

, 16 de julio de 1987.

Señor Licenciado
Carlos A. García M.
Director General
de Aduanas
E. S. D.

Señor Director General:

Doy respuesta a su atenta Nota No.701-01-840, en la cual nos formula la siguiente consulta:-

"Deseamos saber su opinión legal en relación al contenido del artículo 610 del Código Judicial, referente al presente caso que se le plantea.

El Licenciado ARIEL HERRERA, funcionario de ésta Dirección General de Aduanas, fué nombrado en la Administración Regional de Aduanas de la Zona Norte, como Asesor Legal. Posteriormente se le asignó el cargo de Sub-Administrador Regional de dicha Zona en calidad de interino.

Deseamos saber específicamente, si dicho funcionario, está o no comprendido dentro de las excepciones a la prohibición a que hace referencia la anterior excerta legal mencionada."

-o- -o- -o-

Gustosamente le expreso mi manera de pensar al respecto, previas las siguientes consideraciones:-

"Artículo 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

indole. 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 les corresponda 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 está adscritos.

En este caso compete al funcionario del conocimiento determinar si una persona, no obstante ser idónea, puede ejercer la abogacía ante su despacho."

-o- -o- -o-

La disposición transcrita instituye la prohibición de que los servidores públicos actúen como apoderados en ejercicio de la abogacía, de la que pueden extraerse las siguientes conclusiones:-

a) Se prohíbe que los servidores públicos, aun cuando estén en uso de licencia o se encuentren por cualquier motivo separados temporalmente del puesto, ejerzan poderes judiciales, administrativos o policivos, ni gestionar en asuntos de la misma índole. Se permite, sin embargo, la sustitución de poderes y otras gestiones sobre los mismos, siempre que tales poderes hayan sido conferidos antes del nombramiento para el cargo público respectivo.

b) Los Jueces y funcionarios administrativos no podrán admitir como apoderados, voceros o patronos a los servidores aludidos y podrán imponer sanciones a los que incumplan con

esa prohibición.

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

Ahora bien, con relación al caso que usted nos plantea, estimamos que al mismo no le es aplicable la excepción a la prohibición establecida en el artículo 610 del Código Judicial, porque el Lic. Herrera funge como Sub-Administrador Regional de Aduanas de la Zona Norte, interinamente. Siendo así, es un funcionario con mando y jurisdicción, razón por la cual le es aplicable la prohibición instituida por la referida norma legal mientras dure en dicho cargo.

Cabe agregar que en los instrumentos jurídicos que regulan la Dirección General de Aduanas existen disposiciones de las cuales se infiere que un Sub-Administrador Regional de Aduanas es un funcionario con mando y jurisdicción, a saber:-

a) El artículo 9 de la Ley 16 de 1979, dispone lo siguiente:-

"Artículo 9.- El director General de Aduanas para desarrollar el Sistema Operativo de las Aduanas de la República tendrá la facultad de designar Administradores Regionales de Aduanas los cuales tendrán mando y jurisdicción en sus respectivas regiones".

-o- -o- -o-

b) Los artículos 16, 17 y 19 del Decreto Ejecutivo Nº.42 de 24 de noviembre de 1983, por el cual se reorganiza la Dirección General de Aduanas, establecen:-

"Artículo 16.- Las Administraciones Regionales son los entes públicos encargados de cumplir y hacer cumplir las normas aduaneras vigentes y las instrucciones que emanen de la Dirección Nacional, supervisar los procedimientos de trabajo en las diversas unidades aduaneras de la región y coordinar las actividades a su cargo con la Autoridad Portuaria, Dirección de Aeronautica Civil, Dirección Consular y de Navas y Fuerzas de Defensa de la República de Panamá, en su nivel de competencia y jurisdicción".

-o- -o- -o-

"Artículo 17.- Las Administraciones Aduaneras estarán a cargo de Vistas Administradores,

cuyos conocimientos especializados y títulos universitarios deberán ser calificados y reconocidos por la Dirección Nacional de Aduanas, mientras se regulan los requisitos para su provisión y se desarrolla la carrera administrativa del servicio".

-o- -o- -o-

"Artículo 19.- Los Administradores Aduaneros desempeñan principalmente las siguientes funciones:

- a) Administrar el personal, los recursos y bienes en custodia asignados a su aduana y dependencias, ejerciendo su autoridad, directamente o a través de los funcionarios subalternos a los cuales podrá delegar cualquier facultad que se le otorgue excepto las de ordenar allanamientos y las de juzgamiento.
- b) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que corresponda a la actividad aduanera formulando las observaciones o reformas que a su juicio sean aconsejables.
- c) Ordenar la investigación de las denuncias por fraudes aduaneros o contrabandos; instituir las sumarias administrativas o contenciosas que corresponden y resolver conforme a la ley.
- d) Resolver en primera instancia los reclamos que los interesados presenten por valoración, clasificación o aplicación de una norma o disposición legal o reglamentaria.
- e) Supervisar la actuación de los Agentes Corredores de Aduanas, suspenderlos hasta por diez (10) días, mientras la Dirección Nacional resuelve en definitiva, cuando exista un incumplimiento de pago o una infracción a una disposición legal que lo amerite.
- f) Prohibir o reglamentar la entrada y salida de personas a naves, almace-

nes, patios o recintos aduaneros, donde haya mercancía bajo su custodia o control, sin perjuicio de las atribuciones que corresponde a otras instituciones."

-o- -o- -o-

De las normas reproducidas se colige que, por categoría y las atribuciones inherentes a su cargo, los Sub-Administradores Regionales de Aduanas encajan en la categoría de funcionarios que en nuestro ordenamiento jurídico tienen mando y jurisdicción.

Por estimarlo de importancia para la consulta bajo estudio, nos permitimos transcribir los conceptos esbozados por la doctrina y la jurisprudencia, sobre los funcionarios con mando y jurisdicción.

El licenciado Lao Santizo P. expresa lo siguiente:-

"En múltiples interpretaciones se llega a la conclusión de que funcionario con mando y jurisdicción es aquél facultado para dictar resoluciones (término genérico para distinguir providencias, autos y sentencias) y que las mismas fuesen de obligatorio cumplimiento dentro del área del cual ejercía su jurisdicción. De esta afirmación resulta que mando constituye la facultad que se le asigna al Jefe, Director o Gerente de una Dependencia o Institución de la Administración y que ampliamente la jurisdicción abarque el radio de acción, donde se aplique obligatoriamente esa resolución, esto es, cause sus efectos.

En definitiva, aunque se haga el esfuerzo por ~~superar~~ el concepto de 'mando y jurisdicción' para amoldarlo a las situaciones que presenta nuestra función pública, ello resulta incongruente. Lo recomendable es desecharlo totalmente de nuestra legislación." (SANTIZO P. Lao.- "Breves Notas de los Conceptos de Empleados Públicos, Funcionario Público, Funcionario con Mando y Jurisdicción y Autoridad en nuestra Codificación Administrativa", Boletín de Información Jurídicas, No.7, Año III, enero - junio, 1972, pág.33).

-o- -o- -o-

Por su parte, la jurisprudencia al referirse a ese tema declaró:-

"Para resolver esta consulta conviene hacer un estudio del alcance que entre nosotros tiene la frase mando y jurisdicción, que con tanta frecuencia se encuentra en nuestro lenguaje administrativo y forense.

"Tomada aisladamente y en su acepción más lata, la voz mando es sinónima de imperio, gobierno, poder y autoridad, e indica por tanto la potestad que ciertos funcionarios tienen de poner en ejecución las leyes y de imponer preceptos de carácter general, haciendo para ello uso de la fuerza pública si fuere necesario.

"El vocablo jurisdicción tiene mayor número de acepciones. Es en primer término la facultad general de gobernar y de poner en ejecución las leyes. En segundo lugar, expresa, en un sentido más específico, la facultad de administrar justicia, aceptación con la cual aparece esta palabra en el artículo 216 del Código Judicial. Indica, por último, el territorio dentro del cual se ejerce la autoridad de un funcionario o entidad política.

"Ahora bien, nuestras leyes usan algunas veces el término jurisdicción con sinónimo de mando, bien empleando aquel término aisladamente como en los artículos 778, 828 y 829, inciso 6º del Código Administrativo, o bien uniéndolo a algún otro con la conjunción disyuntiva, o, como en el caso de los artículos 22 y 59 de la Constitución y el 825, ordinal 7º del Código Administrativo.

"En cambio otras disposiciones, que son más numerosas y que parecen ser más especiales o imperativas, emplean la frase 'mando y jurisdicción para referirse a ciertos funcionarios, como el artículo 12 de la Constitución, los artículos 86, inciso 4º, y 117

del Código Judicial y los artículos 142, 186, 193, 759 y 838 del Código Administrativo. Y es evidente que en todos estos casos la voz mando está usada como sinónimo de imperio, gobierno, poder y autoridad; y la voz jurisdicción, como lo establece el artículo 143 del citado Código, indica el territorio dentro del cual se ejerce el mando.

"Cuando dice, pues, que un funcionario de la República tiene mando y jurisdicción surgen dos conceptos: 1º-Que tal funcionario tiene poder o autoridad en el ramo administrativo o en el judicial, para dictar órdenes, sentencias de general cumplimiento; y 2º- Que ese funcionario dicta sus órdenes, sentencias, autos, providencias o decretos para que tengan cumplimiento dentro de determinado territorio, fuera del cual son ineficaces". (Sentencia de 23 de Abril de 1948.- Demanda interpuesta por Benito Reyes Testa, para que se declaren ilegales las resoluciones 2592, de 1º de Noviembre de 1946 y 34, de 24 de Marzo de 1947 del Ministerio de Gobierno y Justicia). (V. DIAZ E. Manuel Antonio.- La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Panamá.- Jurisprudencia de los años 1947, 1948, Panamá, 1956, págs. 201-202).

-o- -o- -o-

Otro aspecto que debemos destacar es que el hecho de que el Lic. Herrera ocupe en forma interina el cargo de Sub-Administrador Regional de Aduanas, Zona Norte, no le resta su calidad de funcionario con mando y jurisdicción. En efecto, todo funcionario interino es aquel que suple o sustituye temporalmente la falta de otro en una función, empleo, trabajo o actividad, lo que significa que esa persona ocupará ese cargo con todos los derechos, prerrogativas, prohibiciones, etc, inherentes al mismo, mientras dure en el desempeño del mismo.

Es necesario aclarar que al Lic. Herrera, en su calidad de Asesor Legal de la Administración Regional de Aduanas de la Zona Norte, le sería aplicable lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 9 de 1984, cuyo tenor es el siguiente:-

"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, p de decidir actuaciones o asuntos de cualquier naturaleza, no podrá litigar en la esfera administrativa que se relacionen con sus funciones o con el Ministerio, entidad o dependencia oficial a la cual 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."

-o- -o- -o-

Esperando haber absuelto debidamente su consulta, queda,

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/dc.deb.