



República de Panamá  
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de marzo de 2023  
C-SAM-14-23

Licenciado

**Rolando Alex Lee**

Alcalde del Distrito de Colón

Provincia de Colón

E. S. D.

**Ref: El Juez Ejecutor Municipal, su función especial de cobranza dentro de la jurisdicción coactiva municipal.**

Licenciada Lee:

Hacemos referencia a su escrito de 10 de febrero de 2023, por medio del cual consulta a esta Procuraduría, lo siguiente:

*“¿Puede el Municipio de Colón contratar los servicios de un profesional para que realice las funciones de Juez Ejecutor pagándole sus honorarios con un porcentaje (%) de los créditos morosos recuperados a favor del Municipio?”*

En relación a las funciones que se le señalan a la Procuraduría de la Administración, conforme a lo que establece el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, que dicta el procedimiento administrativo general, está la de servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer sobre determinada interpretación de la ley o procedimiento a seguir en un caso concreto, tengo a bien dar respuesta a su interrogante, sin que ello implique un pronunciamiento de fondo o criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de este Despacho; pasamos a indicar que, **la función de juez executor o de cobranza de tributos no debe ser ejercida por un tercero ajeno a la administración municipal, ni tampoco podrá ser una función remunerada, a través de honorarios mediante el cobro de un porcentaje de lo recaudado**, ampliando lo anterior, procedemos al análisis respectivo.

A la luz de la normativa municipal el *Juez Ejecutor* del municipio, es un funcionario público nombrado conforme a procedimiento establecido en la Ley 106 de 1973, concordante con el reglamento interno aprobado, cumpliendo con los distintos requerimientos que el cargo exige, en particular, el del Código Judicial y los exigidos a los funcionarios de manejo, conforme lo establece el Código Fiscal en el Libro V, Título I, Capítulo IV “De los empleados de Manejo” (artículos 1088 al 1092), concordante con el artículo 17 de la Ley 32 de 1984<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”.

Es nombrado como uno más de los servidores públicos del municipio, incorporándose a la planilla del mismo, por tanto es sujeto a las obligaciones y derechos que poseen los demás funcionarios municipales, como lo es, cumplir con la jornada laboral, deducciones salariales, ser remunerado según la planilla aprobada a través del presupuesto municipal y no mediante un porcentaje (%) de los créditos morosos recuperados a favor de la entidad local.

En ese mismo sentido, observamos que en el Código Judicial, los procesos de cobro coactivo, sólo los pueden ejercer funcionarios públicos a quienes la ley les ha facultado. Tal afirmación se encuentra en el artículo 1777 del Código Judicial, veamos:

**“Artículo 1777: Los funcionarios públicos, los Gerentes y Directores de entidades autónomas y semiautónomas y demás entidades públicas del Estado 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.** (El subrayado y negrita es nuestro)  
...”

Es decir, siendo el juez executor un funcionario municipal, no puede ser remunerado con un porcentaje de los tributos que deben ingresar al Tesoro Municipal a través del cobro coactivo, como tampoco puede el municipio, conceder a favor de un tercero, ajeno a la administración mediante la contratación de servicios de cobranza o tercerización de cobros de tributos municipales, por tratarse de funciones propias de la administración pública.

Sobre la función coactiva como privilegio de la administración y función inherente del Juez Ejecutor Municipal, servidor público de la administración, la Procuraduría de la Administración se ha expresado en la consulta C-326 de 18 de noviembre de 1996, indicando lo siguiente:

“...  
Sobre este tópico, el Dr. Barsallo nos comenta:

“La jurisdicción coactiva, desde ese punto de vista de jurisdicción especial que es (Sic), constituye una situación extraordinaria por razón de un privilegio que se le confiere a organismos estatales para la recaudación de impuestos, contribuciones o tasas, produciéndose así, el raro fenómeno en el Derecho Procesal de un juicio dentro del procedimiento civil sin el ejercicio de la Acción; de un proceso contencioso sin la figura del demandante y de un auténtico ejercicio de la jurisdicción a cargo de un funcionario administrativo, al cual se le coloca en la singular situación de ejercer las funciones de juez y tener derecho de ejecutante.” (Revista Lex, sep-dic de 1975, pág.152.)

De lo expresado se infiere que, el Juez Ejecutor Municipal, debe ceñirse a los Deberes, Responsabilidades y Facultades regladas en el Título VIII del Código Judicial, así como a las leyes, decretos, reglamentos, Acuerdos Municipales, y el Código Administrativo.”

En adición a lo anterior como aspecto fundamental e insoslayable, sobre la función tributaria que ejercen el Estado o los municipios, a través de la gestión de cobro y la posibilidad que un tercero asuma la función de cobranza reservada al ente administrativo, la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 4 de diciembre de 2015, dentro de la demanda de Inconstitucionalidad contra el numeral 3 y párrafo subsiguiente del artículo 1 del Decreto de

Gabinete No.109 de 7 de mayo de 1970, modificado por el artículo 32 de la Ley 49 de 2009, indicó que, cito: *“en circunstancias como la que se consignan en la norma censurada, en las que el plazo de morosidad por ella indicado además dicta por mucho de ser significativo a los efectos de concluir que existe una deficiencia en el cobro de los tributos por parte de la Dirección General de Ingresos que justifique la intervención de un ente externo, implica una inadmisibile renuncia a esta función inherente al Estado, ente que, además cuenta con el andamiaje administrativo, técnico y legal necesario para hacer valer los créditos del tesoro nacional”*, línea de pensamiento, que también se aplicaría al municipio.

Con lo anterior, según el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, a través de la referida sentencia, además de que el Estado o el Municipio cumplan con sus deberes legales, se busca garantizar la reserva de los datos personales de los contribuyentes, bajo los estrictos parámetros de confidencialidad, observando que esa revelación solamente pueda hacerse con autorización del contribuyente o por disposición de autoridad competente, en el sentido de que, cito: *“La preservación del secreto tributario, que – aun cuando carece de fundamento constitucional propio – se garantiza a través de la disposición 42 de la normativa fundamental, debe tenerse claro, tutela el interés no solo de los particulares, sino también del Estado”* .

Luego de realizar un breve análisis, concluimos con lo siguiente:


- La Ley 106 de 1973 sobre el Régimen Municipal (Cfr. Art. 80) señala que la jurisdicción coactiva, será ejercida por el juez ejecutor que se designe o por los tesoreros municipales donde no exista juez ejecutor, quedando claro, que esta es una función especial e inherente como servidor público, que tiene el juez ejecutor, para ejercer la cobranza coactiva a favor del Tesoro Municipal. Se trata de una jurisdicción especial, que solo puede realizarse por él mismo o por el tesorero municipal, por lo que conforme al ordenamiento jurídico vigente no puede ser llevada por un tercero o persona externa ajena a la administración.
- El cargo de juez ejecutor municipal lo crea el concejo, según lo establece el artículo 62 de la Ley 106 de 1973, a fin de ejercer especialísimamente, la función coactiva del cobro del crédito, en concepto de morosidad de las contribuciones, impuestos y tasas; es decir más ampliamente, el nombramiento de un Juez Ejecutor Municipal, se debe dar única y exclusivamente como servidor público como parte del ente público municipal de forma legal, dentro de la estructura administrativa de personal de dicho municipio, con todos los derechos y obligaciones que tiene un servidor público.
- Adicional a lo anterior, el Código Judicial (Cfr. art.1777) para proceder ejecutivamente de conformidad con las normas del procedimiento ejecutivo, atribuye exclusivamente a los funcionarios públicos el ejercicio de la jurisdicción del cobro coactivo.
- Por otra parte y concretamente a la posibilidad de percibir un porcentaje sobre lo recaudado, téngase en cuenta, lo previsto en la norma presupuestaria del Estado, respecto al principio de unidad de caja, que implica que todos los ingresos deben consignarse en el presupuesto y se depositarán, en el caso de los municipios, a favor del Tesoro Municipal, en el Banco Nacional, contra las cuales se expedirán las órdenes de pago.

- La función tributaria, es inherente a la administración y debe ser ejercida por el tesorero municipal o el juez ejecutor, por lo que siendo esta, una función eminentemente pública, las entidades que la ejercen, tienen el deber de garantizar la confidencialidad de la información de los contribuyentes, fundamentado en el artículo 42 de la Constitución Política.

Realizada las anteriores acotaciones, no cabe duda que es un tema de interés de la función pública, que pone en relieve la importancia de los principios de eficiencia y eficacia de la administración, así como el de legalidad y debido proceso, al que los directivos locales están obligados en el ejercicio de sus actuaciones. En apoyo a esta idea, destacamos la opinión dada por el Magistrado Abel Augusto Zamorano, en el voto explicativo, en la comentada Sentencia de 4 de diciembre de 2015, en el sentido que, cito: *“la Administración tributaria requiere no de una intervención a través de tercerizaciones de funciones propias del Estado, sino de un proceso de modernización institucional con la inclusión de la tecnología de punta y con un cuerpo profesional altamente calificado para acometer ese conjunto de tareas que aseguren una recaudación óptima”*.

Por tales razones respondiendo a su pregunta, en el Municipio de Colón, con fundamento en lo arriba expresado, **la función de juez ejecutor o de cobranza de tributos, no debe ser ejercida por un tercero ajeno a la administración municipal, ni tampoco podrá ser una función remunerada a través de honorarios mediante el cobro de un porcentaje de lo recaudado**, reiterándole igualmente que nuestra respuesta no constituye un pronunciamiento de fondo que determine una posición vinculante, en cuanto al tema solicitado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración.

RGM/pb  
Exp.SAM-CON-010-23



*La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.*

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá \*Teléfonos: 500-3350, 500-3370 \* Fax: 500-3310*

*\* E-mail: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)\**