

14 de marzo de 2000.

Señor
ABRAHAM SÁNCHEZ AGRIEL
Alcalde Municipal del Distrito de Chitré
Chitré, Provincia de Herrera.
E. S. D.

Señor Alcalde:

En desarrollo de nuestras funciones Constitucionales y Legales, y en especial como Consejeros Jurídicos de los servidores públicos administrativos, damos respuesta a su Nota No.049 fechada 21 de febrero de 2,000, recibida en este Despacho el día 23 del mismo mes; por medio de la cual tuvo a bien consultarnos lo siguiente:

“El motivo de esta misiva es para solicitarle su opinión respecto a cómo se debe remunerar al Juez Ejecutor si en base a salario base o un porcentaje por los cobros.”

En principio, la atribución para ejercer la jurisdicción coactiva nace de la ley, es decir, debe encontrarse la institución o entidad respectiva autorizada o facultada legalmente para ejercerla. Bajo este supuesto legal, la Ley 106 de 1973[♦] relativa a los Regímenes Municipales en su artículo 62 faculta a los Consejos Municipales a crear mediante Acuerdo Municipal distintos cargos dentro del Municipio, entre los que está el cargo

[♦] Esta Ley fue modificada mediante Ley No.52 de diciembre de 1984; y, adicionada por medio de Ley No.25 de 25 de enero de 1996.

de Juez Ejecutor. Para mayor ilustración veamos la referida norma, cuyo texto literal dice:

“ARTÍCULO 62. Los Municipios podrán crear mediante acuerdo municipal, los cargos de Abogado Consultor Municipal, Ingeniero Municipal, Agrimensor o Inspector de Obras Municipales, Juez Ejecutor y cualquier otro cargo cuyas funciones serán determinadas por el Concejo.”

La disposición transcrita es diáfana al expresar que entre los cargos que pueden ser creados en los Municipios, a través de un acuerdo municipal, está el de Juez Ejecutor; lo cual, supone su incorporación legal y en propiedad dentro de la estructura administrativa de personal del Municipio, con todos los derechos y obligaciones que lleva inherente el convertirse en servidor público.

El asunto que ahora nos somete a consideración se refiere a la forma de pago que debe utilizarse para remunerar los servicios de este funcionario municipal. Realmente, esto va a depender de la capacidad y solvencia económica del Municipio de que se trate. Es decir, si existe la partida presupuestaria municipal para cubrir el salario de este nuevo funcionario municipal, entonces se procede a convocar al Consejo Municipal a fin de elaborar el Acuerdo Municipal para la creación formal del cargo de Juez Ejecutor del Municipio, estableciendo en él la forma de pago, sus funciones, y demás obligaciones inherentes al cargo. De no existir la partida presupuestaria municipal para esta erogación salarial, entonces, le recomendamos, lo mismo que le recomendáramos hace algún tiempo al ex Tesorero del Municipio de Santiago de Veraguas. La recomendación en aquel momento fue, que se contratara a un profesional del derecho a través de un Contrato de Servicios Profesionales, en el cual se estableciera entre otras cosas: los términos de la contratación, durabilidad, obligaciones y derechos de este funcionario. Enfatizando que, de ningún modo, el hecho de ser contratado en la categoría de Servicios Profesionales significaba que no fuera incorporado al servicio como servidor público. Toda vez que doctrinalmente se ha dicho que: “Lo que caracteriza al empleado público es la naturaleza de la actividad que ejerce. Es decir, la realización de funciones esenciales y propias de la Administración Pública. ...

El hecho de que los empleados públicos, en algunos casos, queden comprendidos en normas de carácter legal o reglamentario, no contradice la esencia contractual de la relación de empleo público, en tanto expresa una concurrencia de voluntades (Administración y administrado) de mutuo consentimiento. Los empleados que integran (órganos-individuos) las estructuras de la Administración Pública (órganos-institución), tienen con ésta una relación contractual stricto sensu. Esa relación es contractual desde su mismo origen, se proyecta como tal a lo largo de la ejecución del contrato y se perfecciona por el acuerdo de voluntades que dan la Administración y el agente o empleado público.

El objeto de tal contrato serán las funciones que deberá desempeñar el agente, una vez integrado al órgano administrativo, quien ya en posición efectiva del cargo, queda sujeto a un conjunto de deberes que tiene que cumplir y nacen desde ese momento un conjunto de derechos a los cuales se hace acreedor.¹ (*Lo subrayado es de este Despacho*).

Sobre este mismo tópico SAYAGUES LASO, ha expresado: “También se ingresa a la función pública por contrato. Son situaciones poco frecuentes, pero existen. No debe confundirse esta hipótesis con el caso de arrendamientos de servicios con particulares. En este último la persona que arrienda sus servicios no se incorpora a la administración, limitándose a realizar para ella determinada tarea, igual como podría hacerlo para otros particulares. En cambio, en aquella la persona se incorpora a la administración, ingresando mediante un pacto que fija determinadas condiciones para la prestación de su actividad personal.”²

En relación con este tema vale aclarar que, se ingresa al servicio de la administración pública de varias maneras, según la propia Ley, al disponer: “es servidor público, para estos efectos, toda persona que presta servicios personales en una dependencia estatal en virtud de elección, nombramiento o contrato. (Cfr. Artículo 4 de la Ley 52/74). (Lo subrayado es de este Despacho). En este caso, la persona a ejercer funciones de Juez Ejecutor ingresaría a la administración pública por medio de un contrato de carácter eminentemente administrativo que, es celebrado entre este y la administración municipal, como ente público.

En este orden de ideas, entendemos, por contratos administrativos, aquellos acuerdos de voluntades de los que participa la Administración, destinados a producir consecuencias jurídicas sobre las partes contratantes; o también, aquellos actos de declaración de voluntad común productora de efectos jurídicos entre un

¹ DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 6 edición actualizada. Buenos Aires. 1997. P.p.407.

² SAYAGUES LASO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, págs.292-293

órgano estatal en ejercicio de la función administrativa y otro ente estatal o un particular. ³ (Lo subrayado es de este Despacho)

Huelga decir que, hacemos estas aclaraciones relacionadas con el status de un funcionario incorporado a la administración pública a través de un contrato de servicios profesionales, a objeto de que no existan dudas en cuanto a la relación que se establece entre este funcionario contratado y la administración; atendiendo por supuesto, las obligaciones y derechos que lleva inmersa la contratación en determinadas circunstancias.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Juez Ejecutor, es pertinente resaltar que éste a la luz de nuestra legislación es considerado como un servidor público, ya que así se desprende de los artículos 1801 a 1809 del Código Judicial, al expresar el primero de ellos lo siguiente:

“ARTÍCULO 1801. Los funcionarios públicos, los Gerentes y Directores de entidades autónomas y semiautónomas y demás entidades públicas del Estado a 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. ...”

La disposición transcrita refleja con claridad meridiana que la Ley le atribuye a ciertos funcionarios públicos, la facultad del cobro coactivo en entidades autónomas o semiautónomas, por tanto, para efectos administrativos tienen la calidad de funcionarios públicos administrativos, recalcando en este punto que el carácter judicial, lo tiene es la función que él desempeña.

Acerca de las funciones que desempeña un Juez Ejecutor, a nivel municipal, debemos recordar que esta función está adscrita a la Tesorería, como oficina municipal encargada de las recaudaciones en las rentas municipales; de allí entonces, que corresponde al Tesorero ejercer tal función cuando la misma no se haya creado dentro de la estructura municipal. (Cfr. Artículos 239 de la Constitución Política; 57, numerales 7,15 y 18 de la Ley 106/73). El Juez Ejecutor, insistimos, cumple una función eminentemente judicial, pues aquí de lo se trata es de administrar justicia, mediante la

³ FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Edit. Astrea. Buenos Aires. 1981. Pp. 147.

celebración de procesos de ejecución tendientes a hacer cumplir las obligaciones a favor del Municipio. Y ello es así, por cuanto la jurisdicción coactiva se da en el ámbito de la administración pública, ya que no tiene lugar en otra esfera, pues su razón de ser recae en que ésta pueda recuperar coactivamente sus créditos.

De lo anterior, podemos decir entonces, que el Juez Ejecutor Municipal, aún teniendo la calidad de servidor público administrativo, deberá enmarcar sus actuaciones en los parámetros legales contenidos en el Título VIII del Código Judicial, así como de conformidad a las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos municipales (en este caso, en particular), y al Código Administrativo, dado que aún cuando la función que desarrolla y realiza es por esencia judicial, conserva su calidad o condición de servidor público administrativo.

Ahora bien, respecto del pago de un trabajador contratado por el Estado, lo que está ocurriendo con bastante frecuencia en los casos de Jueces Ejecutores; la Contraloría General de la República, como organismo fiscalizador de los fondos y bienes públicos, ha dicho: “El Juez Ejecutor deberá ceñirse a las mismas obligaciones y derechos que posee cualquier funcionario municipal, por ende deberá cumplir con un horario regular; igualmente, este cargo estará sujeto a las deducciones legales, toda vez que posee todos los derechos y obligaciones de los servidores públicos; finalmente, la partida correcta a la cual debe cargarse el emolumento percibido por un Juez Ejecutor es la partida 001, habida cuenta que dicha partida comprende los gastos por concepto de sueldos básicos del personal nombrado en puestos fijos o permanentes.”

Entendemos, que con los señalamientos anteriores, este ente estatal, procura establecer una correlación servidor público-administración; por lo que, definitivamente, coincidimos con la opinión vertida por la Contraloría General, toda vez que de lo que se trata es de ingresar efectivamente, este cargo a las partidas respectivas del gasto público, a fin de identificarlo legítimamente como servidores del Estado.

En virtud, de todo ello es necesario puntualizar lo siguiente:

1ro. Si el Municipio posee la capacidad económica para pagar los servicios de un Juez Ejecutor, debe procederse a la creación del cargo, a solicitud del Tesorero Municipal mediante un acuerdo municipal, incorporándolo formalmente a la planilla municipal.

2do. De no existir la capacidad económica para cubrir la erogación salarial correspondiente, entonces debe primero, crearse el cargo a través de acuerdo municipal, y procederse luego a la contratación por Servicios Profesionales de la persona que vaya a fungir como Juez Ejecutor; igualmente, ingresándolo al servicio público con características particulares. (sujeto a horario, deducciones del salario como cualquier otro funcionario público)

3ro. En esta línea de pensamiento, en el contrato en mención debe especificarse de manera expresa, lo siguiente: funciones, durabilidad del mismo, forma de pago, la oficina a la que está adscrito el cargo, horario, condiciones laborales u otros.

4to. No debe perderse de vista que el Juez Ejecutor debe responder a las directrices que en tal sentido dicte el Tesorero Municipal, quien es su jefe. (Artículo 57, num.15 de la ley 106/73).

5to. El Juez Ejecutor deberá presentar Informes mensuales, al tesorero, de manera detallada sobre la gestión realizada en el período correspondiente.

De este modo espero haber dado respuesta a lo solicitado, atentamente,

Original
Firmado

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/16/hf.