resolución es de carácter personal *-intuitu personae-* y no tiene carácter general *-erga omnes-* de manera que no es necesaria su publicación para que tenga eficacia, basta que se le notifique a la persona a quien se le delega la jurisdicción coactiva, tal como ocurre cuando se nombra al juez o magistrado. Ahora bien, si el gerente o director delega en un abogado la jurisdicción, y esa delegación se ha hecho con todos los rigores de la ley, la misma surte sus efectos hacia el futuro, mientras no sea revocada, no importa si después el que delega (el jefe, gerente o director) deja de ocupar el cargo.

Sobre este punto, en lo concerniente a la viabilidad jurídica que los gerentes y directores de instituciones autónomas y semiautónomas del Estado, deleguen el ejercicio de la jurisdicción coactiva que le confiere la ley, resulta oportuno traer a colación la Sentencia de 4 de abril de 2003, de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia que dijo:

“... ”

La Sala ha señalado que **la facultad de delegar funciones debe estar autorizada por la Ley**, como ocurre en el presente asunto, pues, no huelga reiterar que, de conformidad al artículo 11, numeral 7, de la Ley 41 de 1998, se faculta al Administrador General de la ANAM para delegar funciones, No obstante, ha dicho esta Superioridad ‘que la autoridad facultada por ley para delegar sus funciones cuenta con las siguientes limitaciones: sólo puede delegar atribuciones que posea, no puede delegar en bloque las (sic) todas las facultades que posea sino sólo una o determinadas funciones y no puede delegar las facultades que posea por delegación ...’ ”

De la citada jurisprudencia se infiere que, la posibilidad que los servidores públicos deleguen funciones en otros funcionarios es materia de reserva de ley, es decir, que necesariamente debe estar autorizada por una disposición de rango legal y, la delegación puede ser de una o

determinadas funciones, pero no todas (*en bloque*); delegación que debe cumplir con los requisitos legales, o sea, debe ser expresa y constar por escrito, sin que tenga vicios en su origen, en la preparación ni en la formación de la voluntad.

Refiriéndose a este tema, sobre los vicios en el origen, la preparación y formación de la voluntad, la Sentencia del 20 de mayo de 2019, cita al autor Agustín Gordillo, así:

“Sobre este punto, este Tribunal estima oportuno acotar que, en la doctrina, autores como Agustín Gordillo, sostiene lo siguiente:

‘...’

A) Vicios de tipo objetivo en la voluntad administrativa 7. Dentro de los vicios objetivos de la voluntad comprendemos tres hipótesis fundamentales: 1º) Vicios en el origen de la voluntad, 2º) vicios en la preparación de la voluntad, 3º) vicios en la formación de la voluntad. 1º) Vicios en el origen de la voluntad. La voluntad administrativa está viciada en su origen, total o parcialmente, cuando procede de un usurpador o de un funcionario de hecho. a) Funcionario de hecho es el que ocupa un cargo con nombramiento irregular (por algún vicio en el acto de nombramiento: Que el designado no reúna las condiciones exigidas por la ley; o que el acto mismo tenga vicios de forma, competencia, etc.); o estando suspendido en sus funciones; o habiendo caducado su nombramiento, etc. Se caracteriza porque ejerce la función bajo apariencia de legitimidad, 'under color of title.' Sus actos son válidos, si los administrados actuaron de buena fe; cuando los administrados que reciben los efectos del acto no han actuado de buena fe (es decir, conocían la irregularidad del nombramiento), el acto es anulable." (Subrayado nuestro).

Si la Resolución en la que se designa al funcionario que va a ejercer la jurisdicción coactiva, no adolece de ninguno de estos vicios, entonces se entiende que la misma, ha cumplido con los requisitos formales, y por lo tanto, continúa teniendo su eficacia, mientras no sea revocada por el jefe, gerente o director entrante.

Otra cosa distinta es el nombramiento de éstos (*jefe, gerente o director*), nombramiento que debe ser publicado en la Gaceta Oficial para que surta sus efectos legales, porque se trata de un nombramiento efectuado por el Órgano Ejecutivo, y una de las atribuciones que tiene el Presidente y el Ministro respectivo es el de “*Nombrar a los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las leyes respectivas*” (Cfr. artículo 184, numeral 11 de la Constitución Política).

De acuerdo a lo anterior, el artículo 1 de la Ley No.53 de 28 de diciembre de 2005, "*Que dicta normas para la modernización de la Gaceta Oficial y adopta otras disposiciones*" señala que los actos y normas que deben publicarse en la Gaceta Oficial son, entre otros, "*...las leyes, los decretos con valor de ley y los decretos y resoluciones expedidos por el Consejo de Gabinete o por el Órgano Ejecutivo.*" y las "*resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que tengan actos definitivos de interés general.*"

Mientras no sea publicado en la Gaceta Oficial el nombramiento de los jefes, gerentes y directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, dichos nombramientos no tienen ninguna eficacia jurídica, pero los actos realizados por los abogados a quienes se les ha delegado la jurisdicción coactiva, sí son válidos, si la respectiva delegación se dio cumpliendo las formalidades legales, *aunque posteriormente el funcionario delegante abandone el cargo.*

Así, si un gerente o director delega la jurisdicción coactiva en algunos de los abogados de la institución, y luego ese gerente o director deja de ocupar el cargo por cualquier causa, *la delegación que hizo no pierde su eficacia, si se dictó cumpliendo con las formalidades que señala la ley, y el abogado delegado puede continuar resolviendo el caso, aunque el delegante abandone el cargo,* ya que aquel está actuando en virtud de una delegación válida.

Solo si la Resolución dictada por el funcionario delegante – *a quien la ley le atribuye jurisdicción coactiva* – adolece de algunos de los vicios arriba expuestos (en el origen, la preparación o formación de la voluntad), entonces esa Resolución quedaría viciada, y puede ser impugnada por la vía que determina la ley, que puede ser a través de una excepción por falta de jurisdicción en mismo proceso por cobro coactivo, o a través del contencioso administrativo de nulidad, contemplado en la Ley No.135 de 1943.

En esta forma damos la orientación sobre la consulta formulada, reiterándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, para la Procuraduría de la Administración.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/gac
C-131-22