

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 783

Panamá, 29 de julio de 2009

**Proceso ejecutivo
por cobro coactivo.**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración.**

El licenciado Luis Raúl Quintero Pérez, en representación de **Desarrollo Turístico Vista Mar, S.A.**, interpone recurso de apelación dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor de la **Autoridad Nacional del Ambiente.**

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el negocio jurídico descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Sostiene la recurrente, Desarrollo Turístico Vista Mar, S.A., que el recurso de apelación que ha promovido tiene por objeto se deje sin efecto el auto 070-08 de 29 de octubre de 2008, mediante el cual el juzgado executor de la Autoridad Nacional del Ambiente ordenó el secuestro de una serie de bienes de su propiedad, aunque todavía no ha sido decidida por esa Sala la demanda contencioso administrativa que instauró ante la misma con el objeto de lograr la

declaratoria de nulidad, por ilegal, de la resolución AG-0677-2007 de 6 de noviembre de 2007, dictada en la vía gubernativa, y sobre la cual descansa la acción de cobro coactivo iniciada por la institución ejecutante.

En este sentido, expresa la apelante que mediante el auto 070-08, el juzgado executor de la Autoridad Nacional del Ambiente libró mandamiento de pago en su contra y cauteló bienes de su propiedad, sin que la resolución que dio lugar a dicha orden, la AG-0677-2007 de 6 de noviembre de 2007, estuviese ejecutoriada, por lo que tal proceder viola lo dispuesto en los artículos 995 y 1029 del Código Judicial.

Según la apelante, se encuentra en trámite el último recurso que dispone el código de procedimiento en lo que respecta a la declaratoria de ilegalidad de los actos administrativos emitidos por autoridades competentes, por lo que la entidad demandada debió esperar que se emitiera un pronunciamiento de la Sala Tercera sobre el fondo del asunto, para entonces proceder al cobro de la multa.

En virtud de lo expresado, solicita que hasta tanto haya un pronunciamiento en dicho proceso, se deje sin efecto el auto 070-08 de 29 de octubre de 2008, emitido por el Juzgado Executor de la Autoridad Nacional del Ambiente, y se ordene el levantamiento de las medidas precautorias que pesan sobre las propiedades de la sociedad. (Cfr. fojas 1 a 5 del cuaderno judicial de apelación)

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para este Despacho no le asiste razón a la recurrente, por cuanto que confunde la vía gubernativa con el proceso

contencioso administrativo y, en última instancia, con la actuación jurisdiccional del juzgado ejecutor de la Autoridad Nacional del Ambiente.

En nuestra legislación, la vía gubernativa o administrativa, así como la jurisdicción coactiva y la jurisdicción contenciosa administrativa, están debidamente separadas.

La vía gubernativa o administrativa, encuentra su regulación en la ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo común. Dicha ley en el numeral 112 de su artículo 201, define esta vía como el mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas, ejercido por la propia Administración Pública, y que está conformado por los recursos que los afectados pueden proponer contra ellas para lograr que la Administración las revise y, en consecuencia, las confirme, modifique, revoque, aclare o anule.

Por disposición del artículo 200 de la mencionada ley, la vía gubernativa se considera agotada cuando se produzca alguno de los cuatro (4) supuestos en él contemplados y como efecto inmediato de su agotamiento no cabe recurso alguno en contra de un acto administrativo emitido por una autoridad pública.

Por su parte, la jurisdicción contencioso administrativa está atribuida a la Corte Suprema de Justicia por mandato del artículo 206 de la Constitución Política de la República, con respecto a los actos, omisiones, prestación defectuosa de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que

ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

La jurisdicción coactiva, por su parte, está regulada en el Código Judicial, de los artículos 1777 a 1785, y es ejercida por los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la Ley se la atribuya. En los procesos por cobro coactivo el funcionario ejerce las funciones de juez y procederá ejecutivamente en la aplicación de la misma, conforme a las normas que para los procesos de ejecución contempla el mencionado código.

La acción que nos ocupa, es un recurso de apelación interpuesto en contra del auto 070-08 de 29 octubre de 2008, emitido por el Juzgado Ejecutor de la Autoridad Nacional del Ambiente dentro del proceso de cobro coactivo que ésta le sigue a la empresa Desarrollo Turístico Vista Mar, S.A., a fin de hacer efectiva la multa a la que la condenó por violación a las disposiciones de la ley 41 de 1 de julio de 1998, general de ambiente.

La génesis del referido proceso por cobro coactivo es la resolución AG-0677-2007 de 6 de noviembre de 2007, mediante la cual la Autoridad Nacional del Ambiente sancionó con la multa ya mencionada a la empresa recurrente. Este acto administrativo fue objeto del recurso de reconsideración y decidido a través de la resolución AG-0174-2008 de 5 de marzo de 2008, con lo cual se agotó la vía gubernativa o

administrativa, por lo que la recurrente acudió a la jurisdicción contencioso administrativa, ante la que interpuso una demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción y solicitó la suspensión de los efectos de la resolución originaria, sin que a la fecha se haya emitido pronunciamiento al respecto. (Cfr. foja 55 de expediente judicial de apelación)

El artículo 46 de la ley 38 de 2000, dispone 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 efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes, de modo que resulta contraria al ordenamiento jurídico nacional la pretensión de la recurrente, en el sentido en que se deje sin efecto al auto emitido por el juzgado executor de la referida institución pública y se le ordene levantar las medidas precautorias que ordenó sobre bienes de su propiedad "hasta tanto no se resuelva la Demanda presentada ante la Sala de lo Contencioso Administrativo".

No puede admitirse, como lo pretende la apelante, que la interposición de una acción contenciosa administrativa, cualquiera sea su clase, constituya impedimento para que otra jurisdicción, verbigracia la coactiva, deba abstenerse de ejecutar un acto administrativo legalmente emitido, ejecutoriado y firme, así como las acciones predatorias correspondientes para evitar que el proceso resulte ilusorio

en sus efectos, salvo que el tribunal de lo contencioso administrativo ordene la suspensión de los efectos del acto; situación que no se ha producido en el asunto que nos ocupa, como la acepta la recurrente en el hecho quinto de los fundamentos de su recurso.

Sobre la alegada "vinculación procesal" que pretende la recurrente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha dicho lo siguiente:

"...
En cuanto a la alegada 'vinculación procesal' entre el procedimiento gubernativo y el proceso contencioso administrativo, la Sala no comparte tal tesis, ya que, si bien es cierto que uno de los requisitos establecidos para interponer el recurso contencioso administrativo, ya sea la acción de nulidad o la de plena jurisdicción, según los artículos 26 y 27 de la Ley 33 de 1946, consiste en el agotamiento de la vía gubernativa, por exigirlo así el artículo 25 de la citada ley, el proceso contencioso administrativo en sí se inicia con la demanda que se interpone ante la Sala, la cual debe reunir los requisitos formales señalados en el artículo 28 de dicha excerta legal, así como los otros que se indican en las siguientes disposiciones de esa Ley y las de la Ley 135 de 1943.

La exigencia del agotamiento de la vía gubernativa tiene como propósito, únicamente, que se demuestre que el acto o resolución que se impugna en la demanda ha causado estado, esto es, que no está pendiente de los recursos de orden administrativo que permite al mismo funcionario que lo dictó o al superior jerárquico resolver el asunto que plantea o solicita la persona interesada.

No existe, pues, fundamento legal para poder conceptuar que procesalmente existe vinculación entre el

procedimiento seguido por la administración para resolver un asunto y el procedimiento contencioso administrativo que se inicia con la respectiva demanda, en donde la materia que del debate o del pleito que se revisará lo constituye en síntesis, si la actuación o lo resuelto por la administración adolece o no de los motivos de ilegalidad que alega el demandante".

(Demanda interpuesta por la Licda. Elsa Méndez de García, en representación del Dr. Héctor Rey Castro Shedden para que se declaren nulas, por ilegales las Resoluciones N° 10, de 31 de agosto de 1976, y la N° 13 de 30 de septiembre de 1976, dictadas ambas por el Consejo Técnico de Salud; la Resolución N° 7 de 10 de noviembre de 1976, expedida por el Ministro de Salud y par que se hagan otras declaraciones)

(Arosemena Roy, A. y Troyano, José, A. Jurisprudencia Contencioso Administrativa 1971-1985. Pág.248)

Por otra parte, debemos tener presente que lo que la apelante impugna en vía contencioso administrativa es un acto administrativo emitido por la Autoridad Nacional del Ambiente, constituido por la resolución AG-0677-2007 de 6 de noviembre de 2007, y lo que pretende mediante el recurso de apelación que nos ocupa es impugnar el auto 070-08 de 29 de octubre de 2008, emitido por juez ejecutor de la mencionada entidad pública; de modo que estamos ante dos actos de naturaleza jurídica distinta, por lo cual, uno no depende de la suerte del otro, tal como lo ha señalado ese Tribunal en auto dictado el 20 de junio de 1974, cuya parte medular reproducimos a continuación:

"JURISDICCIÓN COACTIVA (No es dable examinar mediante apelación del auto ejecutivo, la existencia, veracidad o eficacia del título)

Auto de 20 de junio de 1974

DOCTRINA: "Dada la naturaleza jurídica del proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva, una vez librada la ejecución, no es dable debatir la existencia, veracidad o eficacia del título, ya que la propia ley le tiene reservada la vía para hacerlo. Atender esos argumentos, sería desviar la finalidad que persiguen esos trámites sumarios para darle cariz de controversia ordinaria y por ende, desconocer las excepciones que brinda la ley procesal al ejecutado para oponerse a la ejecución".

(Recurso de Apelación interpuesto por el Lic. Noel Silvera Santos, en representación del ejecutado, dentro del juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva que le sigue el Banco de Desarrollo Agropecuario, Zona de Chiriquí, al señor Bolívar Quiel)

(Arosemena Roy, A. y Troyano, José, A. Jurisprudencia Contencioso Administrativa 1971-1985. Pág.220)

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan RECHAZAR DE PLANO, POR IMPROCEDENTE, el recurso de apelación interpuesto por el licenciado Luis Raúl Quintero Pérez, en representación de Desarrollo Turístico Vista Mar, S.A., contra el auto 070-08 de 29 de octubre de 2008, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Juzgado Ejecutor de la Autoridad Nacional del Ambiente.

III. Pruebas.

Se aduce la copia autenticada del expediente que contiene el proceso ejecutivo por cobro coactivo seguido por el juzgado Ejecutor de la Autoridad Nacional del Ambiente, que reposa en la Secretaría de la Sala Tercera.

IV. Derecho.

No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General