



República de Panamá

C-291

Panamá, 27 de octubre de 1997.

Secretaría de la Administración

Honorable Representante
Armando Salazar
Presidente del Consejo Municipal
del Distrito de Panamá.
E. S. D.

Honorable Presidente:

En esta oportunidad, respondo su Nota N°.CMPP/179/97, de fecha 22 de septiembre de 1997, por medio de la cual solicita a la Procuraduría de la Administración, la emisión de una opinión legal "... sobre la posibilidad de que un funcionario, que siendo abogado de profesión, y ostentando otro cargo distinto al de asesor legal o jurídico o de abogado consultor, pueda ejercer poderes y tramitar ante los tribunales de justicia ordinaria o administrativa".

Estimamos preciso iniciar nuestros comentarios señalando que, por encontrarse su Consulta fundamentada jurídicamente en los artículos 610, 611 y 721 del Código Judicial, nos conducimos preliminarmente a fijar la atención en esas normas jurídicas, para luego proceder a responder las interrogantes planteadas.

El artículo 610 del Código Judicial, dice textualmente que:

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 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 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 están adscritos.

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

Hemos resaltado tres aspectos, a nuestro concepto, determinantes en la norma antes transcrita. Pasemos a ver cada uno de ellos:

El primero, prohíbe a los servidores públicos ejercer poderes judiciales, administrativos, policiales o gestionar en asuntos de la misma índole, aun cuando se encuentren de licencia o separados del cargo por cualquier motivo de manera temporal.

Por otro lado podemos agregar, que lo que pretende la prohibición contenida en el artículo 610 del Código Judicial, es evitar que el servidor público en el ejercicio del cargo o separado de él, incluso temporalmente por licencia u otro motivo, pueda beneficiar o favorecer con su actuación o

intermediación un interés distinto al de la institución para la cual presta sus servicios.

Como segundo aspecto de importancia, destacamos en la norma la excepción referente a los catedráticos de los establecimientos de enseñanza y a los servidores que sin ejercer mando o jurisdicción, tengan a su cargo la prestación de servicios técnicos o profesionales como abogados consultores o asesores legales, siempre que no gestionen ante la oficina o despacho al cual están adscritos.

Lo anterior significa que los funcionarios públicos no mencionados en las categorías de la excepción, no pueden ejercer poderes judiciales, administrativos y policivos, ni gestionar en asuntos de la misma índole.

Finalmente, el artículo 610 del Código Judicial le atribuye al funcionario que conozca del asunto o proceso, determinar al margen de la idoneidad del abogado, si éste puede o no ejercer la profesión ante su despacho.

En consecuencia, a la infracción de la prohibición contenida en el artículo 610 del Código Judicial, el artículo 611 del mismo cuerpo legal, señala la sanción respectiva. Veamos que nos dice:

Artículo 611:

“El servidor público que ejerza la abogacía en contravención de la anterior prohibición será sancionado con la pérdida del empleo, y la persona que a sabiendas utiliza los servicios de los referidos servidores, será sancionada con multa de veinticinco balboas (B/.25.00) a quinientos balboas (B/.500.00) a favor del Tesoro Nacional, según la gravedad de la falta.”

Finalmente, el texto de la Consulta se refiere al artículo 721 del Código Judicial, que a continuación transcribimos.

Artículo 721:

“Los actos procesales no podrán anularse por causas distintas de las consagradas taxativamente en la Ley y el Juez rechazará de plano el incidente que no se funde en tales causales.

La nulidad de un acto no entraña la de los actos precedentes o posteriores que sean independientes de él.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 685, las otras irregularidades en el proceso, que la ley no erija en motivo de nulidad, se tendrán por saneadas si no se reclaman oportunamente por medio de los recursos que este Código establece.”

Con respecto a la norma anterior, podemos comentar que si bien es una norma de corte genérico, al regular tanto la nulidad absoluta como la relativa, esa norma es precisa, en el sentido de ordenar que sólo son causales de nulidad las consagradas taxativamente en la Ley, por tanto, otro hecho distinto al que la ley no le conceda tal carácter no constituirá motivo o causal de nulidad.

El artículo 721 del Código Judicial, es igualmente claro al prever que la nulidad incide únicamente sobre el acto o actuación que la entrañe, pero no sobre los anteriores o posteriores que no dependan de él.

El anterior recorrido legal, nos permite responder las siguientes preguntas:

- 1. ¿Puede todo profesional del derecho ejercer poderes y realizar las consabidas tramitaciones ante el órgano jurisdiccional o ante cualquier otra autoridad administrativa, aunque éstos estén ocupando destinos públicos distintos a los de catedráticos de establecimiento de enseñanza, asesores legales o jurídicos o abogados consultores?**
- 2. ¿De hacerlo a pesar de la expresa prohibición de la Ley, le cabría alguna sanción a ese profesional?**
- 3. ¿De ser acreedor a alguna sanción, cuál sería y quién sería el ente o autoridad que deba aplicarla?**
- 4. ¿De aplicársele al apoderado judicial la sanción del caso, habría que aplicarle la sanción correspondiente al poderdante?**

5. ¿De ser afirmativa su respuesta a la anterior pregunta, cuál sería la sanción y quién sería la autoridad competente para aplicar la misma al poderdante?

6. ¿Qué sucedería si a pesar de que la autoridad competente tuviese conocimiento de la situación hasta aquí planteada no tomara cartas en el asunto?

7. ¿Cómo debería finiquitarse los hechos presentados en esta consulta?

El artículo 610 del Código Judicial, contiene una prohibición expresa, que consiste en que ningún servidor público, aun cuando disfrute de una licencia o esté separado temporalmente de su cargo por cualquier motivo, podrá ejercer poderes judiciales, administrativos ni policivos, ni gestionar en asuntos de la misma índole; en otros términos la prohibición consiste en que los profesionales del Derecho al servicio del Estado no podrán ejercer poderes en procesos, realizar trámites o en general actuar ante la entidad o institución para la que ellos laboran, aun cuando en forma no permanente se encuentren separados de sus cargos.

Por la relación existente entre la institución y el funcionario, que viene a ser equivalente a la de trabajador y empleador; no puede sobrevenir, una relación: abogado - autoridad (judicial, administrativa o policiva), pues se rompería la correspondencia entre administración y administrado, al entrar ese funcionario en un doble rol, evidentemente lesivo a los intereses de la entidad para la que labora. Examinemos por qué.

Antes expusimos, que puede ser considerado perjudicial para el normal curso de operaciones de una institución estatal, que sus funcionarios, profesionales del Derecho, para el caso que nos ocupa específicamente, ejerzan poderes ante ella, en razón de que, como servidores públicos pueden convergir los intereses de la entidad y los que como profesionales estén llamados a defender.

En ese sentido, debe ser claro que el servidor público tiene la obligación, en primer lugar, de velar por los intereses del ente estatal, y su actuación como profesional del derecho en ejercicio privado le exige

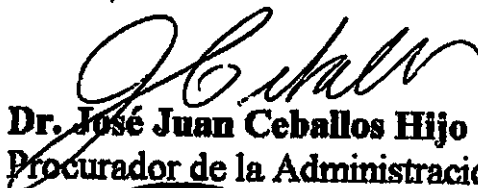
En ese sentido, debe ser claro que el servidor público tiene la obligación, en primer lugar, de velar por los intereses del ente estatal, y su actuación como profesional del derecho en ejercicio privado le exige cuidar y defender los intereses del cliente que utiliza sus servicios; por tanto es imposible ver conciliados ambos roles.

Situación distinta, es la que puede ocurrir, cuando quien actúa como apoderado, ya sea en un proceso judicial, administrativo o policivo lo hace en representación de la entidad o de quien legalmente tiene su representación legal, como sería para los efectos del Municipio, el Alcalde. Obviamente, en este evento, puede legítimamente actuar el servidor público, pues está representando a través del poder legal, a la institución.

En relación con las sanciones a quienes contravengan la prohibición del artículo 610 del Código Judicial, debe recurrirse a lo normado en el artículo 611 del mismo cuerpo legal.

Con relación a la interrogante número siete (7), nos abstenemos de emitir criterio, pues con su Consulta acompañó dos Notas que advierten su preocupación a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Arturo Hoyos y Mirtza de Aguilera, ambos ponentes de los procesos que la Alcaldesa del Distrito de Panamá, promueve contra Acuerdos Municipales, dictados por el Consejo Municipal que usted preside; por lo que esa Corporación de Justicia, oportunamente emitirá un pronunciamiento al respecto.

Atentamente,


Dr. José Juan Ceballos Hijo
 Procurador de la Administración.



JJCH/7/hf.