

## JUIICIO EJECUTIVO POR JURISDICCION COACTIVA

## Apelación

RECURSO DE APELACIÓN, INTERPUESTO POR EL LICENCIADO CÉSAR ANTONIO RODRÍGUEZ SANJUR, EN REPRESENTACIÓN DE CAJA DE AHORROS, DENTRO DEL PROCESO EJECUTIVO POR COBRO COACTIVO QUE LE SIGUE LA AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA. PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA PANAMÁ, DIEZ (10) DE FEBRERO DE DOS MIL CATORCE (2014)

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá  
Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo  
Ponente: Alejandro Moncada Luna  
Fecha: lunes, 10 de febrero de 2014  
Materia: Juicio ejecutivo por jurisdicción coactiva  
Apelación  
Expediente: 998-10-10

Vistos:

El licenciado César Antonio Rodríguez Sanjur, quien actúa en nombre y representación de la Caja de Ahorros, ha interpuesto Recurso de Apelación contra el auto No.2527-10 de 23 de septiembre de 2010, dictado dentro del Proceso por Cobro Coactivo que le sigue la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

Mediante el auto n° 2527-10 de 23 de septiembre de 2010, el Juzgado Ejecutor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia inició proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva, y a la vez libró mandamiento de pago en contra de la caja de ahorros, por la suma de mil balboas con 00/100 (b/.1,000.00), en concepto de multa impuesta.

Argumentos de la Parte Recurrente:

Señala el apoderado judicial del recurrente que la Caja de Ahorros está exenta de todo pago de tributos, impuestos, derechos, tasas o contribuciones, y por tanto, goza de todos los privilegios que la ley le concede al estado.

Indica que la entidad ejecutante, al emitir el auto n° 2527-10 de 23 de septiembre de 2010, mediante el cual se inició proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva y se libra mandamiento de pago, en contra del agente económico denominado caja de ahorros, ha violado las garantías y privilegios de que gozan las entidades públicas, y por tanto el proceso de ejecución iniciado en su contra resulta ineficaz, máxime cuando el código judicial establece los mecanismos para el cobro de condenas de sumas de dinero contra el estado.

Posición del Ejecutante:

El licenciado Roberto Will Guerrero, en su calidad de Juez Ejecutor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, presentó formal contestación del recurso de apelación incoado.

Manifiesta el ejecutante que se opone a la petición del recurrente por considerar que, si bien es cierto el código judicial establece un procedimiento para el cobro de las sumas de dinero adeudadas por el estado, dicho trámite resulta ineficaz en el caso que nos ocupa, ya que la deuda de la caja de ahorros debería ser incluida en el presupuesto del ministerio de economía y finanzas. Agrega que, "el interés superior del consumidor, de corte constitucional, de accederse a la pretensión del recurrente, en cuanto a la revocación del auto ejecutivo y al archivo del expediente tramitado en su contra, corre el riesgo de quedar desatendido ...".

Opinión de la Procuraduría de la Administración:

Esta agencia del ministerio público coincide parcialmente con los argumentos del recurrente, puesto que a su juicio la actuación ejecutiva de la autoridad de protección al consumidor y defensa de la competencia debe quedar sin efecto, y se debe proceder conforme a las normas generales de administración presupuestaria o, mediante el proceso sumario a que hace referencia el artículo 1617 del código judicial. No obstante lo anterior, indica que el acto administrativo sancionatorio dictado contra la Caja de Ahorros se encuentra en firme, y por tanto, prevalece el derecho de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia para el cobro de la multa impuesta.

Decisión de la sala tercera:

Una vez surtidos los trámites legales, la sala procede a resolver la presente controversia.

A foja 4 del expediente ejecutivo reposa la resolución no. DNP 8614-08 de 17 de diciembre de 2008, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, mediante la cual se sanciona al agente económico caja de ahorros, con una multa de b/.1,000.00, por infringir las disposiciones establecidas en la ley n° 24 de 22 de mayo de 2002, que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores y clientes, así como normas contenidas en la ley n° 45 de 31 de octubre de 2007, relativas a la protección al consumidor y defensa de la competencia.

Dado el incumplimiento por parte de la entidad deudora, el juzgado executor de la autoridad de protección al consumidor y defensa de la competencia dictó el auto n° 2527-10 de 23 de septiembre de 2010, visible de fojas 15 a 16 del expediente ejecutivo, mediante el cual se inició proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva y se libra mandamiento de pago, en contra del agente económico denominado caja de ahorros.

Cabe indicar que, posterior a la expedición del auto n° 2527-10 de 23 de septiembre de 2010, no se ha realizado ninguna otra actuación por parte del juzgado executor de la autoridad de protección al consumidor y defensa de la competencia, dentro del proceso ejecutivo por cobro coactivo seguido a la entidad caja de ahorros.

Por otro lado, a foja 16 del expediente ejecutivo, reposa la notificación realizada el día 24 de septiembre de 2010 al señor carlos quintero, apoderado general para pleitos de la caja de ahorros, del referido auto n° 2527-10 de 23 de septiembre de 2010. Posteriormente, la entidad bancaria, a través de su apoderado judicial, promovió y sustentó recurso de apelación contra el auto ejecutivo, visible de fojas 1 a 2 del expediente.

Una vez efectuado un análisis del expediente, la sala estima necesario hacer las consideraciones que siguen.

En primer término, dadas las particularidades del proceso bajo examen, en que se ven involucradas dos entidades públicas, en su calidad de ejecutante y ejecutada, respectivamente, esta corporación de justicia estima conveniente realizar un análisis general de las normas que rigen los procesos por cobro coactivo.

En ese sentido, el capítulo viii del título xiv del libro ii del código judicial, desarrolla en sus artículos 1777 al 1785, las normas relativas al proceso por cobro coactivo.

Es necesario indicar en este punto que, de conformidad con el artículo 1777 del código judicial, los funcionarios públicos y las entidades públicas pueden ejercer el cobro coactivo, siempre y cuando dicha facultad esté consignada en una ley.

En el caso de la autoridad de protección al consumidor y defensa de la competencia (en adelante acodeco), la ley n° 45 de 2007 "que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia", señala como una de las atribuciones de la entidad, "ejercer la jurisdicción coactiva sobre las multas impuestas por violación a las normas de libre competencia o de protección al consumidor". (numeral 17 del artículo 86).

por su parte, el artículo 107 de la citada ley n° 45 de 2007, establece el término para el inicio del proceso de cobro coactivo contra el agente económico que haya incumplido. La norma en mención establece lo siguiente:

"artículo 107. Ejercicio de cobro coactivo. La autoridad podrá ejercer el cobro coactivo de las multas o sanciones que se impongan a los agentes económicos, de conformidad con las disposiciones de la presente ley.

La autoridad podrá iniciar los procesos de cobro coactivo, cuando el agente económico sancionado no haya cancelado la suma debida en el plazo de diez días hábiles, contado a partir de la ejecutoria de la resolución que impuso la multa o sanción".

Ahora bien, en cuanto a los documentos que prestan mérito ejecutivo, el numeral 5 del artículo 1779 del código judicial confiere dicho recaudo a "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", entre otros títulos.

En ese sentido, en el caso que nos ocupa, el juzgado executor de la autoridad de protección al consumidor y defensa de la competencia (acodeco) fundó el proceso coactivo iniciado a través del auto n° 2527-10 de 23 de septiembre de 2010, en la resolución no. Dnp 8614-08 de 17 de diciembre de 2008, mediante la cual la autoridad sancionó pecuniariamente al agente económico caja de ahorros, por infracciones graves a la ley n° 24 de 2002.

Como bien lo indica el artículo 1779 del código judicial, la referida resolución no. DNP 8614-08 de 17 de diciembre de 2008, presta mérito ejecutivo, lo cual permite a la entidad pública ejercitar el derecho consignado en ella.

En este punto, cabe resaltar que de los argumentos expuestos por las partes y de las constancias procesales, no se colige que la resolución no. Dnp 8614-08 de 17 de diciembre de 2008, emitida por el director nacional de protección al consumidor de la autoridad de protección al consumidor y defensa de la competencia, haya sido impugnada ante la sala tercera de la corte suprema de justicia, en adición a que no se pueden invocar

como excepción en los procesos ejecutivos, temas que debieron ser discutidos en las vías administrativa y contencioso-administrativa.

Ahora bien, esta corporación de justicia considera que no le asiste razón a la parte actora -que estima que el auto n° 2527-10 de 23 de septiembre de 2010 debe ser revocado, toda vez que la caja de ahorros goza de una serie de garantías y privilegios por tratarse de una entidad bancaria estatal-, pues no existe sustento jurídico que impida que el estado (a través de una institución pública) pueda ser obligado al cumplimiento forzoso de resoluciones ejecutoriadas, máxime cuando la ley expresamente le otorga esa facultad a determinadas entidades estatales.

En virtud de ello, el auto n° 2527-10 de 23 de septiembre de 2010 proferido por el juzgado executor de la autoridad de protección al consumidor y defensa de la competencia, mediante el cual se inició proceso ejecutivo por jurisdicción coactiva y se libra mandamiento de pago, en contra del agente económico denominado caja de ahorros, fue emitido de conformidad con las disposiciones legales que regulan los procesos ejecutivos, por lo que no resulta viable el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial del recurrente.

No obstante lo anterior, por tratarse la caja de ahorros de una entidad autónoma del estado, la misma goza de una serie de garantías y prerrogativas consagradas en el código judicial, y por tanto el régimen general de ejecución no puede ser aplicado, ya que los bienes que son propiedad del estado, no pueden ser objeto de embargo ni medidas de ejecución en su contra.

Así, en nuestro ordenamiento jurídico, el principio de inembargabilidad de los bienes públicos, que constituye la base de los procesos de ejecución, tiene como fundamento el artículo 1650 del código judicial, que en su parte pertinente establece lo siguiente:

“Artículo 1650. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, podrán ser objeto de embargo todos los bienes enajenables del deudor con las siguientes excepciones:

...

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

En virtud de lo anterior, la resolución apelada, contenida en el auto n° 2527-10 de 23 de septiembre de 2010, proferido por el Juzgado Executor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, ciertamente recoge una obligación de pago decretada a través de una resolución ejecutoriada dictada por autoridad competente, la cual presta mérito ejecutivo: sin embargo, en cuanto a la aplicación de los trámites para la ejecución de la misma por la vía ejecutiva, debe tomarse en consideración que, tratándose la caja de ahorros de una entidad bancaria estatal, la misma goza de una serie de privilegios en asuntos civiles, razón por la cual el juzgado executor de la autoridad de protección al consumidor y defensa de la competencia no puede promover en su contra medidas típicas de ejecución (v.gr. Embargo).

En este punto, resulta relevante analizar los planteamientos del señor procurador de la administración que señala que, la vía idónea para que la autoridad de protección al consumidor y defensa de la competencia (acodeco) pueda hacer efectiva la multa impuesta a la entidad bancaria estatal, es promover un proceso sumario para obtener una sentencia (en caso de que se produjese una renuencia al pago de la multa impuesta a la caja de ahorros, a través de la resolución no. Dnp 8614-08 de 17 de diciembre de 2008, emitida por el director

nacional de protección al consumidor), de conformidad a lo establecido en los artículos 1345 y 1617 del código judicial, lo que luego le permitirá aplicar lo dispuesto en los artículos 1047 y 1048 del código judicial, sobre procedimiento de ejecución de sentencia contra el estado.

Ahora bien, la sala no comparte el criterio esbozado por el señor procurador de la administración, pues resulta claro que la resolución no. Dnp 8614-08 de 17 de diciembre de 2008, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (acodeco) -una vez agotada la vía gubernativa, y al no haberse acudido a esta corporación de justicia a través de una acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción-, reviste las características de un pronunciamiento final, definitivo y obligatorio, dictado por una autoridad competente, razón por la cual es aplicable (por analogía, y ante la ausencia de normas en el procedimiento administrativo) lo dispuesto en los artículos 1047 y 1048 del código judicial, sobre el procedimiento de ejecución de sentencia contra el estado.

En ese sentido, el juez executor de la autoridad de protección al consumidor y defensa de la competencia (acodeco), si bien es un funcionario administrativo, el mismo ejerce funciones de índole jurisdiccional, y por lo tanto, se encuentra facultado para adelantar las diligencias propias de los procesos ejecutivos, a fin de hacer efectivo el cobro de las acreencias o ingresos por cualquier concepto de la entidad que representa.

Ahora bien, habiéndose establecido que las entidades públicas gozan de una serie de privilegios, las condenas que se profieran en su contra no pueden ejecutarse siguiendo el procedimiento de ejecución común (que implica el embargo de bienes, entre otros aspectos), y por tanto, debe seguirse (por analogía y en cuanto sea aplicable) lo contenido en los artículos 1047 y 1048 del código judicial, sobre procedimiento de ejecución contra el estado.

Con fundamento en lo anterior, el recurso de apelación formulado debe denegarse, en base al caudal probatorio aportado y a los argumentos de las partes involucradas.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CONFIRMA el Auto n° 2527-10 de 23 de septiembre de 2010, emitido por el Juzgado Executor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, dictado dentro del proceso por cobro coactivo que le sigue a la caja de ahorros.

Notifíquese,

ALEJANDRO MONCADA LUNA  
VICTOR L. BENAVIDES P. -- LUIS RAMÓN FÁBREGA SÁNCHEZ  
KATIA ROSAS (Secretaria)

---

RECURSO DE APELACIÓN, INTERPUESTO POR LA LICENCIADA ESTHER DE FRÍAS DE URIBE EN REPRESENTACIÓN DE CARMEN ELENA BERNAL, EN CONTRA DEL AUTO NO. JE-014 DE 8 DE ABRIL DE 2011, EMITIDO POR LA AUTORIDAD DE TURISMO, DENTRO DEL PROCESO EJECUTIVO POR COBRO COACTIVO QUE SE LE SIGUE. PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA PANAMÁ, DOCE (12) DE FEBRERO DE DOS MIL CATORCE (2014)

Tribunal: Corte Suprema de Justicia, Panamá