



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de abril de 2026
C-SAM- 28-26

Respetado Señor Tesorero:

Ref.: Declaratoria de prescripción de oficio en procesos de cobro coactivo municipal.

Mediante Nota No. 265-2026 TM de 27 de marzo de 2026, la Tesorería Municipal de Panamá sometió a consideración de esta Procuraduría consulta relacionada con la posibilidad de declarar de oficio la prescripción de obligaciones tributarias municipales que han sido incorporadas a procesos de cobro en jurisdicción coactiva.

Al respecto, corresponde señalar que la Constitución Política de la República de Panamá establece, en el numeral 5 del artículo 220, que es función del Ministerio Público *servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos*. De manera concordante, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 dispone que compete a la Procuraduría de la Administración *servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a la interpretación de la ley o el procedimiento que deba seguirse en un caso concreto*.

En ese orden de ideas, y a efectos de dar respuesta a la interrogante planteada, resulta necesario analizar, en primer término, la naturaleza jurídica de la jurisdicción coactiva municipal y los efectos que se derivan de la incorporación de un crédito tributario a dicha vía de ejecución. En tal sentido, se procede a desarrollar el siguiente apartado:

I. Sobre la activación de la jurisdicción coactiva municipal

Conviene advertir, como punto de partida del análisis, que la interrogante sometida a consideración consiste en determinar lo siguiente: **¿Puede la Administración Municipal declarar de oficio la prescripción de obligaciones tributarias municipales, cuando dichas obligaciones ya se encuentran incorporadas dentro de procesos de cobro coactivo?**

En atención a lo anterior, este Despacho es del criterio que no resulta jurídicamente viable declarar de oficio la prescripción de obligaciones tributarias municipales una vez que estas han sido incorporadas a un proceso de cobro en jurisdicción coactiva, toda vez que, a partir de dicho momento, la relación jurídica trasciende la esfera administrativa y pasa a integrarse en un procedimiento de naturaleza ejecutiva, sometido a reglas procesales específicas.

Señor Tesorero
OLMEDO RODRÍGUEZ
Municipio de Panamá
Ciudad de Panamá

En ese sentido...

En ese sentido, resulta necesario comprender la naturaleza y alcance de la jurisdicción coactiva municipal. Así, la incorporación de un crédito tributario a dicha jurisdicción no constituye una actuación automática, sino el resultado de una secuencia de actuaciones previas de cobro en sede administrativa. Sobre el particular, resulta pertinente traer a colación el Acuerdo N°139 de 16 de septiembre de 2014 del Concejo Municipal de Panamá, *“Por el cual se modifican los artículos primero, segundo y tercero del Acuerdo Municipal N°78 de 2 de agosto de 2011, por medio del cual se crearon tres (3) Juzgados Ejecutores en la estructura de la Tesorería del Municipio de Panamá, y se adoptan otras disposiciones”*.

En dicha normativa, específicamente en su artículo quinto, se dispone que *“cada Juez Ejecutor podrá iniciar el cobro de las deudas o créditos municipales mediante el proceso ejecutivo por cobro coactivo, cuando el contribuyente esté en mora por tres (3) meses o más, la Tesorería Municipal haya realizado múltiples intentos de cobro sin éxito y adoptado las medidas que le permite la ley para el cobro, y aun así el contribuyente no paga”*. De lo anterior se desprende que la activación de la jurisdicción coactiva se encuentra condicionada al agotamiento previo de gestiones administrativas ordinarias de cobro.

En ese orden de ideas, una vez que la Administración decide acudir a la vía coactiva y el crédito es incorporado al proceso ejecutivo correspondiente, la relación jurídica deja de desenvolverse exclusivamente en el plano administrativo. Por el contrario, pasa a regirse por un conjunto de normas procesales que establecen los mecanismos idóneos para cuestionar la procedencia del cobro, dentro de los cuales se encuentra la posibilidad de alegar la prescripción mediante las excepciones correspondientes.

II. Sobre la prescripción de las obligaciones tributarias municipales

En cuanto al régimen de prescripción aplicable, el artículo 96 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 establece que *“Las obligaciones resultantes de los impuestos municipales prescriben a los cinco (5) años de haberse causado.”* Tal disposición reconoce, por tanto, un límite temporal para la exigibilidad de los créditos tributarios municipales, de manera que, transcurrido el término legal sin que medien actuaciones eficaces en los términos que reconoce el ordenamiento, puede producirse la extinción de la acción para exigir su cobro.

De igual manera, el artículo 109 de la Ley 37 de 29 de junio de 2009, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, prevé que *“La prescripción puede ser de oficio o por solicitud del interesado...”* Esta norma permite sostener que, en determinados supuestos, la Administración sí puede reconocer de oficio la prescripción. No obstante, dicha facultad no puede entenderse de manera absoluta ni desvinculada del estado procesal en que se encuentre la obligación, pues su ejercicio debe armonizarse con la naturaleza de la actuación que se desarrolla y con las garantías que rigen cada etapa.

Así las cosas, aunque en sede administrativa ordinaria puede existir margen para examinar y declarar de oficio la prescripción de determinadas obligaciones, tal posibilidad cambia sustancialmente cuando el crédito ya ha sido llevado a cobro por jurisdicción coactiva. En este último escenario, la cuestión deja de ser un asunto puramente administrativo y se transforma en una materia inserta dentro de un proceso ejecutivo, sujeto a reglas propias para la oposición, sustanciación y decisión de las pretensiones o defensas de las partes.

III. Sobre el tratamiento ...

III. Sobre el tratamiento procesal de la prescripción dentro del cobro coactivo

Sobre el particular conviene precisar que, una vez iniciado el proceso ejecutivo, el ordenamiento procesal establece mecanismos concretos para que el ejecutado pueda oponerse al cobro y hacer valer las defensas que estime procedentes. En ese sentido, el artículo 763 del Código Procesal Civil dispone que *“Dentro de los ocho días siguientes a la notificación del mandamiento ejecutivo, puede el ejecutado proponer las excepciones que crea le favorezcan...”* y agrega que *“Las excepciones se harán valer por medio de incidente y se sujetarán a las normas de los incidentes establecidas en este Código.”*

La disposición antes citada resulta particularmente relevante, pues pone de manifiesto que cualquier defensa del ejecutado dirigida a cuestionar la procedencia del cobro, incluida la prescripción, debe formularse dentro del proceso y conforme a las reglas procesales establecidas. En otras palabras, el legislador ha previsto expresamente el cauce idóneo para hacer valer esa circunstancia extintiva, desplazando su análisis a la esfera incidental propia del proceso ejecutivo.

Aunado a ello, el artículo 764 del mismo cuerpo normativo regula el trámite y decisión de dichas excepciones, al señalar que *“De las excepciones previas e incidentes... se correrá traslado al ejecutante...”*, y que, una vez cumplidas las etapas correspondientes, el juzgador resolverá lo que en derecho proceda. La misma norma añade que *“La sentencia de excepciones que sea favorable al demandado pone fin al proceso...”* De esta regulación se infiere con claridad que el conocimiento, sustanciación y resolución de la prescripción, cuando es alegada dentro del cobro ejecutivo, corresponde a la autoridad que conoce de la causa.

IV. Criterio de esta Procuraduría

A partir de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría es del criterio que **la Administración Municipal no puede declarar de oficio la prescripción de obligaciones tributarias municipales cuando dichas obligaciones ya se encuentran dentro de un proceso ejecutivo por cobro coactivo**. Ello obedece a que, una vez judicializada o sometida la obligación a esa fase ejecutiva, cualquier pronunciamiento sobre su extinción por prescripción debe efectuarse dentro del proceso, a través de los mecanismos de defensa legalmente previstos y por la autoridad competente para resolverlos.

De conformidad con lo anterior, corresponde al contribuyente hacer valer la prescripción mediante la formulación oportuna de las excepciones que estime procedentes, dentro del término y bajo las formas establecidas en el Código Procesal Civil. Será, por consiguiente, el juez executor o la autoridad competente dentro del proceso quien deberá examinar los hechos alegados, valorar los elementos probatorios aportados y emitir la decisión que en derecho corresponda.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, indicándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, ni un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GvdeA/lrgs/aap
Exp.SAM-CON-23-26

