

# LA ÉTICA DEL ASESOR LETRADO DE LA ADMINISTRACIÓN

## LA INDEPENDENCIA TÉCNICA COMO PODER-DEBER ÉTICO

CECILIA FAGET

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental realizar un análisis, que no pretendo sea exhaustivo pero sí reflexivo, acerca del alcance de la ética en la actitud de los profesionales asesores del Estado, como funcionarios técnicos de éste y más específicamente en la ética en la actitud y el proceder del asesor letrado de la Administración.

A modo de rápida introducción que apunte a revelar el objetivo de mi trabajo, me importa destacar casos nítidamente claros de comportamiento ético y comportamiento no ético, pasando luego a lo que puede ser calificado como una verdadera zona gris de nuestra profesión.

Es fácil distinguir, por ejemplo, el ejercicio responsable e interesado de la medicina, en el cual la relación médico paciente cobra la dimensión superior de la función, respetando los mandamientos de la misma como expresión ética de un rol, en contraste con el ejercicio irresponsable e indiferente de la medicina, en la cual la relación médico paciente se denigra a la atención a desgano, mezquina, haciendo del paciente un objeto, un número más entre otros tantos que hay que atender, como expresión no ética, denigrante del rol profesional médico. En la práctica profesional del abogado y fundamentalmente la del funcionario asesor del Estado -en la cual quiero poner foco - la distinción muchas veces no es tan nítida y nos sumerge en un área menos clara o gris, en la cual el funcionario puede encontrarse ante la enorme disyuntiva de seguir la orden del superior jerárquico, contemplando el interés del Estado o actuar estrictamente en base a las reglas jurídicas en juego, aun cuando al hacerlo afecte los intereses del Estado, disyuntiva la cual, a pesar de su relevancia, puede pasar desapercibida, sin la debida reflexión ética.

Para cumplir el objetivo de este trabajo se impone el análisis de algunos conceptos que constituyen verdaderos cimientos jurídicos sobre los cuales construir mi reflexión ética.

### 2. CONCEPTO DE ÉTICA. SU RELEVANCIA EN LOS PROFESIONALES UNIVERSITARIOS.

Compartimos con el profesor<sup>1</sup> la definición de la disciplina en estudio que da en su libro, la cual define a la ética como: *“La disciplina teórico práctica que se ocupa del obrar humano en cuanto a la bondad y/o maldad y rectitud o no de sus actos y omisiones”*.

Desmenuzando la definición, el profesor distingue los siguientes elementos o partes:

- a) disciplina teórica-práctica: no se estudia la disciplina para saber qué son las virtudes, sino para ser más virtuosos (Aristóteles- Ética a Nicómaco)
- b) se ocupa del obrar humano: se estudia el comportamiento humano, el racional y voluntario.
- c) en cuanto a la bondad o maldad y rectitud o no de sus actos u omisiones: se habla de lo bueno y lo malo, y no de lo bello y lo feo, como en la estética. Lo bueno y lo malo debe ser objetivo, estar por encima de opiniones subjetivas. En lo que refiere a la rectitud, hay que considerar si la hay respecto de la intención de la persona, lo cual se vincula con su conciencia y coherencia.

<sup>1</sup> Etcheverry, Nicolás. “Un torneo de todos: Ética en la persona, la empresa y el Estado”. Universidad de Montevideo, Montevideo, 2006, Págs. 16 a 22.

La calificación de moral de un acto debe tener siempre en cuenta, en palabras del profesor, “tres elementos: el objeto, el fin y las circunstancias”(…) “En cualquier acto u obrar humano si faltara alguno de los tres elementos o está distorsionado , entonces pueden surgir dudas o cuestionamientos de su verdadera o real bondad”.

La ética es una disciplina con fundamental relevancia en todas las áreas de la vida. Este trabajo tiene la intención de estudiarla dentro del desarrollo de la actividad del profesional universitario que trabaja para la Administración, más específicamente, el asesor letrado del Estado.

Entiendo que la ética deviene más importante aún en el desarrollo de la actividad de los profesionales que trabajan, como funcionarios públicos, dentro del Estado. Encontrados en esta situación, los profesionales universitarios, no solo deben cumplir con su profesión en forma moral, diligente y eficaz a efectos de satisfacer a sus clientes (como lo es el Estado en este caso), sino que deben cumplir su función en forma moral, diligente y eficaz a efectos de garantizar a los administrados todos los derechos que les corresponden.

Con esto quiero decir que, los asesores letrados de la Administración tienen el poder-deber de llevar a cabo sus funciones en forma ética, estos es, en rectitud con sus intenciones, en la medida en que tienen en sus manos a un “cliente”, el Estado, cuyas decisiones afectarán a la ciudadanía en general, ya sea para bien o para mal.

### 3. FUNCIÓN PÚBLICA.

La función pública puede ser definida como la actividad desarrollada por un órgano del Estado, encaminada a cumplir con sus atribuciones o fines.

La Asamblea General de la OEA, en su **legislación modelo sobre enriquecimiento ilícito y soborno transnacional** definió a la función pública como: *toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado, o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.*

Cabe agregar que la función del órgano que sea, no se agota en si misma sino que debe cumplir la misión esencial de tutelar a la comunidad en su conjunto, siendo clave para ello concebir la relación administración-administrado como relación de hecho y como vínculo jurídico de partes que en principio se hallan en términos de igualdad, siendo las prerrogativas del Estado (el Estado de Derecho) concesiones en beneficio del interés general, las cuales no permiten avasallar al administrado el cual tiene obligaciones y responsabilidades pero también derechos y garantías superiores.

El balance entre dichas prerrogativas y los derechos y garantías del administrado requieren del comportamiento correcto y ético del funcionario público.

### 4. FUNCIONARIO PÚBLICO.

La figura del funcionario público ha sido definida por nuestra doctrina más reconocida como: *“todo individuo que ejerce funciones publicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal”.*

La Asamblea General de la OEA, en su **legislación modelo sobre enriquecimiento ilícito y soborno transnacional** definió al funcionario público como: *cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.*

Por el solo hecho de incorporarse a una entidad estatal, las personas que actúan para la misma quedan investidas en un régimen jurídico que presenta muchos caracteres comunes.

En relación a las obligaciones de los funcionarios, es preciso recordar la norma fundamental que establece la Constitución en el artículo 59 de que *“El funcionario existe para la función y no la función para el funcionario”.* Este principio básico de buena organización, debe guiar toda interpretación de las normas vigentes<sup>2</sup>.

En definitiva, en la cabeza de todo funcionario público, incluidos los asesores letrados del Estado, la idea que debe subyacer es la necesidad de brindar sus servicios o ejecutar órdenes del modo más eficaz y eficiente, no pensando en su persona o exclusivamente en los intereses del Estado sino teniendo presente siempre el objetivo de acercar a la sociedad al bien común.

<sup>2</sup> Sayagués Laso, Enrique. “Tratado de derecho Administrativo” t. I, 8ª edición, FCU, Año 2002, Págs. 254, 255 y 300.

En otras palabras, considero que la función se debe a la comunidad, dentro de la cual cobra especial relevancia la figura del administrado, titular de derechos y garantías, blanco directo o indirecto del proceder ético o no de las prerrogativas funcionales.

## 5. JERARQUÍA FUNCIONAL Y SUBORDINACION.

El conjunto de órganos y funcionarios que integran cada administración pública, debe actuar coordinadamente en el cumplimiento de sus cometidos propios, como si fuera una unidad. Esa coordinación se logra centralizando la dirección administrativa de un órgano único, denominado jerarca, y haciendo depender de él los demás órganos y funcionarios. La forma en que se vinculan entre sí dichos órganos y funcionarios da origen a la jerarquía.

La centralización ha sido definida por la doctrina como un ordenamiento orgánico simple cuyo criterio determinante es el principio jerárquico. El término indica asimismo a la manera en que se vinculan y coordinan los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca, que concentra en sus manos la dirección del conjunto.

Se define a la jerarquía como la relación jurídica que vincula entre sí los órganos y funcionarios de la Administración, mediante poderes de subordinación, para coordinarlos y dar así unidad de acción al sistema.

A partir de estas definiciones se pueden desprender algunas de las principales potestades del jerarca, entre las cuales se pueden mencionar: todos los poderes de administración (dicta actos y realiza operaciones indispensables para la realización de sus cometidos), de dirección y control de la acción de los órganos y funcionarios subordinados, a fin de asegurar unidad a la acción administrativa del conjunto, entre otros<sup>3</sup>.

En definitiva, jerarquía y subordinación van de la mano. En todo sistema centralizado, basado en la jerarquía (como lo están la mayoría de nuestros poderes y reparticiones administrativas), los funcionarios y órganos están subordinados al jerarca y sus decisiones, en principio. Como veremos existen distintos matices de centralización que otorgan a los funcionarios u órganos de una administración algunos beneficios relacionados a la descentralización.

## 6. OBEDIENCIA DEBIDA. ALCANCE Y LÍMITES.

De la propia naturaleza de la actividad administrativa, que requiere una realización continua, surge el deber de los funcionarios de prestar sus servicios con asiduidad y en las oficinas que les corresponda.

Los funcionarios deben cumplir sus obligaciones en la forma determinada por las leyes y reglamentos; deben cumplir sus cometidos personalmente, poniendo de su parte la mayor diligencia posible.

Los funcionarios tienen la obligación de proceder con lealtad hacia la administración a que pertenecen, han de prescindir de toda opinión o interés político (artículo 58 de la Constitución: *“Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política”*).

En todos sus actos, los funcionarios deben moverse inspirados exclusivamente por las conveniencias públicas, dejando de lado cualquier interés personal. Ahora bien, ¿qué debemos entender por conveniencia pública? ¿Aquel que se aleje del puramente personal del funcionario, aquel que contenga el interés de la Administración únicamente, o aquel que contemple el bien común de la sociedad?; ¿o una combinación de todos?

Debe tenerse presente que, conforme con la ley 17.060, llamada Ley de Anticorrupción, se define al interés público como aquel expresado en la satisfacción de necesidades colectivas de manera regular y continua, de buena fe en el ejercicio del poder, en la imparcialidad de las decisiones adoptadas, en el desempeño de las atribuciones y obligaciones funcionales, en la rectitud de su ejercicio y en la idónea administración de los recursos públicos (artículo 20 inciso 2°).

Por tanto, conforme a esta ley, parece ser que todo funcionario de la Administración debe desempeñar su cargo con preeminencia del interés de la satisfacción de necesidades colectivas sobre cualquier otro (tanto personal como del Estado propiamente dicho)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Rotondo Tornaría, Felipe *“Manual de Derecho Administrativo”*. Edición Ampliada y actualizada. Ediciones del Foro. 2005. Pág. 66.

<sup>4</sup> Sayagués Laso, Enrique, Ob. Cit. Págs. 302, 310 y 311.

No obstante lo anterior, es claro que los funcionarios públicos, por su carácter de tales y en virtud de la organización fundamentalmente centralizada y por tanto jerárquica de nuestra Administración, deben cumplir estrictamente las órdenes y resoluciones que emanen de sus superiores jerárquicos. Esto porque el principio de la obediencia es inherente a la centralización. Este deber implica que el funcionario deberá cumplir estrictamente las órdenes y resoluciones del jerarca a fin de la realización de la función pública.

A modo de ejemplo, el Digesto Municipal de Montevideo, en su artículo D50 dispone que *“los funcionarios contraen el deber general de obediencia a las órdenes que, en materia de su competencia, les imparten sus superiores jerárquicos. Dichas órdenes constarán por escrito, si de su cumplimiento debe quedar constancia, expedirse algún resguardo, o actuar por este medio ante alguna autoridad o particulares. Cuando las órdenes sean verbales, el funcionario sin perjuicio de cumplirlas debidamente, tendrá derecho a dejar constancia escrita de las mismas y de su cumplimiento. Podrá sin embargo, observar las órdenes de sus superiores jerárquicos en caso de ser manifiestamente ilegales. Si el superior insistiera, el inferior deberá cumplirlas. Si la orden fuera legal, el inferior podrá pedir que se le imparta por escrito”*<sup>5</sup>.

Sin perjuicio de la esencialidad de la obediencia en todo sistema centralizado, parecería lógico y hasta necesario que este deber de obediencia tenga límites. El problema se materializa a la hora de determinar cuales son estos límites que creemos tan fundamentales como el mismo deber de obediencia.

Existen posiciones doctrinarias divididas en lo que refiere al tema de la relimitación de los límites. Sin embargo, la doctrina predominante suele encontrarse en posturas intermedias entre las cuales se destacan:

- a) El funcionario solamente puede examinar la orden y negarse a cumplirla cuando tiene competencia legal para juzgar su legalidad;
- b) Es admisible desobedecer la orden si importa un delito o un acto inmoral; pero si adolece únicamente de ilegalidad debe cumplirse siempre;
- c) El deber de obediencia cesa cuando la orden implica una ilegalidad flagrante o cuando configura determinados delitos;
- d) La obligación de obedecer del funcionario tiene límites; pero no pueden establecerse normas generales, siendo necesario hacer distinciones según los casos<sup>6</sup>.

Mi opinión se encuentra dentro de las referidas posturas intermedias, las cuales entiendo recogen explícita o implícitamente valores éticos. No es tarea sencilla decidir cual de ellas consideramos la más acertada. No queda duda respecto del límite a la obediencia debida en el caso de la ilegalidad flagrante, delito o cuando el funcionario tiene capacidad y facultad de controlar dicha legalidad. Es relevante a efectos del presente trabajo la postura que manifiesta como límite de la obediencia debida a aquellos actos contrarios a la moral. Considero fundamental que el funcionario público, y con mayor especialidad los funcionarios técnicos, como lo pueden ser los asesores letrados del Estado, tengan no sólo la posibilidad sino el deber de desobedecer aquellos actos de los jefes que sean contrarios a la moral. En otras palabras, el funcionario que pueda desobedecer por inmoralidad o ilegalidad del acto de su superior será capaz de cumplir y ejercer su cargo en función del bien común e interés público.

Si uno de los deberes de los funcionarios públicos consiste en observar buena conducta civil y moral, mal podría un funcionario cumplir con una orden que imparten sus superiores de carácter inmoral, en la medida en que, no solo estaría actuando en contra de la moral (y en perjuicio del bien común, para lo que se creó su función), sino asimismo, estaría incumpliendo con otros de sus deberes legales estatutarios.

Esto se vincula en importante grado con la independencia técnica como una de las formas de la centralización de la Administración, que se desarrollará en el siguiente capítulo.

## 7. SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA E INDEPENDENCIA TÉCNICA.

Dentro de las modalidades de centralización, encontramos a la denominada independencia técnica del subordinado. Dice Méndez, citado por Rotondo<sup>7</sup>: *“el dictamen o consulta, en cuanto traduce un juicio, opinión y hasta consejo del inferior tiene necesariamente que emanar de una voluntad libre, esto es, no sujeta antológicamente, al poder de mando del superior (...) se trata de discrecionalidad en lo sustantivo o de fondo, en lo que es objeto de examen del consultado que no afecta el orden jerárquico. Dentro de los órganos activos esa discrecionalidad natural existe para órganos eminentemente técnicos.”*

<sup>5</sup> [www.montevideo.gub.uy/concursos/423\\_estatuto\\_del\\_funcionario.pdf](http://www.montevideo.gub.uy/concursos/423_estatuto_del_funcionario.pdf)

<sup>6</sup> Sayagués Laso, Enrique. Ob. Cit. Págs. 313 y 314.

<sup>7</sup> Rotondo Tornaría, Ob. cit., Pág. 68.

En definitiva, dentro de un sistema jerárquico, donde un funcionario público tiene de hecho el deber de obediencia respecto de su superior en la escala, existe la posibilidad y hasta necesidad de una voluntad libre, no predeterminada ni reglada de los funcionarios, que garantice tanto la libertad de expresión y pensamiento, como la justicia para los administrados, que no están sujetos (o no deberán estarlo) a la mera intención o interés del Estado, sino que pueden confiar en la independencia de aquellos que han sido puestos al servicio de la sociedad.

En suma, si no existiera la subordinación, habría anarquía; pero, si no existiera la independencia técnica, habría autoritarismo. Solo un buen equilibrio entre subordinación e independencia técnica garantiza la democracia, justicia y derechos de los administrados.

## **8. EL PROFESIONAL UNIVERSITARIO FUNCIONARIO PÚBLICO.**

El profesional universitario puede, como es de costumbre, desenvolverse en el ámbito privado y desarrollar su profesión en éste. Sin embargo, todo profesional universitario tiene la posibilidad de escoger formar parte de la carrera administrativa y prestar sus servicios desde el Estado hacia la sociedad.

Conforme a lo anterior, el profesional universitario que escoja por la carrera administrativa, será, desde su ingreso a la Administración, un funcionario público como el resto, que deberá en todo caso ajustarse a las normas y estatutos generales.

Como veremos en los capítulos siguientes, el profesional universitario, usualmente calificable de funcionario técnico, y entre ellos los funcionarios públicos asesores letrados, si bien estarán sujetos a las órdenes de su jerarca, tendrán la independencia técnica como herramienta necesaria y fundamental a la hora de emitir opiniones libres.

## **9. EL ABOGADO COMO FUNCIONARIO PÚBLICO, DIVERSOS ROLES:**

### **a) Abogado patrocinante**

El abogado funcionario público que asuma el rol de patrocinante será aquel que defienda al Estado, ya sea como parte actora o como parte demandada, tal cual lo haría con cualquiera de sus clientes privados. Esto es, como patrocinante del Estado, el abogado asume la defensa de los intereses de su cliente, en este caso el Estado, que deberán estar por encima de los suyos o de los particulares. Como suele decirse en la jerga, el abogado patrocinante del Estado deberá “ponerse la camiseta” conforme a los intereses de éste. Lo expresado sin perjuicio de la vigencia de los límites a la obediencia debida antes referida.

### **b) Abogado asesor o asesor letrado**

El abogado asesor tiene una función muy distinta a la del patrocinante. Como lo indica su nombre este tipo de abogado asesora a su cliente, en este caso el Estado, durante el ejercicio de sus funciones, esto es, en el cumplimiento de aquellos cometidos que le fueran asignados.

El abogado asesor debe responder e intentar dar solución a aquellas dudas que se susciten en el desarrollo de la actividad pública, pero a diferencia del caso anterior, el abogado asesor no debe ya estar del lado del interés de su “cliente” sino explicarle a éste aquello que regula el derecho en el caso o situación concreta que le fuera solicitado.

## 10. LA INDEPENDENCIA TÉCNICA DEL ASESOR LETRADO Y SU RELEVANCIA

El asesor letrado, también funcionario técnico y público, tiene asimismo el deber de obediencia debida a sus superiores, pero en forma más atemperada, en virtud del contenido de sus obligaciones.

Como expresáramos, el asesor letrado tiene la obligación de informar a su cliente, el Estado, acerca de las cuestiones jurídicas que éste le consulte en el ámbito de sus funciones. No puede el asesor jurídico informar al Estado conforme a los meros intereses de éste sino que debe hacerlo en rectitud con la regla de derecho.

El asesor letrado del Estado, por tanto, puede y debe ampararse en la independencia técnica como herramienta que garantice la independencia de su opinión y saber técnico, por encima del interés personal del jerarca o del propio Estado.

Es más que relevante la necesidad de la independencia técnica del asesor letrado del Estado en la medida en que casi todas (por no decir todas) de las actitudes o decisiones con relevancia jurídica que tomará el órgano a través de su jerarca dependerán de la opinión del asesor interviniente. Y esta decisión afectará, ya sea para bien o para mal, a los administrados.

## 11. LA ÉTICA DEL ASESOR LETRADO: LA TUTELA DEL INTERÉS ESTATAL VS. LA APLICACIÓN ESTRICTA DEL DERECHO SEGÚN SU LEAL SABER Y ENTENDER. LA INDEPENDENCIA TÉCNICA COMO DEBER ÉTICO Y NO COMO MERA FACULTAD.

En múltiples ocasiones, el asesor letrado del Estado enfrenta la gran disyuntiva de seguir el interés del Estado, como su consultante, o de aplicar el derecho según su leal saber o entender. Muchas veces, ambos factores pueden ir de la mano, esto es, puede darse la situación, que el interés del Estado sea acorde al contenido de la norma aplicable al caso concreto. En este caso, no habría conflicto de carácter ético, en tanto el asesor puede cumplir con la norma según su leal saber y entender y asimismo, cumplir con el interés y aquello que busca su cliente, en este caso, el Estado.

El conflicto ético que queremos plantear, en cambio, se manifiesta cuando el interés que el Estado manifiesta al asesor letrado, en su carácter de consultante, es o bien manifiestamente contrario al derecho, o bien contrario al mismo en ciertos aspectos.

Como venimos de explicar, el asesor letrado de la Administración no cumple un rol similar al del abogado patrocinante de ésta, por el contrario, el asesor letrado debe cumplir el rol de un "juez" (en el sentido de que en su actuación debe predominar el juicio a la voluntad) a la hora de asesorar al Estado en el desarrollo de sus funciones, en términos de objetividad y estricta aplicación e interpretación de la regla de derecho.

Es por eso que entiendo que, a la hora de asesorar a la Administración, todo asesor letrado, si bien es un funcionario público sujeto a jerarquía y por tanto subordinación de las decisiones de sus superiores, tiene no solo la oportunidad y derecho sino el deber moral de actuar según su conciencia jurídica y acorde a la norma de derecho según su leal saber y entender. En otras palabras, el asesor letrado de la Administración tiene el poder-deber de acudir y ampararse en la independencia técnica como modalidad de centralización jurídica siempre que entienda que el interés del Estado no sea armonizable con la norma de derecho. Esto en tanto, como asesor jurídico, debe asegurar que la norma de derecho prime sobre todo interés privado o público, aunque ese interés sea del propio Estado. De ahí a que entienda que el rol del asesor, a diferencia del patrocinante, sea similar al del Juez, esto es, aplicar la norma de derecho en forma objetiva e independientemente de todo interés personal.

## 12. LA TUTELA DEL INTERÉS ESTATAL A TODA COSTA: CONSTRUCCIÓN DE LA TESIS FAVORABLE A ÉSTE.

Sin perjuicio de lo que venimos de decir en el capítulo anterior, la realidad nos ha demostrado que en muchas ocasiones, los profesionales universitarios que ejercen su profesión desde la Administración, y por tanto actuando como funcionarios públicos, han adoptado la tesis favorable a la tutela del interés estatal en cualquier circunstancia.

Esta tesis pretende fundamentarse en la teoría de la centralización y el principio de la jerarquía. Esto es, quienes han adoptado el rol de defensor del Estado a toda costa, consideran que su deber de obediencia está por encima de la libertad técnica y hasta de la misma norma de derecho. No entienden a la independencia técnica como un deber ético sino como un mero derecho, al cual no tienen razones suficientes al cual acudir.

Las consecuencias del incumplimiento del deber de obediencia, atemorizan en forma tal a estos profesionales que son incapaces de ponerse en una postura objetiva y analizar si la norma de derecho es aplicable al caso o no, y en definitiva, cual es la situación más justa para el caso concreto, tanto para la Administración como para el administrado.

En suma, quienes defienden la postura del Estado a toda costa, sea ésta de acuerdo a la norma de derecho según su leal saber y entender o no, tienen su fundamento en la jerarquía y obediencia debida, olvidando que la independencia técnica es un poder-deber que ajusta a derecho al propio sistema, moderando el poder en aras del comportamiento ético de la Administración.

## 13. LA APLICACIÓN ESTRICTA DEL DERECHO: EJERCICIO OBJETIVO DEL CONOCIMIENTO EN ARAS DE LA SOLUCIÓN CORRECTA DEL CASO.

A diferencia de lo que se expresó en el capítulo anterior, existe una postura diversa respecto del rol del asesor letrado frente al interés del Estado, que puede ser contrario a la norma de derecho aplicable al caso en concreto.

Esta postura, que es la que entiendo correcta, supone la interpretación y eventual aplicación objetiva de conocimientos y las reglas de derecho, con la finalidad de alcanzar la solución correcta y la más justa para el caso concreto.

En esta situación, el asesor letrado como funcionario público, asume la calidad no ya de simple subordinado de la Administración, que debe cumplir a raja tabla aquello que su superior le ordena o espera de él, sino la calidad de un subordinado calificado que aporta sus conocimientos para ala adopción de la solución correcta, procediendo éticamente y acorde a derecho.

La opinión de un asesor letrado, en ningún momento debería verse viciada éticamente en aras de la tutela del interés del propio Estado. Sería una gran ironía que el propio Estado, regulador de todas las normas de derecho, y quien en definitiva debe velar por su cumplimiento en aras del fin social, sea quien perturbe y hasta vulnere la aplicación objetiva de la norma de derecho.

La misión del asesor letrado es ajustar a derecho el poder del Estado.

De ahí que la independencia técnica sea tan necesaria y hasta calificada como un deber ético. La independencia técnica es aquello que permite que el Estado no pueda violar o vulnerar la regla de derecho que él mismo crea.

## 14. CONCLUSIONES

- a. El asesor letrado de la Administración puede adoptar dos grandes formas de actuar: o bien puede apegarse al interés del Estado y perseguirlo a toda costa, o bien puede perseguir la objetividad en la aplicación e interpretación del derecho, según su leal saber y entender.

- b. A la hora de tomar una u otra postura, será el deber y la conciencia ética de cada profesional universitario al servicio de la Administración el que determine su decisión. He aquí la importancia de los valores inculcados en la persona que trabaje para el Estado como asesor de cualquier naturaleza.
- c. La decisión que se tome, según una u otra postura es relevante desde diversos puntos de vista, en tanto involucra múltiples virtudes y valores de carácter público que afectan a toda la sociedad en su conjunto. Los valores que entran en juego, según se tome una u otra postura, son muchos y de diversa índole. Entre ellos, podemos mencionar la democracia, justicia, seguridad y hasta el propio Estado de Derecho.
- d. En línea con lo que expresara en la introducción, nuestra profesión tiene zonas grises en las cuales solo la reflexión ética señala el camino correcto. Del rigor consigo mismo depende el valor intrínseco del ejercicio de la independencia técnica. En el ejercicio del rol de asesor letrado existen infinidad de situaciones límite en las cuales la ética constituye factor determinante, ya no de la conclusión sino de la necesaria libertad para arribar a la misma. El presente nos muestra casos muy lamentables de informes complacientes, a la medida de los intereses del jerarca, facilitadores incluso de presión indebida para el cumplimiento de prestaciones debidas o incluso indebidas.
- e. La misión del asesor letrado de la Administración es ajustar a derecho el poder del Estado. De ahí que la Independencia Técnica sea tan necesaria y su ejercicio pleno sea calificado como un poder-deber ético.
- f. La conducta ética del asesor letrado es una herramienta fundamental del estado de derecho y la toma de conciencia por los abogados en ejercicio de la función pública como asesores letrados constituye una de las mayores garantías de los administrados.

## 15. BIBLIOGRAFÍA

- a. Etcheverry, Nicolás. "Un torneo de todos: Ética en la persona, la empresa y el Estado". Universidad de Montevideo, Montevideo, año 2006.
- b. Rotondo Tornaría, Felipe "Manual de Derecho Administrativo". Edición Ampliada y actualizada. Ediciones del Foro. Año 2005.
- c. Sayagués Laso, Enrique. "Tratado de derecho Administrativo" t. I, 8ª edición, FCU, Año 2002.
- d. [www.montevideo.gub.uy/concursos/423\\_estatuto\\_del\\_funcionario.pdf](http://www.montevideo.gub.uy/concursos/423_estatuto_del_funcionario.pdf)