



## Del proceso por cobro coactivo

**Mgtr. Yareth N. Murillo Chavez**  
Juez Ejecutora de la Caja de Ahorros  
República de Panamá.  
Correo electrónico: [yarethmurillo@hotmail.com](mailto:yarethmurillo@hotmail.com)

## Del proceso por cobro coactivo

*Recibido: Abril 2021*

*Aprobado: Mayo 2021*

### Resumen

Resulta interesante que, al momento de gestionar diversos tipos de procesos civiles, siempre lo relacionemos con los juzgados ordinarios, sin embargo, existe actualmente un tipo de proceso que se tramita mediante la jurisdicción coactiva, la cual permite el cobro de deudas que mantiene clientes o contribuyentes con el Estado, de una forma más expedita y eficiente.

El cobro coactivo del que hablamos generalmente está regulado por leyes especiales, en concordancia con lo dispuesto en los procesos de ejecución del Código judicial, ocasionando así, que no nos relacionemos con este tipo de ejecución a menos que mantengamos alguna deuda, morosa, con el Estado o tengamos un cliente que la posea.

Y quizás se preguntarán ¿Por qué es importante el cobro coactivo? O ¿Qué debo conocer del mismo?, la respuesta a estas interrogantes, son las que queremos compartir a través del presente escrito.

### Abstract

It is interesting that, when managing various types of civil proceedings, we always relate it to ordinary courts, however, currently there is a type of procedure that is processed through coercive jurisdiction, which allows the collection of debts maintained by clients or taxpayers with the State, in a more expeditious and efficient way.

The coercive collection of which we speak is generally regulated by special laws, in accordance with the provisions of the judicial code execution processes, thus causing us not to relate to this type of execution unless we maintain a debt, arrears, with the State or we have a client who owns it.

Perhaps you will wonder why is the coercive collection important? Or why should we be interested in knowing about it? The answers to these questions will be addressed on this essay.

### Palabras Claves

Cobro Coactivo, jurisdicción, ejecución, deuda

### Keywords

Coercive collection, jurisdiction, execution, debt

## Introducción

El Cobro Coactivo, gestionado a través de la jurisdicción coactiva, forma parte de los procesos de ejecución, regulados en nuestro código de procedimiento civil, no obstante, difiere de un proceso de ejecución común, toda vez que existen funcionarios, que por razón de un privilegio especial que la ley les atribuye, que pueden facilitar la cobranza de deudas, impuestos o tasas por servicios públicos.

El cobro de estos dineros es obligatorio, debido a que lo requiere el Estado para lograr los fines esenciales que siempre mantiene, esto con apoyo de un funcionario delegado para este ejercicio al que la norma denomina Juez Ejecutor.

De acuerdo con el artículo 1780 del Código Judicial, las apelaciones, incidentes, excepciones y tercerías las conoce a Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

El Código Judicial, a partir del artículo 1777 hasta el 1785, regula los conceptos y procedimientos básicos de este proceso.

Ahora bien, existen vacíos jurídicos en el procedimiento del cobro coactivo, pues como todo proceso civil, no siempre se tramita de forma mecánica. La falta de consolidación de un procedimiento único de cobro coactivo claro para los diferentes tipos de deudas genera la necesidad de que se proponga en algún momento una unificación en la normativa, para que dichos vacíos sean llenados.

### La jurisdicción coactiva en Panamá

El proceso por cobro coactivo está regulado en la República de Panamá en el Código Judicial, libro segundo, parte II, de los artículos 1777 al 1785, en los que esencialmente se establece su concepto, quienes están facultados para ejercer el cobro

coactivo en favor del estado, documentos que prestan mérito ejecutivo, acciones a tomar en caso de incidencias, excepciones, apelaciones, tercerías y nulidades, así como reglas generales para la realización de los remates.

Ahora bien, para el cobro ejecutivo por cobro coactivo, al margen del sistema judicial las leyes, han conferido de facultad a ciertos servidores públicos para lograr que tales créditos no resulten ilusorios. Esta jurisdicción especial, está sujeta a procedimientos y leyes especiales de las instituciones estatales, con la finalidad del cobro de los impuestos, rentas y tasas sean nacionales, municipales, de instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades públicas del Estado, y aquellos vacíos en los procedimientos o leyes especiales se suplirán con las reglas que rigen el procedimiento ejecutivo del Código Judicial.

La Corte Constitucional Colombiana, (sentencia C-666, 2000), conceptualizó la jurisdicción coactiva como:

un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales.

Ahora bien, tanto la legislación panameña, como la colombiana, le otorgan un carácter administrativo al ejercicio del proceso por cobro coactivo, siendo sujeto sus actos al control jurisdiccional de jueces que son nombrados por un miembro de la administración, sin embargo, en parte del

proceso, puede tener conocimiento del mismo en la Sala de lo Contencioso Administrativo, dándole al proceso un trámite judicial; generando, así, un que está sujeto al control administrativo, inicialmente, pero que también genera procedimientos o actos judiciales.

### ¿Quiénes pueden ejercer el cobro coactivo?

Dentro de nuestro país, quienes conocen y tramitan el proceso ejecutivo por cobro coactivo son jueces ejecutores de cada institución. En las instituciones que ejercen este tipo de gestión, existen gerencias o secciones que tienen por función la ejecución de deudas o impuestos; como la Dirección General de Ingreso, Municipio de Panamá o Acodeco.

Si bien, en líneas anteriores hemos manifestado que la jurisdicción coactiva en nuestro país es aquella que pueden ejercer funcionarios, la facultad para gestionar este tipo de procesos está limitada solamente a ciertos delegados, el Código Judicial (2017), artículo 1777 señala que: “Son los funcionarios públicos, gerentes y directores de entidades autónomas o semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a quienes **la ley atribuya** el ejercicio de cobro coactivo” (lo resaltado es nuestro).

De lo anterior se resalta que debe existir una ley especial que atribuya el ejercicio del cobro coactivo a un funcionario. En instituciones como Caja de Ahorros o Banco Nacional de Panamá, es el Gerente General quien posee esta facultad, no obstante, mediante una resolución este delega en un abogado el ejercicio del cobro coactivo, y este **último** a su vez, mediante una resolución designará un secretario del personal de la oficina. El secretario deberá notificarse de dicha providencia y tomará posesión del cargo ante el respectivo funcionario ejecutor tal como lo dispone el Código Judicial (2017), art.1778).

Se podría considerar que el abogado en quien el gerente o director de una institución delega el ejercicio de la jurisdicción coactiva, actuará solamente en beneficio de la parte actora del proceso ejecutivo por cobro coactivo o hipotecario, sin embargo, el juez ejecutor siempre debe ceñirse a la norma, manteniendo un balance de sus actuaciones, de manera objetiva y cumpliendo con las garantías procesales de ambas partes.

Señaló González (1974), que “esta dualidad de funciones, de juez y parte, no implica en manera alguna la quiebra de los principios fundamentales del derecho procesal civil”. (p. 17)

### ¿Cuáles documentos prestan mérito ejecutivo?

El cobro coactivo se caracteriza por ser un proceso de ejecución, debido a que persigue obligaciones de clientes o contribuyentes a favor del estado y en el cual la parte actora siempre será una institución y la pretensión de ésta son de carácter coactivo.

La norma es clara señalando los documentos que prestan mérito ejecutivo y los cuales podrán ser ventilados en la jurisdicción coactiva, por entidades que tengan obligaciones claras y exigibles a su favor y con la facilidad de recaudarlas sin necesidad de acudir a un juzgado ordinario

“Las obligaciones cuyo cobro forzado ha de someterse a la jurisdicción coactiva deben ser aquellas que se originen en favor de las entidades públicas, por razón o con ocasión del ejercicio de la función pública desarrollada en cada caso”. (Bejarano, 2011, p. 655). Es decir, no todas las obligaciones en favor de entidades públicas constituyen deudas, cuyo cobro pueda adelantarse mediante ejecución coactiva; recordemos que existirán procesos

que el Estado, a través de sus entidades deberán presentar ante los Juzgados del Órgano Judicial, haciendo uso de su departamento legal o mediante alguna contratación externa de abogados.

Es preciso resaltar dos disposiciones, para establecer los títulos ejecutivos posibles en el cobro coactivo, por un lado, el Código Judicial (2017), artículo 1613 y 1779 y por otro lado el Código Fiscal (2017), artículo 1747-B.

### **Aspectos Relevantes proceso ejecutivo para el cobro coactivo**

El proceso ejecutivo para el cobro coactivo de obligaciones ya sean fiscales o deudas contraídas por clientes o contribuyentes es similar en muchos aspectos al llevado ante la vía ordinaria en los juzgados civiles del Órgano Judicial, no obstante, difiere en lo siguiente:

1. **Inexistencia de demanda**: Bejarano (2011), señaló que “la entidad ejecutora no presenta una demanda, como ocurre en cualquier proceso ejecutivo. En efecto, dado que el funcionario ejecutor pertenece a la entidad pública demandante, ante este no se presenta demanda por el mismo organismo” (p.659). Existe una oficina, dependencia o gerencia que previamente ha tramitado el caso, exigiendo al cliente/ contribuyente las sumas debidas, y habiendo agotado las gestiones de cobro, remite la documentación requerida- dependiendo de los procedimientos de cada institución- junto con el título ejecutivo respectivo, para que se libere el mandamiento de pago.
2. **Mandamiento de Pago**: El Juez ejecutor librará mandamiento de pago, exigiendo al demandado, que cancele la totalidad de lo adeudado, más los gastos e intereses en

que haya incurrido, sin perjuicio de los nuevos intereses y gastos de cobranzas que se ocasionen hasta la cancelación total de la obligación perseguida. Asimismo, se le comunica al demandado que deberá comparecer al Tribunal dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación de la resolución, a fin de que cancele al contado la obligación aludida o declare bajo la gravedad de juramento si tiene o no bienes para la cancelación de lo que se le demanda; que las manifestaciones falsas darán lugar a la responsabilidad penal correspondiente, para lo cual se le enviará copia de la actuación al respectivo agente del Ministerio Público.

De igual forma, se citará a los herederos declarados del deudor, cuando sea necesario notificarle la existencia de título ejecutivo a cargo del causante, y a los deudores solidarios o garantes hipotecarios.

3. **Notificado el Demandado**: una vez se realiza la notificación de la demanda, pueden darse los siguientes supuestos:
  - a. Si el demandado no presenta excepciones: el juez ejecutor seguirá adelante con la ejecución y el remate de los bienes embargados.
  - b. Si el demandado cumple con el pago de lo adeudado: el proceso culminará y si se hubiesen practicado medidas cautelares o de embargo estas se levantarán. También en cualquier etapa del proceso se podrá realizar acuerdos de pagos, en cuyo caso se suspenderá el proceso. Código Judicial (2017), Art. 1784.
  - c. Excepciones: En el proceso de jurisdicción coactiva las excepciones

deberán formularse dentro del término de 8 días luego de notificada la parte demandada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1682 del citado código. Es importante acotar que es la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera, Contenciosa Administrativa, quien conocerá de las apelaciones, incidentes, excepciones, tercerías y nulidades que fueren presentadas en las ejecuciones por cobro coactivo correspondiéndole sustanciar y resolver los recursos, incidentes, excepciones o tercerías. El interesado presentará el escrito correspondiente ante el funcionario que dictó la resolución que se impugnará, tal como lo dispone el artículo 1780 del Código Judicial. En el proceso por cobro coactivo no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de recursos por la vía gubernativa. Código Judicial (2017), Art.1777.

4. **Medidas Cautelares:** Bejarano (2011), manifestó que “son procedentes las medidas de embargo o secuestro de bienes, las cuales se decretarán y practicarán de acuerdo con las reglas generales” (p. 655). Del Código judicial, salvo algunas excepciones. Es importante acotar que en las medidas cautelares de secuestro no se requiere la prestación de caución para que se decrete el secuestro, como ocurre en los juzgados civiles del país. El juez executor podrá decretar secuestro o embargo, una vez sea informado que el deudor mantiene algún bien a su nombre.
5. **Remate de bienes:** Las disposiciones que han de seguirse, para el remate de bienes que se hayan dado en garantías o embargado, serán aquellas reglas generales establecidas en el Código Judicial.

6. **Terminación del Proceso:** Se puede dar por pago total de la obligación, por revocatoria del título ejecutivo y por haber prosperado las excepciones o la apelación del mandamiento de pago.

#### **Proceso por Cobro Coactivo Simple**

Como explicamos previamente, durante el transcurso del proceso por cobro coactivo no existe libelo de demanda, en todo caso, una vez llega la documentación, que exija cada institución para iniciar el proceso, se libra mandamiento de pago y decreta secuestro, con la finalidad de ubicar bienes del deudor, y evitar que el proceso sea ilusorio en sus efectos.

Seguidamente, se realizan gestiones de notificación, y en caso de no ubicar al deudor en su domicilio residencial o laboral, se procede a emplazarlo por edicto, tal como lo dispone la norma. El deudor, en caso de notificación personal, posee el termino de 8 días para presentar las excepciones que a bien tenga, las cuales deberá pasar a resolver la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, y en caso de declararlas no probadas, o que la parte demandada no presentase escrito alguno en el término previamente indicado, podrá el Juzgado executor proceder a elevar a categoría de embargo el secuestro. En caso de:

- Dinero, se comunicará al banco que las haga llegar a la institución.
- Salario, se enviará nota dirigida al lugar de trabajo del deudor, indicando que los descuentos, producto de embargo, deberán enviarse a la institución
- Bienes Muebles/bienes Inmuebles: según sea el caso, se continuará con el procedimiento establecido para el remate.

Finalmente, una vez se haya cancelado la deuda se dicta resolución que culmina el proceso, se ordena el levantamiento de las medidas y archivo y cierre del expediente.

**Proceso por Cobro Coactivo Hipotecario**

Con relación al proceso por cobro coactivo hipotecario, se siguen similares directrices al proceso por cobro coactivo simple, en cuanto a la notificación, y en caso de presentación de excepciones.; sin embargo en este procedimiento, mismo que aplica principalmente en instituciones bancarias, como Caja de Ahorros, una vez se tenga la documentación para su inicio, se dicta resolución que libra mandamiento de pago y decreta embargo, medida que es comunicada al Registro Público de Panamá, quien la mantendrá hasta que se le dé aviso de su levantamiento, ya sea por cancelación de la morosidad o deuda, o por el remate e inscripción de la propiedad a nombre del adjudicatario.

Estos procesos suelen culminar por remate del bien dado en garantía, pero

también, existe la posibilidad de cancelación por parte del deudor de la totalidad de la deuda o por cancelación de la morosidad existente, en ambos casos se ordena el archivo y salida del expediente, si no queda saldo pendiente contra del cliente, en cuyo caso se mejorará la ejecución con embargo de otros bienes del deudor. Código Judicial (2017), Art.1724.

**Algunas Instituciones en Panamá que ejercen la Jurisdicción Coactiva**

En la República de Panamá, no existe Ley unificada que regule completamente el ejercicio de la jurisdicción coactiva. Dentro de las leyes de cada institución, se señala la forma de tramitación del cobro coactivo, esto en concordancia con lo establecido en el Código Judicial, capítulo del proceso por cobro coactivo, en adición con las normas generales de los procesos de ejecución.

A continuación, se mencionarán algunas instituciones que gestionan el cobro coactivo a través de jueces ejecutores y la ley que los regula:

Nombre de la Institución	Ley que Regula su ejercicio
Caja de Ahorros	Ley 52, 2000, modificada por Ley 78, 2019. Que reorganiza la Caja de Ahorros, Gaceta No.24201, (Panamá)
Municipio de Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 106, 1973, modificada por la Ley 52, 1984. Sobre régimen municipal. Gaceta No.17458 (Panamá)</li> <li>• Acuerdo No. 40, 2011: Por el cual se reorganiza y actualiza el sistema tributario del Municipio de Panamá. (Panamá)</li> </ul>
Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia	Ley 45, 2007. Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición. Gaceta No. 25914. (Panamá)
Banco Nacional de Panamá	Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006, modificado por la Ley 24, 2017. (Banco Nacional de Panamá). Por el cual se subroga la Ley No. 20 de 22 de abril de 1975 y dicta otras disposiciones. Gaceta No. 28387-B. (Panamá)
Dirección General de Ingresos	Código Fiscal, 2017. Ley 8, enero 27, 1956. 29 de junio de 1956. (Panamá)
Caja de Seguro Social	Ley 51, 2005. Que reforma la Ley orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones. Gaceta 25453. (Panamá)

## Conclusiones

El procedimiento del cobro coactivo ha servido al Estado para hacer efectivo el recaudo de impuestos, rentas y tasas sean nacionales, municipales, de instituciones autónomas, semiautónomas y demás entidades públicas del Estado. Estimamos que el ejercicio de la jurisdicción coactiva continuará apoyando en la agilización de este tipo de trámites, pues teniendo un funcionario que ejecuta, con todos los lineamientos previstos por la norma, obligaciones que se mantienen con el estado, dichas deudas se lograran recuperar en un alto porcentaje de una manera más eficaz y eficiente.

No cabe duda de que el principal atributo que posee el cobro coactivo es la celeridad para ejecutar estas obligaciones contraídas y que son a favor del Estado, pues, pueden, mediante las gestiones procedimentales del juez ejecutor realizar cobranzas de manera más ágil y rápida, pero siempre cumpliendo con la norma. La recaudación de estos dineros resulta efectiva, pues en la mayoría de los casos son morosidades, que se tienen con bancos estatales, instituciones

o ministerios, los cuales eran considerados incobrables.

Y es que, aunque este procedimiento solamente aplica para aquellas entidades gubernamentales que así lo prevén por sus normas especiales siempre dispondrán de un funcionario, con todas las prerrogativas de un juez ordinario, que puede embargar o secuestrar bienes, y llevar el proceso hasta un remate judicial, o coaccionar al cliente o contribuyente a que llegue a algún tipo de arreglo de pago con el cual se saciará la deuda.

Finalmente, es importante resaltar que las decisiones que toma el juez ejecutor, que habrá quienes consideren son arbitrarias y en beneficio exclusivo del Estado, no son definitivas, pues, estas serán severamente analizadas y juzgadas por los magistrados de la Sala Tercera, con la opinión legal de la Procuraduría de la Administración, quienes velaran porque siempre se cumpla con la norma.

## Referencias Bibliográficas

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-666. (Dr. José Gregorio Hernández Galindo; junio 8 de 2000).
- Darío González Tobón. (1974). Jurisdicción Coactiva: ejecución para el cobro de deudas fiscales. Editorial Gamma.
- Ramiro Bejarano Guzmán. (2011). Procesos Declarativos, Ejecutivos y Arbitrales. Editorial Temis.
- Código Judicial, 2017. Ley 25 enero 27, 1937. (Panamá) Código Fiscal, 2017. Ley 8, enero 27, 1956. 29 de junio de 1956. (Panamá).
- Ley 52, 2000, modificada por Ley 78, 2019. Que reorganiza la Caja de Ahorros. Gaceta No.24201, (Panamá)
- Ley 106, 1973, modificada por la Ley 52, 1984. Sobre régimen municipal. Gaceta No.17458 (Panamá)
- Acuerdo No. 40, 2011: Por el cual se reorganiza y actualiza el sistema tributario del Municipio de Panamá. (Panamá)
- Ley 45, 2007. Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición. Gaceta No. 25914. (Panamá)
- Decreto Ley 4 de 18 de enero de 2006, modificado por la Ley 24, 2017. (Banco Nacional de Panamá). Por el cual se subroga la Ley No. 20 de 22 de abril de 1975 y dicta otras disposiciones. Gaceta No. 28387-B. (Panamá)
- Ley 51, 2005. Que reforma la Ley orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones. Gaceta 25453. (Panamá)

## Mgr. Yareth Murillo Chávez

---

Panameña. Nació en la Provincia de Panamá en 1990, graduada como Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Latinoamericana de Ciencias y Tecnología (ULACIT), posee una Especialización en Docencia Superior y además Maestría en Derecho Mercantil de la Universidad Católica Santa María La Antigua. Se ha desempeñado

en diversos cargos en la Jurisdicción Civil como Oficial Mayor I y II, y Asistente de Juez en los Juzgados Primero Municipal Civil, Decimosexto y Séptimo de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá. Actualmente funge como Juez Ejecutora en la Caja de Ahorros.