

Panamá, 28 de diciembre de 2004.

Doctor
GUSTAVO GARCÍA DE PAREDES
Rector de la Universidad de Panamá
E. S. D.

Señor Rector:

En uso de las facultades contenidas en los artículos 220, numeral 5 de la Constitución Política y 6 numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, procedo a dar respuesta a su nota número 1453-2004 de 18 de noviembre de 2004, por medio de la cual tuvo a bien elevar consulta jurídica referente a la **viabilidad del ejercicio de la abogacía en la Universidad de Panamá, por parte de funcionarios y docentes que laboran a tiempo completo.**

Según se explica en la consulta la situación es la siguiente: en la actualidad se da el hecho de que docentes que laboran a tiempo completo, en la Universidad de Panamá, asumen la representación legal de particulares que presentan reclamos, quejas y recursos contra esa institución. Es por ello, que la Dirección de Asesoría Jurídica, con fundamento en el artículo 13 de la Ley 9 de 18 de abril de 1984, así como el artículo 621 del Código Judicial, considera que para estos funcionarios y/o Docentes a tiempo completo, existe un conflicto de intereses cada vez que representan a un particular que tenga reclamos contra esa casa de estudios superiores.

Para atender a su solicitud, debemos observar el contenido de los siguientes artículos:

Artículo 40 de la Constitución de la República de Panamá:

“Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, pretensión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes”

La libertad de profesión y oficio es un principio fundamental y de carácter universal de gran significación en nuestro ordenamiento jurídico, porque representa el respeto de uno de los derechos individuales plasmado en el artículo 40 mencionado.

Este artículo representa la regla general para el ejercicio libre de cualesquiera profesión u oficio en la República de Panamá, pero puede ser limitado o restringido únicamente, cuando así lo disponga una ley .

En efecto, excepcionalmente por mandato escrito es que se puede restringir el libre ejercicio de una profesión arte u oficio en la República de Panamá, pero la disposición que lo prohíba tiene que fundamentarse en razones de idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotización obligatoria, tal como lo dispone el artículo 40 de nuestra Carta Magna.

En el caso que nos ocupa, el ejercicio de la profesión de abogado (a) está regulado por la Ley 9 de 18 de abril de 1984, reformada por la Ley 8 de 16 de abril de 1993. En su Capítulo III, artículo 13, titulado **“Incompatibilidades”**, cuyo tenor es el siguiente:

“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 podrán litigar en la esfera administrativa que se relacione con sus funciones, 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.”

Esta disposición enmarca de manera clara una limitación al libre ejercicio de la profesión de abogado, a aquellos profesionales del derecho, idóneos que presten sus servicios **como funcionarios regulares** (nombrados permanente) o como asesores jurídicos (sean permanentes, transitorio o contingente) o consultores (por contrato) en cualquier dependencia del Estado o Municipio, **restricción que se circunscribe a la esfera administrativa que se relacione con sus funciones, o con el Ministerio, entidad o dependencia oficial en la cual preste sus servicios.**

En adición a lo anterior, consideramos pertinente definir el sentido y alcance que tiene la citada disposición, a través de la definición del concepto de servidor público, consagrado en el artículo 294 de la Constitución Política. Veamos:

*“Artículo 294. Son servidores públicos las personas nombradas temporalmente o permanente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, **entidades autónomas** y semiautónomas; y en general, las **que reciben remuneración del Estado.**” (El resaltado es nuestro)*

De la citada norma podemos extraer, que el concepto de servidor público es amplio, pues, sólo el hecho de recibir remuneración del Estado, hace la diferencia entre personas que laboren en el sector público con las que laboran en el sector privado, incluyendo a las personas que laboran en la Universidad de Panamá como docentes.

Por lo anterior, en virtud de lo estipulado en el artículo 13 de Ley 9 de 1984, todo profesional del derecho que labore en una entidad pública ejerciendo un cargo, sea este permanente, transitorio, contingente o por contrato y reciba remuneración del Estado **no** puede ejercer la profesión de abogado en el **ámbito administrativo que se relacione con sus funciones, con entidades oficiales en la cual preste sus servicios.**

Igualmente es aplicable a estos casos el artículo 621 del Código Judicial, que dispone :

*“Artículo 621(610). **Ningún servidor público, aún cuando esté en uso de licencia o se encuentre por cualquier motivo separado temporalmente del puesto, podrá ejercer poderes judiciales, administrativo ni policivos, ni gestionar en asuntos de la misma índole.** Empero pueden sustituir*

poderes, revocar las sustituciones y hacer otras nuevas siempre y cuando dichos poderes hayan sido otorgados con anterioridad al nombramiento. Si el poder hubiera sido otorgado con posterioridad al nombramiento, el servidor podrá sustituir el poder, pero quedará completamente desvinculado de la representación.

Ningún Juez, ni funcionario administrativo admitirá como apoderado, vocero o patrono a los servidores aludidos; y si se cerciorare de que gestionan por medio de interpuesta persona, les impondrá la sanción que les corresponda por desacato. En esta misma pena incurrirán los servidores públicos que ejerzan la abogacía mediante cesiones simuladas de obligaciones.

Se exceptúan de la prohibición a las catedráticos de los establecimientos de enseñanza y a los servidores que, sin ejercer mando o jurisdicción, presten servicio 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.” (El resaltado es nuestro).

Como se aprecia, este artículo advierte como limitación al libre ejercicio de la profesión, a abogados que laboren para el Estado, **la de ejercer la profesión del derecho ante la misma entidad pública donde trabajan como servidor público.**

En atención a lo contenido en la Constitución, y en el Código Judicial, concluimos que los servidores públicos (docentes o administrativos) de la Universidad de Panamá, cualesquiera sea su categoría o condición laboral, se les está prohibido categóricamente, ejercer la abogacía ante la misma dependencia estatal, en la cual laboran, en este caso, la Universidad de Panamá por disponerlo así la legislación vigente.

Así mismo es importante aclarar que su gestión, representación privada o ejercicio de la profesión de abogado podrá ejercerla ante otras instancias y dependencias públicas o jurisdiccionales, siempre y cuando cumpla con su horario de trabajo, asistencia y puntualidad en el cumplimiento de sus funciones como servidor público de la Universidad de Panamá.

De este modo dejo absuelta la interesante consulta, reiterándole mi consideración y respeto,

Atentamente

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/1041/hf.