

Panamá, 19 de marzo de 2003.

Licenciado

**GUILLERMO RIVERA**

Tesorero Municipal

Municipio de Chiriquí Grande

Provincia de Bocas del Toro

E. S. D.

Estimado señor Tesorero:

Acusamos recibo de su oficio No. 034 de 19 de febrero de 2003, donde eleva a este despacho la siguiente consulta:

1. “Si el Asesor Legal del Municipio, puede ejercer funciones de Juez Ejecutor en el mismo”.
2. “Si quien es nombrado como Juez Ejecutor de una entidad con Jurisdicción Coactiva, puede ejercer de manera privada la profesión de abogado”.

Para abordar debidamente los temas en cuestionamiento es importante iniciar con la definición de los términos Jurisdicción Coactiva y Juez Ejecutor.

Los diferentes autores clasifican la Jurisdicción en dos grandes grupos, a saber: Las **ordinarias** donde encontramos la Jurisdicción Civil y la Jurisdicción Penal y las **espaciales**, las cuales se rigen por normas especiales dentro de estas podemos mencionar, la Jurisdicción Laboral, La Jurisdicción Marítima, la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la Jurisdicción Coactiva.

El jurista **EDMUNDO MOLINO** define La Jurisdicción Coactiva como sigue:

**“Juicio Ejecutivo por Jurisdicción Coactiva, es un procedimiento especial por el cual se lleva a efecto mediante embargo y remates de bienes, el cobro de créditos vencidos que consta en algunos documentos a**

que la ley le reconoce mérito ejecutivo, por constituir por si mismo plena prueba en contra del deudor”<sup>1</sup>

El destacado profesor de Derecho Procesal Doctor **PEDRO BARSALLO** nos dice sobre este tema lo siguiente:

“...la jurisdicción coactiva constituye, desde el punto de vista de la técnica una jurisdicción especial. Efectivamente, por una parte su especialidad surge desde el momento en que estando relacionada con la jurisdicción ordinaria civil no forma parte de ella, aunque su procedimiento, a falta de uno especial señalado para ello, es el mismo que el Código Judicial reserva para el juicio ejecutivo común; por otro lado su ejercicio se confiere a funcionarios o a servidores públicos administrativos quienes de modo excepcional administran justicia, esto es ejecutan la función jurisdiccional”.<sup>2</sup>

El reconocido jurista panameño **ROY AROSEMENA**, señala que:

“El proceso por cobro coactivo es aquél que tiene por objeto hacer efectivos, los créditos que tengan a su favor el Estado, las entidades autónomas, los Municipios y cualquier otro organismo estatal, al que el legislador le haya atribuido "jurisdicción coactiva", para el cobro de sus acreencias.

Como su nombre lo indica, el proceso por cobro coactivo es de carácter ejecutivo, ya que no se debate en derecho, sino por vía de excepción”.

En el trabajo de investigación de la licenciada **ROSARIO INÉS GRANDA de BRANDAO**, publicado por el Centro de investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, desarrolla el concepto expresando que:

“Es por ello que al examinar la Administración de Justicia, nos llama la atención “el Juicio Ejecutivo por Jurisdicción Coactiva”, por medio del cual el Estado, se provee de mecanismos expeditos, parciales y

---

<sup>1</sup> **MOLINO, EDMUNDO**, Juicio Ejecutivo por Jurisdicción Coactiva, Secretaría de Hacienda y Tesoro, Edición Oficial, página 13, 1938.

<sup>2</sup> **BARSALLO J., PEDRO A.** Revista Lex No. 2, Imprenta universitaria, Panamá, septiembre-diciembre, 1975, página 151

especiales, para el cobro de sus créditos, creando una jurisdicción distinta a la ordinaria, rompiendo el principio largamente concebido de la división de los poderes del Estado. Luego entonces , es necesario estudiar las causa y motivaciones que han dado por resultado que el estado, en el desarrollo de la actividad judicial haya otorgado a personas distintas a los jueces; y despachos distintos a los juzgados, el conocimiento y decisión de juicios referentes a cobros de créditos a su favor”.<sup>3</sup>

En cuanto al término de Juez Ejecutor el Maestro colombiano **HERNANDO DEVIS ECHANDÍA**, explica que en su país la jurisdicción y sus funcionarios son jueces en estricto sentido y dice:

“Aun cuando en los municipios ejerzan parte de sus funciones, los tesoreros tienen un carácter similar al de los jueces instructores en los civil, por que libran el mandamiento de pago y adelantan las diligencias para el remate de bienes si es el caso pero no deciden. Las excepciones que se formulen no son conocidas por superiores de la misma jurisdicción si no por el tribunal administrativo del respectivo departamento o el Consejo de Estado, según se trate de juicio coactivo departamental o municipal o de juicio nacional. Tampoco resuelve las relaciones legales en caso de formularse tercerías si no que pasan el negocio al contencioso en la formula indicada”.<sup>4</sup>

Para mayor amplitud y claridad de las obligaciones de los servidores públicos que la Ley le asigna el ejercicio de cobro coactivo citamos el texto del artículo 1777 del Código Judicial que dice:

“Artículo 1777. (1801) Los funcionarios públicos, los gerentes y directores de entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes la ley atribuya el ejercicio del cobro coactivo, procederán ejecutivamente en la aplicación de las mismas, de conformidad con las disposiciones de los

---

<sup>3</sup> **UNIVERSIDAD DE PANAMÁ**. El Juicio Ejecutivo por Jurisdicción Coactiva o el Proceso por Cobro Coactivo, Imp. Univ, Panamá, 1992, pág. 11

<sup>4</sup> **DAVIS ECHANDÍA, HERNANDO**. Tratado de Derecho Procesal Civil, Tomo1, Editorial Temis, Bogota, Colombia, 1965, página 299

**capítulos anteriores y demás normas legales sobre la materia.**

**En los proceso 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 vía gubernativa.**

**En estos procesos no habrá condenas 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 evidencie con la correspondiente factura, tomando en consideración los usos y costumbres de cada lugar”.**

De las definiciones anotadas podemos colegir que la jurisdicción coactiva forma parte de las Jurisdicciones especiales, ya que el legislador como veremos mas adelante ha investido al Estado de jurisdicción para el cobro de los créditos a favor de este, el cual ejercerá sobre cualquier persona natural o jurídica.

En este orden de pensamientos, es menester en este momento entrar a ver la Legislación aplicable. El cargo de Tesorero Municipal es de carácter constitucional pues así lo consagra la Constitución Política de la Republica en su artículo 239 que dice:

**“Habrá en cada distrito un Tesorero elegido por el Consejo, para un período que determinará la Ley y quien será el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría...”**

Como vemos la norma fundamental le da la responsabilidad de recaudar las rentas municipales a este servidor público, el cual es escogido por el Consejo Municipal, función esta que es ratificada y desarrollada por la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 en sus artículo 17, numeral 17 y artículo 57, numeral 1, cuyo texto reproducimos a continuación:

**Artículo 17. “Los Consejos Municipales tendrán competencia exclusiva para el cumplimiento de las siguientes funciones:**

**1. ...**

2. ...

17. Elegir de su seno a su presidente y su vicepresidente y elegir el secretario del Consejo Municipal, Subsecretario cuando proceda, al tesorero, al ingeniero, agrimensor o inspector de obras municipales, y al abogado consultor del municipio...”

**Artículo 57. “Los Tesoreros Municipales tienen las atribuciones siguientes:**

1. Efectuar las recaudaciones y hacer los pagos del municipio, para lo cual llevarán libros de ingreso y egresos.
12. Llevar registros actualizados de los contribuyentes para los efectos del cobro de los impuestos, contribuciones, derechos y tasas.
15. Nombrar y destituir el personal subalterno de la Tesorería. Los cargos serán creados por los Consejos Municipales.

La función de recaudación y cobros de los impuesto, le compete exclusivamente al Tesorero Municipal, por extensión, le corresponde dirigir el cobro coactivo de los mismos. Para realizar de manera eficiente esta labor, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, ha establecido la jurisdicción coactiva para los municipios del país, tal como se observa en el artículo 80 de la citada ley que dice:

**“Los Municipios pueden establecer sanciones aplicables a los defraudadores morosos o remisos en el pago de sus rentas, impuestos, tasa y contribuciones.**

**El Municipio tendrá jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos, en concepto de morosidad de las contribuciones, impuestos y tasa de contribuyentes, y será ejercida por el Juez Ejecutor que se designe, o por los tesoreros municipales donde no exista Juez Ejecutor”.**

Las normas transcritas en los párrafos anteriores, nos lleva a la conclusión, que en la figura del Tesorero recae la responsabilidad de ejercer la jurisdicción coactiva del Municipio respectivo, para lo cual, el propio Consejo, creara el cargo de Juez Ejecutor, que estará bajo la subordinación del Tesorero Municipal y cuya función es gestionar la ejecución forzosa de los títulos ejecutivos a favor de la entidad y hacerlos efectivos.

Precisando sus interrogantes expuestas en la consulta elevada a este despacho, podemos concluir que las disposiciones estudiadas son lo suficientemente diáfanos al

expresar que entre los cargos que pueden ser creados en los Municipios, a través de un Acuerdo Municipal esta el Juez Ejecutor, lo que supone su incorporación legal y en propiedad dentro de la estructura administrativa del personal de la comuna municipal respectiva, con todo los derechos, deberes y obligaciones de un servidor público.

En el caso que nos ocupa y después de un análisis de la legislación aplicable, no observamos impedimento basado en derecho, para que el servidor público designado como Consultor Jurídico del Municipio de Chiriquí Grande, ejerza el cargo de Juez Ejecutor siempre y cuando medie un contrato administrativo, decreto o resolución que ampare dicho acto administrativo. Es importante destacar que las funciones incluyendo la de Juez Ejecutor a realizar se deben incluir en el contrato de servicios profesionales que este firmara con la entidad municipal.

En cuanto a la posibilidad de que el profesional del derecho que realice las funciones de Juez Ejecutor pueda ejercer de manera privada la profesión de abogado, el legislador ha sido claro al expresar de manera tajante la prohibición de los servidores públicos para ejercer poderes judiciales, administrativos, ni policivos ni diligenciar en temas de la misma índole. Solo se exceptúan a la regla la dedicación a la enseñanza y los que no tengan mando ni jurisdicción y su prestación de servicio solo sea de carácter técnico y como consultor. Es evidente que el funcionario que haga las veces de Juez Ejecutor actuara dentro de una jurisdicción definida, la jurisdicción coactiva del respectivo municipio. Para mayor ilustración reproducimos el texto completo del artículo 621 del Código Judicial que dice:

**“Artículo 621. (610) ningún servidor público, aún cuando esté en uso de licencia o se encuentre por cualquier motivo separado temporalmente del puesto, podrá ejercer poderes judiciales, administrativos, ni policivos, ni gestionar en asuntos de la misma índole. Empero, pueden sustituir los poderes, revocar las sustituciones y hacer otras nuevas siempre y cuando dichos poderes hayan sido otorgados con anterioridad al nombramiento. Si el poder hubiere sido otorgado con posterioridad al nombramiento, el servidor podrá sustituir el poder, pero quedará completamente desvinculado de la representación.**

**Ningún Juez, ni funcionario administrativo admitirá como apoderado, vocero o patrono a los servidores aludidos; y si se cerciorare de que gestionan por interpuesta persona, les impondrá la sanción que le corresponda por desacato. En esta misma pena incurrirán los servidores públicos que ejerzan la abogacía mediante cesiones simuladas de obligaciones.**

**Se exceptúan de la prohibición a los catedráticos de los establecimientos de enseñanza y a los servidores que sin ejercer mando o jurisdicción, presten servicios meramente técnicos o profesionales como abogados consultores, y asesores legales siempre que no gestionen ante la oficina o despacho al cual están adscritos...”**

Finalmente concluimos, que el Consultor Jurídico del Municipio de Chiriquí Grande si puede ejercer funciones de Juez Ejecutor, siempre y cuando estas funciones estén claramente establecidas en el Contrato Administrativo por servicios profesionales que firme el servidor público con el municipio respectivo. El funcionario que sea nombrado como Juez Ejecutor no puede por ministerio de la ley, ejercer de manera privada la profesión de abogado.

Para su conocimiento adjuntamos el documento **CUADRO SINOPTICO DE JUICIO EJECUTIVO POR COBRO COACTIVO**, elaborado por la licenciada Rosario I. Granada de Brandao, en el trabajo de investigación el Juicio Ejecutivo por Jurisdicción Coactiva o el Proceso por Cobro Coactivo. Además la circular expedida por este despacho sobre el tema.

De este modo espero haber dado respuesta satisfactoria a su consulta.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración.

AMdeF/JMIA/hf.

Adjunto: Lo indicado.