



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 23 de julio de 2021  
C-103-21

Licenciada  
**Teodolinda Morales A.**  
Ciudad. -

**Ref.: Prohibición para ejercer la abogacía por parte de un servidor público dentro de la misma entidad en la cual labore**

Licenciada Morales:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N°.38 de 31 de julio de 2000 “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 s/n de 28 de junio de 2021, en los siguientes términos:

- Lo que se consulta:

“¿Un servidor público con una posición permanente en una entidad del Estado (Docente en el Ministerio de Educación), que además sea abogado y se desempeñe como independiente, contraviene el Código de Ética Profesional y las leyes panameñas, si interpone un recurso en defensa de sí mismo o en defensa de otro, ante la misma entidad en la que labora?”

Primeramente debemos manifestarle, que el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N°38 de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, 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 concreto, presupuestos que no se configuran en este caso, toda vez que quien consulta no es un funcionario público, no obstante, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, brindaremos una orientación la cual no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; por consiguiente a manera orientativa y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos. Veamos:

Los principios fundamentales de Derecho<sup>1</sup> 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.

Esta Procuraduría ha señalado en ocasiones anteriores<sup>2</sup> 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.

Ahora bien, atendiendo a lo anterior, tenemos que la regulación del ejercicio de la profesión de la abogacía la encontramos en la Ley N°.9 de 18 de abril de 1984, modificada por la Ley N°.8 de 16 de abril de 1993, que en su artículo 13 establece lo siguiente:

### “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)

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

<sup>2</sup> Cfr. Nota C-092-21 de 30 de junio de 2021.

Se colige del artículo citado, que los abogados que presten servicios como funcionarios regulares, o asesores jurídicos o consultores en cualquier dependencia del Estado o de los Municipios o que actúen en dichas calidades bajo contrato, 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.

En este orden de ideas, destacamos lo que establece el artículo 621 del Código Judicial, veamos:

“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 limitación al libre ejercicio de la profesión de la abogacía para aquellos abogados que laboran para el Estado, **la de ejercer la profesión del derecho ante la misma oficina o despacho al cual están adscritos.**

Esta Procuraduría se ha pronunciado anteriormente sobre este mismo tema, al absolver consultas 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) y a la Señora Lia Hernández, Representante Legal del Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (Particular), criterios que pueden ser ubicados en nuestro sitio web (<http://www.procuraduria-admon.gob.pa>), bajo los números de 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 y C-074-21 de 28 de mayo de 2021.

Ahora bien, debemos señalar que el Decreto Ejecutivo N°305 de 30 de abril de 2004, por el cual se aprueba el Texto Único de la Ley N°47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica de Educación, con numeración corrida y ordenación sistemática conforme fue dispuesto por el artículo 26 de la Ley N°.50 de 1 de noviembre de 2002, establece en sus artículos 194 y 199, lo siguiente:

“**ARTÍCULO 194.** Toda sanción dispuesta en contra de un miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación será dictada por escrito en forma de resolución, y deberá expresar claramente los motivos de ella, los fundamentos legales y su carácter específico. Tal resolución deberá ser comunicada al interesado por el funcionario que la dicta, por el órgano regular.

Al interesado se le conceden veinticuatro (24) horas desde el momento de la notificación para que apele, si lo desea, ante el superior respectivo. Contado desde la fecha de la notificación, el interesado dispone de ocho (8) días para sustentar su apelación.

Aquellos maestros que presten servicios en lugares apartados debe dársele ocho (8) días para que apelen de la resolución o quince días más para que aporte las pruebas de su defensa.”

“**ARTÍCULO 199.** Tanto en el conocimiento de un caso de primera instancia como en la apelación o revisión, **el interesado podrá gestionar su defensa personalmente o por medio de cualquier persona que designe...**”

De los artículos transcritos, se entiende que todo miembro del personal docente o administrativo del Ramo de Educación al cual se le aplique una sanción, podrá gestionar su defensa de manera personal o por medio de cualquier persona que éste designe, por lo tanto, el interesado cuenta con 24 horas desde el momento de la notificación para que apele, si lo desea, ante el superior respectivo y con 8 días contados desde la fecha de la notificación para que sustente su apelación; sin embargo, para aquellos que presten servicios en lugares apartados, la norma establece que se le deberán otorgar 8 días apelar la resolución o 15 días más para que aporten las pruebas de su defensa.

**Conclusiones:**

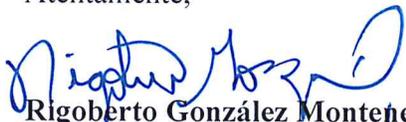
1. Un docente del Ministerio de Educación, tanto en el conocimiento de un caso de primera instancia como en la apelación o revisión, puede gestionar su defensa personalmente, en virtud de lo establecido en el artículo 199 del Decreto Ejecutivo N°.305 de 30 de abril de 2004, por el cual se aprueba el Texto Único de la Ley N°.47 de 24 de septiembre de 1946, Orgánica del Ministerio de Educación; por lo tanto, al no existir ningún impedimento para que éste pueda tramitar su defensa de manera personal, dicha actuación no contraviene el Código de Ética, ni la normativa legal vigente.

De igual forma es preciso advertir, que conforme a lo establecido en la norma arriba citada, el educador no requiere ser abogado para defenderse así mismo en la vía gubernativa; sin embargo, no podrá de ninguna manera, representar a otro servidor público dentro de su circunscripción.

2. Nótese que el servidor público (*docente*) al que usted hacer referencia en su consulta, además de ser abogado, se desempeña como “*independiente*”; en ese sentido debemos advertir que, de interponer éste un recurso en defensa de otro servidor público de la institución, estaría infringiendo las normas legales vigentes, toda vez que la incompatibilidad establecida en el artículo 621 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 13 de la Ley N°.9 de 18 de abril de 1984, modificada por la Ley N°.8 de 16 de abril de 1993, la cual limita el libre ejercicio de la profesión de la abogacía, prohíbe que éstos puedan 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.

Esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/mabc

*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: [procadmon@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:procadmon@procuraduria-admon.gob.pa) Página Web: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)*