

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO
CON ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PROCESAL

**Los poderes-deberes del funcionario ejecutor
en el proceso por cobro coactivo**

ELISA MARÍA CHANDECK SIERRA

TESIS PRESENTADA COMO UNO DE LOS REQUISITOS
PARA OPTAR AL GRADO DE MAESTRA EN DERECHO CON
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PROCESAL.

Panamá, República de Panamá

1997

44

15 JUL 1998

obs autor

05000

ABREVIATURAS UTILIZADAS

art.	Artículo
C.C.	Código Civil
C.J.	Código Judicial
C.N.	Constitución Nacional
D.R.P.	Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República.
Ob. Cit.	Obra citada.
p.	página
S.A.	Sociedad anónima

ÍNDICE

	Página
SECCIÓN PRIMERA. <i>RESUMEN</i>	1
SECCIÓN SEGUNDA. <i>INTRODUCCIÓN</i>	3
SECCIÓN TERCERA. <i>FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA</i>	6
1 Generalidades	6
a) El Funcionario Ejecutor	7
b) Función del Funcionario Ejecutor	19
c) Concepto de Poderes-Deberes del Funcionario Ejecutor	29
2. Poderes-deberes del Funcionario Ejecutor como Juez	33
a) Velar porque el Proceso se surta de Forma Inmaculada ..	34
i. Propiciar la Lealtad Procesal	35
ii. Realizar los Actos de Comunicación Procesal legales	39
iii. Adoptar Medidas de Coerción Procesal cuando corresponda	49
b) Evitar que con ocasión del Proceso se causen Perjuicios Innecesarios	54
i. Tutelar el Respeto a la Dignidad Humana	56
c) Garantizar el Derecho de Defensa del Ejecutado	63
3 Poderes-deberes del Funcionario Ejecutor relativos al Proceso ..	71
a) Iniciar e Impulsar de Oficio el Proceso	72
i. Producir Actos de Ejecución	83
b) Facilitar la Economía Procesal	93
c) Proferir Resoluciones Congruentes a la Cuantía de la Ejecución	102
d) Control de la Constitucionalidad y Poderes-Deberes del Funcionario Ejecutor	112
SECCIÓN CUARTA. <i>ASPECTOS METODOLÓGICOS</i>	118
SECCIÓN QUINTA. <i>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</i>	125
SECCIÓN SEXTA. <i>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i>	130
1 Conclusiones	130
2 Recomendaciones	135
ANEXO	I
BIBLIOGRAFÍA ..	III

SECCIÓN PRIMERA. RESUMEN

El trabajo de investigación **Los poderes-deberes del funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo**, gira en torno al fenómeno de la morosidad importante, consistente en la existencia de créditos, a favor del Estado y demás entidades oficiales.

El objetivo principal del trabajo de investigación es descubrir qué factores mitigan el ejercicio de los poderes-deberes de este servidor, y proponer soluciones jurídico-procesales a este problema jurídico y financiero.

Dedicamos este Proyecto de Tesis de Grado a analizar con un estudio teórico:

PRIMERO: Condiciones legales, doctrinales y jurisprudenciales sobre ¿Quién es el juzgador funcionario ejecutor?, ¿cuáles son sus funciones y poderes-deberes procesales?, ¿qué debe entenderse por poderes-deberes del funcionario ejecutor?.

SEGUNDO. El ejercicio de aquellos poderes-deberes inherentes a los juzgadores en general, frente al papel dual del funcionario ejecutor en el proceso, como Juez y representante del ejecutante al mismo tiempo.

TERCERO. Los poderes-deberes del funcionario ejecutor dentro del proceso por cobro coactivo, en lo que a inicio, impulso y objeto del mismo se refiere, economía procesal y congruencia de las resoluciones que se dicten.

Por último, ofrecemos el resultado de la investigación de teoría y de campo realizada, las conclusiones, y las recomendaciones, específicas consistentes en un Proyecto de Ley, sobre el tema de **Los poderes-deberes del funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo, que incorpora la jurisdicción coactiva al Órgano Judicial.**

FIRST SECTION. SUMMARY

The research work **The powers-duties of the executing officer in the coercive collection process**, is centered around the important default phenomenon, consisting in the existence of credits, in favor of the State and other official entities.

The main objective of the research work is to uncover which factors mitigate the exercise of the powers-duties of this servant, and to propose juridical-procedural solutions to this juridical and financial problem.

We dedicate this Degree Thesis Project to analyze with a theoretical study:

FIRST: Legal, doctrinal and jurisprudential conditions on who is the executing judging officer?, what are his procedural functions and powers-duties?, what must be construed as powers-duties of the executing officer?.

SECOND: The exercise of those power-duties incumbent to judging parties in general, regarding the double role of the executing officer in the proceedings, as Judge and representative of the executor at the same time.

THIRD: The powers-duties of the executing officers within the 'coercive collection process, in what respects to beginning, impulse and object of the same, procedural economy and congruence of the resolutions issued.

Lastly, we offer the result of the theory and field research performed, the conclusions, and the specific recommendations consisting in a Draft Bill, on the subject of **The powers-duties of the executing officer in the coercive collection process, which incorporates the coercive jurisdiction to the Judicial Body.**

SECCIÓN SEGUNDA. INTRODUCCIÓN.

Existe el problema del fenómeno de la morosidad millonaria en concepto de cuentas a favor del Estado, a pesar que se encuentra establecido legalmente para varias instituciones oficiales, el ejercicio de la jurisdicción coactiva para cobrar dichas cuentas.

Como antecedentes de este problema mencionamos:

- Los graves problemas sociales que cada día más confronta el Estado panameño, y que no pueden ser resueltos por falta de presupuesto,
- El movimiento doctrinal del Derecho Procesal moderno tendiente a la Unidad de la Jurisdicción, que hemos visto concretarse en Panamá con la incorporación de la Jurisdicción de Familia y del Menor al Órgano Judicial, y se ha dado en otros países, por ejemplo, también, con la integración de la Justicia Administrativa Correccional a este Órgano.
- Otros movimientos doctrinales del Derecho Procesal moderno sobre incremento de los poderes-deberes del juez en el proceso, y referentes a la eficienticidad del servicio público de la justicia.

La importancia del problema en análisis radica en que:

- La Administración Pública está conformada por una serie de organismos oficiales que realizan servicios públicos, que son o deben ser

pagados por el Tesoro Nacional o Municipal, excepto cuando estos servicios son rendidos por una empresa privada.

- Actualmente se encuentran investidas de jurisdicción coactiva, instituciones a través de las cuales el Estado actúa tanto como entidad pública, como instituciones por medio de las cuales el Estado actúa como ente privado, por ejemplo de estas últimas, el Banco Nacional.
- Existe una jurisdicción especial llamada jurisdicción coactiva, la cual está basada en la urgencia del Estado por obtener el pago de los créditos a su favor, a fin que los presupuestos de sus instituciones se encuentren en condiciones apropiadas, para brindar el servicio público a cual están destinadas.
- Por otro lado, hay un interés del Estado por brindar un servicio público de la justicia, eficaz. Es decir, un interés del Estado porque el derecho se haga actuar en un supuesto concreto, en el momento en que se solicita, en este caso, el derecho del Estado de cobrar los créditos a su favor.
- Las instituciones estatales que ejercen la jurisdicción coactiva, presentan saldos pendientes importantes, los cuales mitigan su presupuesto anual, y por ende su capacidad de brindar el servicio que están llamadas a otorgar a la comunidad.

La hipótesis del trabajo ha sido construida por (1) una variable independiente y (2) sus correlativas variables dependientes, como sigue.

(Variable independiente)

Existe una morosidad alta en concepto de créditos pendientes a favor del Estado porque:

(Variables dependientes)

- a. El funcionario ejecutor forma parte de la Administración Pública, en vez de pertenecer al Órgano Judicial.
- b. El ejecutado ejerce abusivamente su Derecho de Defensa.
- c. El funcionario ejecutor no goza de poderes-deberes investidos al juez civil en el desarrollo del proceso ejecutivo.

La metodología que empleamos para encontrar el motivo principal de la referida morosidad, fue el de la encuesta a funcionarios ejecutores, y con basamento en el resultado obtenido, planteamos en las RECOMENDACIONES, una solución al problema por medio de una nueva legislación sobre el tema de los poderes-deberes del funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo.

SECCIÓN TERCERA. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.

Corresponde ahora revisar la literatura referente al tema de los poderes-deberes del funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo, en cuanto al derecho nacional, derecho extranjero, doctrina de los autores y jurisprudencia actualizados.

En consecuencia, esta SECCIÓN TERCERA. *FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA*, se presenta dividida en los subtítulos **Generalidades, Poderes-deberes del funcionario ejecutor como juez, y, Poderes-deberes del funcionario ejecutor relativos al proceso.**

1. Generalidades

Observamos que el derecho procesal vigente correspondiente al cobro coactivo, contiene normas de tres (3) tipos: (1) Las que establecen los entes encargados del ejercicio de la jurisdicción coactiva, como lo es el art. 1801 del C.J., (2) Las que determinan la competencia, es decir, cada una de las leyes especiales que atribuyen el ejercicio de la jurisdicción coactiva a las diferentes

entidades estatales, y (3) Las que señalan el procedimiento a que debe ceñirse el funcionario ejecutor, es decir, el párrafo primero del art. 1801 del C.J. el cual remite a los arts. 1638 y ss. de la misma Ley.

Desde este enfoque, estimamos que para estudiar en qué consiste los poderes-deberes del funcionario ejecutor, y si los mismos se utilizan satisfactoriamente, debemos saber qué servidor o tribunal está determinado por la Ley para ejercer la jurisdicción coactiva, qué instituciones públicas se encuentran investidas de la jurisdicción coactiva de acuerdo a su respectiva Ley, y qué procedimiento debe seguir este servidor o tribunal, para alcanzar los fines del proceso por cobro coactivo.

Precisado lo anterior, en este Capítulo Primero estudiaremos a continuación: La figura del funcionario ejecutor, la función del funcionario ejecutor y el concepto de poderes-deberes del funcionario ejecutor.

a) El Funcionario Ejecutor

El funcionario ejecutor está sometido a la Constitución y a la Ley, en base al art. 2 del C.J., concordante con el párrafo segundo del art. 1801 de dicha Ley.

En la realidad panameña, el funcionario ejecutor es nombrado por la Institución Ejecutante, sin que medie un concurso, a diferencia de los funcionarios del Órgano Judicial.

El funcionario ejecutor es un servidor más de la Administración Pública, lo cual le sujeta al Reglamento de Personal de la Institución para la cual trabaje, y en la práctica, no goza de una estabilidad en el puesto, lo cual contrasta con el Principio de la Independencia Judicial que debe orientar todos los procesos a través de los cuales se administra justicia, inclusive el proceso por cobro coactivo que se encuentra reglamentado en los artículos 1801 y ss. del Código Judicial.

La legislación procesal panameña ha ubicado desde un principio al funcionario ejecutor como un servidor público administrativo.

Seguidamente transcribimos los artículos 1801 del C.J. vigente, y 1277 y 1278 del C.J. derogado.

ARTICULO 1801. Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas 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.

En estos procesos no habrá condena en costas, salvo las relativas a gastos que hayan sido estrictamente necesarios para la tramitación, absteniéndose de tasar o conceder aquellos excesivos, superfluos o inútiles y los que para su comprobación no se evidencien con la correspondiente factura, tomando en consideración para tales fines los usos y costumbres de cada lugar.

El artículo 1277 del C.J. derogado preveía:

Artículo 1277. Los empleados públicos o entidades jurídicas que tengan por la ley jurisdicción coactiva para el cobro de las rentas públicas nacionales o municipales, procederán ejecutivamente en el ejercicio de dicha jurisdicción de conformidad con las disposiciones de los dos Capítulos anteriores.

El artículo 1278 del C.J. derogado señalaba:

Artículo 1278. En los juicios por jurisdicción coactiva el Recaudador ejerce las funciones de Juez, y tiene los derechos de ejecutante.

Observamos una diferencia entre el párrafo segundo del artículo del artículo 1801 del C.J. vigente, y los artículos 1277 y 1278 del C.J. derogado, ya que la norma que rige actualmente supera los términos de "los empleados públicos" y "el Recaudador" por el de "el funcionario", que nos parece más acertado porque pese a ser un término genérico, no cae en la vaguedad de la denominación "los empleados públicos", ni en la casuística innecesaria y alejada de la realidad, de llamarle Recaudador.

Por su parte, el artículo 561 del Código de Procedimiento Civil colombiano señala:

Art. 561.- Procedimiento. Las ejecuciones por jurisdicción coactiva para el cobro de créditos fiscales a favor de las entidades públicas se seguirán ante los funcionarios que determine la ley, por los trámites del proceso ejecutivo de mayor o menor y de mínima cuantía, según fuere el caso, en cuanto no se opongan a lo dispuesto en el presente Capítulo.

En este proceso no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa.¹

Los funcionarios que determine la ley es la terminología que emplea el legislador de Colombia, a diferencia de: Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la ley atribuya el ejercicio del cobro coactivo y "el funcionario", que es la redacción del art. 1801 del Código Judicial panameño. Esta norma panameña es superada por la norma colombiana por su precisión.

Sin embargo, las normas en análisis se asemejan en que regulan sobre un ejercicio de la jurisdicción coactiva a cargo de servidor público administrativo.

En la medida en que de acuerdo al art. 227 del C.J., la jurisdicción es la facultad de administrar justicia, vemos que los párrafos primero y segundo del art. 1801 del C.J., atribuyen el ejercicio de la jurisdicción coactiva a servidores públicos administrativos, y se establece que ejercen funciones de juez. Esto presupone una excepción a la regla general del párrafo primero del art. 3 de la misma Ley, en el sentido que la administración de justicia está a cargo de tribunales creados dentro del Órgano Judicial.

En esta línea de pensamiento transcribimos una opinión reciente de la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá:

¹**Colombia. Código de Procedimiento Civil de la República de Colombia** (1996). Comentado. Quinta Edición. Editorial Leyer, p. 901.

"... mediante Ley No. 5 de 9 de febrero del presente año, se reestructuró el Instituto Nacional de Telecomunicaciones, convirtiéndolo en una Sociedad Anónima.

El artículo 4 de la precitada Ley señala; que al momento de la inscripción de la Sociedad Anónima denominada INTEL S.A., todos los activos y pasivos del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, pasarán a formar parte de INTEL S.A. De lo anterior se infiere que, de conformidad con la nueva reestructuración del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, la jurisdicción coactiva desaparece, ya que la misma sólo puede ser ejercida por un funcionario público, dentro de una entidad de derecho público, y no cabe la menor duda que la Sociedad INTEL S.A., no se puede considerar un ente de derecho público".²

Nótese la importancia de la cualidad del funcionario ejecutor, de que debe ser un servidor público, ya que al ejercerse la jurisdicción coactiva por un ente, que es a la vez Juez y parte, sería una exageración más en detrimento de el ejecutado, que este ejecutante fuera también una entidad privada jurídica o natural.

Sobre el funcionario ejecutor BARSALLO Pedro, indica:

"... un auténtico caso de ejercicio de la función jurisdiccional a cargo de funcionarios administrativos no jurisdiccionales a los cuales nuestra legislación coloca en la singular situación de ejercer las funciones de Juez y tener derechos de ejecutante ...".³

²Procuraduría de la Administración de la República de Panamá (1995). Consulta Número 91 de 9 de junio de 1995 solicitada por la Juez Ejecutora del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, p. 3.

³BARSALLO, Pedro. (1988), **Derecho Procesal I**. II Semestre, I Parte. Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, p. 93

En relación a la cita transcrita y al art. 1801 del C.J., vemos que la figura del funcionario ejecutor, es de una naturaleza tal que contrasta con el Principio de Juez Imparcial, ya que en sí mismo, es el Juez, el sujeto procesal que preside el proceso, tiene mando y jurisdicción, y a la vez es el ejecutante.

Con fundamento en el Principio de Independencia Judicial, muchos autores critican este privilegio del Estado de ser juez y parte, para el cobro de las deudas a favor de sí mismo. Sin embargo, observamos que también se aparta de este Principio, el que en Panamá existan otros servidores públicos administrativos con mando y jurisdicción, que tienen facultades importantes, por ejemplo: (1) En atención a los arts. 6, 7, 10, 12 y concordantes del Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990, el Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, servidor público de la Contraloría General de la República, puede **declarar** la responsabilidad que le quepa a determinada persona por haber producido una lesión patrimonial al Fisco Nacional, y este servidor inicia, preside y decide este proceso administrativo, que es también un proceso de conocimiento, y (2) De conformidad con el art. 1248 y ss. del Código Fiscal, el funcionario penal aduanero puede **declarar** e incluso sancionar una actividad penal aduanera, previo cumplimiento del procedimiento administrativo correspondiente, que se inicia de oficio.

Los artículos 1801 y 1804 del C.J. demuestran que la jurisdicción coactiva no es una jurisdicción autónoma, ya que tiene funcionarios propios para adelantar actos de ejecución, sin embargo, los procedimientos de cognición tales como incidentes y apelaciones, han sido legalmente asignados a la

Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, con excepción de los incidentes de nulidad insubsanable previstos en el numeral 2 del artículo 742 del Código Judicial.

Esto presupone un desfase en el proceso por cobro coactivo, ya que el mismo no es un proceso contencioso-administrativo, pues de conformidad con los artículos 1801 y ss. del C.J., este proceso sirve al cobro de créditos a favor del Estado, mientras que, según los artículos 203 ordinal 2 de la Constitución Nacional, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de los conflictos que se originen en materia de actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes 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 o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas, autónomas o semiautónomas.

Es decir, si el proceso por cobro coactivo es de una naturaleza tal que sirve a la consecución forzosa del pago del deudor del Estado, pareciera que la materia del derecho en debate no debería ser dirimida por una Sala de la Corte Suprema de Justicia, del ramo contencioso administrativo, sino del ramo de lo civil.

Así, consideramos que el artículo 1804 del C.J. no es concordante con el art. 98 de la misma Ley. Y es que el funcionario ejecutor no realiza un servicio público administrativo en realidad, sino que imparte justicia, de ahí que no vemos apropiado, el que la Sala Tercera de la Corte Suprema de

Justicia sea la encargada por Ley, de decidir un debate en derecho que no gravita en la esfera del servicio público administrativo, sino en la materia de cobro de créditos a favor del Estado.

En este orden de ideas, y sin perjuicio de lo previsto en el ordinal 1 del artículo 217 de la Constitución Nacional, consideramos que tiende a una mayor desigualdad procesal entre ejecutado y funcionario ejecutor, que el Ministerio Público "en interés de la Ley", participe en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en los incidentes, tercerías, excepciones y apelaciones que se formularen dentro del proceso por cobro coactivo.

Y esto es así porque el ejecutado es sujeto a un proceso por cobro coactivo promovido por un funcionario ejecutor que es juez y parte, y cuando el deudor se defiende, la cognición, aunque es atendida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, tiene como defensor del acto impugnado, al Ministerio Público.

El autor DEVIS ECHANDÍA escribe:

"Para el cobro de los impuestos, multas y en general las deudas fiscales a favor de la nación, los departamentos y los municipios, existe la jurisdicción coactiva o fiscal, con funcionarios propios que en primera instancia no pertenecen al órgano jurisdiccional y normas especiales.

Es una verdadera jurisdicción y sus funcionarios son jueces en estricto sentido, aun cuando en los municipios ejerzan parte de sus funciones los tesoreros. Tienen un carácter similar al de los jueces instructores en lo civil creados en algunos países, como Italia, porque libran mandamiento de pago, y

adelantan las diligencias para el remate de bienes, si es el caso".⁴

Con base a la cita transcrita, nótese que el tratadista considera que el funcionario que promueve el proceso por cobro coactivo, es un juez en estricto sentido. Coincidimos con el criterio vertido, pero agregamos que el funcionario ejecutor si bien administra justicia, con poderes-deberes de funcionario ejecutor, está destinado a producir actos de ejecución dentro de un procedimiento ejecutivo, no puede dirimir conflictos propios de un proceso de cognición, como regla general, salvo lo previsto en el numeral 2 del artículo 742 del C.J.

PEÑA ALZATE expresa sobre el funcionario ejecutor:

"Es que la jurisdicción coactiva, como su nombre lo dice, encierra preceptos de administración de justicia, que exigen independencia, desprevención y ecuanimidad del funcionario".⁵

Nótese que las cualidades que recomienda este autor, que debe tener el funcionario ejecutor, apuntan hacia un servidor escogido para el cargo mediante un concurso, establecido en el mismo bajo un sistema legal de

⁴DEVIS ECHANDÍA, Hernando (1985). **Compendio de Derecho Procesal. Tomo I. Teoría General del Proceso**. Décima Edición (Con importantes adiciones sobre el aspecto penal de las instituciones procesales), Editorial A B C, Bogotá, Colombia, p. 97, 623 pp.

⁵PEÑA ALZATE, Oscar. **La jurisdicción coactiva y el Municipio Colombiano**, en: **Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**, Universidad Pontificia Bolivariana, p. 30, pp. 25-36.

remoción, y dependiente en sus decisiones, sólo a la Constitución y a la Ley. De ahí, que estimemos apropiado el que el funcionario ejecutor sea servidor del Órgano Judicial, y no del Órgano Ejecutivo.

Otra de las cualidades que debe tener el funcionario ejecutor es un conocimiento extraprocesal actualizado sobre las normas que se refieren a la institución, y en relación a resoluciones judiciales relativas a los actos y normas que haya expedido la institución.

Esto es así porque los documentos en que se basa el funcionario ejecutor para promover el proceso por cobro coactivo, deben estar fundados en actos administrativos válidos y eficaces, y/o en normas jurídicas también válidas y eficaces.

Y es que carece de sentido práctico, el que un funcionario ejecutor fundamente un proceso por cobro coactivo en un título ejecutivo creado, con basamento en una norma jurídica relativa a la institución ejecutante, declarada nula.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha dicho en resolución de 13 de julio de 1994:

"De consiguiente, en el presente caso no pueden aplicarse, aunque estuviesen vigentes al momento en que se dictó el auto ejecutivo, los artículos I, II, y V del Acuerdo No. 11 de 3 de diciembre de 1990, con fundamento en los cuales se está cobrando coactivamente impuestos a la ejecutada porque fueron declarados nulos mediante la citada Sentencia dictada por la Sala el 24 de mayo de 1994.

Por tanto, la sala estima que la empresa ARGO TOURS S.A. no está obligada a pagar la deuda que se desglosa en el documento que sirve de título ejecutivo en la presente ejecución, que ha quedado sin fundamento legal, y en consecuencia, debe revocar el auto apelado y ordenar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas".⁶

Nótese aquí que en la medida que la declaratoria de nulidad de una norma relativa a la institución ejecutante, produce efectos *erga omnes*, el funcionario ejecutor debiera tener el conocimiento extraprocesal de que esta nulidad había sido ya declarada, y no promover un proceso por cobro coactivo con basamento en un título ejecutivo fundado en dicha norma.

PRIETO-CASTRO y FERRANDÍZ comenta:

<<El Reglamento General de Recaudación ha tenido que realizar en algunas ocasiones gran esfuerzo para comunicar a un indudable caso de autotutela (sin duda inevitable), en el que el acreedor ejecutante y el ejecutor son un mismo ente, los rasgos de un proceso de ejecución jurisdiccional, y así ha recogido el concepto de "título ejecutivo", el de "títulos que llevan aparejada ejecución" a los confeccionados por el recaudador de contribuciones que al mismo tiempo es ejecutor y por algún otro funcionario de la Administración financiera, "títulos" que no son los recibos impagados, sino certificaciones del recaudador y de "descubierto". Y sigue por este mismo camino hablando de "providencia de apremio" (el "mandatum

⁶**Registro Judicial.** Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá. (Julio de 1994), Recurso de apelación interpuesto por el licenciado Luis Alberto Gutiérrez en representación de ARGO TOURS S.A., dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue la Tesorería Municipal del Distrito de Taboga. Magistrada Ponente: Mirtza Franceschi de Aguilera. p. 238.

de solvendo") que es "el acto de la Administración que 'despacha' la ejecución contra el patrimonio del deudor en virtud de uno de los títulos que expresa el artículo anterior" (citados). E inmerso en el artificial ambiente de un "proceso de ejecución" en el que acreedor, ejecutante y ejecutor son dos sujetos distintos, dice de estos títulos que "tendrán la misma fuerza ejecutiva que la sentencia judicial para proceder contra los bienes y los derechos de los deudores"(art. 94,2 Rgto. Gral.)>>.⁷

En atención al comentario del doctrinario español, observamos que en el Derecho Procesal panameño vigente, también tenemos un sistema de autotutela, plasmado en el artículo 1801 del C.J., por cuanto en este país, los créditos a favor del Estado y entidades oficiales, son cobrados coactivamente por un servidor que representa a la institución ejecutante y a la vez es el mismo ente que preside como juez el proceso ejecutivo que es utilizado para realizar el cobro de dichos créditos.

Resumimos que el funcionario ejecutor es aquel servidor público administrativo a quien la Ley le atribuye el ejercicio de la jurisdicción coactiva, para que adelante el proceso por cobro coactivo contra el ejecutante, como juez, y a la vez represente dentro del mismo, a la institución ejecutante.

⁷PRIETO-CASTRO y FERRANDÍZ, Leonardo (1985). **Tratado de Derecho Procesal Civil. Tomo II. Proceso Declarativo. Proceso de Ejecución.** 2a. Edición (revisada y actualizada). Editorial Aranzadi. Pamplona, España, p. 880, 1091 pp.

b) Función del Funcionario Ejecutor

Para precisar cuál es la función del funcionario ejecutor, primero hay que delimitar cuál es el fin del proceso.

El fin del proceso es la realización del interés del Estado de actuación del derecho objetivo.⁸

Y esta actuación del derecho objetivo se realiza a través de un sistema, consistente en la institución jurídica del **proceso** que el Estado preside como Juez.

En este orden de ideas, con ocasión del proceso por cobro coactivo, el Estado o la institución ejecutante, representados por el funcionario ejecutor, persiguen el fin de la actuación del derecho de la institución que se trate.

En cuanto a este papel del funcionario ejecutor de ser juez y a la vez representante de la institución ejecutante dentro del proceso por cobro coactivo, vemos que en este proceso juega un papel importante los requisitos de fondo y forma del título ejecutivo, y los hechos notorios referentes al hecho que se representa en el título ejecutivo.

Sobre este último supuesto, vemos que de acuerdo al párrafo segundo del art. 773 del C.J. los **hechos notorios** no requieren prueba, es decir, el

⁸Cfr.: FÁBREGA P. Jorge. (1988) "Naturaleza y finalidad del proceso, teorías de la relación jurídica. La situación jurídica", en: **Estudios Procesales**. Tomo I, p. 268.

conocimiento extraprocesal del funcionario ejecutor y de la comunidad en general, es un elemento importante que puede mitigar la eficacia del título ejecutivo.

Sobre hechos notorios en el proceso por cobro coactivo, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha dicho en resolución de 12 de junio de 1995:

"Sobre el particular resalta esta Corporación, que si bien es cierto el artículo 86 de la Ley 106 de 1973 contempla a cargo del contribuyente el deber de notificar por escrito al municipio de Panamá su cese de operaciones dentro de los quince días (15) anteriores a dicho acontecimiento, no puede soslayar esta Corporación el hecho del cual se infiere claramente que el Municipio de Panamá sí tenía conocimiento del cese de operaciones en comento por parte de la sociedad Holiday Inn o Airport Inn, en virtud de que la persona jurídica denominada Rian-de Hotel Continental Aeropuerto, como nuevo contribuyente de la entidad ejecutante, está ubicada y funciona en la misma finca, estructura e instalaciones que ocupaba la sociedad recurrente, tal como expresamente acepta que tiene conocimiento el Municipio de Panamá; siendo esta situación inclusive para la sociedad en general, un hecho público y notorio.

Por lo que en consecuencia, es procedente admitir las peticiones del recurrente, ya que no le es dable al Municipio de Panamá cobrar los impuestos que ascienden a la suma total de \$128,170.15, en atención a que no existe vínculo jurídico alguno o hecho generador que respalde la actuación coercitiva de la entidad ejecutante, que requiere como premisa previa para su cobro, la existencia y ejercicio de una actividad gravable".⁹

⁹Registro Judicial. **Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá.** (Junio de 1995), Recurso de apelación interpuesto por la firma Alfaro, Ferrer, Ramírez & Alemán, en representación de POSADAS DE AMÉRICA CENTRAL S.A., dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue el Municipio

Estamos de acuerdo con la parte resolutive de la jurisprudencia transcrita.

Consideramos respetuosamente que el argumento jurídico central que debió utilizar esta corporación de justicia para motivar dicha resolución, es que el fin del artículo 86 de la Ley 106 de 1973, -norma de derecho sustancial- es sancionar las demoras del contribuyente en notificar los ceses de actividad gravable, no el establecer impuestos a quien no ejerce una actividad lucrativa.

Y todo lo anterior, sin perjuicio de que existe el hecho notorio -que no requiere prueba-, de que la recurrente no ejerció dicha actividad gravable.

Desde otro ángulo, con relación a la jurisprudencia en análisis, vemos que frente a los poderes-deberes del funcionario ejecutor previstos en el art. 1801 del C.J., y lo preceptuado en los arts. 1804 y párrafo segundo del art. 773 de la misma Ley, debieran atender los casos de créditos ficticios por cobrar, servidores distintos del funcionario ejecutor, a fin que a éste se le presenten títulos ejecutivos que fundamenten procesos por cobro coactivo para cobrar morosidades reales.

Dentro del concepto de función del funcionario ejecutor, recalcamos que la misma debe enfocarse esencialmente en el proceso por cobro coactivo, en interés de la institución en cuyo nombre actúa.

Es decir, el funcionario ejecutor debe iniciar el proceso por cobro coactivo con fundamento en un documento que preste mérito ejecutivo a favor

de la institución en cuyo nombre actúa, porque de lo contrario, se incurriría en el vicio de nulidad por distinto ramo jurisdiccional.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha explicado mediante resolución de 28 de marzo de 1995:

"... el trabajador tendrá que recurrir ante la jurisdicción laboral conforme lo establecen los artículos 301 y 302 del Código de Trabajo, para que dichos Tribunales de justicia privativamente determinen tanto la supuesta sustitución patronal, como la responsabilidad de Astilleros Braswell International S.A., o de la sociedad Astilleros Balboas S.A., con respecto a las prestaciones a las cuales supuestamente tiene derecho el trabajador, pero que por falta de pago de las cuotas correspondientes a la Caja de Seguro social, esta última no está obligada a reconocerle esta prestación al señor JUAQUÍN JARQUIN.

Cabe destacar que las disposiciones del Código de Trabajo a las cuales hacemos referencia, advinieron al mundo jurídico mediante Decreto de Gabinete No.252 de 30 de diciembre de 1971, y su vigencia se inició el 2 de abril de 1972; derogando además todos los preceptos que le fueran contrarios. Por ende la norma insita en el artículo 42 de Decreto de Gabinete de 31 de marzo de 1970 es anterior a las excertas aplicables directamente al caso insertas en el Código de Trabajo. Siendo ello así, la Caja de Seguro Social no tiene facultades legales para ejecutar a la empresa excepcionante, puesto que no puede invadir o usurpar el ámbito de competencia de otra jurisdicción".¹⁰

¹⁰**Registro Judicial. Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá.** (Marzo de 1995), Excepción de cobro por modo indebido interpuesto por la firma Arias, Alemán & Mora, en representación de ASTILLEROS BRASWELL INTERNATIONAL S.A., dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue la Caja de Seguro Social (Francisco Jarquin). Magistrado Ponente: Edgardo Molino. p. 343.

Este aspecto tan elemental de la jurisdicción, es de gran importancia, porque si el funcionario ejecutor pretende cobrar un crédito a través del proceso por cobro coactivo, que ya esté asignado como materia de distinta jurisdicción, produce la nulidad insubsanable de todo lo actuado (por distinto ramo jurisdiccional), e incluso se puede producir perjuicio al supuesto ejecutado.

De acuerdo al párrafo primero del art. 1801 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de adelantar el proceso por cobro coactivo, a fin de conseguir el pago de las obligaciones a favor del Estado.

El párrafo tercero del art. 1801 del C.J. vigente, contiene la previsión de que en los procesos por cobro coactivo no podrán debatirse cuestiones que debieron ventilarse en la vía administrativa.

Por otro lado, Edmundo MOLINO explica:

"Antes de promover la acción ejecutiva el Recaudador debe examinar la liquidación, recibo, cuenta o documento que se proponga cobrar, y observar que éste se encuentre expedido en la forma legal, según su clase y naturaleza. Que exprese con claridad y precisión la cantidad que debe cobrarse; su concepto, éste es, si es por impuesto, mortuorio, donaciones, degüello, cantinas, inmuebles, renta agraria, fondo obrero, multa, fianza o cualquier otra; y a qué tiempo corresponde ya sea meses o años, citando los meses o años para la mayor claridad".¹¹

¹¹MOLINO, Edmundo (1938). **Juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva**. Talleres Gráficos de Panamá, República de Panamá, Secretaría de Hacienda y Tesoro. Sección de Ingresos, p. 13.

Coincidimos con este autor y observamos que en caso que el título ejecutivo que sirve de base al funcionario ejecutor para promover el proceso por cobro coactivo, tuviere algún vicio, dicho funcionario debe advertir a las autoridades correspondientes de la existencia de dicho vicio, ya que éste carece del poder-deber de declarar esta situación jurídica.

En esta línea de pensamiento, transcribimos una jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia:

"Como quiera que mediante la anterior resolución se ha rebajado a la empresa ejecutada el monto de B/.5.00 que debía pagar adicionalmente en concepto de impuestos municipales a partir de enero de 1987, y que erróneamente no se consideró en la resolución No. 42 D.L. de 10 de marzo de 1987, esta Sala debe modificar el auto ejecutivo dictado en el proceso por cobro coactivo de marras a fin de que dichas sumas sean excluidas de la presente ejecución.

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, MODIFICA el Auto de 8 de junio de 1994 dictado por la Juez Ejecutora de Municipio de Panamá, dentro del juicio ejecutivo por cobro coactivo que el Municipio de Panamá le sigue a BIENES RAÍCES BUEN HOGAR S.A., en el sentido de excluir de dicha ejecución, las sumas correspondientes a la renta No. 55551125760100 empresa de administración, a que se refiere la Resolución No. 866 de 4 de julio de 1994 dictada por la Dirección de Legal y Justicia del Municipio de Panamá, de enero de 1987 al 31 de octubre de 1990; y CONFIRMA el auto de 8 de junio de 1994 en todo lo demás".¹²

¹²**Corte Suprema de Justicia. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Resolución de 25 de agosto de 1994** dictada ante recurso de apelación

De la jurisprudencia transcrita inferimos que el funcionario ejecutor sólo está facultado para promover el proceso ejecutivo por cobro coactivo, es ésa su función, y no la de declarar si le asiste o no el derecho al ejecutado que sostiene en su defensa el vicio del título ejecutivo, salvo que se tratare de nulidad insubsanable. Sin embargo, el funcionario ejecutor tiene el deber de cumplir y acatar la resolución que en este sentido dictare la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en atención al artículo ~~1804~~ del Código Judicial.

Este artículo 1804 y el 98 ordinal 4 de dicho Código, deben interpretarse en concordancia con el artículo 742 numeral 2 de la misma Ley, norma especial en materia de incidentes de nulidad, en el sentido que en caso de nulidad insubsanable, el funcionario ejecutor debe resolver el incidente que interponga el ejecutado, todo ello en atención también al artículo 463 del Código Judicial sobre Principios del Procedimiento Civil.

Para una distinción entre los poderes-deberes del funcionario ejecutor y los poderes-deberes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso por cobro coactivo, esta Sala de justicia ha explicado:

"Mediante el referido escrito se solicita a la Juez Ejecutora de la Caja de Seguro Social, con fundamento en el artículo 742 ordinal 2 del Código Judicial, que se decrete la nulidad del remate o venta judicial celebrada por ese despacho el 28 de julio de 1986, y del auto de adjudicación definitiva expedido el 29 de julio de 1986, por haberse celebrado el remate sin el cumplimiento de los requisitos ordenados por la Ley, esto es, sin la participación

interpuesto por BIENES RAÍCES BUENHOGAR S.A. dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue el Municipio de Panamá, pp. 5 y 6.

de los acreedores hipotecarios de la finca vendida en pública subasta.

A juicio de la Magistrada Sustanciadora, la presente petición no es de aquellas a las que se refiere el ordinal 4 del artículo 98 del Código Judicial que señala la competencia de esta Sala. Se trata de una solicitud formulada con base en el ordinal 2 del artículo 742 del Código Judicial, que establece que cuando se trata de causas o vicios de nulidad insubsanable, éstas deberán hacerse valer mediante los recursos ordinarios, por medio de incidente o por medio de simple memorial, instando la actuación de oficio del Tribunal, por lo que debe devolverse a la Juez Ejecutora el referido memorial para que resuelva lo que a su juicio proceda".¹³

Con relación al análisis presentado, consideramos que el funcionario ejecutor tiene unos poderes-deberes que le son atribuidos por Ley, que debe cumplir, para adelantar correcta y rápidamente el proceso ejecutivo por cobro coactivo, pero con observancia de los actos de comunicación procesal, también de Ley, para evitar nulidades insubsanables dentro de dicho proceso.

El funcionario ejecutor, al ser un servidor público, sólo puede hacer aquello que la ley le permite, y el ejercicio de la jurisdicción coactiva se le tiene que atribuir mediante Ley. Es decir, el funcionario ejecutor no goza de poderes-deberes genéricos, sino específicos y detallados en la Ley, para cobrar créditos que prestan mérito ejecutivo para la institución ejecutante.

¹³**Registro Judicial. Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá.** (Febrero de 1994), Incidente de nulidad interpuesto por la firma FÁBREGA, LÓPEZ & BARSALLO, en representación del Banco Internacional de Panamá S.A. dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue la Caja de Seguro Social a AVÍCOLA ELVIA, S.A. Magistrada Ponente: Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera. p. 403.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha dicho:

"... la Resolución No. 1, de 22 de abril de 1992, emitida por el Juzgado Ejecutor de la CAJA DE SEGURO SOCIAL, es NULA porque dicha entidad pública no tiene competencia para conocer de los reclamos que los trabajadores efectúen por motivo de prestaciones económicas que la entidad de seguridad social no está obligada a reconocer por causa de la mora o culpa de los empleadores en el pago de las cuotas obrero-patronales. Dicha competencia conforme lo estipula el artículo 339 de la Ley 67 de 1947 (antiguo Código de Trabajo), está atribuida a la jurisdicción laboral ante la cual deben ventilarse todas las controversias que surjan con motivo de la ejecución del contrato de trabajo, entre trabajadores y empleadores".¹⁴

Observamos que el funcionario ejecutor debe evitar promover procesos por cobro coactivo, basados en un crédito que no esté instruido como título ejecutivo cobrable por jurisdicción coactiva a favor de la institución ejecutante, ya que podría incurrir en la causal de nulidad por distinto ramo jurisdiccional prevista en el ordinal 1 del art. 722 del C.J.

Y es que conforme a la jurisprudencia transcrita, mal puede un funcionario ejecutor cobrar un crédito a favor de un particular, ni ventilar una controversia que está asignada debidamente a la jurisdicción del trabajo.

¹⁴**Registro Judicial. Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá.** (Mayo de 1995), Recurso de apelación interpuesto por el Licenciado Eduardo I. Sinclair Cruise, en representación de CONSULTORIO POPULAR EL CARMEN, dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue el juzgado ejecutor de la Caja de Seguro Social de Colón. Magistrada Ponente: Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera, pág. 403.

En adición de lo anterior, la dictación y práctica de medidas de ejecución, y las medidas cautelares que correspondan, no son meras facultades para él, sino verdaderos deberes legales y/o las funciones que debe cumplir para alcanzar los fines del proceso, pero subordinados a la cuantía de la deuda y al Principio Procesal de Tutela de la Dignidad Humana.

PRIETO-CASTRO y FERRANDÍZ indica:

"... los entes que disfrutan de soberanía tributaria tienen establecidos los procedimientos para llevarla hasta el último extremo necesario, que es la autotutela cuando se trata de hacer efectivos los créditos a su favor, frente a particulares y entes sujetos pasivos de contribuciones e impuestos".¹⁵

Plasmado el criterio del procesalista citado, creemos que el funcionario ejecutor tiene por funciones, todos y cada uno de los actos que de acuerdo a la prudencia, economía procesal, respeto a la dignidad del ejecutado, y observancia de los intereses de terceros, tiendan a la obtención del pago de las deudas, a favor del Estado, a través del sistema del proceso ejecutivo por cobro coactivo.

Consideramos que por función del funcionario ejecutor debe entenderse el papel del servidor público que ejerce la jurisdicción coactiva, al adelantar el proceso por cobro coactivo contra el deudor del Estado, sin conocer de cuestiones que debieron ser objeto de la vía administrativa, de conformidad con el Principio de la Obligatoriedad del Procedimiento, y en consecuencia, con el uso de los poderes-deberes que prevé la Ley procesal.

¹⁵PRIETO-CASTRO y FERRANDÍZ, Leonardo. Ob. Cit., p. 879.

c) **Concepto de Poderes-Deberes del Funcionario Ejecutor**

Los poderes-deberes del funcionario ejecutor son aquellos que éste ejerce como juez para el desenvolvimiento del proceso por cobro coactivo. Y si éste es un proceso ejecutivo, el funcionario ejecutor tiene fundamentalmente, poderes-deberes de ejecución.

De conformidad con DE LA RUA Fernando:

"Los autores han tratado de encontrar en la categoría poder-deber, en la potestad, o en el más simple esquema de la función, una explicación de su naturaleza. Ninguna de esas expresiones resultó suficiente porque lo fundamental del concepto es la imperatividad del ejercicio de ese poder, tendiente a lograr la actuación del derecho objetivo".¹⁶

En la medida que el fin del proceso por cobro coactivo, es la actuación del derecho de la institución, es decir, la obtención del pago del deudor a ésta, observamos que el funcionario ejecutor tiene que realizar todos los actos que la ley procesal le indique, para la consecución de estos fines.

En concordancia con Mauro CAPPELLETTI en su obra **El principio dispositivo y sus principales manifestaciones**, consideramos que en la medida que los intereses del Estado están basados generalmente en la

¹⁶DE LA RUA, Fernando. **Principios procesales y poderes del Juez en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación**, p. 320.

necesidad del bien común, el funcionario ejecutor destinado a cobrar créditos a favor de instituciones públicas, tendrá más poderes, por ejemplo, que un juez civil que preside un proceso ejecutivo basado en un cheque sin suficiente provisión de fondos, girado en contra de un particular.¹⁷

Es decir, el proceso por cobro coactivo, por su carácter inquisitivo debido a su modo de inicio y de dirección de la causa, y la naturaleza del derecho sustancial que se quiere hacer valer, presupone unos poderes-deberes del funcionario ejecutor, también inquisitivos.

PRIETO-CASTRO y FERRANDÍZ menciona entre las facultades del recaudador ejecutor:

<<Asimismo se provee de ciertos medios al recaudador ejecutor para un principio de averiguación de los bienes del deudor: "Los recaudadores, si el deudor no facilita su actuación relacionando los bienes de su propiedad, reclamarán de los encargados de los Registros Públicos y corporaciones oficiales todos los datos que sean precisos, y que obligatoriamente han de serles facilitados", independientemente del posible ejercicio de las acciones subrogatoria y pauliana por la Administración financiera del Estado (art. 112,2 y 7 íd).>>.¹⁸

Y más adelante el mismo autor expresa, sobre el procedimiento de la subasta para la Venta Judicial de inmuebles en ejecuciones tributarias:

¹⁷CAPPELLETTI, Mauro. **El principio dispositivo y sus principales manifestaciones**, p.20.

¹⁸PRIETO-CASTRO y FERRANDÍZ, Ob. Cit., p. 881.

<<Por último, y es previsión aguda, si aparecieren indicios de simulación de cargas preferentes y su importe impidiese o dificultase la efectividad del débito a la Hacienda, sin que existan otros bienes libres, el expediente pasa a la abogacía del Estado, para los "efectos que procedan" (art. 131), entre los cuales se debe pensar en el ejercicio de la acción revocatoria>>. ¹⁹

De conformidad con los poderes-deberes del recaudador-ejecutor que describe el procesalista español PRIETO-CASTRO, observamos que el funcionario ejecutor panameño, realiza en la práctica, labores de averiguación de bienes en los Registros Públicos de propiedad de inmuebles, vehículos, etc., incluso debe comunicar al Ministerio Público de las declaraciones falsas que hiciere el deudor al momento de la realización de la Diligencia de Notificación del Auto Ejecutivo, según el ordinal 4 del art. 1667 del C.J.

El funcionario ejecutor puede declarar la prohibición general de gravar y vender bienes muebles e inmuebles incribibles, conforme el art. 1672 del C.J., si no se conocieren bienes del deudor, o si los embargados resultaren insuficientes para cubrir el crédito del ejecutante, y también puede iniciar un Procedimiento Complementario a la Ejecución, de acuerdo a los artículos 1035 y 1036 del C.J.

A más de esto, la Institución Ejecutante, a través de apoderado judicial debidamente constituido por el representante legal de la misma, puede interponer ante la jurisdicción de lo civil, las acciones siguientes.

¹⁹PRIETO-CASTRO y FERRANDIZ, Ob. Cit., pág. 883.

- a) Acción pauliana o revocatoria, con el objeto de que el bien traspuesto ilegalmente, entre al patrimonio del deudor para poder ejecutarlo y lograr cobrar el crédito (art. 996 del C.C.).
- b) Acción oblicua o indirecta, a fin de realizar los derechos y acciones del deudor, excepto los derechos inherentes a su persona, con la finalidad de que entren al patrimonio del deudor los créditos a su favor que todavía no ha hecho efectivos (art. 996 del C.C. concordante con el art. 1684 del C.J.).

Los poderes-deberes del funcionario ejecutor no están sin límites, sino que deben dirigirse a la recuperación de créditos a favor de la institución ejecutante. Así, en palabras de PEÑA ALZATE:

"Los funcionarios públicos todos, y en especial los de la jurisdicción coactiva, deben tener en la cuenta que dentro de sus competencias están latentes los principios preconizados por la Constitución y la Ley. Que el rigorismo procedimental debe estar siempre supeditado a la sustantividad de la norma".²⁰

Con relación a lo anotado por el autor suramericano, la capacidad del funcionario ejecutor de administrar justicia, en la materia de cobro de créditos a su cargo, se encuentra cimentada en la máxima constitucional de que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consagrados en la ley sustancial.

A más de esto, de acuerdo con el autor PEÑA ALZATE, estimamos que si bien el funcionario ejecutor debe seguir el trámite del proceso por cobro

²⁰PEÑA ALZATE, Oscar. Ob. Cit., p. 34.

coactivo, la observancia de dicho trámite no tiene primacía sobre normas sustanciales.

Opinamos que si existe una morosidad millonaria en concepto de cuentas por cobrar a favor del Estado en algunas instituciones oficiales, importa verificar si el funcionario ejecutor utiliza los poderes-deberes que la Ley Procesal le indica, con diligencia o no, o si existen circunstancias que le impiden el ejercicio completo de dichos poderes-deberes.

En conclusión, los poderes-deberes del funcionario ejecutor son mandatos legales, imperativos, que debe ejercitar este servidor, consistentes en actos de ejecución, fundamentalmente, pero ceñidos al debido proceso y supeditados al principio de que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial.

2. Poderes-deberes del Funcionario Ejecutor como Juez

El proceso por cobro coactivo se encuentra previsto en el Capítulo VIII del Título XIV sobre Procesos de Ejecución, del Libro II del Código Judicial, relativo al Procedimiento Civil.

En concordancia con el artículo 1801 del Código Judicial, ubicado dentro de las disposiciones del proceso por cobro coactivo, de este Código, las instituciones a las cuales la Ley atribuya el ejercicio de la jurisdicción coactiva, procederán ejecutivamente en la aplicación de la misma de

conformidad con las disposiciones de los capítulos anteriores.

Por consiguiente, el funcionario ejecutor tiene los poderes-deberes propios de un juez civil, no los de un funcionario de instrucción, o de un juez penal, o de una autoridad de policía.

Estimamos que estos poderes-deberes, deben ser interpretados como si se tratase de un juez civil que preside, pero también que promueve un proceso ejecutivo.

Consideramos que los poderes-deberes del funcionario ejecutor, propios de su calidad de juez, son: Velar porque el proceso se surta inmaculadamente; Evitar que con ocasión del proceso se causen perjuicios innecesarios, y Garantizar el Derecho de Defensa del Ejecutado.

Seguidamente revisamos estos poderes-deberes.

a) Velar porque el Proceso se surta de Forma Inmaculada

Para que se concrete una verdadera inmaculación en el proceso por cobro coactivo, es necesario que el funcionario ejecutor ejerza sus poderes-deberes tendientes a propiciar la lealtad procesal por parte de todos los sujetos que intervienen en el proceso, incluso practicar medidas de coerción cuando fuere necesario y realizar todos los actos de comunicación procesal que la Ley indique.

De acuerdo a los ordinales 8 y 9 del artículo 199 del Código Judicial, son deberes del funcionario ejecutor, hacer efectiva en lo que sea posible, la igualdad de las partes en el proceso y sustanciar éste con legalidad y seguridad; prevenir, remediar y sancionar todo acto lesivo a la dignidad, lealtad de la justicia, probidad y buena fe.

i. Propiciar la Lealtad Procesal

El funcionario ejecutor, como promotor del proceso por cobro coactivo, debe procurar se dé en el mismo la lealtad, buena fe y probidad respecto de la institución en cuyo nombre actúa, frente al ejecutado, frente a los terceros, los subalternos, y demás particulares que de alguna forma actúen en el proceso.

Vale destacar que conforme el ordinal 1 del artículo 200 del Código Judicial, los funcionarios ejecutores deberían responder por los perjuicios que causaren a las partes, cuando procedan con dolo, fraude o en forma arbitraria, sin perjuicio de las sanciones penales y disciplinarias que establezca la Ley. Y consideramos que el funcionario ejecutor que incurre en estas conductas, no conduce el proceso por cobro coactivo con lealtad procesal.

De acuerdo a DEVIS ECHANDÍA, Hernando:

"Cuando el juez incurre en delitos penalmente sancionables en el desempeño de su cargo, la responsabilidad civil consecuente no presenta problemas de ninguna clase y puede hacerse efectiva, por el procedimiento especial que consagre la ley o

mediante un juicio ordinario civil o constituyéndose el lesionado en parte civil dentro del proceso penal. Todo delito acarrea la responsabilidad civil por el daño económico y moral que con él se haya causado.

Difícil, en cambio, resulta el problema de hacer efectiva una responsabilidad civil de los funcionarios judiciales, cuando su conducta no implique un delito, pero sí una arbitrariedad, una culpa manifiesta, o un error grave. En principio los jueces no son responsables por los daños que sus decisiones causen, porque gozan de libertad para interpretar las leyes y valorar las pruebas; pero esto no puede conducir a una absoluta irresponsabilidad . . ."²¹ . . .

En atención a este autor colombiano, estimamos que si el funcionario ejecutor incurriere en el ejercicio de sus funciones, en arbitrariedades, culpa manifiesta o error grave, además de vulnerar el Principio de Lealtad y Probi-
dad Procesal, podría incurrir en una responsabilidad civil, en una responsabilidad penal, o en ambas responsabilidades a la vez.

El poder-deber del funcionario ejecutor de velar porque el proceso por cobro coactivo se desenvuelva inmaculadamente, inicia desde que el mismo observa el título ejecutivo que servirá de base para promover el proceso, el cual deberá reunir los requisitos de eficacia y validez propios de estos títulos.

La Sentencia de 25 de julio de 1986 del Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4, resolvió un incidente de excepciones contra un auto de mandamiento de pago dictado por el Juez

²¹DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Humanización del proceso judicial. (1977), Trabajo presentado al Congreso Mundial de Derecho Procesal, de 1977 en Gante, Bélgica, p. 322.

Único Nacional de Ejecuciones Fiscales, como sigue:

"Los documentos que sirvieron de título ejecutivo no son originales sino simples copias, por lo cual es indispensable su autenticación para que tengan valor probatorio conforme a las exigencias de los artículos transcritos del Código de Procedimiento Civil.

De acuerdo con lo expuesto, la excepción que el excepcionante denomina "carencia de título ejecutivo" prospera".²²

En este orden de ideas, agregamos que el funcionario ejecutor panameño, cuando va a utilizar un título ejecutivo para promover un proceso por cobro coactivo, debe tener en consideración ante todo, la legalidad y el valor probatorio del instrumento que justifica la ejecución, y si el crédito es líquido y exigible.²³

También, no debe perder de vista el funcionario ejecutor, que el art. 820 del C.J., que indica que las reproducciones de documentos serán autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original para que tengan eficacia dentro del proceso, salvo que sean compulsadas en original o en copia auténtica en inspección judicial, sin perjuicio de que la Ley disponga otra cosa.

²²PRECIADO AGUDELO, Darío (1989). **El proceso de ejecución**. Tomo II. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Primera Edición, p. 597.

²³Cfr.: BLANCO URIBE, Alberto. "**Los créditos fiscales y el nuevo Código de Procedimiento Civil**", en: **Revista de Derecho Privado**, dirigida por Leopoldo Borjas. Año 3, No. 1, Enero-Marzo, 1986, Caracas, Venezuela, p.34.

Y es que resulta una cuestión de lealtad procesal, que el funcionario ejecutor promueva el proceso por cobro coactivo con fundamento en un documento que realmente preste mérito ejecutivo, al menos, de acuerdo a las formalidades legales, y que dicho documento no presente errores evidentes en perjuicio del deudor o de la institución ejecutante.

Por otro lado, con arreglo al artículo 1672 del Código Judicial, si no se conocieren bienes del deudor, o si los embargados resultaren insuficientes para cubrir el crédito del ejecutante, podrá el funcionario ejecutor dictar contra el deudor, Prohibición General de Vender o Gravar sus bienes Inmuebles y Muebles Inscribibles.

Esta disposición, evidentemente tiende a la lealtad procesal del demandado y a evitar que un proceso ejecutivo sea ilusorio en sus efectos, y pareciera también el art. 1672 en análisis, una medida cautelar atípica, propia del proceso ejecutivo.

Sin embargo, lo cierto es que esta norma es muy poco utilizada por jueces civiles o por funcionarios ejecutores.

De acuerdo al art. 1678 del C.J., el funcionario ejecutor, tiene el deber de deducir del producto del remate, lo que corresponda a los acreedores que no comparecieran dentro del término señalado, haciendo el depósito que corresponda en el Banco Nacional.

En concordancia con el artículo 1689 del C.J., el ejecutante será solidariamente responsable por los actos del depositario que designe, cuando se compruebe que éste actuó con culpa, salvo cuando el depositario fuera el propio ejecutado.

Por consiguiente, pareciera que la institución ejecutante es responsable también en estos casos. De ahí el deber de dicho funcionario, de nombrar un depositario probo.

Según el art. 1692 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de lealtad procesal, e incluso de prudencia, de consignar inmediatamente en la cuenta de depósitos judiciales, cuando al efectuar el embargo de una empresa o establecimiento, se encuentre dinero en efectivo.

Concluimos que el propiciar se dé la lealtad procesal por parte del ejecutado, los terceros, los demás particulares y servidores públicos, y el propio juez y sus subalternos, es uno de los primordiales poderes-deberes del funcionario ejecutor para garantizar que el proceso por cobro coactivo vaya informado del Principio Procesal de Inmaculación, toda vez que con el ejercicio de este poder-deber, se orientan otros no menos importantes, tales como los de Economía Procesal, Tutela de la Dignidad Humana y Derecho de Defensa.

ii. Realizar los Actos de Comunicación Procesal Legales

El funcionario ejecutor tiene el poder-deber de realizar actos de comunicación procesal, llámense notificaciones personales, notificaciones por edicto, citaciones, comunicaciones a otros tribunales, y en general, comunicaciones al público, las autoridades administrativas, los terceros, los particulares y el ejecutado.

Y es que el Principio de la Inmaculación Procesal presupone la existencia de un proceso presidido por un funcionario que por su calidad de Juez, **comunique** a todas las personas que correspondan, del desenvolvimiento del mismo, para que las mismas puedan hacer valer sus derechos, máxime si se trata de un proceso ejecutivo tan especial como el proceso por cobro coactivo, en el cual el ejecutado está en una posición de desventaja ante el ejecutante quien también es el Juez. En adición de lo anterior, nuestro Código Judicial de 1987 trajo normas introductorias del Principio Universalista del Derecho Procesal, al regular ampliamente la intervención de terceros, no sólo en el proceso ejecutivo, sino también en el proceso de cognición, ya que la tendencia moderna es considerar que en el proceso no sólo intervienen las partes, sino cualquier persona natural o jurídica que tenga interés en él, para lograr una mayor economía procesal y una mayor seguridad y eficacia jurídica de los fallos.

El art. 1807 del C.J. sobre el proceso por cobro coactivo, determina que las publicaciones de los edictos emplazatorios y los avisos de remate, se regirán por las normas comunes.

El ordinal 1 del art. 1667 del C.J. prevé el deber del juez, en este caso del funcionario ejecutor, de notificar personalmente al deudor o a un apoderado suyo debidamente constituido, del auto ejecutivo. También, según este ordinal, dicha diligencia debiera ser firmada por el funcionario ejecutor, el secretario, el notificado, o un testigo en vez de éste, si no supiere, no quisiere o no pudiere firmar. Nótese aquí la importancia de este acto de

comunicación que tiende a garantizar el Derecho de Defensa del deudor.

Y de acuerdo al numeral 4 del art. 1667 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el deber de enviar las constancias de manifestaciones falsas que hubiere rendido el deudor durante la Diligencia de Notificación del Auto Ejecutivo, al respectivo agente del Ministerio Público. Este numeral se basa en un ideal de lealtad procesal.

El art. 1670 del C.J. indica el deber del funcionario ejecutor de: Emplazar al ejecutado por conducto de un edicto que se publicará por tres (3) veces en un diario de circulación nacional y, de nombrarle un defensor de ausente, si el secretario certificare que el ejecutado no puede ser localizado, ni tuviere conocimiento donde se le puede localizar.

En relación a los artículos 1667 numeral 1 y 1670 del Código Judicial, vemos que el artículo 564 del Código de Procedimiento Civil colombiano reúne en una sola norma, la regulación del acto de comunicación procesal de notificación del auto ejecutivo, como sigue:

Art. 564. Notificación del mandamiento ejecutivo. Para la notificación personal del mandamiento ejecutivo al deudor o a su representante o apoderado, se le citará por medio de comunicación enviada por conducto de empleado del despacho o por correo certificado a la última dirección registrada en la oficina de impuestos o declarada en el respectivo proceso de sucesión, y a falta de ella, mediante aviso publicado en uno de los periódicos de mayor circulación del lugar señalado por el juez.

Si el citado no se presenta al despacho del funcionario ejecutor a recibir la notificación personal dentro del término de quince días a partir de la

publicación del aviso, de la fecha de la certificación postal, o de la entrega del oficio, se le nombrará curador *ad litem*, con quien se seguirá el proceso hasta cuando aquel se presente.

En la misma forma se hará al citación para notificar los títulos ejecutivos a los herederos del deudor.²⁴

Consideramos que la norma colombiana antes citada, al prever sobre un término de quince días, para los supuestos de comunicación enviada por conducto de empleado del despacho o por correo certificado, o vía aviso publicado en un periódico, no ofrece la economía procesal regulada por los artículos 1667, numerales 1 y 2, y 1670 del C.J. panameño, ya que estas últimas prevén sobre una comunicación al ejecutado en ocho (8) días, como mínimo, para que quede efectuado el trámite.

El art. 1671 del Código Judicial preceptúa que el embargo de bien inmueble consistirá en ponerlo fuera del comercio, mediante la anotación del auto en el Registro Público; en hacer entrega del mismo a un depositario para que cobrarse sus rentas si así lo estimare conveniente el funcionario ejecutor, o en ambas cosas a la vez. Este poder-deber del funcionario debe ser ejercido con celeridad y legalidad, por cuanto tiende a que el embargo surta efectos frente a terceros.

El art. 1774 del C.J. indica el poder-deber del funcionario ejecutor que adelanta un proceso por cobro coactivo hipotecario, de citar, tanto al propietario de la finca embargada como al deudor, cuando se tratare de

²⁴Colombia. Código de Procedimiento Civil . . . Ob. Cit., p. 903.

personas distintas, a fin que puedan hacer valer sus derechos en el proceso.

El art. 1677 del C.J. también indica al funcionario ejecutor que si el inmueble estuviere gravado con hipotecas o anticresis, se deberá citar a los acreedores respectivos para que puedan hacer valer sus derechos dentro del término que dicho funcionario designe para ese objeto, que no podrá ser mayor de veinte (20) días ni menor de diez (10).

Y en el evento que los acreedores no pudieren ser ubicados para la citación personal, se les emplazará por edicto.

En adición de lo anterior, observamos que según el art. 1679 del C.J., la omisión en la citación de un interesado vicia el remate, y esta regla procesal debe ser tomada en consideración por el funcionario ejecutor.

Vemos que los artículos 1671, 1677, 1679 y 1774 del C.J., coinciden en el requisito de esencial de la comunicación procesal de actos propios del proceso por cobro coactivo.

Conforme el art. 1685 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de verificar el embargo de acciones y otros valores nominativos, mediante la aprehensión del respectivo certificado de acciones, que se notificará a la sociedad, a la entidad emisora o al agente de transferencia. Sin embargo, en atención a dicha norma, bastará también si el funcionario ejecutor notificare el embargo a la sociedad, a la entidad emisora, o al agente de transferencia.

El art. 1686 del C.J. dispone el poder-deber del juez, en este caso del funcionario ejecutor, de concretar el embargo de valores o documentos

pagaderos a la orden o al portador, a través de la aprehensión del documento mismo, y si dichos valores se encontraren depositados a nombre del deudor, se comunicará al depositario el embargo decretado, para lo que quedará convertido en depositario judicial.

Según el art. 1728 del C.J., cuando lo embargado sea el interés social del deudor en sociedades de personas, el funcionario ejecutor tiene el deber, antes de fijar fecha para el remate, de comunicar al representante de dicha sociedad, del avalúo del interés social del deudor, con el objeto de que manifieste dentro de los diez (10) días siguientes, si los consocios desean adquirirlo por dicho precio. Y si dentro de este lapso, no se formulare la manifestación, el funcionario ejecutor deberá fijar fecha para el remate. Nótese aquí el fin del acto de comunicación, notificar de un acto de ejecución, con la previsión de causar los menos perjuicios posibles.

De conformidad con el art. 1732 del C.J., el funcionario ejecutor debe anunciar al público el día del remate, que no podrá ser antes de ocho (8) días de la fecha de la última publicación del anuncio de que trata el art. 1734, si se trata de bienes muebles, ni antes de quince (15) días si se refiere a inmuebles.

Con arreglo al art. 1734 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el deber de anunciar del remate a través de un edicto que se publicará por tres veces consecutivos en un diario o periódico de circulación en el lugar donde se verificará el remate, y en dicho anuncio, se deberá hacer constar que si el día señalado para el remate, no fuera posible verificarlo, debido a suspensión

del despacho público decretada oficialmente, la diligencia se llevará a cabo el día hábil siguiente, sin necesidad de nuevo anuncio, y a las mismas horas señaladas.

Conforme el art. 1740 del C.J., en todo remate el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de hacer la Venta Judicial, siempre que la postura cubra por lo menos las dos terceras partes de la base del remate y, cuando no concorra quien haga posturas por las dos terceras partes de la base del remate, este funcionario deberá señalar otro día para el remate, conforme lo dispuesto en los arts. 1732 y 1734 de dicho Código, y en este caso se tendrá como postura hábil, la que se haga por la mitad de la base del remate.

De acuerdo al párrafo segundo del art. 1740 del C.J., si no se presentare postor por la base del remate, el funcionario ejecutor deberá hacer el remate, sin necesidad de anuncio al día siguiente del segundo, y en él podrá admitir dicho funcionario ejecutor, postura por cualquier suma, y esta eventualidad deberá se hecha constar en los anuncios previstos en el art. 1734 de esta Ley.

Vale apuntar que el ordinal 5 del art. 722 del C.J., indica que es una causal de nulidad común a todos los procesos: La falta de notificación o emplazamiento de las personas que deben ser citadas como parte, aunque no sean determinadas, o de aquellas que hallan de suceder en el proceso, o cualquiera de las partes, cuando la Ley así lo ordene expresamente.

En este orden de ideas, nótese aquí el poder-deber del funcionario ejecutor de realizar actos de comunicación procesal esenciales a los

interesados, para el desarrollo inmaculado del proceso por cobro coactivo.

Según el art. 1766 del C.J., en el evento que el bien estuviere gravado con más de una hipoteca, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de citar a todos los acreedores hipotecarios, para que hagan valer sus derechos de prelación en tercería coadyuvante.

Conforme el art. 1774 del C.J. sobre el proceso ejecutivo hipotecario, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de citar tanto al propietario del bien hipotecado como al deudor, para la tramitación del proceso, cuando el deudor moroso cuya obligación diere lugar a la ejecución, fuere persona distinta del propietario del bien ejecutado.

Según el art. 1786 del C.J. sobre "Embargo de otra jurisdicción", en el evento que en un proceso por cobro coactivo se hubiere decretado el embargo de bienes ya embargados en un proceso civil, la medida deberá ser comunicada por el funcionario ejecutor al juez que conoce del proceso civil, por oficio en el que se indicarán el nombre de las partes y los bienes de que se trate.

Y en concordancia con el párrafo segundo de este art. 1786, el proceso civil se adelantará hasta el remate de los bienes, pero con antelación a la entrega del producto de dicho remate al ejecutante, el juez civil solicitará al funcionario ejecutor la liquidación definitiva especificada y ejecutoriada, del crédito cuyo cobro promueve, y con motivo de ésta, a través de un auto, se hará la distribución entre acreedores, según la prelación establecida en la ley sustancial.

Nótese entonces que del artículo 1786 del C.J. se desprenden dos (2) poderes-deberes del funcionario ejecutor, de realizar actos de comunicación a otro juez: El de comunicar la medida de embargo de un bien en el proceso por cobro coactivo cuando el bien estuviere embargado en uno civil y, el de remitir al juez civil la liquidación definitiva especificada y ejecutoriada, del crédito cuyo cobro promueve.

Observamos que si el funcionario ejecutor no realiza esos poderes-deberes, además de incumplir un deber legal, podría producir perjuicio a la institución ejecutante.

En cuanto a la norma procesal panameña en análisis (1786 del C.J.), similar al art. 542 del C.P.C. colombiano, resulta interesante precisar ¿hasta qué momento procesal resulta procedente la acumulación?, ¿cuándo debe decretarse el embargo en el proceso ajeno al civil donde va a operar la acumulación? y ¿Cuándo se debe comunicar la medida por el juez laboral o de jurisdicción coactiva?

Según el párrafo segundo del art. 1786 del C.J., todos estos actos procesales deben ser previos a la etapa del proceso civil, de la entrega del producto al ejecutante.

De acuerdo al Auto colombiano de 14 de febrero de 1985, dictado bajo la ponencia del Magistrado José Fernando Ramírez Gómez, sobre la oportunidad para acumulación de embargos de diferente jurisdicción, se resolvió:

"... la acumulación de embargos en proceso de diferente jurisdicción, que ciertamente obra **cuando el juez laboral o de la jurisdicción coactiva lo comunica al juez civil** procede "mientras no se

hubiere dictado la providencia que ordene la distribución del producto de los bienes entre los acreedores concurrentes," (El resaltado es nuestro).²⁵

Según esta jurisprudencia, el funcionario ejecutor debe enviar el oficio a que se refiere el art. 1786 del C.J., a más tardar antes de que se dicte la providencia que ordena la distribución del producto del remate de los bienes entre los acreedores concurrentes.

El párrafo primero del art. 1694 del C.J. prevé el poder-deber del funcionario ejecutor de citar a los acreedores hipotecarios o anticréticos, cuando la finca embargada estuviere gravada, a fin que puedan hacer valer sus derechos, dentro del término que les señale.

También indica esta norma, que si no se ubicare a estos acreedores para la citación personal, se les deberá emplazar conforme a las reglas generales y se seguirá el proceso con el Defensor que se designe.

Sintetizamos que el poder-deber del funcionario ejecutor de realizar todos los actos de comunicación procesal que correspondan en observancia del Principio de Inmaculación Procesal, se concreta básicamente, en la Notificación Legal del Auto Ejecutivo al Ejecutado, en la citación de los acreedores respectivos cuando el inmueble embargado estuviere gravado con hipoteca o anticresis, y en la citación de todos los interesados al remate.

²⁵PRECIADO AGUDELO, Darío. (1989) **El proceso de ejecución**. Tomo II. Ediciones Librería del Profesional. Bogotá, Primera edición, pp. 614 a 615.

iii. Adoptar Medidas de Coerción Procesal cuando corresponda

Comoquiera que el fin del proceso por cobro coactivo es la satisfacción del pago a la institución ejecutante, el funcionario ejecutor debe velar porque el proceso se surta inmaculadamente para obtener este fin lícito.

Por consiguiente, dicho servidor debe informar el proceso por cobro coactivo del Principio de Lealtad Procesal a tal punto, que si fuere necesario practicar medidas de coerción, así deberá hacerse.

Es decir, para que el proceso se surta de forma inmaculada, el funcionario ejecutor debe adoptar **medidas de coerción procesal** cuando corresponda.

Para BARSALLO Pedro, se entiende por poder-deber de coerción aquel:

"Con el cual se eliminan los obstáculos que puedan oponerse al cumplimiento de la misión del juzgador, especialmente en el cumplimiento de sus providencias y órdenes. Sin este poder, la función jurisdiccional no tendría real eficacia".²⁶

El funcionario ejecutor debe usar sus poderes-deberes de coerción al momento de practicar las resoluciones que ha dictado, sea que consistan en

²⁶BARSALLO Pedro. (1987) **Derecho Procesal I**. Primer Semestre. Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, pp. 108 y 109.

actos de ejecución o en actos cautelares, ya que estas medidas deben ir orientadas a la consecución del fin del proceso por cobro coactivo, cual es la satisfacción del pago a la institución ejecutante, por el deudor.

Conforme a PARRA Jairo,

"El Juez que se "autoestima", porque administra justicia con calidad, debe a nombre de la sociedad, utilizar los poderes disciplinarios, porque el proceso no es problema suyo solamente, sino como se plasmó en la cita, un fenómeno de masas".²⁷

Opinamos que los poderes-deberes disciplinarios del funcionario ejecutor, también son deberes legales de este servidor, por cuanto no se encuentran previstos en el Código de Procedimiento como meras facultades, sino como herramientas para el desenvolvimiento de un proceso que tiene un fin específico que hay que alcanzar, es decir, el fin del pago del crédito a la institución ejecutante.

Y más adelante expresa PARRA, Jairo:

"En consecuencia, prevenir y remediar, constituyen poderes de gran utilidad para manejar la empresa del proceso, que a su vez obligan al juez a vigilarlo con preciocismo para que los pueda utilizar oportunamente. Pero no es suficiente que el juez logre lo anterior, sino que además debe sancionar esas conductas (actos contrarios a la dignidad de la justicia, lealtad, probidad y buena fe) por los medios que el Código consagra".²⁸

²⁷PARRA QUIJANO, Jairo (1992). **Derecho Procesal Civil**. Tomo I. Parte General. Editorial Temis. Santafé de Bogotá, Colombia, p. 32.

²⁸PARRA QUIJANO, Jairo (1992). **Derecho Procesal Civil**. Tomo I. p. 31.

Coincidimos con este autor colombiano, toda vez que el juez, en este caso el funcionario ejecutor, debe a la vez prevenir y sancionar cualquier acto contrario a la lealtad procesal, ya que el proceso, en este supuesto el proceso por cobro coactivo, debe desenvolverse inmaculadamente, respecto de la institución ejecutante, el ejecutado, los funcionarios subalternos, los terceros y los particulares.

Agregamos que una vez realizada la conducta contra la lealtad procesal, el funcionario ejecutor debe sancionar a los responsables de la misma, ya que se trata de un hecho que obstaculiza o mancha el desenvolvimiento del proceso.

Además, las sanciones son importantes para que la comunidad tome conciencia del respeto al sistema de la administración de justicia incluso sobre la que se aplica por funcionarios no-judiciales, y tome conciencia también del respeto al sistema del proceso.

Conforme el numeral 4 del artículo 1667 del Código Judicial, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de sancionar por desacato al deudor que no declare los bienes que presenta para el cumplimiento de lo que se demanda y las costas del proceso.

De acuerdo a Sentencia de la Corte Suprema de Justicia-Pleno, de 8 de abril de 1992, recaída sobre apelación contra Sentencia de 15 de enero de 1992 del Primer Tribunal Superior, dictada dentro de un proceso de amparo de garantías constitucionales, se expresó:

"Los artículos del Código Judicial, número 991, invocado por el tribunal de primera instancia, y número 996 citado por el amparista, en su escrito de oposición a la apelación, nos indican cómo se hacen las citaciones y notificaciones y quien debe hacerlas; y el número 1006 dispone que "en todo caso en que la parte excuse una **notificación personal** manifiestamente, o no quiera o no sepa firmar, el Secretario o el portero se acompañará de un testigo, quien firmará la diligencia, anotándose así en el expediente, con expresión de la fecha, **lo que se tendrá por notificación** para todos los efectos legales.

Es decir, que la ley establece los procedimientos para hacer las citaciones y notificaciones personales a las partes en los procesos civiles, y que entre esos procedimientos no está contemplada la boleta de conducción . . .".²⁹
(El resaltado es nuestro).

En este sentido, el funcionario ejecutor como promotor de un proceso ubicado dentro del Libro II sobre Procedimiento Civil, del Código Judicial, puede sancionar con multa o arresto por desacato, a quienes no acaten o entorpezcan sus órdenes, como se regla en el procedimiento civil, pero no puede decretar medidas de coerción previstas para el procedimiento penal o administrativo, por ejemplo, girar una boleta de conducción, al deudor que no atiende una citación.

²⁹CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO. Panamá, 8 de abril de 1992. Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por el Licenciado Luis R. Armstrong contra la Juez Quinta del Circuito Judicial Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá. Apelación. Magistrada Ponente: Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera.

Desde otro ángulo, sobre la práctica de la diligencia de notificación del auto ejecutivo, nótese que en base al art. 1648 del C.J. el funcionario ejecutor no deberá permitir que el deudor se ausente del Despacho hasta que se le notifique dicho auto.

Esto se debe a que el objetivo de esta diligencia, es exigir al deudor que pague en el acto, pero garantizándole su derecho a ser oído durante o luego de la misma, y su derecho a contradecir la ejecución, todo ello dentro de este proceso por coactivo, que al seguir las reglas del procedimiento ejecutivo, es un proceso monitorio, es decir, un proceso en el cual el contradictorio está atenuado respecto del demandado.

En atención al art. 1753 del C.J. sobre la venta judicial, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de imponer una multa inmediata, al autor de un acto que tenga por objeto el retiro de uno o más postores, previo cumplimiento del procedimiento previsto para decretar una sanción por desacato.

Observamos que el poder-deber del funcionario ejecutor de adoptar las medidas de coerción procesal cuando correspondan consiste fundamentalmente, en su deber imperativo como funcionario que sigue un procedimiento civil, de subsanar en el acto, cualquier dificultad que se produzca ante el cumplimiento de sus órdenes y es que el proceso como sistema, tiene que desenvolverse con inmaculación.

Y esta inmaculación podrá imponerse en el proceso por cobro coactivo, si el funcionario ejecutor aplica medidas de coerción legales contra el ejecutado, los subalternos y demás particulares, cuando fuere necesario.

b. Evitar que con ocasión del Proceso se causen Perjuicios Innecesarios

En la medida que el proceso es el sistema por el cual se busca el reconocimiento de los derechos consagrados en la ley sustancial, no hay que perder de vista que con ocasión de aquél el funcionario ejecutor debe ceñir su actuación a la ley procesal correspondiente y provocar el menor perjuicio posible al ejecutado.

En otro tema, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha expresado:

"... el auto ejecutivo dictado el 14 de enero de 1994 fue dictado conforme a lo preceptuado en el artículo 1649 ibídem. No obstante, la Sala observa que en el mismo se ordena el pago, además de las sumas adeudadas en concepto de suministro de energía eléctrica y de los intereses, de los gastos de cobranza que se fijan en el 10% de la suma adeudada o sea la cantidad de B/.2456.87.

La Sala estima que estos gastos de cobranza son excesivos, y los mismos no están acreditados con la correspondiente factura como lo ordena el último párrafo del artículo 1801 del Código Judicial que señala que en los procesos ejecutivos por cobro coactivo no habrá condena en costas, salvo las relativas a gastos que hayan sido estrictamente necesarios para la tramitación, absteniéndose de tasar o conceder aquellos excesivos, superfluos o inútiles y los que para su comprobación no se evidencien con la correspondiente factura, tomando en consideración para tales fines los usos y costumbres de cada lugar.

Por tanto, debe estimarse que si bien se cumplieron los requisitos de Ley para que se librara la ejecución, el auto ejecutivo debe ser reformado a fin de ordenar que se tasan los gastos estrictamente necesarios para la tramitación".³⁰

Subrayamos que el funcionario ejecutor no puede perder de vista que el párrafo cuarto del artículo 1801 del C.J. no prevé el poder-deber del funcionario ejecutor de condenar en costas al ejecutado. Sin embargo, sólo podrá y deberá condenar al pago de los gastos que hayan sido estrictamente necesarios para la tramitación del proceso, y no podrá tasar los gastos innecesarios, ni los que no hubieren sido comprobados con la correspondiente factura, conforme los usos y costumbres de cada lugar.

Desde esta línea de pensamiento, observamos que el funcionario ejecutor, si bien tiene la función de promover un proceso ejecutivo por cobro coactivo, debe tutelar el respeto a la dignidad humana y evitar la menor cantidad de daños morales y económicos posibles, en proporción a la cuantía de la ejecución.

³⁰**Registro Judicial. Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá.** (Mayo de 1994), Recurso de apelación interpuesto por RIVERA & BOLÍVAR, en representación de MARÍA L. V. DE ARAÚZ, dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue el I.R.H.E. Magistrada Ponente: Mirtza Angélica Franceschi de Aguilera. Panamá, 31 de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), p. 431.

i. Tutelar el Respeto a la Dignidad Humana

El funcionario ejecutor debe observar un respeto hacia el ejecutado y su familia, o hacia el ejecutado y su negocio.

El funcionario ejecutor debe tener en consideración que el fin del proceso por cobro coactivo, y la cuantía de la ejecución, deben justificar sus actos procesales, pero sin perder de vista el respeto a la dignidad del ejecutado.

En este sentido, el funcionario ejecutor debe reflejar en la dictación de sus resoluciones, y en la práctica de las mismas, un gran profesionalismo y un respeto hacia el ejecutado y su entorno familiar, laboral y/o comercial.

Según MÉNDEZ LÓPEZ, Hilda:

"El Agente Judicial debe procurar que se cause el menor perjuicio posible al ejecutado, y hacer posible una mayor rapidez en el cobro del crédito, para el acreedor".³¹

Seguimos a esta autora y agregamos que el funcionario ejecutor debe promover el proceso por cobro coactivo contra el ejecutado, sin demoras y daños injustificados para el mismo, que hagan del proceso, un suceso más traumático de lo que en realidad es.

³¹MÉNDEZ LÓPEZ, Hilda (1994). **El embargo y su práctica**. Editorial Forum, 229 pp., España, p. 198.

Por ejemplo, evitar escenas innecesarias ante los menores hijos del ejecutado, o procurar practicar medidas cautelares, o medidas de ejecución al negocio del ejecutado durante las horas en que acude la clientela.

Consideramos que las medidas cautelares que dicte el funcionario ejecutor, deberán ser levantadas de oficio a petición de parte, si se cumplen los presupuestos fácticos a que se refiere el ordinal 11 del artículo 521 del Código Judicial, entendiéndose por demanda, el auto ejecutivo.

Basamos esta consideración en el hecho de que si bien es cierto, los procesos en que es parte el Estado, no pueden terminarse por el modo de la caducidad de la instancia, el proceso cautelar que accede a un proceso por cobro coactivo, futuro, o a cualquier proceso futuro, tiene que servir a dicho proceso, y si el mismo no es instaurado, ese proceso cautelar carece de razón de existir, en virtud del Principio Constitucional Procesal de que el Objeto del Proceso es el reconocimiento de los derechos consagrados en la Ley sustancial, el cual se encuentra también recogido en el artículo 464 del C.J. sobre interpretación de la Ley Procesal.

Destacamos que el derecho peruano contiene una disposición que a continuación transcribimos, sobre el poder-deber el funcionario ejecutor para promover un proceso por cobro coactivo, una vez ha practicado una medida cautelar, o un embargo.

"46. . . . Las medidas cautelares de embargo y/o secuestro, según los casos, ordenadas por el Ejecutor Coactivo, se llevarán a cabo por el Auxiliar Coactivo con la presencia de un representante de la municipalidad de Lima, en el día y hora hábiles, o

habilitados con el apoyo de la Fuerza Pública, si fuere necesario. Puede autorizarse el descerraje y otros actos similares, cuando el caso lo justifique. **Ejecutadas las medidas cautelares pertinentes, el Ejecutor Coactivo iniciará el procedimiento coactivo, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles** y, de mediar causa justificada, este término podrá prorrogarse por veinte (20) días hábiles más". (Lo resaltado es nuestro).³²

El derecho procesal panameño sobre cobro coactivo carece de una norma específica como la disposición extranjera antes presentada, sin embargo, estimamos que este vacío debe llenarse con lo previsto en el literal "a" del ordinal 11 del art. 521 del C.J., por motivo de analogía. Es decir, el funcionario ejecutor panameño debería emitir el auto ejecutivo en el proceso por cobro coactivo, seis (6) días luego de trabada la medida cautelar, y notificar dicho auto ejecutivo dentro de los tres (3) meses de dictado el mismo. Todo ello en concordancia con el art. 465 del C.J.

Desde otro ángulo, agregamos que el derecho procesal moderno se encuentra inspirado en el Principio de la Tutela de la Dignidad Humana, que se observa en el poder-deber del funcionario ejecutor de levantar de oficio o a petición de parte, la medida de secuestro o de embargo que recayere sobre bienes inembargables según la Ley.

Según el párrafo segundo del art. 1664 del C.J., en el acto de requerimiento, el funcionario ejecutor declarará terminado el proceso, si el deudor

³²**Nueva legislación de municipalidades.** (1996) Texto ordenado y actualizado con sus últimas modificatorias. Editora Gráfica Bernilla, Lima, Perú, p. 131.

pagare la deuda principal e intereses, y así lo hará constar este funcionario, por medio de una diligencia.

De acuerdo al art. 1665 del C.J., el funcionario ejecutor deberá suspender el embargo cuando el deudor consignare la cuantía de la ejecución para evitar el embargo, reservándose el derecho de oponerse a la ejecución, y dicho funcionario depositará esta cantidad en el lugar destinado para ello.

El art. 1672 del C.J. prevé el poder-deber del funcionario ejecutor de dejar sin efecto la medida decretada contra el deudor, de PROHIBICIÓN GENERAL DE VENDER O GRAVAR BIENES MUEBLES E INMUEBLES INSCRIBIBLES, si éste presentare bienes para embargo, o diera caución suficiente. Esta norma es poco empleada por funcionarios ejecutores o jueces de circuito ramo civil.

El art. 1673 del C.J. indica el orden en que el funcionario ejecutor podrá embargar los bienes manifestados por el deudor, como sigue:

ARTÍCULO 1673. El embargo de los bienes manifestados por el deudor se hará en el orden siguiente:

1. El dinero y sus signos representativos;
2. Las alhajas, piedras o metales preciosos;
3. Créditos realizables en el acto;
4. Los bienes inmuebles o su renta;
5. El quince por ciento del excedente del sueldo o salario mínimo que el deudor gane con su empleo, o el quince por ciento de los ingresos que perciba en concepto de oficio o profesión independiente;
6. Los bienes muebles en general;
7. Los frutos y rentas de toda especie; y,
8. Los demás bienes que tenga el deudor.

El funcionario ejecutor tiene el poder-deber de embargar todos los bienes enajenables del ejecutado, salvo los exceptuados por el art. 1674 del C.J., y esta norma también prevé que de oficio o a petición de parte, el servidor ejecutor deberá revocar el secuestro o embargo violatorio de este artículo.

Seguidamente transcribimos la norma.

ARTICULO 1674. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, podrán ser objeto de embargo todos los bienes enajenables del deudor con las siguientes excepciones:

1. El sueldo o salario mínimo y la parte mínima del salario, salvo que se trate de reclamo de pensiones alimenticias;
2. El ochenta y cinco por ciento del sueldo o salario fuera de los casos expresados en el ordinal anterior, salvo que se trate de reclamos de pensiones alimenticias,
3. El lecho del marido y la mujer, los de sus hijos que vivieren con él y a sus expensas y la ropa de uso de todas estas personas; así como los muebles indispensables de la habitación de la familia, incluyendo una máquina de coser, estufa, lavadora, radio, televisor, refrigeradora y accesorios de cocina;
4. Los libros, muebles, máquinas, instrumentos y material de su arte, oficio o profesión, hasta por valor de cinco mil balboas y a elección del mismo deudor;
5. Las máquinas, animales e instrumentos propios para el cultivo agrícola, en cuanto fueren necesarios para el servicio de la finca a que estén asignados, hasta por un valor de cinco mil balboas y a elección del mismo deudor;
6. Los artículos de alimento y combustible que existen en poder del deudor, hasta la concurrencia de lo necesario para el consumo de la familia

durante un mes;

7. Los derechos personales de uso y habitación que posea el deudor;

8. Las prestaciones laborales de acuerdo al Código de Trabajo y las pensiones alimenticias que se deban por ley;

9. Las prestaciones sociales, pensiones o jubilaciones;

10. La prenda consignada en poder de un Juez para su venta;

11. Las sumas depositadas en cuentas de ahorro, en las instituciones bancarias, hasta la cantidad de mil balboas;

12. Los papeles, retratos familiares, el anillo nupcial, las condecoraciones, medallas, trofeos, ornamentos y pergaminos recibidos en reconocimiento de méritos especiales;

13. Los edificios destinados a iglesias, las cosas sagradas y las demás cosas que sirvan para el ejercicio del culto religioso;

14. Los bienes pertenecientes al Estado, a los Municipios o a entidades estatales autónomas o semiautónomas con excepción de las empresas mixtas;

15. Los terrenos comprendidos dentro de los cementerios, las tumbas o mausoleos, lo mismo que la extensión de tierra sobre la cual estén construidos, cualquiera que sea el lugar de su ubicación;

16. Las sumas que se hayan anticipado o deban anticiparse a los empresarios o contratistas de obras durante la ejecución de los trabajos, con excepción de las reclamaciones de los respectivos trabajadores o proveedores de materiales, mientras dura la construcción de la obra;

17. Ganado vacuno, caballo, porcino, aves de corral y cosecha hasta por quinientos balboas (B/.500.00); y,

18. Cualquier otro bien que la ley señale como inembargable.

De oficio o a petición de parte, deberá el Juez que la decretó, o el superior, en cualquier momento,

revocar una orden de secuestro o embargo violatorio de lo dispuesto en el presente artículo.

De conformidad con el art. 1675 del C.J., el funcionario ejecutor podría variar el orden establecido por el art. 1674, cuando el deudor no indicare bienes o se negare a indicarlos, o esté ausente, o cuando no hubiere dinero en efectivo con qué satisfacer la cantidad reclamada, o cuando los bienes no fuesen suficientes o se hallaren en lugares distantes.

El art. 1703 del C.J. faculta al funcionario ejecutor para que durante la diligencia de embargo, adopte de plano las medidas pertinentes para que en lo posible, se eviten perjuicios excesivos al ejecutado o a terceras personas.

De acuerdo al ordinal 5 del art. 521 del C.J. sobre la Característica de Revocabilidad de las Medidas Cautelares, el funcionario ejecutor tiene en todo momento el poder-deber de evitar daños, perjuicios, y molestias innecesarias en la adopción o práctica de las medidas cautelares, y podrá de oficio y bajo su personal responsabilidad, reemplazar la medida en el acto de la ejecución, oyendo al actor, y si procediere, al demandado o presunto demandado, siempre que se hubiesen asegurado efectivamente los intereses de la institución ejecutante.

Con arreglo al art. 1727 del C.J., cuando los bienes embargados sean de naturaleza consumible o de rápida depreciación, o si el costo de la custodia, conservación o procedimiento de remate fuere desproporcionado al valor de dichos bienes, el funcionario ejecutor tiene el **poder-deber de ordenar la venta inmediata**, de acuerdo a las formalidades que a su

prudente criterio siga, previo cumplimiento de los trámites que él estime aconsejables y sin dilación, y el producto de dicha venta, deberá consignarse en Certificado de Garantía.

Conforme el art. 1737 del C.J. sobre la venta judicial, en cualquier tiempo antes de adjudicarse provisionalmente el bien, podrá y deberá el funcionario ejecutor liberar los bienes, en el evento que el ejecutado pague el principal, intereses y costas.

El art. 1808 del C.J. indica el poder-deber del funcionario ejecutor, de celebrar un arreglo directo con el ejecutado y establecer un sistema de pago a plazos que sea convenido por ambas partes, cuando en cualquier etapa del proceso, antes que se dé el remate de los bienes, el ejecutado afianzare el monto total de la ejecución, por cualquiera de los medios legales.

Concluimos que el funcionario ejecutor debe observar durante el desenvolvimiento del proceso por cobro coactivo que impulsa, la tutela por la dignidad del ejecutado y procurar que el mismo sufra la menor cantidad de perjuicios posible.

c) Garantizar el Derecho de Defensa del Ejecutado

El funcionario ejecutor debe garantizar que el proceso por cobro coactivo esté informado por el Derecho de Defensa del Ejecutado, por cuanto en este proceso el juez también es el sujeto ejecutante, lo cual coloca al ejecutado en un estado de evidente desventaja procesal, que exige se le surta

traslado de todas las resoluciones judiciales que se dicten, y que se le permita la impugnación de las mismas de acuerdo a la Ley.

A más de esto, de conformidad con el art. 460 del C.J., aunque el impulso y dirección del proceso corresponden al juez, éste deberá velar por la celeridad procesal en su tramitación, sin detrimento del derecho de defensa de las partes, en este caso, del ejecutado, sometido a un proceso por cobro coactivo reglamentado dentro del Libro Segundo del C.J., sobre procedimiento civil.

El Principio del Contradictorio o de Audiencia Bilateral, o de Igualdad de las Partes, se encuentra un tanto debilitado en el proceso por cobro coactivo, primero porque se trata de un proceso ejecutivo, y segundo, debido a la naturaleza de dicho proceso, en que el ejecutante también es el juez.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha decidido:

"... debemos señalarle al peticionista, que los argumentos o motivos en virtud de los cuales pretende la disminución del monto de la ejecución coactiva por parte del Municipio de Panamá, no están debidamente comprobados en el proceso bajo estudio, dado que el actor no acreditó el pago de dichos impuestos a través de los medios probatorios correspondientes en torno a esta situación.

De lo anterior se desprende, que al tenor del artículo 1803 numeral 3ª del Código Judicial, el alcance líquido de la suma adeudada en impuestos por parte del señor CHARRY, a favor del Municipio de Panamá, representa un título ejecutivo idóneo para la ejecución del impugnante, el cual sirvió de fundamento para la expedición del mencionado auto que libró mandamiento de pago en contra del señor OMAR CHARRY DEL RÍO. Dicho recaudo se observa a fojas 16, 16a, y 16b del negocio coactivo.

Es importante añadir además, que coincidimos con la Procuraduría de la Administración, en el sentido que aunque en la Alcaldía de la Ciudad de Panamá, se suscitaron actos fraudulentos que afectaron tanto al citado Municipio como a ciertos contribuyentes, no debemos soslayar que en todo caso sería ineludible que el demandante demostrará eficazmente que tal hecho delictivo lo alcanzó como víctima al acreditar los pagos realizados".³³

Coincidimos con la jurisprudencia transcrita porque en el proceso por cobro coactivo, para el ejecutado se encuentra un tanto debilitado su Derecho de Defensa, toda vez que este proceso es un proceso ejecutivo, y por ende presenta las características de un proceso monitorio. Es decir, que es el demandado quien tiene la carga de la prueba sobre la invalidez o ineficacia del título, que presentó el ejecutante como documento que presta mérito ejecutivo.³⁴

Desde esta línea de pensamiento, agregamos que el poder-deber del funcionario ejecutor como juez, de garantizar el derecho de defensa del ejecutado es de tal trascendencia, que aunque el mismo hubiese sido víctima de un hecho punible relativo al contenido del título ejecutivo, a él le corresponde la carga de la prueba sobre la invalidez de dicho título. De ahí

³³**Registro Judicial. Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá.** (Febrero de 1994), Recurso de apelación interpuesto dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue el Municipio de Panamá. Magistrado Ponente: Edgardo Molino Mola. p. 243.

³⁴**Cfr.:** CALAMANDREI, Piero. **El procedimiento monitorio.** Traducción de Santiago Sentís Melendo, Ediciones Jurídicas Europa-América, Argentina, pp. 24 y ss.

que sea esencial que se surta la diligencia de notificación del auto ejecutivo, para que al ejecutado se le dé audiencia en el proceso y pueda interponer los medios de defensa que a bien tenga.

Según los ordinales 5 y 8 del art. 199 del C.J., la motivación de autos, y el hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, y obrar éste con legalidad y seguridad, son poderes-deberes del funcionario ejecutor.

. Para FÁBREGA, Jorge:

"... El derecho de contradicción persigue el ser oído y gozar de oportunidades de defensa . . .".³⁵

Es fundamental que el funcionario ejecutor garantice el derecho de defensa del ejecutado en todas sus manifestaciones, es decir, que se le brinde acceso al expediente, que se le realicen todas las notificaciones legales, que se dicten las resoluciones procesales en el tiempo oportuno, que las mismas sean debidamente motivadas, y practicadas luego de la correspondiente ejecutoria legal, etc.

Conforme al párrafo segundo del art. 976 del C.J. el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de motivar los autos y expresar los fundamentos jurídicos pertinentes con cita de las disposiciones legales aplicables al caso. Y es que esta regla tiende a que se garantice el Principio de Impugnación, y por ende el Derecho de Defensa del Ejecutado.

³⁵FÁBREGA P. Jorge. (1988), "**Derecho de Acción y Contradicción. La Acción.**" en: **Estudios Procesales**, Tomo I, Editora Jurídica Panameña, Panamá, p. 244.

En atención al párrafo primero del art. 1648 y el ordinal 1 del art. 1667 del C.J., el funcionario ejecutor, tiene el poder-deber de notificar personalmente al deudor, a un apoderado suyo debidamente constituido, del auto ejecutivo dictado en su contra.

PRIETO-CASTRO, en su análisis del Reglamento General de Recaudación español, sostiene:

<<Es digno de alabanza que conceda expresamente cinco defensas, del carácter material unas, y otras, procedimental, que se pueden dirigir no contra el "título" que el mismo ejecutor se crea, sino (como no tenía más remedio) trasladando la materia impugnable a la "providencia de apremio"; y son: pago, prescripción, aplazamiento, falta de notificación reglamentaria de la liquidación, y yendo al titulado "título", "defecto formal en el título expedido creado para la ejecución" (art. 95 íd) . . .>>³⁶

En contraste con las defensas que taxativamente menciona el tratadista precitado en comentario del derecho español, vemos que el art. 1804 del C.J. sobre oposiciones que puede formular el deudor en el proceso por cobro coactivo, establece la vía genérica de excepciones, incidentes y el recurso de apelación.

De acuerdo al art. 1670 del C.J., el funcionario ejecutor debe acudir al emplazamiento por edicto al deudor, cuando no pudiere ser notificado personalmente del auto ejecutivo, e inclusive prevé esta norma que se deberá nombrarle un defensor de ausente para continuar el proceso.

³⁶PRIETO-CASTRO y FERRANDÍZ, Leonardo. Ob. Cit. p. 881.

Con relación a la oposición del deudor del Acto de Embargo, dice

MÉNDEZ LÓPEZ, Hilda:

"... el único cauce procesal adecuado para que el deudor manifieste su oposición al mismo, será el incidental (84). La inexistencia de disposiciones en esta materia, como en otras muchas, no puede llevar a la negación absoluta de esta posibilidad de defensa, justificada por la proscripción de la indefensión y el reconocimiento del derecho a obtener la tutela judicial efectiva plasmados en el art. 24-C.E. Un sencillo trámite incidental iniciado por escrito o comparecencia del ejecutado ante el órgano ejecutor, exponiendo las razones que le asisten, seguido de la necesaria audiencia al ejecutante y posterior resolución del Juez, resultará adecuado, en la mayoría de los casos, para que no quede convertido en ilusorio el derecho constitucional a la tutela".³⁷

Respecto de la cita transcrita, vemos que el art. 1720 del C.J. prevé que los incidentes que se promuevan en los proceso ejecutivos, se tramitarán en cuaderno separado del de las excepciones y se regirán por las reglas del Título VI del Libro II del C.J.

En la medida que las impugnaciones al embargo consisten en oposiciones accesorias dentro del proceso por cobro coactivo, coincidimos con la autora precitada, en que la vía de impugnación contra el embargo, sea el incidente.

³⁷MÉNDEZ LÓPEZ, Hilda. (1994) **El embargo y su práctica**. Editorial Forum, España, p. 56.

Y según el art. 1804 del C.J., la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es la competente para conocer de los incidentes que se propongan dentro de los procesos por cobro coactivo, y los mismos, una vez presentados ante el funcionario ejecutor, deben ser remitidos por éste a dicha Sala.

El párrafo primero del art. 1666 del C.J. establece la recurso de apelación contra el auto ejecutivo, en el efecto devolutivo, y dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación, e impide al funcionario ejecutor dictar auto de remate, hasta tanto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, no resuelva esta apelación que el ejecutado hubiere interpuesto contra el auto ejecutivo.

Por otro lado, el art. 727 del C.J. prevé que se produce nulidad en el proceso ejecutivo, cuando no se hubiere notificado personalmente el auto ejecutivo al deudor, su apoderado, o al defensor nombrado por el Juez, y cuando el remate se hubiere dado sin seguir los trámites legales, o por haberse celebrado éste, encontrándose suspendido el proceso por ministerio de la Ley.

El funcionario ejecutor, en su deber de garantizar el derecho de contradicción del deudor, tiene el deber de atender el requerimiento que le formule el Juez, dentro del proceso de amparo de garantías constitucionales que hubiere entablado el ejecutado contra alguna de sus órdenes.

De acuerdo al art. 2612 del C.J., el funcionario ejecutor requerido en un proceso de amparo, tiene el deber de enviar la actuación o en su defecto, un informe acerca de los hechos materia de la demanda de amparo que formule

el ejecutado, dentro de las dos (2) horas siguientes al recibo en su oficina, del oficio requisitorio, y suspenderá de inmediato la ejecución del acto atacado, si lo estuviere llevando a cabo, o se abstendrá de ejecutarlo mientras se resuelve este proceso constitucional, y tendrá que dar cuenta de ello al juez de conocimiento del proceso de amparo.

Por otro lado, en atención al art. 2549 del C.J. el funcionario ejecutor tiene el deber de elevar al Pleno de la Corte Suprema, dentro del término de dos (2) días, la consulta correspondiente a la **advertencia de inconstitucionalidad** que le hubiere formulado el ejecutado en el proceso, sobre alguna norma legal o reglamentaria aplicable al caso.

Seguidamente transcribimos una Resolución del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, sobre una Advertencia de Inconstitucionalidad:

"En el caso presente, pretende el demandado, dentro de un proceso de jurisdicción coactiva que le sigue la Caja de Ahorros, que se declare inconstitucional el artículo 54 de la Ley 87 de 23 de noviembre de 1960, norma que concede al Gerente General de la Caja de Ahorros la facultad de ejercer la jurisdicción coactiva para el cobro de las obligaciones que se le adeudan a la institución. En otras palabras, aspira el demandado que la Corte resuelva sobre la inconstitucionalidad de una norma legal que dio origen al proceso dentro del cual se hace la advertencia. Esto, desde luego, no es procedente, en atención a que si el proceso de jurisdicción coactiva se inició, la norma que permite tal proceso ya ha sido aplicada; dentro de ese proceso no es posible promover advertencia de inconstitucionalidad de dicha disposición legal".³⁸

³⁸**REGISTRO JUDICIAL.** Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá, Noviembre de 1990, **Advertencia de Inconstitucionalidad** en contra del artículo 54 de la Ley 87 de 23 de noviembre de 1960 (proceso hipotecario por

Estimamos que el funcionario ejecutor no debe entorpecer cualquier medio de defensa que utilice el deudor dentro del proceso por cobro coactivo, a pesar de que se percate que el mismo es una advertencia de inconstitucionalidad evidentemente dilatoria, que tiende a la consecución de tiempo, y será declarada no viable por el tribunal competente.

Observamos que la característica especial del funcionario ejecutor, de ser juez y parte ejecutante dentro del proceso por cobro coactivo, no excluye los poderes-deberes de este servidor, de garantizar el derecho de defensa del ejecutado frente a la ejecución, o su derecho a la impugnación vía los recursos ordinarios o las acciones constitucionales pertinentes.

3. Poderes-deberes del Funcionario Ejecutor relativos al Proceso

El funcionario ejecutor, en su calidad de promotor de un proceso ejecutivo por cobro coactivo, tiene que usar los poderes-deberes necesarios para el desenvolvimiento de un proceso, cuyo fin es el pago del crédito a la institución ejecutante.

Precisado lo anterior, consideramos que el funcionario ejecutor que promueve el proceso por cobro coactivo, debe iniciarlo e impulsar de oficio el proceso por cobro coactivo, propiciar la economía procesal y también debe proferir resoluciones congruentes con la cuantía de la ejecución.

cobro coactivo Jaime Simons, en representación de la Caja de Ahorros contra R. C. R. y M. G. de C.) *Advertencia no viable*, p. 117.

a) Iniciar e Impulsar de Oficio el Proceso

En la medida que el proceso por cobro coactivo es un proceso en el cual el funcionario ejecutor es juez y parte, y a través del mismo se hace aq̄tuar un derecho del Estado a la fuerza, vemos que están plenamente justificados los poderes-deberes del funcionario ejecutor de iniciar e impulsar de oficio el proceso por cobro coactivo.

El art. 457 del C.J. indica que los procesos sólo podrán iniciarse a petición de parte salvo los casos en que la ley autorice expresamente que se promuevan de oficio.

Y el proceso por cobro coactivo constituye una salvedad a esta regla, en atención a los dos (2) primeros párrafos del art. 1801 del C.J.

Nótese que el inicio del proceso por cobro coactivo de oficio, obedece al carácter público del derecho en que se funda este proceso, y a la calidad de ejecutante del Estado, sea como ente de Administración Pública, o como ente de derecho privado, por ejemplo, la Caja de Ahorros.

En otro giro, sobre este tema del inicio oficioso del proceso por cobro coactivo vemos que en el derecho peruano existen disposiciones que le indican al servidor público recaudador, el término que tiene para enviar a la jurisdicción coactiva, los créditos documentales morosos.

A continuación transcribimos los numerales 26 y 23 del Decreto de Alcaldía No. 164-95-MLM de la Ciudad de Lima, República de Perú:

"26. Mientras que los tipos de documentos de los incisos a), b), c), d) y e) del Numeral 23 de la presente Directiva, no sean cancelados, impugnados o sea materia de Aplazamiento o Fraccionamiento, permanecerán el Área de Recaudación.

Tomando como referencia la fecha de recepción o publicación de la Notificación, hasta:

- Veinte (20) días hábiles.-Los valores señalados en los incisos a), c) y e) del Numeral 23.
- Quince (15) días hábiles.-Los valores señalados en los incisos d) y f) del Numeral 23.
- Siete (7) días hábiles.-Los valores señalados en el inciso b) del Numeral 23.

Vencidos los plazos citados en el párrafo anterior, los valores que sigan impagos y no impugnados, deberán remitirse con nota de cargo al Área de Cobranza Coactiva, dentro de los dos (2) días siguientes.

Se registrarán diariamente abonos en el Libro de Registro y se emitirá semanalmente copias de las notas de cargo, mencionados en el párrafo anterior, al Ente Acotador y al Área de Registro e Información Contable y una copia del cargo quedará en el archivo de la oficina de Recaudación". (Lo resaltado es nuestro).

"23. El Área de Recaudación recepcionará los siguientes tipos de documentos o valores en los que se determina la Deuda.

- a) Resoluciones de Determinación
- b) Órdenes de Pago
- c) Resoluciones de Multas Tributarias
- d) Resoluciones de Multas No Tributarias
- e) Recibos de **Merced Conductiva de Mercados**
- f) Otros no señalados expresamente en los incisos anteriores y que cuenten con los requisitos señalados en el Numeral 12 de la presente Directiva".³⁹

³⁹Nueva legislación sobre municipalidades. Ob. Cit., p. 127.

Consideramos que estas normas extranjeras serían de gran eficacia contra el crecimiento de la morosidad, por cuanto le atribuyen al funcionario ejecutor el poder-deber de promover el proceso por cobro coactivo, con basamento en un crédito de una suma exigible recientemente, con mayores probabilidades de éxito en su función tanto por razón de la cuantía de la deuda, como por motivo de su nueva data.

Además, estas normas prevén el deber legal del recaudador, de remitir estos créditos al funcionario ejecutor. De ahí que se le podría exigir responsabilidad civil o penal, al recaudador que incumple este deber en perjuicio de la institución.

En base al art. 460 del C.J., el impulso y la dirección del proceso por cobro coactivo, corresponden al funcionario ejecutor, quien deberá cuidar de su rápida tramitación, sin perjuicio del derecho de defensa del ejecutado y con arreglo a las disposiciones de este Código.

Seguidamente transcribimos una jurisprudencia sobre falta de legitimidad de personería del demandado, la cual nos hace reflexionar, que el deber de impulso de oficio del proceso no debe pasar por alto el análisis de los presupuestos procesales del caso encargado al funcionario ejecutor.

" . . . el auto que libra mandamiento de pago y la resolución que decretó el secuestro de los bienes del ejecutado hasta la concurrencia de B/.8,336.54 debieron haber sido emitidos en contra de la sociedad **El Labrador, S.A.** quien contrató los créditos que le concediera el Instituto de Mercadeo Agropecuario para llevar a cabo sus operaciones. La Ley de sociedades anónimas de 1927 es clara al preceptuar la limitación de la responsabilidad tanto

de los directores como de los accionistas de una persona jurídica; estableciendo las coyunturas específicas y taxativas en las cuales responden los mismos. Sobre el caso concreto de los dignatarios, la Ley 32 de 1927 no contiene precepto alguno que esclarezca esta situación, no obstante a juicio de esta Corporación, si la responsabilidad de los accionistas y de los directores está condicionada a la concurrencia de ciertos eventos ya que la regla general es que la misma sociedad afronte sus deudas salvo ciertas excepciones que no mencionan a los dignatarios expresamente, mal puede exigírsele a éstos responsabilidad con respecto a los acreedores por las deudas que contraiga la sociedad o por hechos que haya realizado a nombre de la sociedad sin culpa comprobada, ya sea autorizado por la junta directiva, por la asamblea de accionistas o por el mismo pacto social; entendiéndose al representante legal como el interlocutor físico de la persona jurídica.

Así las cosas, se evidencia que el incidentista no está legitimado en la causa de pedir para proponer el juicio ejecutivo bajo estudio, ya que tales acciones deben ir dirigidas o encausadas en contra de la sociedad El Labrador, S.A. Sin embargo, el Código Judicial en su artículo 722 no preceptúa en su numeral 3ª la ilegitimidad con respecto a la causa de pedir como causal de nulidad de lo actuado ya que de ella se refiere a que la parte sea capaz y como sujeto de derecho y obligaciones, así como que se compruebe debidamente la existencia de la sociedad mediante certificación del Registro Público, si es una persona jurídica quien lo solicita; y, con respecto a los abogados se entiende que esta disposición requiere que éste se encuentre idóneamente designado por los accionantes, dado que es indispensable en estos procesos que el apoderado judicial cuente con el suficiente poder de postulación para actuar en nombre y representación de los interesados.

Ahora bien ello no impide que con fundamento en el texto del artículo 682 del Código Judicial este Tribunal reconozca la comprobación de la excepción de ilegitimidad del sujeto pasivo ejecutado de la relación procesal con respecto a la causa de pedir, que lo exime de toda responsabilidad, . . .".⁴⁰

La rápida tramitación del proceso por cobro coactivo, no puede precipitar al funcionario ejecutor a tal punto, que se equivoque respecto a contra cuál persona natural o jurídica debe promover la ejecución, porque en el evento que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, vía escrito de defensa del afectado, no confirmara su actuación, dicho funcionario ejecutor provocaría perjuicios a la persona que se viera lesionada por su equivocación.

Según FÁBREGA, Jorge:

"El impulso del proceso consiste, pues en poner en movimiento y mantener en actividad el proceso. El impulso puede ser de oficio (en manos del tribunal) o de parte (cuando le corresponde a la parte)".⁴¹

⁴⁰REGISTRO JUDICIAL. Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá, Marzo de 1995, pp. 326 y 327. Incidente de nulidad por distinta jurisdicción, de prescripción extintiva o liberatoria, tacha al documento que presta mérito ejecutivo, de nulidad por la suplantación de la persona del demandando, interpuestos por el Lcdo. Ricaurte González, en representación de José González I., dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Instituto de Mercadeo Agropecuario. Magistrado Ponente: Edgardo Molino Mola. Panamá, 10 de marzo de 1995.

⁴¹FÁBREGA P. Jorge. (1987), "La sustanciación de la causa, impulso y dirección del proceso, preclusión y caducidad", en: **Estudios procesales**, Tomo I, Editora Jurídica Panameña, p. 280.

Con relación a la cita transcrita, vemos que en concordancia ordinal 1 del art. 199 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de impulsar el proceso, propiciar su pronta solución adoptando medidas para impedir su paralización y procurar la economía procesal, por lo cual será responsable de cualquier demora que en él ocurra.

Agregamos que el funcionario ejecutor no sólo tiene los poderes-deberes de iniciar e impulsar el proceso por cobro coactivo, sino que también tiene como cargas de obligatorio cumplimiento, las cargas procesales que correspondan al ejecutante.

Conforme al ordinal 3 del art. 199 del C.J., el funcionario ejecutor debe resolver los procesos en el orden que hayan ingresado a su despacho.

Por otro lado, vemos que el impulso oficioso del proceso también obedece a que el funcionario ejecutor, a pesar de juez, y parte, está sometido a las reglas de actuación comunes a los jueces, en este caso, las establecidas en los ordinales 1 y 3 del art. 199 y el 460 del Código Judicial.

Según DEVIS ECHANDÍA, Hernando, la cuarta tutela que el derecho procesal ha dado a la persona humana, frente a los jueces encargados de administrar justicia, es la obligatoriedad de los trámites legales:

"Trámites que son una preciosa garantía de libertad, la dignidad y la seguridad de las personas, frente al poder jurisdiccional del Estado, ejercido por conducto de sus jueces, pues crean límites a dicho poder en beneficio de quienes se deben forzosamente someter a él".⁴²

⁴²DEVIS ECHANDÍA, Hernando. **El derecho procesal como instrumento para la tutela de la dignidad y la libertad humanas**. Trabajo para el nuevo libro en homenaje al gran procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, aún sin publicar,

En la medida que las normas procesales son de orden público, estimamos que el funcionario ejecutor tiene que acatarlas, ya que a él van dirigidas, y tiene que observarlas sobretodo, en este proceso por cobro coactivo, en el que el ejecutado se encuentra en una situación desventajosa respecto de la institución ejecutante. Y este Principio de Obligatoriedad del Procedimiento, debe armonizar el poder-deber del funcionario ejecutor de dirigir, iniciar e impulsar de oficio el proceso por cobro coactivo, ya que la seguridad jurídica es algo esencial en cualquier proceso.

Esto es así porque los poderes-deberes del funcionario ejecutor tienen una finalidad y a la vez unos límites, los cuales se encuentran previstos en la Ley, para establecer al menos, una seguridad jurídica en beneficio del ejecutado.

Respecto de lo anteriormente expuesto, estimamos que si bien es cierto el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de iniciar e impulsar de oficio el proceso por cobro coactivo, este poder-deber debe desenvolverse con garantía del derecho de defensa del ejecutado, y en observancia de los trámites procesales previstos para este proceso.

El art. 1802 del C.J. indica el inicio oficioso del proceso por cobro coactivo, por cuanto especifica que para la sustanciación del mismo, el funcionario ejecutor nombrará un Secretario, del personal de la oficina.

A más de esto, inferimos del art. 1802 del C.J. que el funcionario ejecutor goza de poderes-deberes para promover el proceso por cobro

coactivo, y las medidas cautelares que sean necesarias para asegurar los resultados de este proceso principal.

Por otro lado, la Institución Ejecutante no tiene que consignar caución para garantizar los daños y perjuicios que se puedan causar por la práctica de una medida cautelar, en contraste con el ordinal 6 del art. 521 del C.J., pero consideramos que el funcionario ejecutor debe promover un proceso por cobro coactivo contra el deudor inmediatamente, **siempre que hubiere practicado contra éste, una medida cautelar**, salvo que el sujeto que hubiese soportado esta medida hubiese pagado el crédito motivo de la ejecución.

Agregamos que no se debe someter al ejecutado a la espera indeterminada de la dictación y notificación de un auto ejecutivo, que jamás llegue, toda vez que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consagrados en la ley sustancial, y el proceso cautelar no es fin en sí mismo.

Continuamos con el análisis del art. 1802 del C.J. y observamos que el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de adoptar medidas cautelares, y el Título Segundo sobre Medidas Cautelares del Libro Segundo del Código Judicial, las reglamenta como el secuestro, la suspensión, las medidas conservatorias o de protección en general, e inclusive prevé sobre la diligencia de allanamiento y las cauciones.

De acuerdo al ordinal 10 del artículo 521 del C.J. el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de no interrumpir ni suspender la ejecución de una medida cautelar que hubiere sido apelada, mientras el superior conoce del recurso.

Esta norma está informada por el Principio de la Doble Instancia, pero también por el de Impulso Oficioso, Economía y Lealtad Procesal.

Conforme el art. 1650 del C.J. concordante con el art. 1805 de la misma Ley, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de comisionar a otro funcionario de su misma clase y categoría, y a los jueces municipales, de sus respectivas localidades, para la práctica de la notificación del auto ejecutivo y diligencias consiguientes, cuando haya que consignar una diligencia, fuera de su circunscripción, y se podrá exigir al comisionado que acuse recibo del despacho o exhorto, día en que empezará a contarse el tiempo señalado para el desempeño de la comisión. Y según esta norma, el hecho de que el funcionario ejecutor tenga que practicar una diligencia fuera de su circunscripción, le marca su deber de encargarse lo que corresponda, a fin que dicho trámite se surta, y sin dilación.

De acuerdo al art. 1703 del C.J., al ejecutarse las diligencias de embargo, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de resolver cualquier dificultad que se suscite, allanándola para que el embargo no se suspenda. Ésto es concordante con los ordinales 2 y 3 del art. 562 del C.J., y también tiene relación con los poderes-deberes de coerción y economía procesal, del funcionario mencionado.

Según el art. 1724 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de decretar el remate de los bienes embargados, una vez haya transcurrido el término para proponer excepciones y las mismas no se hayan propuesto, o esté ejecutoriado el auto que las decida contra el ejecutado.

De acuerdo al art. 1740 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de hacer la venta judicial en todo remate, siempre que la postura cubra por lo menos, las dos terceras partes de la base del remate.

También según esta norma, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de señalar otro día para el remate, cuando no concorra quien haga posturas por las dos terceras partes, en atención a lo previsto en los artículos 1732 y 1734 del C.J., y en este supuesto, será postura hábil la que se formule por la mitad de la base del remate.

Con arreglo al párrafo tercero del artículo 1740 en examen, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber, si no se presentare postor por la base del remate, de hacer el remate sin necesidad de anuncio, al día hábil siguiente del segundo día señalado para el remate, y en él podrá admitirse postura por cualquier suma, y esta circunstancia se hará constar en los anuncios reglados en el art. 1740.

Nótese en los artículos 1724 y 1740 en examen, que queda plasmado el impulso oficioso y la obligatoriedad del procedimiento, a cargo del funcionario ejecutor.

En cuanto al poder-deber de impulso oficioso del funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo, vemos que, según el art. 1768 del C.J. sobre el proceso ejecutivo hipotecario con renuncia de trámite, si en la escritura de hipoteca se hubiere renunciado a los trámites del proceso ejecutivo, este funcionario en base a los documentos indicados en el art. 1758 de esta Ley, ordenará la venta del inmueble con notificación del dueño actual

del bien hipotecado, pero no se podrán formular incidentes ni presentar otra excepción que la de pago y prescripción.

Con relación a la norma en análisis, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha dicho:

"... coincidimos con la opinión de la Institución Crediticia, en el sentido de renunciar el peticionista a los trámites del Juicio Ejecutivo Hipotecario tal como consta en la cláusula décimo segunda de la escritura pública No. 2999 de 9 de marzo de 1984, únicamente le es dable al mismo interponer dentro de tales procesos, excepciones de prescripciones o pago, como lo estatuye el texto del artículo 1768 del Código Judicial.

Lo anterior implica, como lo contempla el referido artículo, que no le es posible al afectado interponer incidentes y otros vehículos procesales disímiles a los señalados, dentro de estos litigios en particular. Sin embargo, el actor puede acogerse al beneficio del proceso sumario si considera lesionados sus derechos producto de la venta sin trámites de los juicios ejecutivos hipotecarios, a tenor de los artículos 1713 y 1772 del Código Judicial".⁴³

De la jurisprudencia transcrita, observamos el poder-deber del funcionario ejecutor de impulsar el proceso por cobro activo, ceñido a la obligatoriedad del proceso ejecutivo de que se trate, en este caso un proceso ejecutivo hipotecario con renuncia de trámite, en el cual no cabe el medio de

⁴³**REGISTRO JUDICIAL.** Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá, Marzo de 1994. Incidente de nulidad interpuesto por la firma PATTON, MORENO Y ASVAT, en representación de José Isaac Baiz Burdette y Peggi Arias de Baiz, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Banco Nacional de Panamá, Casa Matriz. Magistrado Ponente: Edgardo Molino Mola, p. 285, Panamá, 14 de marzo de 1994.

defensa incidente de nulidad. Todo ello sin perjuicio del derecho procesal del ejecutado de promover un proceso sumario para que se declare esta nulidad, de acuerdo a los arts. 1713 y 1772 del C.J.

De conformidad con el ordinal 2 del art. 199 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de despachar los asuntos dentro de los términos legales, so pena de incurrir en las sanciones que la Ley establezca.

Si una de las innovaciones de los códigos de procedimiento civil modernos es el poder-deber de impulso oficioso por el juez, dentro del proceso por cobro coactivo, esta característica se acentúa de tal forma, que el funcionario ejecutor no sólo inicia el proceso de oficio sino que lo impulsa también de oficio, por cuanto las cargas procesales de la parte ejecutante, le corresponden de obligatorio cumplimiento.

Y este impulso oficioso debe ir orientado siempre a conseguir el bien del ejecutado, para lograr el pago del crédito a la institución ejecutante, es decir, este impulso oficioso va supeditado a las reglas del proceso ejecutivo, y no a otras reglas procesales o a procedimientos administrativos tributarios, etc.

i. Producir Actos de Ejecución

El funcionario ejecutor debe producir actos de ejecución, pero con estricta observancia de las normas aplicables al caso de que se trate.

De acuerdo MÉNDEZ LÓPEZ, Hilda,

"el fin de la actividad ejecutiva es lograr, no obstante la conducta pasiva u opuesta del deudor, la suma de dinero necesaria para hacer el pago al acreedor".⁴⁴

En esta línea de pensamiento, el funcionario ejecutor debe realizar los trámites previstos para el proceso por cobro coactivo, a fin de aprehender y rematar el bien del deudor, con el objeto que la institución ejecutante cobre el crédito que se le adeuda.

En atención al supuesto del deudor que una vez notificado del auto ejecutivo no paga ni consigna, dice MÉNDEZ LÓPEZ:

"Si el efecto inmediato producido por el pago o la consignación es la evitación del embargo, la actitud negativa del demandado en cuanto a aquellas dos posibilidades acarreará una sucesión de actos-designación, afección . . .-tendientes al mandamiento dado al Agente Judicial".⁴⁵

De acuerdo al análisis de la autora española, si el fin de la actividad ejecutiva es obtener la suma de dinero necesaria para pagar al acreedor, y el ejecutado no paga ni consigna para evitar el embargo, entonces el funcionario ejecutor debe, o mejor dicho tiene, que decretar el embargo.

En concordancia con el art. 1671 del C.J. sobre el embargo de inmuebles, observamos el poder-deber del funcionario ejecutor cuando sea el

⁴⁴MÉNDEZ LÓPEZ, Hilda. **Ob. Cit.** p. 17.

⁴⁵MÉNDEZ LÓPEZ, Hilda. **Ob. Cit.** p. 183.

caso, de:

- (1) Poner el inmueble fuera del comercio por la anotación del auto en el Registro Público, hasta que el bien sea rematado o liberado debido al pago de la deuda;
- (2) En hacer entrega del inmueble a un depositario para que cobre sus rentas, si así lo estimare el funcionario ejecutor; o,
- (3) En ambas cosas a la vez.

PRIETO-CASTRO y FERRANDÍZ, doctrinario español, explica sobre el procedimiento de recaudación tributaria en caso de embargo de bienes muebles que:

"... salvo urgencia que aconseje lo contrario, deberá ser practicado por el recaudador ejecutor, con soberanía ejecutiva, en días y horas hábiles, en el domicilio del deudor, o en su caso, en el lugar donde se hallen los bienes, en presencia de dos testigos; menciona los datos generales que debe contener la diligencia de embargo y la notificación al deudor que no se halle presente y al cónyuge si se embarga un establecimiento mercantil ganancial; y concretamente respecto de los bienes embargables distingue algunas especies, a efectos de su destino y custodia: del dinero, se hace aplicación inmediata al pago; los títulos-valores, son aprehendidos por el ejecutor, para su venta; y si lo embargado fuesen vehículos de tierra, mar o aire y no es posible la ocupación física, se realiza una traba simbólica por constancia en la diligencia y notificación al deudor (art. 114 íd.)".⁴⁶

⁴⁶PRIETO-CASTRO y FERRANDÍZ, Ob. cit., p. 881.

Nótese que la cita menciona el poder-deber del recaudador ejecutor de practicar personalmente la diligencia de embargo de bien mueble, con los requisitos de procedimientos correspondientes a la tutela del Derecho de Defensa y de la dignidad del ejecutado, y la economía procesal, según el bien mueble de que se trate.

En atención al art. 1685 del C.J. el funcionario ejecutor, tiene el poder-deber de verificar el embargo de las acciones u otros valores nominativos cuando corresponda, mediante la aprehensión del respectivo documento que se notificará a la sociedad, a la entidad emisora o al agente de transferencia, pero también podrá verificarse con la sola notificación del embargo a la sociedad, a la actividad emisora o al agente de transferencia.

Nótese aquí que con el solo acto de comunicación procesal, el funcionario ejecutor produce un acto de ejecución, en estos dos últimos artículos 1685 y 1686 en análisis.

Con relación al art. 1686 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de concretar el embargo de valores o documentos pagaderos a la orden o al portador, con la aprehensión del documento mismo, y si dichos valores se encontraren depositados a nombre del deudor, se comunicará al depositario el embargo decretado, por consiguiente, quedará convertido en depositario judicial.

A más de esto, según el art. 1686 del C.J., el funcionario ejecutor está facultado para incluir en el embargo de valores o documentos pagaderos a la orden o al portador, los intereses y dividendos que generen los mismos, y en

este sentido esta norma tiende a la economía procesal hacia la ejecución.

De acuerdo al art. 1706 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de no suspender la práctica de diligencias ejecutivas, dentro del término de los ocho (8) días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, que tiene el ejecutado para proponer excepciones, y deberá adelantar el proceso hasta ponerlo en estado de dictar remate, para aguardar la decisión sobre las excepciones que se hayan propuesto.

A continuación comentamos los artículos 1724, 1736, 1744, 1747, 1755, 1765 y 1808 del Código Judicial, en su característica de contener el poder-deber del funcionario ejecutor, de promover actos de ejecución sobre todo en la fase del remate en el proceso por cobro coactivo.

En base al art. 1724 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de decretar el remate de los bienes embargados cuando no se propongan excepciones dentro del término correspondiente, o esté ejecutoriado el auto que las decida contra el ejecutado.

Conforme el art. 1736 del C.J. el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de anunciar el remate, llegada la hora de su celebración, y de anunciar también cada una de las posturas hasta que el reloj del tribunal marque las cuatro de la tarde.

De acuerdo al párrafo segundo del artículo 1736 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el deber de que, después de las cuatro de la tarde, y hasta las cinco, admitir las pujas y repujas, y adjudicar provisionalmente el remate en el momento que a bien tenga, dentro de la última hora del remate, anunciando

previamente que va a adjudicarlo, y la adjudicación provisional será anunciada a los presentes por el funcionario ejecutor.

Este anuncio previo de adjudicación que debe expresar el funcionario ejecutor, tiene el objetivo de dejar establecido sin que quede duda alguna, que en el momento de la adjudicación no hay ninguna oferta que mejore la última, y tiende hacia la lealtad procesal y se orienta a lograr el fin del proceso de ejecución.

Con arreglo al art. 1744 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber, realizado el remate de los bienes, de expedir una Diligencia en la cual se plasme la fecha del remate, se identifique los bienes rematados el nombre del remate, y la suma en que se hubiere rematado cada bien, y esta diligencia deberá ser firmada por el funcionario ejecutor y el secretario del juzgado, y la copia de la misma constituirá título de dominio a favor del adquirente. Esta norma también tiende a la lealtad procesal, y su inobservancia puede acarrear una responsabilidad penal al funcionario.

Según el párrafo primero del art. 1747 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber, en el evento que hubiere un único acreedor ejecutante, y éste concurriere a la subasta, de adjudicarle a éste el bien, si formulare postura por cuenta de su crédito, y si no hubiere posturas superiores, el remate se le adjudicará si la suya cubre al menos la base del remate. Esta disposición va informada por el principio de la economía procesal.

Conforme el párrafo segundo del artículo 1747 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de adjudicar el remate cuando hubiere dos o

más acreedores concurrentes en una ejecución y la postura más alta por uno que tenga su crédito asegurado con primera hipoteca, o prenda, u otra garantía real que le dé privilegio sobre los demás acreedores, dicho acreedor podrá también hacer postura por cuenta de su crédito, y en este evento también tendrá derecho a que se le adjudique el remate siempre que dicha postura se ajustare a los requisitos del párrafo primero de esta norma.

En atención al párrafo tercero del art. 1747 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de aplicar las reglas generales para pagar a los acreedores concurrentes, de acuerdo con lo que ordene el auto de prelación y prorrateo establecido en la Ley, si la postura por la cual se hizo el remate, excediese del crédito por cuya cuenta el acreedor la hizo, éste deberá consignar la diferencia dentro de los dos (2) días siguientes al remate, la cual deberá entregar dicho funcionario ejecutor al deudor o a los otros acreedores si los hubiere. Vamos que esta norma tiende a la lealtad procesal y a tutelar el respeto de la dignidad del ejecutado.

Con arreglo al párrafo cuarto del art. 1747 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de aplicar las reglas generales para pagar a los acreedores concurrentes, de acuerdo a lo que disponga el auto sobre prelación o prorrateo que dictará el Tribunal, si existiesen acreedores concurrentes y no hubiese acreedor hipotecario, o si habiéndolo, la cantidad por la cual se remató excediese el monto de la acreencia de dicho acreedor, con sus intereses y los gastos del proceso, al producto del remate o al saldo que resulte una vez cubierto el crédito hipotecario, según fuere el caso. Observamos que

esta norma también tiende a la inmaculación del proceso.

De conformidad con el párrafo quinto del art. 1747 del C.J. el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de ordenar el pago del Certificado de Garantía correspondiente por parte del Banco que lo emitió, cuando el producto del remate tenga que ser distribuido entre dos o más acreedores o beneficiarios, y dicho funcionario podrá indicar en el mismo documento o en nota aparte, las cantidades que a cada uno de ellos corresponde recibir del referido certificado, y el Banco procederá conforme le indique este funcionario ejecutor.

En virtud del párrafo último del art. 1747 del C.J. el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de remitir el Certificado de Garantía al Banco que lo emitió, previa consignación del costo correspondiente a fin que dicha institución expida tantos de ellos como acreedores hubiere que pagar, y por la cantidad que corresponda a cada uno de ellos.

Según el art. 1755 del C.J. el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de ORDENAR a la sociedad emisora, en el auto aprobatorio del remate, que expida nuevos títulos y los inscriba a favor del ejecutante, cuando los bienes rematados sean acciones y otros efectos, y en este sentido, quedarán cancelados los extendidos a favor del ejecutado. Éste es un claro acto de ejecución del funcionario ejecutor.

El art. 1765 del C.J., aplicable a los procesos por cobro coactivo de tipo hipotecario, indica el poder-deber del funcionario ejecutor, de disponer que se lleve a cabo el remate del bien hipotecado, cuando no se proponga incidente

o excepciones dentro del término que corresponda, o esté ejecutoriado el auto que las decide. Nótese aquí el poder-deber de impulso oficioso del funcionario ejecutor, para producir actos de ejecución.

Agregamos que el artículo 1808 del C.J. indica el poder-deber del funcionario ejecutor, de proceder al remate conforme lo señalado en la Sección 10a., del Capítulo I, Título XIV del Libro II de este Código, cuando el ejecutado incumpliere el arreglo de pago establecido por dicha norma.

El artículo 1808 del Código Judicial prevé la facultad del funcionario ejecutor de suspender el proceso por cobro coactivo antes de verificado el remate de los bienes, con el requisito de que el ejecutado afiance el monto total de la ejecución, por cualesquiera de los medios legales, a satisfacción del funcionario. Y cumplido este requisito, ejecutado y funcionario ejecutor podrán celebrar un arreglo directo, y adoptar un arreglo de pago a plazos que sea acordado por ambas partes.

Con relación a la norma en análisis, observamos que el funcionario ejecutor carece del poder deber de liberar cauciones consignadas por el ejecutado ante la institución ejecutante con anterioridad al proceso por cobro coactivo, por el sólo hecho de que dicho ejecutado ya hubiere celebrado un arreglo de pago, al tenor del artículo 1808 mencionado.

En esta línea de pensamiento, coincidimos con la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que a continuación transcribimos:

"El Banco Nacional de Panamá, desde el inicio de la ejecución, ha entablado la misma contra el deudor principal y los tres fiadores solidarios. Si bien el deudor principal, la empresa INTERNACIONAL DE SERVICIOS EJECUTIVOS Y EMPRESARIALES, S.A., en momentos en que negociaba la suspensión de la ejecución a través de un compromiso de arreglo de pago propuso la idea de liberar al fiador solidario RICARDO DE LA ESPRIELLA de la fianza otorgada, el Banco Ejecutante se negó a esta propuesta, estableciendo que para consolidar el arreglo de pago, las garantías personales otorgadas debían mantenerse idénticas. Esta condición fue aceptada sin reparos por la empresa deudora, lo que evidencia su negativa a liberar al afianzador. Estas razones jurídicas evidencian la imposibilidad de reconocer la excepción propuesta sobre liberación de la fianza".⁴⁷

En la medida que los poderes-deberes de ejecución de un juez civil son aquéllos que tienden a obtener la realización del derecho del ejecutante, consideramos que los actos de ejecución son los más típicos del funcionario ejecutor, toda vez que este funcionario está ceñido a las reglas del proceso de ejecución, y es precisamente el proceso especial mencionado, una vía que el Estado inicia e impulsa, por sí mismo en este proceso, para conseguir el bien del ejecutado para cobrar el crédito que éste le adeuda.

⁴⁷**REGISTRO JUDICIAL.** Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá, junio de 1996. Excepción de prescripción, plazo vencido de la fianza e inexistencia de la obligación, interpuesta por la Lcda. Lenis Ortega Candanedo, en representación de INTERNACIONAL DE SERVICIOS EJECUTIVOS Y EMPRESARIALES, S.A. dentro del juicio ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Banco Nacional de Panamá. Magistrado Ponente: Edgardo Molino Mola, p. 404, Panamá, 13 de junio de 1996.

b) Facilitar la Economía Procesal

El funcionario ejecutor debe, al promover el proceso por cobro coactivo, procurar que durante el desenvolvimiento del mismo se dé una verdadera economía procesal.

Es decir, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de impulsar el proceso hasta lograr su pronta solución, y también el de procurar que con ocasión del proceso, se dé el menor costo posible para los involucrados.

De acuerdo a los ordinales 1 y 2 del art. 199 del C.J. el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de dirigir e impulsar el proceso, velar por la rápida solución del mismo, dictar medidas para evitar su paralización, y procurar la mayor economía procesal, por la cual será responsable por cualquier demora que se produzca y deberá resolver los asuntos dentro de los términos de Ley, so pena de incurrir en las sanciones legales.

Con arreglo al ordinal 2 del art. 200 del C.J., el funcionario ejecutor, además de las sanciones disciplinarias y penales que disponga la Ley, es responsable por los perjuicios que cause a las partes, la entidad ejecutante, y/o el ejecutado, cuando omita, retarde o rehuse injustificadamente, la dictación de una resolución que debe dictar de oficio o a requerimiento de parte, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias que correspondan.

Aquí importa analizar si un funcionario ejecutor puede rechazar de plano una advertencia de inconstitucionalidad:

(1) En la que la norma atacada de inconstitucional ya haya sido aplicada por dicho funcionario en el proceso, o (2) En la cual la norma acusada ya haya sido objeto de pronunciamiento por la Corte Suprema de Justicia, publicada en la Gaceta Oficial, en el sentido de que no es inconstitucional.

Pareciera que el funcionario ejecutor sí podría rechazar de plano el segundo supuesto de estas Advertencias de Inconstitucionalidad, ya que una Sentencia que declara que no es inconstitucional una norma determinada, ha sido publicada en la Gaceta Oficial, y se presume conocida por todos. Véase la Constitución Nacional en su artículo 203, numeral 1, párrafo segundo, y el párrafo último de este artículo.

Desde otro ángulo, creemos que el funcionario ejecutor no puede rechazar de plano una advertencia de inconstitucionalidad, a pesar que sea evidente que la misma ha sido formulada contra norma ya aplicada en el proceso, por cuanto esta valoración de declarar no viable una advertencia, corresponde a la Corte Suprema de Justicia.

Sobre el rechazo de solicitudes notoriamente improcedentes, dice Jairo PARRA:

"Este es un poder-deber que tiene el juez para lograr el principio que se protege y lo obliga a conocer el proceso, para que pueda llegar a la conclusión de que la petición es notoriamente improcedente, es decir, de bulto, que brilla al ojo, que implica retardar claramente la actuación, como cuando se solicita reposición de reposición".⁴⁸

⁴⁸PARRA QUIJANO, Jairo. Ob. Cit., p. 30.

Estimamos que el funcionario ejecutor, cuando rechace una solicitud notoriamente improcedente, deber tener en consideración el art. 1804 del C.J., sobre la competencia para conocer los medios de impugnación que se ejerciten dentro del proceso por cobro coactivo.

De acuerdo al ordinal 5 del art. 201 del C.J. sobre facultades ordenatorias de los jueces, cualquiera que sea la naturaleza del proceso, el funcionario ejecutor debe rechazar cualquier solicitud o acto que indique una dilación manifiesta.

El funcionario ejecutor tiene el poder-deber de mantener la economía y celeridad procesales, incluso a costa de hacer efectivos la facultad disciplinaria a que se refiere el ordinal 1 del art. 202 del C.J. sobre sanciones a subalternos, demás empleados públicos, y particulares, que incumplan o retarden injustificadamente las órdenes que dicha autoridad les imparta.

Sobre el poder-deber del funcionario ejecutor de procurar la mayor economía procesal, seguidamente comentamos los artículos que preceden del Código Judicial número: 1648, 1651, 1664, 1667, 1668, 1703, 1706, 1719, 1728, 1734, 1740, 1760, 1770, 1782 y el artículo 16 del Decreto de Gabinete No.36 de 10 de febrero de 1990.

Obsérvese que de acuerdo al art. 1648 del C.J., una vez librado el mandamiento de la ejecución, el funcionario ejecutor debe notificar allí mismo al deudor, sin permitirle que se ausente del Despacho hasta que se practique la Diligencia.

El párrafo tercero del art. 1648 del C.J. determina que el funcionario ejecutor tendrá que aplicar en lo que sea conducente, el art. 853 de dicha Ley, en el evento que el deudor citado para reconocer la firma, no compareciere, y tan pronto quedare reconocida la firma del documento, podrá promoverse el proceso por cobro coactivo, aunque se hubiese negado el contenido.

El art. 1651 del C.J. dispone que si la obligación versa sobre una cantidad líquida de dinero, el funcionario ejecutor debería ordenará su pago inmediato, junto con los intereses desde que se hicieron exigibles, hasta la cancelación de la deuda. Esta norma tiende a evitar más gastos a la institución que imparte justicia.

De acuerdo al párrafo segundo del art. 1664 y el art. 1668 del C.J., si en el acto de requerimiento se hiciere el pago de la cantidad total objeto del proceso ejecutivo, es decir, principal, intereses y gastos de cobranza, el funcionario ejecutor por medio de proveído de mero obedecimiento, deberá recibir la suma satisfecha y declara terminado el proceso. Y ésto es así, porque en este supuesto se ha conseguido el fin del proceso.

En concordancia con los ordinales 2, 3 y 4 del art. 1667 del C.J. el funcionario ejecutor o el comisionado, tienen los siguientes poderes-deberes de celeridad procesal al momento de la diligencia de notificación del auto ejecutivo:

- (1) Exigir del deudor en el acto de la notificación que pague o cumpla lo que se le demanda en atención al auto ejecutivo;

- (2) Requerirle al deudor en el evento que no pague, que declare bajo juramento si tiene o no bienes para el pago de la cantidad objeto de la ejecución, y cuales presenta para los fines del proceso;
- (3) Embargar en el acto los bienes que presente el deudor o denuncie el acreedor, depositarlos y hacerlos avaluar.

Estos tres (3) aspectos son característicos de un proceso monitorio, como lo es el proceso por cobro coactivo.

Por otro lado, el artículo 16 del Decreto de Gabinete No. 36 de 10 de febrero de 1990 señala el poder-deber del funcionario ejecutor del Ministerio de Hacienda y Tesoro, de hacer efectiva la Resolución que decrete una Responsabilidad Patrimonial, a través del procedimiento por cobro coactivo, y de mantener y aprovechar las medidas cautelares que se hubieren adelantado.

Esta norma facilita la economía procesal por cuanto el funcionario ejecutor aprehende el conocimiento del caso, proveniente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (D.R.P.) de la Contraloría General de la República, junto con las medidas cautelares que se hubieren adelantado ya en este despacho.

Conforme el art. 1703 del C.J., para que la práctica de la medida de embargo no se suspenda, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de resolver los problemas que se presenten, respecto de la subsistencia, reducción o ampliación del embargo, y para tomar de plano las medidas que se requieran para evitar perjuicios innecesarios al ejecutado, o a terceras

personas, todo ello sin perjuicio de lo que posteriormente se resuelva mediante auto. Esta norma contiene un balance entre la lealtad procesal y el poder-deber de promover actos de ejecución.

En virtud del art. 1706 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de no suspender las diligencias ejecutivas, y las mismas deben adelantarse hasta poner el proceso en estado de dictar auto de remate, para aguardar la decisión sobre las excepciones que se hayan propuesto.

Conforme el art. 1719 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de procurar la economía procesal cuando en el proceso, antes de dictarse el auto ejecutivo, venciere algún nuevo plazo de la obligación que fundamenta este proceso, en este sentido, deberá ser aumentada la ejecución por su monto, sin que lo actuado se retrotraiga, y considerándose comunes a la ampliación los trámites que le hayan precedido.

En el evento que posteriormente al auto ejecutivo, vencieren nuevos plazos de la obligación, la ejecución podrá ser ampliada, y se pedirá al deudor que exhiba dentro del octavo día los recibos correspondientes o documentos que comprueban la extinción de la obligación, con la advertencia de hacer extensivo el auto a los nuevos plazos vencidos. Y si el deudor no pudiere acreditar el pago de estos nuevos plazos vencidos de la obligación, se hará efectivo el apercibimiento sin recurso alguno.

Nótese que este artículo 1719 del C.J. se encuentra ubicado dentro de la Sección 7a. "Excepciones" del Capítulo I Proceso Ejecutivo, del Título XIV Procesos de Ejecución del Libro II del Código Judicial, cuando debiera estar

sistematizado en la Sección 1a. sobre Normas Generales de dicho Capítulo I.

De acuerdo con el art. 1724 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de decretar auto de remate sobre los bienes embargados, una vez transcurrido el término legal para proponer excepciones.

En atención al párrafo segundo del art. 1728 del C.J. sobre la venta judicial del interés social del deudor en sociedades, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de aplicar lo dispuesto en los artículos 1742 y 1752, en el evento que los consocios de una sociedad en la que se hubiere embargado el interés social del ejecutado, no hubieren pagado el saldo correspondiente en el término señalado.

El art. 1760 del C.J., aplicable a los procesos por cobro coactivo de tipo hipotecario, indica que cuando la institución ejecutante persiga además, bienes distintos de los gravados con hipoteca o prenda, habrá de seguirse el procedimiento de acumulación de procesos ejecutivos a que se refiere el art. 1785 de la misma Ley.

El párrafo primero del art. 1734 del C.J. previene el poder-deber del funcionario ejecutor, de indicar en el anuncio en el remate, que si en el día señalado para el remate, no pudiere verificarse, el mismo se llevará a cabo el día hábil siguiente, en las mismas horas señaladas, sin necesidad de nuevo aviso.

El párrafo primero del art. 1740 del C.J. dispone que cuando no concorra al remate quien haga posturas por las dos terceras partes de la base

del remate, se señalará otro día para el mismo con arreglo a los arts. 1732 y 1734 del C.J., y en el cual se tendrá como postura hábil la que se haga por la mitad de la base del remate.

El párrafo segundo del art. 1740 del C.J. preceptúa que si no se presentare postor por la base del remate, éste se hará sin necesidad de anuncio, el día siguiente del segundo, lo cual se hará constar en los anuncios a que se refiere el art. 1734 del C.J., y en el cual podrá admitirse postura por cualquier suma.

El párrafo último del art. 1770 del C.J., aplicable a los procesos por cobro coactivo de tipo hipotecario, prevé el poder-deber del funcionario ejecutor de dictar auto de prelación y prorrateo, antes que tenga lugar el pago de los créditos, cuando a la ejecución concurren otros acreedores que no tengan garantías hipotecarias.

En atención al art. 1782 del C.J., en los procesos por cobro coactivo prendarios, pueden oponerse excepciones, pero no introducirse tercerías coadyuvantes.

Sobre este tema de la introducción de tercería coadyuvante en un proceso por cobro coactivo prendario, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha dicho:

"En este orden de ideas se observa que ninguno de los preceptos de la ley 22 de 15 de febrero de 1952 que regula la especial normativa de la prenda agraria, prohíbe expresamente la interposición de tercerías coadyuvantes dentro de los procesos ejecutivos que pretenden resarcir el crédito de quien disfrute de este derecho real prendario no satisfecho. Sin

embargo, el texto del artículo 1782 del Código Judicial promulgado en 1987, que prohíbe la interposición de Tercerías Coadyuvantes dentro de un proceso ejecutivo prendario común, es la normativa aplicable a este caso en concreto tal como lo señala la señora Procuradora de la Administración, en virtud de que esta disposición es posterior a los preceptos que estatuye la ley 22 de 1952 concerniente a la prenda agraria".⁴⁹

Desde este ángulo, pero en relación a la jurisprudencia transcrita, consideramos que el funcionario ejecutor, en este caso, pudo haber rechazado de plano la tercería coadyuvante, por razón de los Principios de Economía Procesal y de Obligatoriedad del Procedimiento.

Concluimos que en relación al proceso por cobro coactivo, los poderes-deberes de celeridad y economía procesales son aquellos que tienden a la agilización de este proceso que debe surtir de oficio, y a evitar que con ocasión del mismo se causen gastos innecesarios a los involucrados.

Y en este sentido, el funcionario ejecutor debe sancionar a toda persona que retarde o impida el cumplimiento de sus órdenes, y debe adelantar las etapas del proceso por cobro coactivo, dentro de los términos que la ley procesal consagra.

⁴⁹**REGISTRO JUDICIAL.** Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá, mayo de 1995. Tercería Coadyuvante interpuesta por la firma RIVERA Y BOLÍVAR, en representación de Créditos Agropecuarios S.A. (CREAGRO), dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el Banco Nacional de Panamá, Sucursal de Volcán, contra la Asociación de Productores de Poroto de Chiriquí, p. 408. Magistrado Ponente: Edgardo Molino Mola. Panamá, 17 de mayo de 1995.

c. Proferir Resoluciones Congruentes a la Cuantía de la Ejecución

El Principio Inquisitivo se observa en el proceso por cobro coactivo en la característica de inicio de oficio del mismo, e impulso también de oficio. Pero aunque el Principio de Congruencia haya sido preconizado como una de las manifestaciones del Principio Dispositivo, vemos que la Consonancia debe prevalecer en este proceso especial, por un garantismo de defensa del ejecutado.

Uno de los principales poderes-deberes del funcionario ejecutor relativos al proceso por cobro coactivo, es el de proferir resoluciones congruentes a la cuantía de la ejecución.

Y es que el Principio de Congruencia es pilar de la seguridad y certeza jurídica, atributos éstos que deben acompañar al proceso por cobro coactivo, el cual de por sí presupone una situación desventajosa para el ejecutado.

Ahora presentamos disposiciones del derecho estadounidense, sobre el procedimiento que debe seguir el tribunal que realiza el cobro forzoso de impuestos, las cuales están informadas por el Principio de Congruencia.

"7403. Action to enforce lien or to subject property to payment of tax.

a) Filing.

In any case where there has been a refusal or neglect to pay any tax, or to discharge any liability

in respect thereof, whether or not levy has been made, the Attorney General or his delegate, at the request of the Secretary, may direct a civil action to be filed in a district court of the United States to enforce the lien of the United States under this title with respect to such tax or liability or to subject any property, of whatever nature, of the delinquent, or in which he has any right, title, or interest, to the payment of such tax or liability.

b)

c) *Adjudication and decree*

The court shall, after the parties have been duly notified of the action, proceed to adjudicate all matters involved there in and finally determine the merits of all claims to and liens upon the property, and, in all cases where a claim or interest of the United States therein is established, may decree a sale of such property, by the proper officer of the court, and a distribution of the proceeds for such sale according to the findings of the court in respect to the interests of the parties and of the United States. If the property is sold to satisfy a first lien held by the United States, the United States may bid at the sale such sum, not exceeding the amount of such lien with expenses of sale, as the Secretary directs".⁵⁰

Traducción libre

"7403. Acción para poner en ejecución el derecho de retención o sujetar la propiedad al pago de impuesto.

a) Competencia

En cualquier caso donde haya negativa o negligencia para pagar algún impuesto, o para descargar una responsabilidad respecto del mismo, se haya o no hecho la exigencia del tributo, el **Abogado General o su delegado**, al requerimiento del

⁵⁰U.S.C. Title 26 - INTERNAL REVENUE CODE (1996) Subtitle F - Procedure and Administration Chapter 76 - Judicial Proceedings. Sec. 7403, 1/16/96 (obtenido en Internet: <http://www.law.cornell.edn/uscode/26/7403.head.html>)

Secretario, podrá dirigir una acción civil que será conocida en una corte distrital de los Estados Unidos **para poner en ejecución el derecho de retención de los Estados Unidos sobre ese título con respecto a tal impuesto** o responsabilidad o con sujeción a alguna propiedad, de cualquier naturaleza, del delincuente, en la cual él tenga algún derecho, título o interés, **para el pago de tal impuesto o responsabilidad.**

b)

c) Adjudicaciones y decreto.

La Corte deberá, después de que las partes se hayan notificado debidamente de la acción, proceder a adjudicar todas las cosas envueltas, en ello y finalmente determinar los méritos de todas las demandas y derechos de retención sobre la propiedad, y, en todos los casos, donde la demanda o interés de los Estados Unidos en esto es establecida, se podrá decretar la venta de tal propiedad, por el funcionario correspondiente del tribunal, y una distribución de los procedimientos de tal venta acorde a los fallos del tribunal con respecto a los intereses de las partes y de los Estados Unidos. **Si la propiedad es vendida para satisfacer el primer derecho de retención (embargo) sostenido por los Estados Unidos, los Estados Unidos puede ordenar la venta de tal suma, sin exceder la cantidad de tal derecho de retención, con las expensas de la venta, como el Secretario dirige".**
(El resaltado es nuestro)

Entre la norma estadounidense transcrita y los artículos 1801 y ss. del C.J. panameño, observamos la semejanza de que tanto la disposición extranjera como los artículos de nuestro Código de 1987, apuntan hacia un Principio de Congruencia como regla de todo el proceso de ejecución, desde su inicio hasta su final. Véase lo resaltado en negrita. Es decir, la ejecución se tramita

por una cuantía proporcional a la suma que se le adeuda al Estado.

También, vemos la diferencia que presenta la norma estadounidense en análisis respecto de la panameña, en el sentido de que aquélla encarga a un funcionario, -el Abogado General-, para que ejercite la acción, ante otro(s) servidor(es) público(s), -la corte de distrito-, que forman parte del Órgano Judicial de ese país mientras que en nuestro derecho procesal (artículos 1801, siguientes y concordantes del Código Judicial), se prevé que el funcionario ejecutor realiza el papel de institución ejecutante y a la vez de juez, desde el Órgano Ejecutivo, al tiempo que aquél no inicia el proceso con el ejercicio de una acción, sino con la dictación de una resolución que bien puede ser un auto de secuestro o un auto de mandamiento ejecutivo.

En adición de lo anterior, apuntamos que el Principio de Congruencia no sólo tiende a garantizar que las resoluciones que dicten el proceso por cobro coactivo sean congruentes a la cuantía de la ejecución, sino al momento en que la obligación reconocida se reclama, es decir, junto con los intereses y gastos de cobranza actualizados al momento en que se desenvuelve el proceso.

De conformidad con el ordinal 7 del art. 199 del C.J., el funcionario ejecutor debe resolver dentro de los límites de la cuantía de la ejecución, esto es, los actos de ejecución que este servidor produzca, deben ser cónsonos con la cuantía real de la ejecución.

De acuerdo al art. 1644 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el deber de librar la ejecución por el principal, los intereses vencidos y los que

se devenguen, hasta el día que se verifique el pago, siempre que la ejecución esté basada en un documento que otorgue derecho a intereses sobre la suma por la cual se ha otorgado.

Según el numeral 2 del art. 1649 del C.J., el funcionario ejecutor debe dictar un auto ejecutivo que contenga la orden de cumplir la obligación de que se trate, suficientemente especificada.

Conforme el art. 1665 del C.J., si la cantidad consignada como caución por el deudor para suspender el embargo, no fuere suficiente para cubrir la cuantía de la ejecución, el funcionario ejecutor deberá practicar el embargo por lo que falte.

El funcionario ejecutor debe dictar y practicar resoluciones ejecutivas en proporción a la cuantía del documento que presta mérito ejecutivo en el proceso, porque el Principio de Congruencia no sólo es aplicable a las sentencias, sino también a los autos.

Con arreglo al párrafo primero del art. 1651 del C.J., relativo al auto ejecutivo, si la obligación versare sobre una cantidad líquida de dinero, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de ordenar el pago inmediato, más los intereses desde que se hicieron exigibles hasta la cancelación de la deuda.

Según MÉNDEZ LÓPEZ, Hilda, uno de los elementos con que debe contar el mandamiento de embargo es la:

"Cuantía de la ejecución, a fin que el Agente Judicial conozca con exactitud cuáles son las sumas reclamadas- en concepto de principal y costas, en su caso -(90) con el fin de valorar la

suficiencia de los bienes que se embargan para cubrir aquellas cantidades, pues donde dice el 1442 el embargo se trabará sobre "bienes suficientes", para cubrir la cantidad por la que se haya despachado ejecución".⁵¹

Nótese que la observancia de este requisito en el mandamiento de embargo, implica la necesidad de que exista una congruencia entre el mandamiento de la ejecución, y el embargo en sí, en atención a consideraciones de seguridad y certeza jurídica, el fin del proceso ejecutivo y el Derecho de Defensa del ejecutado.

Según LAMBRAÑO S., Rufina:

"... el valor de los bienes embargados debe guardar una justa y debida proporción con el total de la obligación. Si hay exceso en el depósito de bienes por razón del embargo, se le está causando al deudor un perjuicio excesivo, lo cual no es la finalidad del proceso ejecutivo".⁵²

En esta línea de pensamiento, vemos que en atención al art. 1697 del C.J. el funcionario executor tiene el poder-deber de reducir el embargo a petición de parte o de oficio, en el evento que el valor de los bienes embargados fuera superior al importe por el cual se ha decretado. Y también tiene la facultad de ampliar el embargo, sin audiencia del deudor, cuando los

⁵¹MÉNDEZ LÓPEZ, Hilda. **Ob. Cit.** p. 60.

⁵²LAMBRAÑO S., Rufina Ivette. (1990). **Teoría y práctica de los procesos de ejecución.** Trabajo de graduación para optar al título de Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, p. 246.

bienes sean insuficientes. Esta norma armoniza la economía procesal y la tutela de la dignidad del ejecutado, desde la perspectiva del Principio de Congruencia.

Conforme el art. 1700 del C.J., el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de aumentar la suma embargada, únicamente si se hubiere dado error aritmético en liquidaciones anteriores, o porque habiéndose interrumpido los descuentos, una posterior liquidación haga aumentar la cuantía.

En concordancia con el art. 1719 del C.J., el funcionario ejecutor podrá aumentar la ejecución cuando venciere algún nuevo plazo de la obligación en cuya virtud se procede, tanto antes de dictar auto ejecutivo como después de su dictación.

En virtud del art. 1730 del C.J. sobre la venta judicial, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber: Si lo embargado fuere dinero, de ordenar su entrega al acreedor hasta la concurrencia del valor liquidado; y, si lo embargado fuere sueldo o renta periódica, de ordenar entregar al acreedor lo retenido, hasta cubrir la totalidad de la obligación. Observamos en esta disposición que el fin del proceso por cobro coactivo se armoniza con el Principio de Congruencia.

Con arreglo al art. 1748 del C.J. el funcionario ejecutor tiene el poder-deber de que, cuando el producto del remate fuere inferior al monto de la ejecución, de mejorar la ejecución con embargo de otros bienes del deudor, los cuales serán rematados de acuerdo a la Ley.

Conforme el art. 1703 del C.J. sobre la Reclamación al Hacer el Depósito, el funcionario ejecutor tiene el poder-deber, al ejecutar la diligencia de embargo, de decidir los problemas que se presenten respecto de la subsistencia, reducción, o ampliación del embargo y para tomar de plano las medidas que se requieran para evitar perjuicios innecesarios al ejecutado o a terceras personas.

Un ejemplo del poder-deber del funcionario ejecutor de proferir resoluciones congruentes con la cuantía de la ejecución, lo vemos en el procedimiento previsto en el art. 1785, ubicado en el Capítulo V-Acumulaciones del Título XIV-Procesos de Ejecución del Libro II del C.J., el cual seguidamente transcribimos.

1785. Se podrá acumular en los procesos ejecutivos pretensiones cuando la obligación que se persiga estuviere garantizada con hipoteca o prenda o fianza o más de una de estas clases de garantía **y cuando la garantía respectiva no cubra el valor de la deuda**, aunque el procedimiento fuere distinto. Así:

- a. Puede acumularse ejecución hipotecaria y prendaria con ejecución común contra el deudor, si a la demanda se acompaña prueba sumaria de que el valor del bien gravado no cubrirá la deuda, intereses y costas;
- b. Puede acumularse ejecución hipotecaria o prendaria con ejecución común contra el deudor o fiador, o ambos, cuando además de las garantías reales, hubiere fianza personal;
- c. Puede acumularse ejecución hipotecaria o prendaria con ejecución común contra el deudor, cuando un tercero hubiere constituido hipoteca o prenda para garantizar el cumplimiento de la obligación sin constituirse personalmente

responsable; y,

d. Cuando los bienes hipotecados estuvieren en poder de terceros poseedores, puede acumularse la ejecución hipotecaria con citación de tales poseedores con la ejecución común contra el deudor. Y si el deudor y terceros poseedores hubieren sido requeridos a pagar, sin éxito, la ejecución podrá seguirse contra los terceros poseedores que no pagan y que no desamparan los bienes por los intereses devengados desde el requerimiento y las costas judiciales.

En el auto ejecutivo se hará la separación del caso en relación con las garantías reales y la advertencia sobre los diferentes términos para proponer excepciones. Pero, cuando en la hipoteca se hubieren renunciado a los trámites del proceso ejecutivo, el Juez ordenará por separado la venta del inmueble o inmuebles con citación del dueño o dueños de los bienes hipotecados.

Consideramos que el art. 1785 del C.J., más que tender a los principios de economía procesal y de impulso oficioso, apunta hacia el principio de congruencia de las resoluciones judiciales, por cuanto no se logra íntegramente el fin del proceso ejecutivo por cobro coactivo, si en el mismo no se consigue el pago total del crédito a la institución ejecutante. Y es que el funcionario executor debe proferir resoluciones congruentes con la cuantía de ejecución cuando los resultados del proceso por cobro coactivo hubieren sido garantizados por medio de una caución que no cubriere **en el momento procesal**, la cuantía de la ejecución.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha resuelto:

"En atención a lo expuesto, es evidente en el negocio bajo análisis que el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, como entidad ejecutante, a la luz de las facultades que le confiere la jurisdicción coactiva que ostenta, acumuló tanto la ejecución hipotecaria como la común, lo cual es permisible en estos casos, de acuerdo al precepto estatuido en el texto del numeral 1 del artículo 1785 del Código Judicial, tal como esgrimió el señor Procurador de la Administración, en su escrito de contestación de la alzada propuesta por la firma forense MORGAN & MORGAN.

La ejecución común se caracterizará por la aplicación del procedimiento establecido en el artículo 1649 y siguientes del Código Judicial. Aunado a lo anterior, cabe destacar que la entidad demandante al tenor del artículo 1760 del Código Judicial, puede perseguir bienes distintos a los gravados con hipoteca o prenda, máxime cuando dichos bienes garantes no cubren el saldo total de la deuda adquirida, tal como sucede en el presente litigio.

Por lo tanto, consideramos que al actor no le asiste la razón, por cuanto que como acotamos anteriormente, los bienes embargados no cubren la cuantía no acreditada hasta el momento; quedando B/92.437.91 sin posibilidades reales y concretas de cobro, si el Juzgado Ejecutor del Banco Nacional de Panamá no hubiese procedido a efectuar el secuestro impugnado por el actor, sobre los bienes embargados".⁵³

⁵³**REGISTRO JUDICIAL.** Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá, marzo de 1994. Recurso de apelación interpuesto por la firma MORGAN Y MORGAN, en representación de José Alberto Pretelt Vial, dentro del juicio ejecutivo por cobro coactivo que le sigue el BANCO NACIONAL DE PANAMÁ, Sucursal de David, p. 286. Magistrado Ponente: Edgardo Molino Mola. Panamá, 14 de marzo de 1994.

Coincidimos con el criterio jurídico de esta alta corporación de justicia, y agregamos que del mismo modo que el funcionario ejecutor no debe proferir resoluciones ejecutivas por un monto superior a la cuantía de la ejecución, tampoco debe dictar resoluciones ejecutivas por un monto inferior a dicha cuantía, porque se vulneraría el principio procesal de congruencia, al tiempo que se desconoce la economía principal y la lealtad respecto de la entidad ejecutante.

Estimamos que el Principio de la Congruencia en las resoluciones que dicta el funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo, gravita entre el título ejecutivo y la orden de pago contenida en las resoluciones que se dicten, y este principio procesal debe informar todo el proceso por cobro coactivo en beneficio del ejecutado, en atención a un principio de lógica y seguridad jurídicas, el derecho sustancial de la Institución Ejecutante y el Derecho de Defensa del Ejecutado.

c. Control de la Constitucionalidad y Poderes-Deberes del Funcionario Ejecutor

Seguimos con el tema de los poderes - deberes del funcionario ejecutor en el proceso, y corresponde ahora analizar el control de la constitucionalidad relativo a estos poderes - deberes.

Los artículos 1801 y ss. del Código judicial y leyes concordantes que regulan los procesos por cobro coactivo, y los actos jurisdiccionales de los funcionarios ejecutores, han sido y son atacados hoy, ante los medios de comunicación social y ante los tribunales competentes del control constitucional, por motivos de supuestas violaciones a la Constitución Política.

En este subtítulo nos referiremos al cuestionamiento ante los tribunales competentes del control constitucional, contra las normas jurídicas y los actos jurisdiccionales de los funcionarios ejecutores.

El Control Constitucional Normativo de las disposiciones reguladoras del procedimiento por cobro coactivo.

Explicamos que con motivo del Control Constitucional Normativo, existen las acciones de: (1) Objeción de inexecutableidad contra un proyecto de Ley, la cual consiste en un control preventivo, (2) La Acción de Inconstitucionalidad, que constituye, un control directo, a *posteriori*: y abstracto, y (3) Las acciones de Consulta Judicial y de Advertencia de Inconstitucionalidad, que conforman el control colateral o concreto.

Los procesos por cobro coactivo sí presentan una incidencia de interposición de **Advertencias de Inconstitucionalidad** por el ejecutado, las cuales a la fecha, han sido todas rechazadas de plano por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, con base en el numeral 1 del artículo 203 de la Constitución Política.

Y es que por su característica de proceso ejecutivo, el proceso por cobro coactivo se inicia con fundamento en el artículo 1801 del Código Judicial y ésta, casualmente, es la disposición legal que los ejecutados dicen que infringe el art. 207 de la Constitución Política sobre el Principio Procesal Constitucional de Derecho Procesal de Independencia Judicial.

Por ello es que no prosperan estas Advertencias de Inconstitucionalidad, porque la norma ya ha sido aplicada por el funcionario ejecutor **cuando comienza el proceso**, a diferencia de un proceso civil de conocimiento, en el cual el juez civil, al momento de decidir una controversia, es que va a aplicar la norma, y se podría interponer una Advertencia de Inconstitucionalidad desde que se admite la demanda.

De la **Consulta Judicial de Constitucionalidad**, vemos que la misma debe ajustarse a los requisitos del numeral 1 del artículo 203 de Constitución Política, principalmente en el sentido de que debe haber un proceso en marcha, y que la norma acusada de inconstitucionalidad no haya sido aplicada, y a las formalidades del ESCRITO CORRESPONDIENTE, que indica el art. 2551 del Código Judicial.

Precisado lo anterior, pareciera muy poco probable que un funcionario ejecutor interponga y SE LE ADMITA una Consulta de Constitucionalidad respecto de los artículos 1801 y ss. del Código Judicial sobre el proceso por cobro coactivo, por cuanto:

1. Al estar el proceso entablado, ya se ha aplicado la norma legal que se dice violarla la constitución.

2. El funcionario debería sentir una motivación académica jurídica, de impugnar una norma que sirve de asidero a sus funciones como servidor público, y ésto pareciera utópico, o el ejercicio por parte del funcionario, de una defensa disfrazada en beneficio del ejecutado.

Sobre el control constitucional a cargo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, agregamos que al **estar vigentes** los artículos 1801 y ss., no prosperó Objeción de Inexequibilidad alguna contra el proyecto de Ley de 1987 correspondiente, ni a la fecha se ha resuelto la inconstitucionalidad de los mismos vía acción de inconstitucionalidad.

De conformidad con el Principio del Proceso Constitucional de Presunción de Constitucionalidad de la Ley, consideramos que los artículos 1801 y ss. del C.J. no transgreden el artículo 207 de la Constitución Política, toda vez que la Ley de procedimiento mencionada no contiene disposición alguna que establezca la dependencia del funcionario ejecutor a cosa distinta a la Constitución y la Ley.

Por otro lado, estimamos que los artículos 1801 y ss. del Código Judicial, tienen apoyo en el artículo 212 de la Constitución Política que dice:

Artículo 212. Las leyes procesales que se aprueben, se inspirarán entre otras, en los siguientes principios:

1. Simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos.
2. El objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley substancial.

Nótese que los artículos 1801 y ss. del Código Judicial tienden a la rápida consecución del pago del crédito a la Institución Estatal Ejecutante, pues hay que establecer una simplificación de trámites y una economía procesal cuando el derecho es claro, líquido y exigible, a favor de esta Institución que requiere tener activos a su disposición inmediata, para realizar los fines de servicio a la comunidad que le están encomendados.

Respecto del control constitucional de los actos jurisdiccionales de los funcionarios ejecutores, vemos que contra estos actos cabe la acción de amparo de garantías constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que la acción de amparo sea más utilizada que la de inconstitucionalidad, debido a que aquélla, se rige por un Principio de Sumariedad y, de ser concedido el amparo, surte efectos retroactivos.

Sin embargo, la acción de amparo de garantías constitucionales que se interponga dentro de un proceso por cobro coactivo, contra una orden dictada por un funcionario ejecutor, debe ajustarse a los requisitos de admisibilidad a que se refiere el numeral 2 del artículo 2606 del Código Judicial, es decir la orden ya debe haber sido objeto de algún medio de defensa, ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Conforme el art. 2607 del C.J. se determina qué tribunal es el competente para conocer de una acción de amparo de garantías constitucionales, según la territorialidad de la jurisdicción del funcionario, ya que el control de la constitucionalidad de los actos, es difuso, a diferencia del control consti-

tucional normativo, el cual está centralizado en la Corte Suprema de Justicia en Pleno.

En síntesis, opinamos que **las disposiciones procesales** vigentes del C.J. que establecen los poderes - deberes del funcionario ejecutor, se adecuan a las normas constitucionales contentivas del Debido Proceso (art. 32), los Principios Procesales Constitucionales (art. 212), Independencia Judicial (art. 207), y el Principio de Legalidad del Tributo y su cobranza (art. 48), todo ello sin perjuicio de que pudiese prosperar una acción de amparo de garantías constitucionales dirigida contra una **orden** expedida por funcionario ejecutor.

SECCIÓN CUARTA. ASPECTOS METODOLÓGICOS.

A través del presente Trabajo de Graduación intitulado **Los poderes-deberes del funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo**, presentamos un estudio de los mismos, fundamentalmente con referencia a la ley procesal vigente introducida mediante el Código Judicial de 1987, y sus reformas actuales.

La **SECCIÓN PRIMERA. RESUMEN**, de esta investigación, describe brevemente el problema a cuyo estudio está dedicada, los objetivos de la misma, e indica lo que ofrece este trabajo al lector.

En la **SECCIÓN SEGUNDA. INTRODUCCIÓN**, planteamos el problema -de la morosidad alta en concepto de cuentas por cobrar en instituciones dotadas de jurisdicción coactiva-, que ha inspirado este Trabajo de Graduación. Además, formulamos una hipótesis determinada y sus correlativas variables dependientes, e inclusive mencionamos el procedimiento para comprobar o descartar dicha hipótesis.

Con la **SECCIÓN TERCERA. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**, ofrecemos un estudio jurídico teórico de los mencionados poderes-deberes, a la luz del derecho panameño vigente, mediante los métodos histórico, exegético, y comparativo de normas del año 1996 peruanas, colombianas y estadouni-

denses. También analizamos doctrina de tratadistas de los últimos diez años, y revisamos jurisprudencia nacional y extranjera de los años 1994, 1995 y 1996, básicamente.

En la **SECCIÓN CUARTA. ASPECTOS METODOLÓGICOS**, introducimos al lector en el contenido del presente manuscrito de tesis y realizamos un ejercicio de observación de la realidad a través de la **metodología del trabajo de campo**, o sea la verificación de la realidad ante el mismo servidor público funcionario ejecutor. Y así específicamente utilizamos el **método de la encuesta**, dirigido a revisar el aspecto empírico del problema que hemos denominado: La existencia de una morosidad alta en concepto de cuentas pendientes a favor de entidades del Estado dotadas de jurisdicción coactiva.

El presente trabajo de campo ha sido elaborado con los recursos de un solo investigador, abogado independiente.

De la observación de la realidad específica enfocada en esta sección, esperamos encontrar la (s) causa (s) del problema planteado.

Es importante plasmar las aclaraciones que a continuación anotamos:

- El Estado panameño ha investido por Ley a determinadas entidades oficiales para el ejercicio de la jurisdicción coactiva desde hace más de cincuenta (50) años.
- La jurisdicción coactiva en Panamá puede ser ejercida por los funcionarios públicos, gerentes, y directores de entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la

Ley le atribuya el ejercicio del cobro coactivo, según el artículo 1801 del Código Judicial.

- Por medio de la jurisdicción coactiva los funcionarios ejecutores realizan el cobro de obligaciones claras, líquidas, líquidas y exigibles que constan en los documentos indicados en el art. 1803 del C.J.

A pesar del movimiento actual de la privatización, en estos momentos en Panamá, la jurisdicción coactiva es ejercida por 13 instituciones del Estado, aproximadamente.⁵⁴

Tomamos como **muestra** para realizar nuestra encuesta, doce (12) entidades del Estado investidas de jurisdicción coactiva, lo cual presupone un 92% de **la población** que constituye la realidad en la Ciudad de Panamá.

Los objetivos de esta investigación de campo son:

- Descubrir las causas verdaderas el problema de la morosidad alta, en instituciones oficiales que cuentan con un funcionario ejecutor para promover procesos por cobro coactivo.
- Analizar el deber ser del funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo en atención a la regulación procesal vigente, y frente a la realidad del desenvolvimiento de este proceso.
- Verificar si los poderes-deberes del funcionario ejecutor se ven obstaculizados por la actitud de este funcionario, o por la actitud de la insti-

⁵⁴GRANDA DE BRANDAO, Rosario Inés. (1992). **El juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva o el proceso por cobro coactivo**. Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigación Jurídica. Imprenta Universitaria, pp. 24 y 25.

tución en cuyo nombre actúa, o si se encuentran afectados por vacíos legislativos, o por todos estos elementos a la vez.

- Plantear una solución al problema en base a la investigación jurisprudencial, doctrinal, de derecho positivo y extranjero, y del campo nacional consultado a través de la encuesta.

Precisado lo anterior, formulamos la hipótesis siguiente:

(Variable independiente)

Existe una morosidad alta en concepto de créditos pendientes a favor de instituciones del Estado dotadas de jurisdicción coactiva porque:

(Variables dependientes)

- a. El funcionario ejecutor forma parte de la Administración Pública, en vez de pertenecer al Órgano Judicial.
- b. El ejecutado ejerce abusivamente su Derecho de Defensa.
- c. El funcionario ejecutor no goza de poderes-deberes investidos al juez civil en el desarrollo del proceso ejecutivo.

Explicamos de un modo sencillo a los lectores en general, el sentido de los términos empleados en la hipótesis, como sigue:

Morosidad: Lentitud en hacer una cosa.

Créditos: Sumas pendientes de pago.

Instituciones del Estado: Entidades oficiales del gobierno central, autónomas y semiautónomas.

Funcionario ejecutor: Servidor público administrativo que ejerce la jurisdicción coactiva.

Poderes-deberes: Mandatos legales de obligatorio cumplimiento a cargo de los servidores públicos.

El ejecutado: Deudor procesado con motivo de una obligación clara, líquida y exigible.

Ejercicio: Práctica.

Abusivo: Excesivo.

Derecho de defensa: Derecho de la persona natural o jurídica, de comparecer al proceso, debido a una acción formulada en su contra.

Jurisdicción coactiva: Ramo de la jurisdicción destinado al cobro forzoso de cuentas a favor de instituciones del Estado.

Juez civil: Juzgador adscrito a la jurisdicción ordinaria civil.

Proceso ejecutivo: Instrumento sujeto a un trámite, del cual se sirve la administración de justicia para cobrar créditos claros, líquidos y exigibles.

La técnica de investigación empleada para la comprobación o desaprobación de la hipótesis fue la de la **encuesta**, previa formulación de una pregunta escrita, objetiva, acompañada de: (1) Las respuestas posibles para escoger a la misma, y (2) Un espacio para que **el encuestado** indique su opinión particular si así lo desea, y, todo ello en un lenguaje técnico legal.

Presentamos la encuesta⁵⁵ durante los días 11 al 24 de marzo de 1997 en horas hábiles, a 12 juzgados ejecutores de la Ciudad de Panamá.

⁵⁵12 juzgados ejecutores de entidades estatales de la Ciudad de Panamá, durante el 11 al 24 de marzo de 1997, sin publicar, 24 pp./ por Elisa Chandeck Sierra.

Fuimos atendidos personalmente por 9 de los 12 funcionarios ejecutores cuyos juzgados correspondientes habíamos escogido.

Aclaremos que: En el IFARHU fuimos atendidos por un Asistente del Funcionario Ejecutor. En el Municipio de San Miguelito fuimos recibidos por el Tesorero Municipal, debido a que el funcionario ejecutor se encontraba de licencia. El Departamento de Asesoría Legal de la Dirección de Aeronáutica Civil no pudo atendernos los días 18, 19 y 20 de marzo de 1997 que requerimos personalmente la atención de la encuesta.

La encuesta decía:

Existe una morosidad alta en concepto de créditos a favor de instituciones del Estado dotadas de jurisdicción coactiva porque:

- a) El funcionario ejecutor se encuentra adscrito a la Administración Pública, en vez de pertenecer al Órgano Judicial.
- b) El ejecutado ejerce abusivamente su Derecho de Defensa.
- c) El funcionario ejecutor no goza de poderes-deberes investidos al juez civil en el desarrollo del proceso ejecutivo.
- d) Según el encuestado: _____.

En la **SECCIÓN QUINTA. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**, revisaremos el producto de la investigación realizada con el método de campo, en concordancia con el diseño de la encuesta descrita anteriormente en la **SECCIÓN CUARTA** sobre ASPECTOS METODOLÓGICOS.

La **SECCIÓN SEXTA. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**, ofrece la síntesis de la investigación teórica y del campo nacional realizada, y propone recomendaciones específicas para atender el problema de la morosidad millonaria en instituciones dotadas de jurisdicción coactiva.

SECCIÓN QUINTA. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Corresponde ahora dar a conocer los resultados de la investigación del trabajo de campo efectuado, y nuestras consideraciones al respecto.

Seguidamente revisamos las respuestas de los juzgados ejecutores encuestados.

Para la mejor comprensión de los datos obtenidos, recomendamos confrontar el CUADRO que aparece en el ANEXO de este trabajo de Graduación, el cual obedece respectivamente a la pregunta y sus posibles respuestas, y a la opinión del encuestado, con relación al análisis de campo que nos ocupa.

En torno a la respuesta (a), 0 jueces ejecutores la escogieron. Estimamos que esto refleja que todos los encuestados manifiestan su desacuerdo, en que la incorporación de la jurisdicción coactiva al Órgano Judicial sea la solución al problema de la morosidad. Este parecer de los encuestados fue fundamentado por ellos en motivos de economía procesal, aunque nosotros pensamos que una causa de dicho parecer es el no deseo de ser un funcionario judicial.

Discrepamos de esta postura de los encuestados, ya que la característica de lentitud que se le atribuye al Órgano Judicial, no necesariamente tiene que mantenerse en una jurisdicción que se le incorpora, además, los

funcionarios ejecutores, de pertenecer a dicho Órgano, tendrían una mayor estabilidad en el cargo e independencia judicial, lo cual beneficiaría la calidad de la justicia de cobro coactivo.

En cuanto a la respuesta (b), 0 jueces la señalaron. Esto aclara que los encuestados dicen que el ejercicio abusivo del Derecho de Defensa no es la causa de la morosidad alta mencionada.

Sobre este aspecto, agregamos que en los juzgados ejecutores que encuestamos, observamos que los ejecutados ejercen su Derecho de Defensa según su situación económica. Y en este sentido, vemos que existen instituciones dotadas de jurisdicción coactiva con morosidades altas, en donde el deudor, ni paga, ni se defiende, ni presenta bienes susceptibles de embargo.

Respecto de la respuesta (c), 0 juzgados ejecutores la indicaron. Esto presupone que los encuestados opinan que el motivo de la morosidad alta en observación, no es la carencia de los poderes-deberes conferidos al juez civil en el proceso ejecutivo. Es decir, los encuestados no estiman que la facultad de resolver incidentes, tercerías, y excepciones, incide en la existencia de una morosidad alta en las entidades dotadas de jurisdicción coactiva.

Sobre la opción (d), cada uno de los juzgados ejecutores encuestados plasmaron las causa(s) siguiente(s):

- Cuando la morosidad se remite al funcionario ejecutor ya es grande y antigua: 16%
- El documento que presta mérito ejecutivo presenta vicio de fondo o forma: 25%

- Desgreño estatal administrativo de las décadas de 1970 y 1980: 25%
- Factor económico del deudor: 25%

Anotamos que en esta opción (d) en análisis, resaltaron los funcionarios ejecutores que los ejecutados personas naturales, por ejemplo, del Instituto de Mercadeo Agropecuario presentan generalmente un nivel económico distinto al de las personas jurídicas y naturales deudoras del Banco Nacional.

- Falta de recursos económicos de la Institución: 33%
- Falta de recursos económicos del deudor: 41%
- Proteccionismo del Estado para el deudor: 58%

Esto implica que el 100% de los encuestados manifestaron al problema planteado, motivos distintos a las tres (3) alternativas que esta investigadora había presentado para su escogencia, en base a la investigación teórica.

Luego de realizar el presente trabajo de campo, observamos que se ha revelado en este plano, que la existencia de una morosidad alta en concepto de créditos a favor de instituciones dotadas de jurisdicción coactiva, obedece a causas que convergen en: La actitud de determinadas entidades del Estado que presentan una morosidad alta, desde que se crea el documento que presta mérito ejecutivo, o desde que se da una demora en remitir el crédito al funcionario ejecutor, y/o en relación a la situación del deudor.

En este sentido, el principal factor de dicha morosidad alta es: La actitud del Estado como Órgano Ejecutivo al ejercer la jurisdicción coactiva. Y curiosamente, los funcionarios ejecutores encuestados no están de acuerdo en que se incorpora la jurisdicción coactiva al Órgano Judicial.

Dicho de otro modo, el Órgano Ejecutivo es mal cobrador en términos generales. Sin embargo, aunque algún funcionario ejecutor encuestado propuso la privatización de las carteras morosas en instituciones del Estado, creemos que en no todas las instituciones ésta idea tendría éxito, y/o la cartera morosa de no todas las instituciones sería atractiva a la privatización para entes particulares, toda vez que en muchas de estas instituciones hay morosidades incobrables, por insolvencia real del deudor, como es el caso de los deudores -personas naturales- que viven en un estado de pobreza extrema.

Por consiguiente, creemos que la causa de la morosidad alta no gravita en la esfera de las normas de procedimiento estrictamente entendidas, sino en las normas de otorgamiento de jurisdicción.

En este sentido, recomendamos integrar la jurisdicción coactiva al Órgano Judicial. Pero esta integración al Órgano Judicial se debe dar con un acceso inmediato del funcionario ejecutor, por Ley, a las cuentas morosas, desde que las mismas alcanzan dos (2) meses como máximo. Y se debe dar una unificación legal a nivel nacional, de la responsabilidad de los funcionarios administrativos encargados de crear el documento que presta mérito ejecutivo, en el aspecto de su deber de remitir inmediatamente a la jurisdicción coactiva estas cuentas morosas.

Otro aspecto que deseamos mencionar es que de los resultados de la encuesta se desprende, que la característica del funcionario ejecutor panameño de ser Juez y Parte en el proceso por cobro coactivo, no es un factor

que incide en la existencia de la morosidad alta en concepto de créditos a favor de instituciones del Estado, sino la actitud que este funcionario adopta en el ejercicio de los poderes-deberes que están previstos en la Ley.

En esta línea de pensamiento, anotamos que sería interesante comprobar a través de una encuesta en el campo correspondiente, si el funcionario peruano y/o colombiano, actúan con una real independencia judicial al promover los procesos de ejecución a ellos encomendados, y si en estos países existe o no una morosidad alta real.

Por las razones expuestas, recomendamos que la jurisdicción coactiva se incorpore al Órgano Judicial, tal como se ha organizado en el derecho estadounidense con las cortes de impuestos, pero con la diferencia de que el funcionario ejecutor panameño continúe con su característica de ser Juez y Parte, aunque sea servidor del Órgano Judicial.

SECCIÓN SEXTA. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

- a. El funcionario ejecutor es aquel servidor público administrativo a quien la Ley le atribuye el ejercicio de la jurisdicción coactiva, para que adelante el proceso por cobro coactivo contra el ejecutante, como juez, y a la vez represente dentro del mismo, a la institución ejecutante.
- b. Por función del funcionario ejecutor debe entenderse el papel del servidor público que ejerce la jurisdicción coactiva, al adelantar el proceso por cobro coactivo contra el deudor del Estado, sin conocer de cuestiones que debieron ser objeto de la vía administrativa, de conformidad con el Principio de la Obligatoriedad del Procedimiento, y con el uso de los poderes-deberes que prevé la Ley procesal.
- c. Los poderes-deberes del funcionario ejecutor son mandatos legales, imperativos, que debe ejercitar este servidor, consistentes en actos de ejecución, fundamentalmente, pero ceñidos al debido proceso y supeditados al principio de que el objeto del proceso es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial.
- d. Los poderes-deberes del funcionario ejecutor, propios de su calidad de juez, son: Velar porque el proceso se surta inmaculadamente; Evitar que con ocasión del proceso se causen perjuicios innecesarios, y Garantizar el Derecho de Defensa del Ejecutado.

- e. El propiciar se dé la lealtad procesal por parte del ejecutado, los terceros, los demás particulares y servidores públicos, y el propio juez y sus subalternos, es uno de los primordiales poderes-deberes del funcionario ejecutor para garantizar que el proceso por cobro coactivo vaya informado del Principio Procesal de Inmaculación.
- f. El poder-deber del funcionario ejecutor de realizar todos los actos de comunicación procesal que correspondan en observancia del Principio de Inmaculación Procesal, se concreta básicamente, en la Notificación Legal del Auto Ejecutivo al Ejecutado, en la citación de los acreedores respectivos cuando el inmueble embargado estuviere gravado con hipoteca o anticresis, y en la citación de todos los interesados al remate.
- g. El poder-deber del funcionario ejecutor de adoptar las medidas de coerción procesal cuando correspondan consiste fundamentalmente, en su deber imperativo como funcionario que sigue un procedimiento civil, de subsanar en el acto, cualquier dificultad que se produzca ante el cumplimiento de sus órdenes.

Y es que la inmaculación podrá imponerse en el proceso por cobro coactivo, si el funcionario ejecutor aplica medidas de coerción legales contra el ejecutado, los subalternos y demás particulares, cuando fuere necesario.
- h. El funcionario ejecutor, si bien tiene la función de promover un proceso ejecutivo por cobro coactivo, debe tutelar el respecto a la dignidad humana y evitar la menor cantidad de daños morales y económicos posi-

bles, en proporción a la cuantía de la ejecución.

- i. La característica especial del funcionario ejecutor, de ser juez y parte ejecutante dentro del proceso por cobro coactivo, no excluye los poderes-deberes de este servidor, de garantizar el derecho de defensa del ejecutado frente a la ejecución o su derecho a la impugnación vía incidentes, los recursos ordinarios o las acciones constitucionales que correspondan. Y en este sentido, observamos que no debiera ser la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, sino la Sala Primera de lo Civil, la que conozca de las apelaciones, incidentes tercerías y excepciones que se presenten en estos procesos, ya que los mismos se rigen por las normas del procedimiento civil, por cuanto estos procesos sirven a la persecución de créditos claros, líquidos y exigibles, y no versan sobre controversias basadas en la prestación de servicios públicos.
- j. El funcionario ejecutor que promueve el proceso por cobro coactivo, debe iniciarlo e impulsarlo de oficio, propiciar la economía procesal y también debe proferir resoluciones congruentes con la cuantía de la ejecución.
- k. Si una de las innovaciones de los códigos de procedimiento civil modernos es el poder-deber de impulso oficioso por el juez, dentro del proceso por cobro coactivo, esta característica se acentúa de tal forma, que el funcionario ejecutor no sólo inicia el proceso de oficio sino que lo impulsa también de oficio, por cuanto las cargas procesales de la

parte ejecutante, le corresponden de obligatorio cumplimiento.

Y este impulso oficioso debe ir orientado siempre a conseguir el bien el ejecutado, para lograr el pago del crédito a la institución ejecutante, es decir, este impulso oficioso va supeditado a las reglas del proceso ejecutivo, y no a otras reglas procesales o a procedimientos administrativos, tributarios.

- l. En relación al proceso por cobro coactivo, los poderes-deberes de celeridad y economía procesales son aquellos que tienden a la agilización de este proceso que debe surtir de oficio, y a evitar que con ocasión del mismo se causen gastos innecesarios a los involucrados.
Y en este sentido, el funcionario ejecutor debe sancionar a toda persona que retarde o impida el cumplimiento de sus órdenes, y debe adelantar las etapas del proceso por cobro coactivo, dentro de los términos que la ley procesal consagra.
- m. El Principio de la Congruencia en las resoluciones que dicta el funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo, gravita entre el título ejecutivo y la orden de pago contenida en las resoluciones que se dicten, y este principio procesal debe informar todo el proceso por cobro coactivo en beneficio del ejecutado, en atención a un principio de lógica y seguridad jurídicas, el derecho sustancial de la Institución Ejecutante y el Derecho de Defensa del Ejecutado.
- n. Creemos que la causa de la morosidad alta no gravita en la esfera de las normas de procedimientos estrictamente entendidas, sino en las

normas de otorgamiento de jurisdicción, en atención a la encuesta realizada.

En este sentido, recomendamos integrar la jurisdicción coactiva al Órgano Judicial. Pero esta integración al Órgano Judicial se debe dar con un acceso inmediato del funcionario ejecutor, por Ley, a las cuentas morosas, desde que las mismas alcanzan dos (2) meses como máximo. Y se debe dar una unificación legal a nivel nacional, de la responsabilidad de los funcionarios administrativos encargados de crear el documento que presta mérito ejecutivo, en el aspecto de su deber de remitir inmediatamente a la jurisdicción coactiva estas cuentas morosas.

2. Recomendaciones

Como culminación al presente trabajo de investigación sobre **Los poderes-deberes del funcionario ejecutor en el proceso por cobro coactivo**, seguidamente planteamos como RECOMENDACIÓN ESPECÍFICA, un Proyecto de Ley.

PROYECTO DE LEY N° _____,

Por la cual se establece la Jurisdicción Coactiva y el proceso por cobro coactivo.

TÍTULO I

De la Jurisdicción.

Artículo I. Establécese la Jurisdicción Coactiva, que será ejercida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Civil, y por los Funcionarios Ejecutores, en nombre de las entidades públicas del Estado enunciadas en el artículo 2 de esta Ley.

En lo referente al nombramiento, número y funciones del personal de estos tribunales, se aplicará lo dispuesto para los tribunales ordinarios. Contarán además, con el personal administrativo y técnico requerido.

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 administrativa.

En estos procesos no habrá condena en costas, salvo las relativas a gastos que hayan sido estrictamente necesarios para la tramitación, absteniéndose de tasar o conceder aquellos excesivos, superfluos o inútiles y los que para su comprobación no se evidencien con la correspondiente factura, tomando en consideración para tales fines, los usos y costumbres de cada lugar.

Artículo 2. Encárguese a los Funcionarios Ejecutores del cobro de los créditos claros líquidos y exigibles descritos en el artículo 4 de la presente Ley, en primera instancia, que existan a favor de: Banco Nacional de Panamá, Caja de Ahorros, Banco Hipotecario Nacional, Instituto de Seguro Agropecuario, Instituto de Mercadeo Agropecuario, Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, Instituto de Recursos Naturales Renovables, Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, Autoridad de la Región Interoceánica, Dirección de Aeronáutica Civil, Caja de Seguro Social, Ministerio de Hacienda y Tesoro, Instituto Panameño de Turismo.

Artículo 3: Para ser Funcionario Ejecutor se requieren los mismos requisitos exigidos en la Ley para ejercer el cargo de Juez de Circuito.

Artículo 4: A los Funcionarios Ejecutores les corresponde iniciar e impulsar hasta su terminación, procesos por cobro coactivo en primera instancia, con basamento en los documentos siguientes que prestan mérito ejecutivo:

1. Las liquidaciones de impuestos contenidas en resoluciones ejecutoriadas que practiquen los respectivos funcionarios fiscales, a cargo de los contribuyentes, y la copia de la declaración privada del impuesto sobre la renta y complementarios para el cobro de las sumas adeudadas.

2. Las copias de los reconocimientos y estados de cuenta a cargo de los deudores por créditos a favor del Tesoro Nacional, de los Municipios, de las instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades públicas del Estado.
3. Los alcances líquidos definitivos deducidos contra los responsables por la oficina encargada de examinar y fenecer dichos estados de cuenta, acompañados en todo caso del documento público o privado legalmente constitutivo de la obligación por la cual se deducen.
4. Las resoluciones ejecutoriadas de las cuales surjan créditos a favor del Tesoro Nacional, de los Municipios, de las instituciones autónomas, semiautónomas, y demás instituciones públicas del Estado.
5. Las resoluciones ejecutoriadas de funcionarios judiciales, administrativos o de policía, que impongan multas a favor de las entidades de derecho público, si no se ha establecido otra forma de recaudo.
6. Los documentos privados reconocidos por el deudor ante las entidades públicas del Estado a las cuales esta Ley indica en su artículo 2.

Artículo 5: La Corte Suprema de Justicia, Sala Primera, de lo Civil, conocerá en única instancia de las apelaciones, incidentes, excepciones, tercerías y nulidades que fueren presentadas en las ejecuciones por cobro coactivo, correspondiéndole sustanciar y resolver estos escritos.

El interesado presentará el escrito correspondiente ante el funcionario que dictó la resolución que se impugna.

Artículo 6: Los Juzgados de Ejecución Coactiva formarán parte del Órgano

Judicial; y en la designación de sus titulares y suplentes y en todo lo relativo a licencias, vacaciones, incompatibilidades, sanciones disciplinarias y otros, se aplicará lo dispuesto para la jurisdicción ordinaria, salvo que esta Ley disponga otra cosa.

Los Funcionarios Ejecutores en ejercicio de sus funciones, gozarán de los mismos derechos y tendrán los mismos deberes que los de la jurisdicción ordinaria, por ser parte de la Administración de Justicia.

Artículo 7: Los cargos en la judicatura de ejecución coactiva serán incompatibles con toda otra función pública retribuida, salvo la docencia universitaria y la integración de comisiones o la participación en congresos, nacionales e internacionales, referentes a cuestiones jurídico administrativas, bancarias y procesales.

TÍTULO II

Del Procedimiento

Artículo 8: En la Jurisdicción de Ejecución Coactiva rigen los principios inquisitivo, inmaculación, lealtad procesal, economía procesal, congruencia y el de que el objeto del proceso por coactivo es el reconocimiento de los derechos consignados en la Ley sustancial.

Artículo 9: Los Funcionarios Ejecutores procederán ejecutivamente en la aplicación de la jurisdicción coactiva, de conformidad con las disposiciones de los Procesos de Ejecución contenidas en el Código Judicial, y demás normas jurídicas sobre la materia.

Artículo 10: Contra las resoluciones de los procesos por cobro coactivo de que trata esta Ley, podrá interponerse apelación, que será concedida en efectivo devolutivo.

Artículo 11: El Funcionario Ejecutor **deberá dictar** el Auto Ejecutivo, si se hubiere practicado una medida cautelar, dentro de los seis (6) días posteriores a la práctica de la misma, de lo contrario, su superior jerárquico le impondrá una multa que no será mayor de B/.500.00 ni menor de B/.50.00, según la gravedad del daño causado, y sin perjuicio de la sanción penal y de la responsabilidad civil que en derecho corresponda.

Artículo 12: El Funcionario Ejecutor **deberá notificar** el Auto Ejecutivo conforme los artículos 1667 y 1670 del Código Judicial, si se hubiere practicado una medida cautelar, dentro de los tres (3) meses posteriores a la práctica de la misma, de lo contrario, su superior jerárquico le impondrá la multa a que se refiere el artículo 11 anterior.

Artículo 13: Establécese el **Deber Legal** a cargo de los Gerentes de las entidades enunciadas en el artículo 2 de la presente Ley, de enviar el documento que preste mérito ejecutivo, a la Jurisdicción Coactiva, dentro de dos (2) primeros meses en que el crédito se hizo exigible. La demora que ante este Deber incurra el Gerente de entidad de que se trate, será sancionada por el Funcionario Ejecutor correspondiente, con la multa a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley, a cargo de dicho Gerente, personalmente.

Artículo 14: En cualquier fase del proceso por cobro coactivo antes del

remate de los bienes, se podrá dar la suspensión del proceso, si el ejecutado afianzare el monto total de la cuantía de la ejecución por cualquiera de las cauciones y de conformidad con la Ley, con el objeto de celebrar un arreglo de pago con el funcionario ejecutor, y adoptar un sistema de pagos iguales a plazos, que no podrá durar más de cinco (5) años ni ser menor de seis (6) meses.

En caso de que el ejecutado incumpla dos (2) de los pagos acordados a plazos, se procederá al remate con arreglo a lo dispuesto en la Sección 10a, del Capítulo I, Título XIV del Libro II del Código Judicial.

Artículo 15: A partir de la vigencia de esta Ley, quedan derogadas todas las disposiciones legales referentes a la jurisdicción coactiva, así como las demás leyes especiales que en esta materia sean contrarias o incompatibles con la presente Ley.

Artículo 16: Esta Ley empezará a regir a partir de _____.

CUADRO

Encuesta:

Existe una morosidad alta en concepto de créditos a favor de instituciones del Estado dotadas de jurisdicción coactiva porque:

- El ejecutado ejerce abusivamente su derecho de defensa 0%
- El funcionario ejecutor no goza de poderes-deberes investidos al juez civil en el desarrollo del proceso ejecutivo: 0%
- El funcionario ejecutor se encuentra adscrito a la Administración Pública, en vez de pertenecer al Órgano Judicial 0%
- Según el encuestado.
 - Cuando el crédito se remite al funcionario ejecutor para su cobro, es muy grande y antiguo 16%
 - El documento que presta mérito ejecutivo presenta vicio de fondo o forma: 25%
 - Desgreño estatal administrativo de las décadas de 1970 y 1980: 25%
 - Factor económico del deudor 25%
 - Falta de recursos económicos de la institución 33%
 - Falta de recursos económicos del deudor 41%
 - Proteccionismo del Estado para el deudor 58%

BIBLIOGRAFÍA

1. Obras Jurídicas

BARSALLO, Pedro (1987). Derecho Procesal I. Primer Semestre. Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

BARSALLO, Pedro. (1988), **Derecho Procesal I**. II Semestre, I Parte. Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

BARSALLO J., Pedro A. (1993). "Innovaciones en el proceso civil panameño" en: Primera Jornada Internacional de Derecho Procesal celebrada en el Hotel Continental el 26 de noviembre de 1993, Panamá, Rep. de Panamá.

BLANCO URIBE, Alberto (1986). "Los créditos fiscales y el nuevo Código de Procedimiento Civil", en: Revista de Derecho Privado, dirigida por Leopoldo Borjas. Año 3, No.1, Enero - Marzo 1986, Caracas, Venezuela.

CALAMANDREI, Piero (1953). El procedimiento monitorio Traducción de Santiago Sentís Melendo, Ediciones Jurídicas Europa - América, Argentina, 267 pp.

CAPPELLETTI, Mauro. El principio dispositivo y sus principales manifestaciones.

CHANDECK, Elisa M. (1993). **Algunas consideraciones sobre los procesos por cobro coactivo** Trabajo monográfico presentado durante el Curso de Maestría en Derecho con Especialización en Derecho Procesal. 31 de agosto de 1993.

IV

CHANDECK S., Elisa M. (1994). Nociones de recurso administrativo. Trabajo de exposición oral de 16 de noviembre de 1994, presentado dentro del Programa de Maestría en Derecho con Especialización en Derecho Procesal; asignatura: Aspectos esenciales del proceso contencioso-administrativo, 14 pp.

CHANDECK S., Elisa M. (1995). Los recursos administrativos en materia fiscal. Trabajo presentado dentro del Programa de Maestría en Derecho con Especialización en Derecho Procesal; asignatura: Aspectos esenciales del proceso contencioso - administrativo, 60 pp.

CHANDECK S., Elisa M. (1995). Índice analítico de extractos de jurisprudencia constitucional del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de noviembre de 1990 y marzo de 1993. Trabajo presentado dentro del Programa de Maestría en Derecho con Especialización en Derecho Procesal; asignatura: Derecho Procesal Constitucional, 60 pp.

DEVIS ECHANDIA, Hernando. El derecho procesal como instrumento para la tutela de la dignidad y la libertad humana. Trabajo para el nuevo libro en homenaje al gran procesalista uruguayo Eduardo J. Couture, aún sin publicar.

DEVIS ECHANDIA, Hernando. (1977). Humanización del proceso judicial. Trabajo presentado al Congreso Mundial de Derecho Procesal, de 1997 en Gante, Bélgica.

DEVIS ECHANDÍA, Hernando (1985). **Compendio de Derecho Procesal. Tomo I. Teoría General del Proceso**. Décima Edición (Con importantes adiciones sobre el aspecto penal de las instituciones procesales), Editorial A B C, Bogotá, Colombia, 623 pp.

DE LA RUA, Fernando. Principios procesales y poderes del Juez en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

FÁBREGA P., Jorge (1988):

"La sustanciación de la causa, impulso y dirección del proceso, preclusión y caducidad".

"Derecho de Acción y Contradicción. La Acción"

"Naturaleza y finalidad del proceso teorías de la relación jurídica. La situación jurídica."

en: Estudios Procesales, Tomo I, Editora Jurídica Panameña, Panamá.

GRANDA DE BRANDAO, Rosario Inés (1992). **El juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva o el proceso por cobro coactivo**. Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Centro de Investigación Jurídica. Imprenta Universitaria, 78 pp.

LAMBRAÑO S., Rufina Ivette (1990). Teoría y práctica de los procesos de ejecución. Trabajo de graduación para optar al título de Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá.

MÉNDEZ LÓPEZ, Hilda (1994). El embargo y su práctica. Editorial Forum, 229 pp., España.

MOLINO, Edmundo (1938). **Juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva**. Talleres Gráficos de Panamá, República de Panamá, Secretaría de Hacienda y Tesoro. Sección de Ingresos.

MOLINO MOLA, Edgardo. (1993). Legislación contencioso-administrativa actualizada y comentada con notas, referencias, concordancias y jurisprudencia. Impreso por Econo-Print, S.A., 150 pp.

PALACIO, Lino Enrique (1994). Derecho Procesal Civil. Cuarta Reimpresión. Tomo VII - Procesos de conocimiento sumarios y de ejecución. Artes Gráficas Candil S.R.L., Argentina, 807 pp.

PARRA QUIJANO, Jairo. (1992). Derecho Procesal Civil. Tomo I, Parte General, Editorial Temis, Santafé de Bogotá, Colombia.

VI

PEÑA ALZATE, Oscar. "La jurisdicción coactiva y el Municipio colombiano", en: Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Pontificia Bolivariana.

PRIETO-CASTRO y FERRANDÍZ, Leonardo (1985). **Tratado de Derecho Procesal Civil. Tomo II. Proceso Declarativo. Proceso de Ejecución.** 2a. Edición (revisada y actualizada). Editorial Aranzadi. Pamplona, España, 1091 pp.

Procuraduría de la Administración de la República de Panamá (1995). Consulta Número 91 de 9 de junio de 1995 solicitada por la Juez Ejecutora del Instituto Nacional de Telecomunicaciones.

QUINTERO, César (1972). "La Independencia Judicial", en: Anuario de Derecho No.12, Panamá, Rep. de Panamá.

SIMON, Dieter (1985). La Independencia del juez. Traducción de Carlos Jiménez - Carrillo, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, 192 pp.

2. Jurisprudencia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO. Panamá 8 de abril de 1992. Amparo de Garantías Constitucionales propuesto por el Licenciado Luis R. Armstrong contra la Juez Quinta del Circuito Judicial Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, Apelación.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO. Resolución de 25 de agosto de 1994 dictada ante recurso de apelación interpuesto por BIENES RAÍCES BUENHOGAR S.A. dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue el Municipio de Panamá.

PRECIADO AGUDELO, Darío (1989). El proceso de ejecución. Tomo II. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Primera Edición.

VII

REGISTRO JUDICIAL. Publicación del Órgano Judicial de la República de Panamá, de:

- - - Noviembre de 1990, p. 117.
- - - Febrero de 1994, p. 243.
- - - Marzo de 1994, p. 285.
- - - Mayo de 1994, p. 431.
- - - Julio de 1994, p. 238.
- - - Marzo de 1995, pp. 326, 327 y 343.
- - - Mayo de 1995, p. 408.
- - - Junio de 1995, p. 468.
- - - Junio de 1996, p. 404.

3. Textos jurídicos

Constitución Política de la República de Panamá.

Código Judicial de la República de Panamá de 1917.

Código Judicial de la República de Panamá de 1987.

Código Fiscal de la República de Panamá.

Decreto de Gabinete No.36 de 10 de febrero de 1990, publicado en la Gaceta Oficial No.21479 de 20 de febrero de 1990.

Nueva legislación sobre municipalidades (1996). Texto ordenado y actualizado con sus últimas modificatorias. Editorial Gráfica Bernilla, Lima, Perú, 182 pp.

Colombia. Código de Procedimiento Civil de la República de Colombia (1996). Comentado. Quinta Edición. Editorial Leyer.

VIII

U.S.C. Title 26. - INTERNAL REVENUE CODE (1996), o subtitle F - Procedure and Administration, Chapter 76 - Judicial Proceedings (obtenido en *internet* en: <http://www.law.cornell.edu/uscode/26/7403.head.html>.)

4. Encuesta

12 juzgados ejecutores de entidades estatales de la Ciudad de Panamá durante el 11 al 24 de marzo de 1997/por Elisa Chandeck Sierra.

5. Periódicos

La Prensa. Panamá. Sábado 2 de marzo de 1997. Plana 4, noticia: EL IPAT cobrará deuda a los hoteles y agencias de viajes/por Hermes Sucre Serrano.



UNIVERSIDAD DE PANAMA
VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO

ACTA DE SUSTENTACION DE TESIS
PROGRAMA DE MAESTRIA EN:

DERECHO CON ESPECIALIZACION EN DERECHO PROCESAL

Título del Trabajo de Tesis: "Los Poderes - Deberes del Funcionario Ejecutivo en el Proceso por Cobro Coactivo".

Nombre del Estudiante: Elisa Chandeck Sierra Cédula: 8-256-851

Miembros del Jurado:	Calificaciones que otorgan:
a: <u>Dr. Jorge Fábrega P. (Director)</u>	<u>96</u>
b: <u>Dr. Rolando Murgas Torrazza</u>	<u>95</u>
c: <u>Dr. Simeón E. González H.</u>	<u>95</u>
Nota final Promedio	<u>95.3</u>

Observaciones Generales el Jurado:
La tesis reúne los requisitos reglamentarios. Constituye un aporte de gran interés a la bibliografía nacional, sobre un tema que ha sido poco examinado. Contiene un análisis exhaustivo de la institución. La calificación por unanimidad es de "A".

Firma de los Miembros del Jurado:

a: Jorge Fábrega P.

b: Rolando Murgas

c: Simeón E. González H.

Elisa Chandeck Sierra

Firma Coordinador del Programa

Jaimie Rubi

Firma Representante de la
Vicerrectoría de Inv. y Postgrado

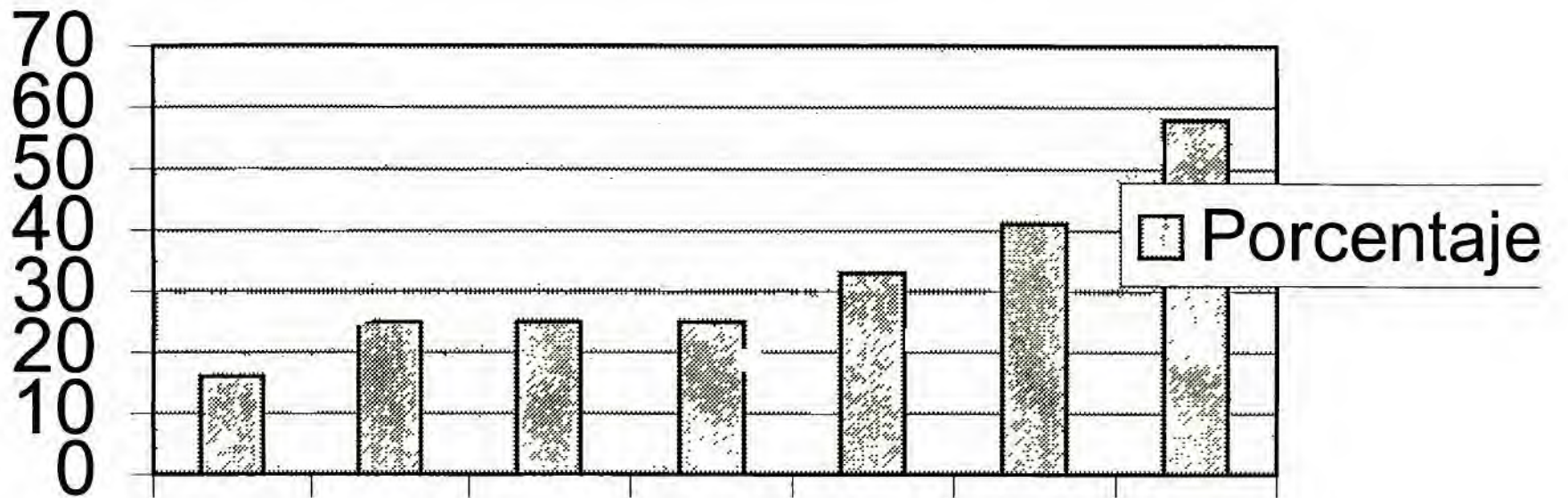
Elisa Chandeck Sierra

Firma del Estudiante

Fecha: 27 de mayo de 1998

ANEXO

Porcentaje



Cuando e...
El docum...
Desgreñ...
Factor e...
Falta de ...
Falta de ...
Protecci...