



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de octubre de 2023
Nota C-165-23

Honorable
María Elena Moreno De Puy
Magistrada Presidente
Tribunal Administrativo Tributario
Ciudad.-

Ref.: Potestad discrecional de los abogados que representan a la DGI, de ausentarse de las diligencias judiciales en que esta sea parte.

Honorable Magistrada:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota No.TAT-MP-176-2023, mediante la cual nos hace la siguiente consulta:

“...
Tienen los abogados llamados a asumir la representación del Estado en los procesos en que este es parte de manera general y de manera específica, los abogados que representan a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, la potestad discrecional de ausentarse de las distintas diligencias (entrega de dictamen pericia, audiencias, entre otros) o, por el contrario tienen el deber de una vez notificados, acudir a las diligencias judiciales programada por los Tribunales.
...”

Con relación al tema objeto de la consulta, esta Procuraduría es de la opinión que, los abogados que representan a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas en los procesos en que este sea parte, tienen el deber una vez notificados, de acudir a las diligencias judiciales programadas por los Tribunales, con el objetivo de garantizar la representación de los intereses del Fisco, en los procesos y procedimientos fiscales, penales y civiles; no teniendo la potestad de ausentarse de dichas diligencias, salvo en los casos que así esté sustentado mediante una causa justificada, de modo que, la omisión reiterada en tales diligencias, puede acarrearle una sanción disciplinaria de parte de la unidad nominadora.

Para fundamentar la opinión que dejamos externada en el párrafo que antecede, resulta conveniente indicar que el abogado del Estado es el servidor público que tiene encomendada la representación del mismo, así como la defensa jurídica y el asesoramiento de la Administración General del Estado, sus organismos públicos y de los órganos constitucionales ante cualquier jurisdicción, y desde este punto de vista le son aplicables los deberes de los abogados en general.

En este sentido, los abogados de la Dirección de General de Ingresos (DGI), forman parte del Ministerio de Economía y Finanzas y le es aplicable el Reglamento Interno de Trabajo de esa Institución, sobre todo en lo concerniente a los deberes y las prohibiciones.

En efecto, el Reglamento Interno de Trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución No.DS-AL-013 de 8 de noviembre de 2000¹, señala en sus artículos 94 y 97, los deberes y las prohibiciones que tienen los servidores públicos de esa institución, a saber:

"Artículo 94: DE LOS DEBERES. *Son deberes de los servidores públicos en general los siguientes:*

- 1) ...
- 4) Observar los principios morales y normas éticas, como parámetros fundamentales de orientación para el desempeño de sus funciones;
- ...
- 8) Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores que dirijan o supervisen las actividades del servicio correspondiente, siempre y cuando no contradigan los procedimientos establecidos en la Ley y no atenten contra su honra y dignidad;
- ...
- 11) Atender los asuntos de su competencia dentro de los términos establecidos en la Ley y los reglamentos;
..." (Subraya el Despacho)

"Artículo 97: DE LAS PROHIBICIONES. *Con el fin de garantizar la buena marcha del Ministerio de Economía y Finanzas, el logro de sus objetivos y el efectivo ejercicio de los derechos mencionados, queda prohibido al servidor público:*

- 1) ...
- 6) Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo;
- ...
- 11) Abandonar el puesto de trabajo sin causa justificada y sin previo aviso al superior inmediato;
- ...
- 19) Cobrar salario sin cumplir con su jornada de trabajo, salvo las excepciones contempladas en la Ley." (Subraya el Despacho)

De lo anterior se desprende, que la representación de la Dirección General de Ingresos ante el Tribunal Administrativo Tributario, es una de las funciones que le corresponde a los abogados de esa Dirección, y como tal, les es prohibido negarse injustificadamente a representarla en la entrega de un dictamen pericial o en cualesquiera otras diligencias que se realicen en ese Tribunal, porque podría reputarse como abandono del puesto de trabajo sin causa justificada, y ser sancionado por la autoridad nominadora con las medidas disciplinarias que establece dicho reglamento.

Al respecto, mediante la Resolución No.MEF-RES-2019-598 de 20 de marzo de 2019², "Por la cual se aprueba y adopta la estructura orgánica que se establece en el Manual de Organización y Funciones de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas", se le

¹ Véase Gaceta Oficial No.24,180 de 14 de Noviembre de 2000.

² Publicada en Gaceta Oficial No.28759-A de 17 de abril de 2019. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/28756-A_2019.pdf

asignan una serie de funciones a la Sección de Litigio del Departamento Jurídico Tributario de la DGI, entre las cuales se encuentran:

- “Garantizar la representación de los intereses del Fisco, en los procesos y procedimientos fiscales, penales y civiles, que no sean de cobro coactivo, en que intervenga la Dirección General de Ingresos como actora, demandada o judicialmente interesada, contestando o actuando ante la Sala Tercera, el Pleno de la Corte, o ante el Ministerio Público, según sea el caso.”
- “Promover y controlar las actuaciones en los diferentes procedimientos instaurados ante el Tribunal Administrativo Tributario o en los que intervenga la Dirección General de Ingresos como actora, demandada o interesada.”

Adicionalmente, los abogados de la Dirección General de Ingresos, tienen los deberes de los abogados en general, entre ellos, los que se encuentran citados en el artículo 215 del Código Judicial, que a la letra dice:

“Artículo 215. *Son deberes de las partes y sus apoderados:*

1. *Proceder con lealtad y buena fe en todos sus actos;*
- ...
4. *Comunicar por escrito cualquier cambio de residencia o del lugar señalado en la demanda o contestación para recibir notificaciones o citaciones, so pena de que éstas se hagan verbalmente en la dirección que conste en autos;*
5. *Concurrir al despacho del magistrado o el juez, siempre que éste lo cite y atender sus órdenes e instrucciones para el trámite de audiencias y diligencias.*
6. *Prestar al magistrado o juez su colaboración para la práctica de pruebas o cualesquier otras diligencias.” (Subraya el Despacho).*

El artículo 216 *lex cit*, erige como falta grave a la ética profesional del abogado *“la práctica de dilatar, injustificada o amañadamente, las diligencias propias de los procesos judiciales en los que actúa”*, señalando además el citado artículo que *“La reincidencia en esta falta será de conocimiento de la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia, para su debido juzgamiento y sanción”* y que *“La Corte Suprema de Justicia reglamentará dicha materia”*³.

Así mismo, el artículo 217 señala que: *“Las partes responderán por los perjuicios que causen a otra parte o a terceros con sus actuaciones procesales temerarias o de mala fe. Cuando en el proceso haya prueba de tal conducta, el juez impondrá la correspondiente condena en la sentencia o el auto que lo decida, y si no fuere posible fijar allí su monto, se liquidará en la forma prevista en el artículo 996; si el proceso ha concluido, dicho trámite se adelantará con independencia de aquél.”*

En el caso bajo examen, los abogados de la DGI deben actuar ante el Tribunal Administrativo Tributario, creado por la Ley No.8 de 15 de marzo de 2010, *“Que reforma el Código Fiscal y crea el Tribunal Administrativo Tributario”* que en su artículo 128, por el cual se modificó el artículo 1 del Decreto de Gabinete No.109 de 7 de mayo de 1970, señala las funciones que, en la vía administrativa tiene la DGI para declarar o determinar la existencia de obligaciones tributarias, su

³ No ha sido reglamentado a la fecha.

cuantía o monto total, y exigir el pago de obligaciones tributarias y determina la existencia de créditos tributarios, según corresponda, entre otras funciones.

En este sentido, la figura del abogado juega uno de los papeles más importantes en el escenario jurídico, puesto que garantiza la información, actúa como asesor, y representa a la DGI, o sea, al Estado. Por tanto, no se puede concebir tan solo, como un representante de esta Dirección, sino también como un operador del sistema jurídico, que tiene como objetivo el buen funcionamiento de la Administración de justicia.

Así entonces, desde el momento en que el abogado se le notifica de alguna diligencia, como la que señala la fecha de entrega de un dictamen pericial o de otras diligencias, como la práctica de alguna prueba o de la realización de una audiencia, el abogado designado para ese caso, le corresponde asistir a la práctica de estas diligencias, porque es parte de su trabajo y el Reglamento Interno del Ministerio de Economía y Finanzas, le prohíbe retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la prestación del servicio que le corresponde de acuerdo a las funciones de su cargo, porque esto se reputa como abuso del derecho.

Por lo tanto, desde el punto de vista disciplinario, la unidad nominadora le podrá aplicar el reglamento interno y sancionarlo por incumplir con este deber, pero para el proceso en sí, no existe una ley que expresamente prohíba, desarrolle y sanciones al abuso de ese derecho, ni siquiera el artículo 467 del Código Judicial que preceptúa lo siguiente:

"Artículo 467. Las partes deben comportarse con lealtad y probidad durante el proceso y el juez hará uso de sus facultades para rechazar cualquier solicitud o acto que implique una dilación manifiesta o ineficaz del litigio o cuando se convenza de que cualquier de las partes o ambas se sirvan del proceso para realizar un acto simulado o para perseguir un fin prohibido por la ley." (Resalta el Despacho).

Cabe mencionar que la excusa que debe dar el abogado para ausentarse de la diligencia no es verbal, sino que tiene que acreditarse por escrito (*certificado médico u otra diligencia previa, por ejemplo*), y el Tribunal podrá rechazarla si considera que es una dilación manifiesta o ineficaz del proceso.

El numeral 6 del artículo 215 del Código Judicial, previamente citado, señala como obligación de las partes⁴ y sus apoderados, el prestar al Magistrado o Juez su colaboración para la práctica de las pruebas y cualesquiera otras diligencias. Esta obligación convierte a las partes y sus apoderados en coadyuvantes de la formación del proceso, es decir, no es una facultad exclusiva del Magistrado o Juez, aunque este conduzca el proceso.

Lo anteriormente expuesto, es comprensible si se toma en consideración que el desinterés o no colaboración de las partes o sus apoderados a los requerimientos que se les realizan, se traducen en demora o retraso del desarrollo del proceso, sobre todo, cuando en muchos casos, tales diligencias dependen de la participación de las partes.

No hay que olvidar también, que el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos del Estado que laboran en las entidades del Gobierno Central, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004, en sus artículos 8 y 15, dispone la responsabilidad

⁴ El artículo 556 del Código Judicial dispone que "Todo lo que se diga de las partes, se entiende dicho de los apoderados judiciales, cuando la ley no distinga expresamente"

del servidor público de hacer un esfuerzo para cumplir cabalmente con sus deberes, y que el mismo debe sujetar su actuación a la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulen su actividad. Veamos:


“Artículo 8: Responsabilidad. El servidor público, debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir cabalmente sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un servidor público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código Uniforme de Ética.

“Artículo 15: Legalidad. El servidor público debe sujetar su actuación a la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad, y en caso de duda procurará el correspondiente. También debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche.”

En mérito de todo lo expuesto, esta Procuraduría es del criterio que, los abogados que representan a la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas en los procesos en que este sea parte, tienen el deber una vez notificados, de acudir a las diligencias judiciales programadas por los Tribunales, con el objetivo de garantizar la representación de los intereses del Fisco, en los procesos y procedimientos fiscales, penales y civiles; no teniendo la potestad de ausentarse de dichas diligencias, salvo en los casos que así esté sustentado mediante una causa justificada, de modo que, la omisión reiterada en tales diligencias, puede acarrearle una sanción disciplinaria de parte de la unidad nominadora.

En esta forma, dejamos expuesta nuestra opinión, indicándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio concluyente que determine una posición vinculante para la Procuraduría de la Administración en cuanto al tema consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/gac
C-165-23