



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 25 de mayo de 2022
Nota C-086-22

Licenciado
Luis A. Rodríguez S.
Ciudad.

Ref.: Impedimento para que un servidor público del Tribunal Electoral o de la Fiscalía General Electoral, pueda litigar como abogado.

Licenciado Rodríguez:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley No.38 de 31 de julio de 2000¹ “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones*” y, sobre la base que la consulta al igual que la petición y la queja administrativa, forman parte del derecho constitucional de petición, damos formal respuesta a su solicitud formulada mediante nota presentada el 18 de mayo de 2022, en este Despacho.

De igual forma es preciso mencionarle, que la orientación que brindaremos a continuación, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado, en los siguientes términos. Veamos:

- Lo que se consulta:

“¿Si un funcionario que está nombrado en el Tribunal Electoral o en la Fiscalía General Electoral, en una Posición Administrativa Permanente y es abogado idóneo, tiene impedimento para litigar como Abogado de la República de Panamá?”

Los principios fundamentales de Derecho² recogidos en nuestro ordenamiento jurídico, proponen que los mismos, constituyen el fundamento en virtud del cual todos los actos 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 constitucional establece en su último párrafo, que: “*Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones, a las que dedicarán el máximo de sus capacidades*”.

¹ Cfr. Numeral 1 del artículo 6.

² Cfr. Artículos 18 de la Constitución Política y 34 de la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000.

En este orden de ideas, el artículo 621 del Código Judicial, señala lo siguiente:

“Artículo 621. (610) 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. 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 hubiese sido otorgado con posterioridad al nombramiento, el servidor podrá sustituir el poder, pero quedará completamente desvinculado de la representación.

...

Se exceptúa 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)

Como se puede apreciar, el citado artículo establece como regla general para los servidores públicos, una limitación al libre ejercicio de la profesión de la abogacía, es decir, **la de ejercer la profesión del derecho ante la misma oficina o despacho al cual están adscritos.**

Esta Procuraduría ha señalado en ocasiones anteriores³ 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.

Atendiendo a lo anterior, tenemos que la regulación del ejercicio de la profesión de la abogacía la encontramos en la Ley No.9 de 18 de abril de 1984, modificada por la Ley No.8 de 16 de abril de 1993, que en su artículo 13 establece lo siguiente:

³ Cfr. Notas C-092-21 de 30 de junio de 2021 y C-103-21 de 23 de julio de 2021.

“CAPÍTULO III INCOMPATIBILIDADES

Artículo 13: Los abogados que presten servicios como funcionarios regulares, o como asesores jurídicos o consultores en cualquier dependencia del Estado o de los Municipios o que actúen en dichas calidades bajo contrato y que, por razón de sus funciones, tengan que expedir autorizaciones, opiniones, permisos, certificaciones o de decidir actuaciones o asuntos de cualquier naturaleza, **no podrá 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.**

El abogado que contravenga esta disposición será sancionado con la pena de suspensión de conformidad con lo establecido en el Capítulo V de la presente Ley.” (El resaltado es nuestro)

Se colige del artículo citado, que los abogados que presten servicios como funcionarios regulares, entre otros, no pueden 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.

Dadas las condiciones que anteceden, resulta oportuno señalar que en atención a las reglas de hermenéutica legal establecidas en el artículo 14 del Código Civil, las cuales establecen que cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en diversas leyes, se preferirá la disposición de la ley especial sobre la materia que se trate, por lo que en el caso que nos ocupa, la norma aplicable sería el ya citado artículo 13 de la Ley No.9 de 1984, modificada por la Ley No.8 de 1993, por ser la norma especial que regula el ejercicio de la abogacía.

Por último, debemos indicarle que esta Procuraduría se ha pronunciado anteriormente sobre este tema, al absolver consultas similares al Alcalde del Distrito de Bocas del Toro, al Secretario Ejecutivo de Administración de Justicia del Municipio de La Chorrera, a la Fiscal Adjunta de la Fiscalía Anticorrupción, a la Licenciada Maribel Yanelis Samaniego (Particular), a la Señora Lia Hernández, Representante Legal del Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (Particular) y a la Licenciada Teodolinda Morales (Particular) entre otros, criterios éstos que pueden ser ubicados en nuestro sitio web (<http://www.procuraduria-admon.gob.pa>), bajo las notas C-093-15 de 15 de septiembre de 2015, C-SAM-028-19 de 23 de octubre de 2019, C-SAM-025-2020 de 11 de septiembre de 2020, C-SAM-033-2020 de 23 de octubre de 2020, C-074-21 de 28 de mayo de 2021 y C-103-21 de 23 de julio de 2021.

Conclusiones:

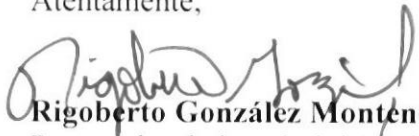
1. Somos de la opinión que un abogado idóneo, que ocupe una posición administrativa dentro del sector público podrá **ejercer la profesión de abogado, siempre que no lo haga en la esfera administrativa que se relacione con sus funciones, con el ministerio, entidad o dependencia oficial a la cual presta sus servicios**, sobre la

base de lo establecido en el artículo 13 de la Ley No.9 de 18 de abril de 1984, modificada por la Ley No.8 de 16 de abril de 1993, que regula el ejercicio de la profesión de la abogacía.

2. Ante la situación planteada, es igualmente necesario reiterar el principio constitucional y legal que establece que 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 interrogante, reiterándole que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-082-22

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

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

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