



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 24 de abril de 2024.
Nota C-074-24

Licenciada
Teodolinda Morales A.
Ciudad.

Ref.: Impedimento o prohibición para tramitar una firma de abogados y ejercer la abogacía de manera independiente, siendo docente en el Ministerio de Educación.

Licenciada Morales:

Hacemos referencia a su escrito presentado el 16 de abril del año en curso, a través del cual solicita a este Despacho, se pronuncie respecto al impedimento o prohibición de ejercer la abogacía de manera independiente, siendo docente en el Ministerio de Educación, en los siguientes términos:

*“Laboro como Docente en el Ministerio de Educación, en condición permanente, con 27 años de servicio, turno matutino, además soy abogada. ¿Tengo algún impedimento o prohibición para tramitar mi Firma de Abogados?, ¿Tengo algún impedimento o prohibición para ejercer como abogada independiente dentro de la firma? tomando en cuenta que trabajo como funcionario pública.
...”*

Respecto al tema objeto de su consulta, debemos indicarle primeramente que, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 2000, señala que corresponde a esta Procuraduría, servir de consejera **jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto**, presupuestos que no se configuran en el caso que nos ocupa, toda vez que la misma, no guarda relación con las funciones establecidas por Ley; no obstante, nos permitimos brindarle una orientación, aclarando que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de este Despacho.

Tal como señaláramos en la Nota C-103-21 de 23 de julio de 2021, dirigida a su persona, los principios fundamentales de Derecho¹ recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos

¹ Cfr. Artículos 18 de la Constitución Política y 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000.

administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. Dicho en otras palabras, los servidores públicos sólo pueden hacer lo que la ley les permita.

En tal sentido, el artículo 302 de nuestra Constitución Política establece en su último párrafo que “los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones, a las que dedicaran el máximo de sus capacidades”; asimismo, el artículo 303 ibídem, prohíbe a los servidores públicos a “desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo”.

Con respecto a la palabra o término **“puesto”**, la Real Academia de la Lengua Española lo define de la siguiente manera:

“...
9. m. Empleo, dignidad, oficio o ministerio
Sin.: empleo, ocupación, cargo, oficio, plaza, profesión, trabajo...”

Se desprende de lo anterior, que dicho término se circunscribe o se ajusta a sus sinónimos, tales como: empleo y cargo, lo que nos permite hacer referencia al punto 3.5.1 de Las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá, que definen **“cargo”** como el: “...conjunto de tareas orientadas al logro de un objetivo. Exige la contratación de una persona, que con un mínimo de calificaciones puede ejercer de manera competente, las funciones y responsabilidades que se le asigne”...; a su vez, el punto 3.5.9 señala que existe la obligatoriedad del cumplimiento de la jornada laboral para todos los servidores públicos, a saber: “...El control de asistencia y puntualidad, está constituido por todos aquellos mecanismos establecidos en una entidad, que permiten garantizar, que los servidores cumplan con su responsabilidad de asistir al centro laboral, conforme al horario establecido en sus respectivos reglamentos...”

Como se puede observar, las normas en comento, prohíben el desempeño de puestos de trabajo de manera simultánea, teniendo así otra limitante al libre ejercicio de la profesión de abogado, por parte de un servidor público, ya que está obligado a: **desempeñar personalmente sus funciones, a las que debe dedicarle el máximo de sus capacidades**; por lo que, en opinión de esta Procuraduría el abogado dentro de la función no podrá prestar sus servicios en jornada simultánea a su horario regular de trabajo.

En adición a lo antes expuesto, el artículo 621 del Código Judicial, establece que ningún servidor público, aun 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; no obstante, se exceptúan de esta prohibición 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.

Ahora bien, debemos resaltar que esta Procuraduría, ha señalado en ocasiones anteriores² que, la libertad de la profesión u oficio, es un principio básico de nuestro ordenamiento, consagrado con carácter de derecho fundamental en la esfera de las libertades individuales, tal como lo establece el artículo 40 de la Constitución Política de la República de Panamá, cuando dispone que “Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias...”.

Igualmente, el ejercicio de las profesiones, artes u oficios puede ser limitado o restringido, únicamente a vía de excepción, cuando así lo establezca la ley, por razones de identidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotización obligatorias, tal cual indica la precitada norma.

En atención al caso que nos ocupa, el libre ejercicio de la profesión de abogado está consagrado como un derecho que tiene toda persona certificada para ejercerla, indistintamente que sea o no servidor público; no obstante, se encuentra limitado a las incompatibilidades que la ley así disponga.

Así pues, la Ley No.350 de 21 de diciembre de 2022³, que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá (*norma que derogó la Ley No.9 de 18 de abril de 1984*), establece en el artículo 12 del Capítulo III, sobre Incompatibilidades, lo siguiente:

“Capítulo III
Incompatibilidades

Artículo 12: Los abogados que presten servicio como funcionarios regulares o como asesores jurídicos o consultores en cualquier dependencia del Estado o de los municipios no podrán gestionar ante la misma entidad o dependencia oficial en la cual presten sus servicios.

El abogado que contravenga esta disposición será sancionado de conformidad con lo establecido en el Código Judicial.” (Lo subrayado es nuestro)

Se colige del artículo citado, el establecimiento de una limitante al libre ejercicio de la profesión de la abogacía respecto de los abogados que presten servicios como funcionarios regulares, o asesores jurídicos o consultores en cualquier dependencia del Estado o de los Municipios, al determinar que los mismos no podrán litigar en la esfera administrativa que se relacione con sus funciones, o con el Ministerio, entidad o dependencia oficial a la cual presten sus servicios, a expensas de ser sancionados.

² Cfr. Nota C-092-21 de 30 de junio de 2021.

³ Publicada en Gaceta Oficial No.29686-B de 21 de diciembre de 2022.

Cabe agregar, que el Decreto Ejecutivo No.246 del 15 de diciembre de 2004, “*Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central*”, dispone las normas y principios éticos que rigen la conducta de los servidores públicos.

En tal sentido, resulta oportuno señalar que el artículo 12 del referido Decreto Ejecutivo, hace alusión a la independencia de criterio que debe tener todo servidor público, de no involucrarse en situaciones, actividades o intereses que sean incompatibles con sus funciones y que conlleven a un conflicto de intereses. Veamos:

“ARTÍCULO 21: INDEPENDENCIA DE CRITERIO: El servidor público no debe involucrarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones o que conlleven un conflicto de intereses. Debe abstenerse de toda conducta que pueda afectar su independencia de criterio para el desempeño de las funciones.” (Lo subrayado es nuestro)

Además, este instrumento jurídico en su Capítulo V, sobre Impedimentos por razón de las funciones, desarrolla en su artículo 39, el concepto de “*conflicto de intereses*”, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 39: CONFLICTO DE INTERESES. A fin de preservar la independencia de criterio y el principio de equidad, el servidor público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo.

Tampoco puede dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar ni prestar servicios, remunerados o no, a personas que gestionen o exploten concesiones o privilegios o que sean proveedores del Estado, ni mantener vínculos que le signifiquen beneficios u obligaciones con entidades directamente fiscalizadas por el órgano o entidad en la que se encuentre desarrollando sus funciones. (Lo subrayado es nuestro)

Respecto a la norma transcrita, este Despacho ha sido del criterio que de ella se desprende otra limitante para todo servidor público que desee ejercer la abogacía; toda vez que el mismo deberá salvaguardar que en el ejercicio del cargo público ocupado, no exista conflicto de intereses a fin de procurar la independencia de criterio y el principio de equidad⁴.

⁴ Cfr. Nota C-163-22 de 27 de septiembre de 2022.

Conclusiones:

1. El abogado idóneo, que ocupe una posición administrativa dentro del sector público, podrá ejercer la profesión de abogado, siempre que no lo haga en la esfera administrativa que se relacione con sus funciones, con el ministerio, entidad o dependencia oficial a la cual presta sus servicios, sobre la base de lo establecido en el artículo 12 de la Ley No.350 de 21 de diciembre de 2022, que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá.
2. Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones, a las que dedicarán el máximo de sus capacidades; por lo que, éstos no podrán prestar sus servicios en jornada simultánea a su horario regular de trabajo.

De esta manera damos respuesta a su consulta, reiterándole que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-068-24

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**