



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de agosto de 2024

Nota C-160-24

H.D.

Ernesto Cedeño

Diputado de la República

Circuito 8-4

Ciudad.

Ref.: Si un diputado puede dictar capacitaciones remuneradas por instituciones del Estado, fuera del horario de trabajo como parlamentario.

Honorable Diputado Cedeño:

Me dirijo a usted en ocasión de su nota AN/EC/DMR/No. DR 054 de 30 de julio de 2024, recibida en este Despacho, el 1 de agosto del año en curso, mediante la cual eleva la siguiente consulta:

“... si un servidor como diputado, puede además dictar seminarios o capacitaciones remuneradas por instituciones del Estado, fuera del horario dónde estoy ejerciendo como parlamentario.

A mi juicio si podría, seguir desempeñar tal función, tal y como lo prevé el artículo 158 de la Carta Magna.

La capacitación la podría hacer por medio de una empresa que tengo desde antes en que fui electo como diputado que se dedica a las capacitaciones y en dónde yo soy el que las dicto, a través de una contratación que consagra el principio constitucional de licitación de que habla el artículo 226 ibíd., (por los medios diversos de selección de contratista que reza la ley de contratación pública) o como persona natural, porque es una docencia.

Como quiera que quiero ajustarme al tenor constitucional en mis acciones, es por lo que le pido su orientación en la presente consulta.”

A. Cuestión Previa

Antes de proceder a dar contestación al tema y objeto de análisis de la consulta planteada, precisa atender de manera objetiva lo siguiente:

- De los límites de la Procuraduría de la Administración, como intérprete del Texto Constitucional.

De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, “interpretar” es explicar o declarar el sentido de algo y principalmente el de un texto. De manera concordante, el reconocido periodista y

escritor español, Manuel Ossorio y Bernard, en su obra diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, igualmente define la "Interpretación", como la "*Acción y efecto de interpretar, de explicar o declarar el sentido de una cosa*". Referida al Derecho, la interpretación busca establecer o aclarar el verdadero sentido de una norma jurídica, o lo que es lo mismo, explicarla, esclarecer su sentido y alcance; o resolver las contradicciones o imprecisiones aparentes que la afecten, como ejercicio dirigido aplicar el Derecho.

Si bien es cierto que la interpretación de una norma jurídica (*común*) tiene como finalidad mediata, su aplicación correcta y precisa, en un caso particular por los tribunales jurisdiccionales; no lo es menos que, dada la naturaleza misma de la Constitución y sus particularidades (*en tanto instrumento jurídico-político que establece los límites y atribuciones del poder político ejercido por los órganos del Estado como garantía del Estado de Derecho, que en tal sentido define el modelo de vida social*) su interpretación no puede escapar de esta peculiaridad y ello justifica que su interpretación deba ser diferente a la de la norma común.

De allí que la Constitución puede y suele ser interpretada por los sujetos que la aplican (*v.g., los jueces, agentes del Ministerio Público, los abogados o ciudadanos en general*). Sin embargo, aun cuando cualquier persona pueda ser capaz de interpretar un texto normativo, incluso el texto constitucional, la posición de algunos de ellos reviste un carácter preponderante, en atención a las atribuciones constitucionales que detentan.

En este sentido es menester precisar que, si bien el numeral 5 del artículo 220 del Texto Fundamental, le atribuye al Ministerio Público la función de servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos y, en ejercicio de dicha atribución le es dable a esta Procuraduría emitir opiniones no vinculantes sobre la interpretación y aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico panameño (incluyendo las de rango constitucional); ahora bien, no debe perderse de vista que conforme lo dispone el numeral 1 del artículo 206 constitucional, la Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales la guarda de la Constitución; previendo asimismo que las decisiones de la Corte en ejercicio de dicha atribución son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

Por consiguiente, este Despacho estima preciso aclarar que la opinión que por este medio externamos en respuesta a su solicitud, se emite sin pretensión alguna de constituir un criterio definitivo sobre el tema, materia que es de competencia exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Expresado en otras palabras, la opinión que ha de emitirse, parte del siguiente supuesto: si bien todo funcionario, como toda persona pueden interpretar la Constitución Política de la República, se ha de tener presente, que de acuerdo a nuestro sistema de control de constitucionalidad, el intérprete último como guardiana de la supremacía constitucional, lo es la Corte Suprema de Justicia, Pleno.

Así las cosas, en atención a lo anterior y, por la importancia del tema objeto de su consulta, nos permitimos en esta ocasión, ofrecer la siguiente opinión de manera objetiva, sin que ello signifique de modo alguno, que este Despacho, entrará a la interpretación de la norma constitucional *ut supra*. Veamos:

Un aspecto de esencial importancia que debemos considerar primeramente, es el que hace referencia a los principios cardinales que todo servidor público debe observar, en el ejercicio de sus funciones dentro de nuestro derecho interno. A saber:

A. Marco Constitucional:

“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”

B. Marco legal (Ley No.38 de 31 de julio de 2000):

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad ...” (Lo subrayado es nuestro)

Estos principios fundamentales de derecho, 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, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

I. Del tema consultado:

El artículo 158 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece entre otras cosas, que:

“Los Diputados no podrán hacer por sí mismos, ni por interpuestas personas, contrato alguno con Órganos del Estado o con instituciones o empresas vinculadas a este, ni admitir de nadie poder para gestionar negocios ante esos Órganos, instituciones o empresas.

Quedan exceptuados los casos siguientes:

- 1. Cuando el Diputado hace uso personal o profesional de servicios públicos o efectúe operaciones corrientes de la misma índole con instituciones o empresas vinculadas al Estado.*
- 2. Cuando se trate de contratos con cualesquiera de los Órganos o entidades mencionados en este artículo, mediante licitación, por sociedades que no tengan el carácter de anónimas y de las cuales sea socio un Diputado, siempre que la participación de este en aquellas sea de fecha anterior a su elección para el cargo.*
- 3. Cuando, mediante licitación o sin ella, celebran contratos con tales Órganos o entidades, sociedades anónimas de las cuales*

no pertenezca un total de más de veinte por ciento de acciones del capital social, a uno o más Diputados.

4. *Cuando el Diputado actúe en ejercicio de la profesión de abogado ante el Órgano Judicial, fuera del período de sesiones o dentro de este mediante licencia concedida por el Pleno de la Asamblea Nacional."*

Se desprende del artículo transcrito, los siguientes aspectos de importancia:

- a) La norma establece una incompatibilidad respecto de aquellos actos o situaciones que no pueden realizar o ejecutar los Diputados, durante el período de ejercicio de su función, constituyéndose en la pieza cardinal, dentro de la actividad legislativa; toda vez que las mismas, determinan la diferencia entre el interés público, al cual sirve el Diputado, y su interés privado o personal;
- b) Los actos de contratación estatal se encuentran vedados a los Diputados, incorporándose de manera expresa la contratación o el apoderamiento directo e indirecto; por lo tanto, en atención a la situación concreta del actual ejercicio de un cargo, todo aquello que resulta incompatible con la función, por mandato del ordenamiento, asume la forma de prohibición;
- c) Se constituyen un número plural de excepciones, relacionadas con las siguientes condiciones:
- c.1. Las contrataciones para el uso de servicios públicos; es decir, aquellas operaciones normales o corrientes en materia de servicios públicos, que pueden efectuar los Diputados con empresas privadas o instituciones vinculadas al Estado;
- c.2. Los contratos adjudicados mediante licitación a sociedades que no tengan el carácter de anónimas, de las cuales el Diputado es socio y bajo la condición de que éste tenga participación en la sociedad con fecha anterior a la elección;
- Debemos resaltar que esta excepción constitucional proclama, exige y asume, un régimen legal reglamentario transparente de los procesos licitatorios en sede de contratación estatal; toda vez que de lo contrario, el precepto constitucional podría decaer en graves situaciones de utilización del cargo y la dignidad de Diputado para beneficio o en defensa de los intereses de la sociedad a la cual se pertenece con anterioridad a la elección;
- c.3. La contratación mediante licitación o sin ella, de sociedades anónimas en las cuales, no pertenezca más del 20 % de acciones del capital social a uno o más Diputados;
- c.4. El ejercicio de la profesión de abogado ante el Órgano Judicial, fuera del período de sesiones o dentro de éste, mediante licencia previamente concedida por el Pleno de la Asamblea Nacional.

II. Conclusión:

Sobre la base de las consideraciones anteriores expuesta, este Despacho es de la opinión que los actos de contratación pública, se encuentran vedados para todos los Diputados de la República y, no

podrán realizar contrato alguno con órganos del Estado, instituciones o empresas vinculadas a este, de manera directa o indirecta, a no ser que se cumpla con alguna de las excepciones establecidas en el Artículo 158 de la Constitución Política.

Es por lo anterior, que esta Procuraduría no comparte el criterio jurídico plasmado en su consulta, cuando sostiene que: "La capacitación la podría hacer por medio de una empresa que tengo desde antes en que fui electo como diputado"; toda vez que a nuestro juicio, los contratos que fueren concedidos mediante licitación pública a sociedades que no tengan el carácter de anónimas y de las cuales el Diputado es socio, deben haberse adjudicado con fecha anterior a dicho estatus de servidor público, en atención al numeral 2 del referido Artículo 158.

De esta manera damos respuesta a su consulta, reiterándole que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Monteregro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-142-24