



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de mayo de 2026
C-SAM-32-26

Honorable Señor Precilla:

Ref.: Sobre la autoridad competente para conocer el Recurso de Revisión Administrativa en actos municipales.

En atención a su nota/CPM/DP/09/2026 de 31 de marzo de 2026, recibida en esta Procuraduría el 01 de abril del 2026, mediante la cual realiza consulta a esta Procuraduría en relación con la autoridad competente para conocer y resolver recurso de revisión administrativa dictada por juzgados ejecutor municipal.

En virtud de la atribución constitucional contenida en el numeral 5 del artículo 220 de la Constitución Política y lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, corresponde a este Despacho servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a la interpretación de la ley y del procedimiento aplicable a un caso concreto.

Concretamente nos plantea las siguientes interrogantes:

1. ¿Quién es la autoridad competente para conocer y resolver la revisión administrativa de un auto ejecutivo dictado por un Juzgado Ejecutor Municipal?
2. ¿Ante un eventual recurso de revisión administrativa de actos dictados por la Tesorería Municipal de Panamá, sus juzgados o la propia Junta Calificadora Municipal, quien sería el ente competente?

No obstante, estimamos pertinente advertir, de manera preliminar, que la opinión aquí vertida constituye un criterio jurídico de carácter orientativo, que no reviste carácter vinculante ni constituye un pronunciamiento de fondo sobre situaciones concretas.

Honorable Señor
RODOLFO PRECILLA
Presidente del Concejo Municipal del Distrito de Panamá
E. S. D.

Sobre el particular...

Sobre el particular, resulta pertinente indicar que el Acuerdo Municipal 40 de 19 de abril de 2011, por medio del cual se reorganiza y actualiza el sistema tributario del Municipio de Panamá, contiene disposiciones específicas sobre solicitudes, recursos administrativos y competencias de los órganos que intervienen en materia tributaria municipal.

Dentro de dicho cuerpo normativo, se reconocen, entre otras, las siguientes figuras:

- **Junta Calificadora Municipal:** Organismo colegiado... encargado de considerar y decidir en segunda instancia las reclamaciones relacionadas con calificaciones o aforos, efectuados por el Tesorero Municipal a las personas naturales o jurídicas, sujetas al pago de los impuestos y servicios municipales legalmente establecidos.
- **Juzgado Ejecutor:** Encargado del cobro coactivo de obligaciones de los impuestos, tasas, derechos y contribuciones de los contribuyentes morosos, así como el trámite de cobros de los alcances asegurando el cumplimiento de las obligaciones tributarias, mediante medidas cautelares o de acción ejecutiva.

Lo anterior evidencia que el propio Acuerdo establece órganos diferenciados según la naturaleza del conflicto: uno para controversias tributarias ordinarias y otro para la ejecución forzosa de créditos municipales.

El Acuerdo Municipal 40 de 19 de abril de 2011, también regula el Procedimiento Administrativo Fiscal Municipal y reconoce, en su artículo 38, la procedencia de los recursos de reconsideración, apelación, de hecho y revisión administrativa respecto de actos emitidos dentro de dicho ámbito. A su vez, distingue órganos con competencias específicas, entre ellos la Tesorería Municipal, la Junta Calificadora Municipal y el Juzgado Ejecutor.

Dicho Acuerdo dispone que el recurso de revisión administrativa, deberá interponerse dentro del término de un (1) mes, contado a partir de la ejecutoria de la resolución o decisión que agotó la vía gubernativa, con la finalidad de obtener la anulación del acto respectivo. Seguidamente, desarrolla un catálogo de causales específicas que condicionan su procedencia, entre ellas la incompetencia de la autoridad, la omisión de formalidades legales, la falta de formulación de cargos, el error de hecho o de derecho, la aparición de documentos decisivos, la falsedad de pruebas y la existencia de fraude, entre otros.

Ahora bien, en cuanto a la autoridad competente para conocer y resolver una eventual revisión administrativa promovida contra un auto ejecutivo dictado por un Juzgado Ejecutor Municipal, debe distinguirse la naturaleza especial de dicho acto, ya que el auto ejecutivo forma parte del procedimiento de **jurisdicción coactiva**, el cual no constituye un procedimiento administrativo ordinario, sino un régimen especial de ejecución forzosa regulado por normas particulares.

En este sentido el **Decreto 2202 de 29 de diciembre de 2014**, Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo Municipal 139 de 16 de septiembre de 2014, define el auto ejecutivo como la resolución mediante la cual se declara la existencia de una obligación y se reclama su pago inmediato mediante mandamiento expedido por el Juez Ejecutor.

Ahora bien...

Ahora bien, el artículo 59 del citado Decreto 2202 del 2014, establece que los medios de defensa del ejecutado, el cual comprenden el recurso de apelación, así como la promoción de incidentes y excepciones, los cuales deben presentarse ante el funcionario ejecutor para su remisión a la **Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia**, conforme al régimen especial aplicable.

En armonía con ello, los artículos **790 al 794 del Código Procesal Civil** desarrollan el régimen procesal aplicable a los procesos ejecutivos y de jurisdicción coactiva, reconociendo mecanismos específicos de defensa del ejecutado, entre ellos la interposición de excepciones, incidentes y recursos contra las resoluciones dictadas dentro del proceso, así como la competencia del superior funcional o del tribunal legalmente designado para conocer determinadas impugnaciones. Tales disposiciones evidencian que las actuaciones dictadas dentro del cobro coactivo se sujetan a reglas procesales especiales y no, de manera automática, al régimen general de revisión administrativa previsto para los actos administrativos ordinarios.

En consecuencia, tratándose de autos ejecutivos y demás actuaciones dictadas dentro del proceso de cobro coactivo, la competencia para conocer su impugnación no se determina automáticamente por las reglas generales del recurso extraordinario de revisión administrativa, sino por la normativa especial que regula la jurisdicción coactiva y por las disposiciones procesales contenidas en el Código Procesal Civil. Por tanto, la autoridad competente será aquella expresamente prevista en dicho régimen especial.

En relación con una eventual revisión administrativa de actos dictados por la **Tesorería Municipal**, la **Junta Calificadora Municipal** o dependencias administrativas sujetas al procedimiento fiscal municipal, deberá atenderse, en primer término, a la autoridad que emitió el acto, esto si la decisión agotó la vía gubernativa y a la existencia de norma especial que determine el órgano revisor.

Así, cuando se trate de actos administrativos definitivos emitidos dentro del procedimiento y no de actuaciones sujetas a jurisdicción coactiva, resultará aplicable el régimen de revisión administrativa contemplado en el artículo 38 del Acuerdo Municipal 40 de 2011, correspondiendo su conocimiento a la autoridad competente conforme a la estructura jerárquica y funcional prevista en dicho ordenamiento.

Sobre el particular, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 9 de julio de 2013, dictada dentro de la demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción promovida por la firma Raúl Cárdenas & Asociados, en representación de Edgar Ariel Osorio Díaz y Diógenes Encarnación Osorio Díaz, contra la Resolución No. 092 de 12 de agosto de 2010, emitida por la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (Exp. 407-13), precisó que:

“El recurso de revisión no extiende la vía gubernativa... constituye una posibilidad extraordinaria que permite el examen de los actos administrativos en firme...”

De lo anterior...

De lo anterior se desprende que el recurso de revisión administrativa no constituye una vía ordinaria de impugnación, sino un mecanismo excepcional reservado para decisiones administrativas definitivas.

En atención a lo expuesto, la determinación de la autoridad competente para conocer un recurso de revisión administrativa deberá efectuarse en cada caso concreto, atendiendo a la naturaleza del acto impugnado y al régimen jurídico especial que resulte aplicable. Así, cuando se trate de actuaciones emanadas del Juzgado Ejecutor Municipal dentro de un proceso de cobro coactivo, prevalecerán las disposiciones especiales que regulan la jurisdicción coactiva, particularmente las contenidas en el Decreto 2202 de 2014 y en los artículos 790 al 794 del Código Procesal Civil.

Por su parte, si el acto objeto de revisión proviene de la Tesorería Municipal o de otros órganos administrativos dentro del procedimiento fiscal ordinario, la competencia deberá determinarse conforme a las disposiciones del Acuerdo Municipal 40 de 2011 y a la estructura funcional allí prevista.

De esta manera, damos respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión vertida no constituye un pronunciamiento de fondo ni un criterio vinculante para esta Procuraduría de la Administración.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/lrgs/emm
Exp SAM-CON-24-26

Por la transparencia de la gestión gubernamental y la conectividad virtual de la administración pública.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 502-4300 / 500-8520

* E-mail: dsuperior@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*