

Panamá, 13 de marzo de 1998.

Licenciado

ARISTIDES ROMERO JR.

Contralor General de la República

E. S. D.

Señor Contralor General:

En cumplimiento de nuestras funciones como Asesores de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer contestación a su Nota N°.158-98 D.C. de 19 de febrero de 1998, mediante la cual tuvo a bien elevar Consulta a esta Procuraduría, relacionada a: "la procedencia que los Asesores Legales de la Contraloría General de la República representen privativamente en calidad de abogados, a particulares (personas naturales o jurídicas), funcionarios o exfuncionarios públicos, en casos donde se solicitan reconocimiento de derechos, pagos o prestaciones supuestamente dejadas de pagar por la institución donde prestan o prestaron servicios, toda vez que estas prestaciones en su trámite contarán con el control, fiscalización y refrendo de la Contraloría General".

Antes de dar respuesta a su Consulta, nos permitimos hacer las siguientes consideraciones, que giran en torno a la temática planteada. En ese sentido, lo primero que debemos analizar con sumo detenimiento son las normas imperantes dentro de nuestro ordenamiento jurídico, relacionadas al tema objeto de su Consulta.

El ejercicio de la abogacía se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico, por medio de la Ley N°.9 de 1984 (V. Gaceta Oficial N°.20,045 de 27 de abril de 1984). Este cuerpo normativo, en su Capítulo III, artículo 13, titulado Incompatibilidades, expresa las materias en las cuales los Abogados que presten servicios al Estado o a los Municipios se encuentran impedidos de intervenir. Veamos.

a "Artículo 13. Los Abogados que presten servicios como funcionarios regulares, o como asesores jurídicos o consultores en cualquier dependencia del Estado o de los Municipios, o que actúen en dichas calidades bajo contrato y que, por razón de

sus funciones, tengan que expedir autorizaciones, opiniones, permisos, certificaciones, o decidir actuaciones o asuntos de cualquier naturaleza, no podrán litigar en la esfera administrativa que se relacione con sus funciones, o con el Ministerio, entidad o dependencia oficial a la que presten sus servicios.

El abogado que contravenga esta disposición será sancionado con la pena de suspensión de conformidad con lo establecido en el Capítulo V de la presente Ley". (El subrayado es nuestro).

El artículo arriba transcrito, establece de manera clara y taxativa, la prohibición que tienen los **Abogados** que prestan servicios como funcionarios regulares o como asesores jurídicos o consultores en cualquier dependencia del Estado o Municipio. No obstante, la ut supra citada norma, ***circunscribe tal prohibición, sólo ante la esfera administrativa que se relacione con sus funciones, o con el Ministerio, entidad o dependencia oficial a la cual preste sus servicios*** (entiéndase, el funcionario).

Para interpretar y aplicar la norma legal reproducida, es necesario tomar en cuenta el concepto de servidor público, consagrado en la Carta Política, y que es del siguiente tenor:

"Artículo 294. Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que reciben remuneración del Estado".

El concepto de servidor público, está determinado por la existencia de la remuneración; por otra parte, la denominación de servidor público de servidor público, se presenta con una acepción amplia, toda vez que abarca a toda persona que labore en una entidad perteneciente al Estado; es decir, a los empleados públicos en general.

Ahora bien, la Consulta supone o deja entrever, la existencia de Asesores Legales de la Contraloría General de la República, que están representando de manera privada como abogados, a particulares (***ya sean personas naturales o jurídicas***); no obstante, también se refiere a que dicha representación, en un momento determinado surtirá su trámite, previo el control, fiscalización y refrendo de la Contraloría General de la República.

Nos permitimos observar ahora, el artículo 610 del Código Judicial, que a la letra dice:

"610. Ningún servidor público, aún cuando esté en uso de licencia o se encuentre por cualquier motivo separado temporalmente del puesto, podrá ejercer poderes judiciales, administrativos ni policivos, ni gestionar en asuntos de la misma índole. Empero, pueden sustituir los poderes, revocar las sustituciones y hacer otras nuevas siempre y cuando dichos poderes hayan sido otorgados con anterioridad al nombramiento. Si el poder hubiere sido otorgado con posterioridad al nombramiento, el servidor podrá sustituir el poder, pero quedará completamente desvinculado de la representación.

Ningún Juez, ni funcionario administrativo admitirá como apoderado, vocero o patrono a los servidores aludidos; y si se cerciorare de que gestionan por medio de interpuesta persona, les impondrá la sanción que le corresponde por desacato. En esta misma pena incurrirán los servidores públicos que ejerzan la abogacía mediante cesiones simuladas de obligaciones.

Se exceptúan de la prohibición a los catedráticos de los establecimientos de enseñanza y a los servidores que, sin ejercer mando o jurisdicción, presten servicios meramente técnicos o profesionales como abogados consultores, y asesores legales, siempre que no gestionen ante la oficina o despacho al cual están adscritos.

En este caso compete al funcionario del conocimiento determinar si una persona, no obstante idónea, puede ejercer la abogacía ante su despacho" (El subrayado es nuestro).

De importancia resulta el hecho, que tanto el artículo 610 del Código Judicial como el artículo 13 de la Ley N°.9 de 1984, establecen o advierten que la única prohibición que tienen los Abogados (asesores legales), **es ejercer la profesión del derecho, ante la oficina a la cual están adscritos.**

En este mismo orden de ideas, analizaremos ahora, el artículo 79 de la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, que reza así:

"Artículo 79. Ningún servidor público de la Contraloría General podrá defender o patrocinar intereses económicos propios o de un familiar

comprendido dentro del primer grado de afinidad o segundo de consanguinidad.

La condición de servidor público de la Contraloría General **no es incompatible con el ejercicio de los cargos** docentes en el Ramo de Educación, **ni con el ejercicio de actividades profesionales** en los términos de este artículo y con las limitaciones que sobre la materia instituyen la Constitución o al Ley" (El subrayado es nuestro).

De la norma antes citada, se colige diáfamanamente, que la Ley N°.32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, no prohíbe ni restringe de manera alguna, el ejercicio de la profesión de abogado ante otras instancias, para los funcionarios de la propia institución. Dicho en otros términos, la propia excerta legal establece que los profesionales (en este caso, los asesores legales), pueden ejercer sus actividades profesionales toda vez que no existe impedimento alguno o, incompatibilidad entre éstas y la condición de servidor público de la Contraloría General.

Luego de este análisis jurídico, esta Procuraduría arriba a las siguientes **CONCLUSIONES:**

1.- Los Asesores Legales de la Contraloría General de la República, **si pueden gestionar o litigar** ante otras instancias, o ejercer la profesión de Abogados, siempre y cuando no lo hagan ante la oficina o despacho al cual están adscritos. (**Fundamento legal:** *Artículos 13 de la Ley N°9 de 1984; 810 del Código Judicial y 79 de la Ley N°.32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República*).

2.- No obstante lo anterior, esta gestión o representación privada por parte de los Asesores Legales de la Contraloría General de la República, deberá estar controlada o reglamentada, observando y cumpliendo en primera instancia las disposiciones que guardan relación al horario de trabajo, asistencia y puntualidad en la jornada laborable, previamente establecidas en el respectivo Reglamento Interno de la Institución.

Consideramos de igual manera que dicha gestión debe ser ocasional y no regular, de manera tal que ésta, no colisione o altere de forma excesiva con el horario normal de trabajo de funcionario.

Así tenemos que, por ejemplo, para el caso de los funcionarios de la Contraloría General (los Asesores Legales), que en un momento determinado requieran llevar a cabo una diligencia judicial o cualquier tipo de gestión profesional privada, deberán o podrán realizarla siempre y cuando cumplan con lo establecido en los artículos 47, 48, 53, 54 y el Capítulo VII sobre los Deberes, Derechos y Prohibiciones del Servidor Público de la Contraloría General, establecidos en el Reglamento de la Institución.

3. Es importante dejar bien claro, que ningún funcionario Asesor Legal) de la Contraloría General de la República, podrá representar o llevar a cabo gestión alguna en su propio nombre y representación, ante el control, fiscalización o refrendo de la propia Contraloría General.

En consecuencia, esta Procuraduría de la Administración es del criterio jurídico que los Asesores Legales de la Contraloría General de la República si pueden gestionar todo tipo de peticiones ante otras instancias o entidades estatales o municipales, siempre y cuando no lo hagan ante la propia Contraloría General.

En estos términos, esperamos haber atendido debidamente su solicitud.

De usted, con toda consideración y aprecio,

ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
Procuradora de la Administración

AMdeF/14/cch