

C-326
18 de noviembre de 1996.

Licenciada
Alba Alvarado de Córdoba
Alcaldesa Municipal del
Distrito de David.
David, Provincia de Chiriquí.

Señora Alcaldesa:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales, y en especial como Consejeros Jurídicos de los funcionarios públicos administrativos, acusamos recibo de su Oficio, calendado en la Ciudad de David el día 16, de octubre último.

En el exhorto aludido, su Despacho nos consulta sobre la posibilidad de que el Juez Ejecutor aparte de ocupar dicha posición, pueda también desempeñarse como Asesor Legal del respectivo Municipio.

En primera instancia, resulta necesario, analizar lo pertinente a la jurisdicción coactiva que ejerce el Juez Ejecutor, por tanto, aceptacionaremos dicha figura.

Concepto General de Jurisdicción Coactiva:

En el significado más general, entiéndase a la Jurisdicción Coactiva, como la potestad pública con que la ley confiere a un funcionario administrativo, el cual pretende solucionar los conflictos surgidos entre la voluntad subjetiva y la norma objetiva, a través de la fuerza apremiante.

Para el autor Gustavo Humberto Rodríguez, este tipo de jurisdicción es concebida como:

"El conjunto de funcionarios estatales investidos por la Ley de competencia para tramitar la ejecución forzada de acreencias o deudas fiscales. (Rodríguez, Gustavo H. Jurisdicción Coactiva, pág. 56).

De los conceptos vertidos, podemos afirmar, que nos encontramos ante una figura excepcionante, esto debido a que la misma constituye una situación extraordinaria, puesto que la ley reviste a una entidad determinada de ésta jurisdicción, con tal de hacer prevalecer su patrimonio; éste axioma, se fundamenta, en el presente estudio, al analizar las disposiciones de la Ley No. 106 del 8 de octubre de 1973, específicamente en sus artículos 80 y 83, los cuales pasaremos a transcribir:

"Artículo 80. Los Municipios pueden establecer sanciones aplicables a los defraudadores, morosos o remisos en e (sic) pago de sus rentas, impuestos, tasas y contribuciones.

El Municipio tendrá jurisdicción coactiva para el cobro de créditos en conceptos de morosidad de las contribuciones, impuestos y tasas de contribuyentes, y será ejercida por el Juez Ejecutor que se designe, o por los Tesoreros

Municipales en donde no exista Juez Ejecutor.

Artículo 83. Facúltese a los Municipios para lo siguiente:

1. Establecer que los impuestos, contribuciones, rentas y tasas fijadas por mes, deberán pagarse en la Tesorería Municipal respectiva durante el mes correspondiente. Una vez vencido el plazo para el pago, el valor de éste sufrirá un recargo del veinte (20%) por ciento y un recargo adicional de uno (1%) por ciento por cada mes de mora, *cobrables por jurisdicción coactiva.*" (Resaltado.)

Tal cual se mencionó, la Jurisdicción Coactiva, es un atributo que la Ley otorga a los Municipios, la cual es ejercida por el denominado Juez Ejecutor o en su defecto por el Tesorero Municipal; en consecuencia estos son funcionarios públicos municipales.

Luego de haber analizado en forma general los preceptos que circunscriben la figura de la jurisdicción coactiva y en consecuencia del Juez Ejecutor, nos adentraremos en el análisis del cuestionamiento emitido por su Despacho al expresar:

"El Consejo Municipal Del Distrito De David, mediante Acuerdo creó la figura del Juez Ejecutor Del Municipio De David. En dicho Acuerdo se estableció que el Abogado que ocupara dicho cargo recibiría sus honorarios de acuerdo al porcentaje

de las cuentas morosas que recaudara; además se estableció que el mismo no estaría sometido a horario alguno por parte del Municipio y sus oficinas estaría radicadas en su Despacho Profesional Privado.

Nuestra interrogante radica en conocer si éste Profesional del Derecho, también puede ocupar la posición de Asesor Legal Del Municipio De David, cargo éste que sí tiene un salario municipal y que por lo menos debe brindarle al Municipio cuatro (4) horas laborables, ya sean corridas o en distintas horas del día."

Al exordiar la presente, es menester conceptualizar ciertas figuras, tales como la de servidor público municipal. Este no es más que la persona que brinda sus servicios profesionales a cambio de una retribución por el trabajo realizado, a favor del gobierno municipal, estos servidores están amparados a tal grado, que nuestra Excerta Constitucional, dispone en su artículo 232, que ellos no podrán ser suspendidos o destituidos por las autoridades administrativas nacionales, consagrando así, la libertad de libre nombramiento y remoción por parte de las autoridades municipales, al igual que reafirma la autonomía municipal.

Por consiguiente, estos servidores son nombrados por las autoridades municipales correspondientes, exceptuando los de elección popular, por ende, tanto el Asesor Legal , como el Juez Ejecutor son servidores públicos municipales, expenso a la percepción de salarios, el cual proviene del erario municipal.

En cuanto a la figura del Juez Ejecutor, debemos señalar, que éste, debe ser un servidor público, con las características propias de éstos, tal afirmación encuentra su asidero en el artículo 1801 del Código Judicial, el cual establece:

“Los funcionarios públicos, los Gerentes y Directores de entidades autónomas y semiautónomas y demás entidades públicas del Estado 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...”
(Resaltado.)

El Juez Ejecutor, debe ser un funcionario público, en el cual el Municipio, delega la jurisdicción coactiva, y éste en el ejercicio de sus funciones debe velar por la integridad del patrimonio municipal.

Sobre la naturaleza jurídica del Juez Ejecutor, podemos señalar lo siguiente:

El artículo 1801, párrafo segundo del Código Judicial, señala:

“En los procesos de cobro coactivo el funcionario ejercerá las funciones de juez y tendrá como ejecutante la institución pública en cuyo nombre actúa.” (Resaltado.)

Así, pues, este funcionario en el desempeño de sus funciones, se le equipara como un Juez ordinario.

Sobre este tópico, el Dr. Barsallo nos comenta:

“La jurisdicción coactiva, desde ese punto de vista de jurisdicción

especial que es, constituye una situación extraordinaria por razón de un privilegio que se le confiere a organismos estatales para la recaudación de impuestos, contribuciones o tasas, produciéndose así, el raro fenómeno en el Derecho Procesal de un juicio dentro del procedimiento civil sin el ejercicio de la Acción; de un proceso contencioso sin la figura del demandante y de un auténtico ejercicio de la jurisdicción a cargo de un funcionario administrativo, al cual se le coloca en la singular situación de ejercer las funciones de juez y tener derecho de ejecutante." (Revista Lex, sep-dic de 1975, pag. 152.)

De lo expresado se infiere que, el Juez Ejecutivo Municipal, debe ceñirse a los Deberes, Responsabilidades y Facultades regladas en el Título VIII del Código Judicial, así como a las leyes, decretos, reglamentos, Acuerdos Municipales, y el Código Administrativo.

Por lo antes expuesto, esta Procuraduría considera que el Juez Ejecutivo del Municipio de David, por la naturaleza de sus funciones y lo delicado del cargo, no puede desempeñarse como Asesor Legal de dicho Municipio.

Debemos tener presente, que en aras de que las funciones se realicen con eficiencia, lo más viable es

que dichos cargos no sean ocupados por una sola persona.

Esta afirmación, la sustentamos en que la figura antes analizada del Juez Ejecutor, se encuentra compelida por la Constitución Nacional, y las leyes que desarrollan dicha materia, por consiguiente, investido éste de la jurisdicción coactiva, se encuentra impedido de actuar fuera de los parámetros que la ley y la Carta Fundamental establecen para un Juez ordinario.

Prosiguiendo con nuestras conclusiones, debemos aclarar que al constituirse la figura del Juez Ejecutor del Municipio de David, éste debe ceñirse a las mismas obligaciones y derechos que posee cualquier funcionario municipal, por ende, éste debe cumplir con un horario regular, conducir los negocios ante el presentado, en las oficinas o dependencias del Municipio, puesto que recordemos que su primordial función, es la de hacer efectivo los cobros adeudados a ese Municipio, preservando así el recurso patrimonial del mismo.

En cuanto a lo concerniente a la contraprestación, satisfecha por el Municipio de David al Juez Ejecutor a cambio de la actividad laboral desarrollada, o sea los emolumentos en concepto de salario, debemos señalar que la doctrina por regla general lo divide en:

"Salario por unidad de tiempo:
Se atiende solamente a la duración del servicio, independientemente de la cantidad de trabajo realizado, aun cuando pueda pactarse un rendimiento mínimo.

Salario por unidad de obra: Se atiende a la cantidad o calidad del trabajo ejecutado, independientemente del tiempo invertido (*destajo*).

Salario mixto: Es un salario por unidad de tiempo, al que se suma un salario por unidad de obra (prima, incentivos etc.), dependiente del rendimiento del trabajador." Diccionario Jurídico Espasa; Fundación Tomás Moro. Pág 901. Madrid-1992.)

Como se puede apreciar, el salario posee varias modalidades de la cual hemos escogido las tres más usuales, mas, como se nos expone en el oficio donde se solicita la absolucón de la presente Consulta, el salario del Juez Ejecutor de David, recae dentro de la categoría de *salario por unidad de obra*. Comprendemos desde luego, que la intención es que el funcionario municipal que ejerza dicha función, sea diligente en el cumplimiento de las mismas, mas éste debe cumplir con las regulaciones señaladas por ese Municipio, a sus funcionarios.

En consecuencia, el apercibimiento de salario debe ser el que resulta de las condiciones generales entre Municipio, como empleador, y sus servidores, por tanto, el Juez Ejecutor debe estar sujeto a dichas condiciones; por consiguiente, permítanos sugerirle que el sistema salarial óptimo para éste tipo de funcionarios es salario mixto.

Esta sugerencia recae en que en el sistema antes señalado, conjuga tanto el salario por unidad de

tiempo (funcionarios públicos municipal), como el salario por unidad de obra; permitiendo así, poseer un funcionario en planilla regular y a la vez garantizar las diligencias que requiere su cargo; a través del salario por destajo.

En espera de haber agotado la presente, me suscribo, con la seguridad de mi consideración y respeto.

Atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/18/hf.