

Panamá, 1º de septiembre de 1981

Licenciado  
Justo José Palacios B.,  
Sub Director de Asesoría Legal  
del Ministerio de Desarrollo Agropecuario,  
Santiago- Provincia de Veraguas.

Señor Licenciado:-

Avísole recibo de su atento oficio No. AL-135-81, por medio del cual me formula una consulta en relación con un recurso de avocamiento interpuesto en contra de una Resolución dictada por el señor Ministro de Desarrollo Agropecuario.

En lo esencial expresa Ud:-

"Al dársele curso al Recurso de Avocamiento anunciado y sustentado por el señor ELIAS GARCIAS ROBLES en contra de la Resolución No. ALP-20-RA, expedida por este Ministerio, se remitió las actuaciones al Despacho del señor Presidente de la República en donde se nos contestó que era improcedente dicho Recurso porque en la Ley 12 de 25 de enero de 1973 que creó el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, ni en el Código Agrario se establece específicamente, porque 'de acuerdo con el artículo 33 de la Ley No. 135 de 1943, tal como ha sido modificado, en la esfera gubernativa proceden los recursos de reconsideración y apelación, sin que éstos excluyan el de Avocamiento, en la forma que lo establezcan las leyes, decretos o reglamentos especiales', de lo cual 'se desprende que, para que haya cabida al Recurso de Avocamiento, es necesario que las normas especiales sobre entidades del Estado o materias determinadas dejen en claro que en el

89

procedimiento que ellas establecen procederá dicho recurso."

Nosotros, en lo personal, disentimos de esos conceptos, porque opinamos que el artículo 33 de la Ley 135 de 1943, tal como fuera modificado por el artículo 20 de la Ley 33 de 1946, establecen en una forma genérica la existencia de los Recursos de Reconsideración, de Apelación y de Avocamiento, sólo que este último será tramitado, en su forma, según lo establecen las leyes, decretos o reglamentos especiales. Por otra parte, si aquello se tomara como cierto, se estaría limitando el agotamiento de la Vía Gubernativa, y con ello la posibilidad de acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo."

Sobre este particular debemos exponerle lo siguiente:-

La Procuraduría de la Administración tiene, entre sus funciones, servir de consejero jurídico a los funcionarios administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que deben seguir. Así lo establece el Artículo 101 de la Ley 135 de 1943 que, a la letra, expresa:-

"Artículo 101.- El Fiscal del Tribunal servirá de consejero jurídico a los funcionarios administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que deben seguir.

Sus opiniones serán emitidas verbalmente o por escrito según la forma en que haya sido consultado".

(Debemos aclarar que la denominación Fiscal de lo Contencioso fue sustituida en 1956 por la de Procurador Auxiliar y ésta en 1972 por la de Procurador de la Administración).

Ahora bien, esta función debe cumplirse en el ámbito preciso que esta disposición delimita:-

a) La consulta debe formularla un funcionario (servidor público) administrativo;

b) Debe formularla el funcionario (servidor público)

administrativo con ocasión del cumplimiento de sus atribuciones;

c) Asimismo debe formularla el funcionario (servidor público) administrativo que va a aplicar la norma y no otro.

d) También debe versar "Sobre determinada interpretación de la Ley o el procedimiento que deben seguir". Esto es, si ya se ha decidido conforme a una interpretación o procedimiento el Procurador de la Administración debe abstenerse de emitir un pronunciamiento, pues el concepto "concejero jurídico" pierde su razón de ser entonces.

e) Otro aspecto que se debe resaltar es el concerniente a que en toda consulta se requiere del criterio del Departamento o Asesor Jurídico. El origen de este requisito está en la Circular No. 1 de 1973, emitida por el señor Procurador General de la Nación, que, en su ordinal 2o. indica:-

".....  
.....  
2o.- En aquellas Entidades Autónomas o Semi-Autónomas, o Dependencias del Gobierno Central donde existan Departamentos o asesores jurídicos, toda consulta formulada a los Agentes del Ministerio Público, deben venir acompañadas del criterio expresado por el Departamento o Asesor Jurídico respectivo, sobre el punto en consulta".

En cuanto a los criterios y principios que inspiran la técnica del asesoramiento, nuestro Despacho se limita al dictamen solicitado al efecto sin traspasar los límites de su función asesora. Por eso cuando se han producido decisiones contradictorias emanadas de dos entidades o dependencias estatales, nos hemos abstenido de actuar, porque no tenemos atribución para dirimir conflictos.

En el caso concreto que Ud. plantea observamos:-

1o.- Que ya el Ministerio de Desarrollo Agropecuario decidió conceder el recurso de amparo interpuesto;

2o.- Que se ha presentado una situación de criterios contradictorios entre el Despacho del señor Presidente de la República y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario;

3o.- Que, como lo manifestamos precedentemente, en presencia de esos dos hechos la Procuraduría de la Administración se encuentra en la imposibilidad de pronunciarse.

En consecuencia, lamentamos no poder referirnos al fondo del problema comentado.

De Ud. con toda consideración,

Ldo. Carlos Pérez Castellón  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION