



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 5 de junio de 2026.
Nota C-082-26

Señor Procurador:

Ref.: Viabilidad jurídica de la prestación de servicios profesionales a firmas de abogados o a contratistas, por parte de servidores públicos de la Contraloría General de la República, en asuntos relacionados con contratos del Estado.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta al Oficio No.71-26, presentado el 19 de mayo de 2026 ante Procuraduría, a través del cual la licenciada **THALÍA PALACIOS GUTIÉRREZ**, Fiscal de Circuito de la Fiscalía Anticorrupción, eleva un número plural de interrogantes relacionadas con la viabilidad jurídica de la prestación de servicios profesionales, a firmas de abogados o a contratistas, por parte de servidores públicos de la Contraloría General de la República (*Abogados, fiscalizadores, ingenieros civiles, asesores económicos*), en asuntos relacionados con contratos del Estado.

Con relación al tema objeto de la consulta, he de iniciar señalando que, la libertad de profesión u oficio, es un principio básico de nuestro ordenamiento positivo, 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 Panamá¹, conforme al cual: *“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...”*. (Énfasis suplido)

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

En el caso específico de los profesionales al servicio de la Contraloría General de la República (entiéndase, abogados, auditores, economistas, contadores, financistas u otros), el artículo 79 de la Ley No.32 de 8 de noviembre de 1984 *“Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”*, dispone lo siguiente:

“Artículo 79. Ningún servidor público de la Contraloría General podrá defender o patrocinar intereses económicos propios o de un familiar comprendido dentro del primer grado de afinidad o segundo de consanguinidad.

Licenciado
Luis Carlos Manuel Gómez Rudy
Procurador General de la Nación
Ciudad.

La condición...

¹ Cfr. Nota C-092-21 de 30 de junio de 2021.

La condición de servidor público de la Contraloría General **no es incompatible** con el ejercicio de los cargos docentes en el Ramo de Educación, ni **con el ejercicio de actividades profesionales en los términos de este artículo y con las limitaciones que sobre la materia instituyen la Constitución o la Ley.**” (Énfasis suplido)

Como es posible apreciar, de acuerdo con la disposición legal citada, los profesionales que sean funcionarios de la Contraloría General de la República, **pueden ejercer su actividad profesional, con sujeción a las limitaciones que establecen la Constitución Política, la Ley y la citada excerta**; misma que, únicamente, les prohíbe defender o patrocinar intereses económicos propios o de un familiar comprendido dentro de los grados de parentesco que la propia norma señala.

En este sentido, de conformidad con el último párrafo del artículo 302 del Texto Fundamental, “los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones, a las que dedicarán el máximo de sus capacidades”; asimismo, el artículo 303 ibídem, prohíbe a los servidores públicos “desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo”, debiendo entenderse que la citada norma constitucional, alude a “puestos”, según su sentido natural y obvio, refiriéndose así a todo “empleo, dignidad, oficio o ministerio”, conforme a la definición que ofrece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, fuente ésta que, además, contempla la palabra “cargo”, entre otras, como sinónimo de dicho término.

Sobre el particular, las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá, adoptadas mediante el Decreto N°214-DGA de 8 de octubre de 1999, definen en su acápite 3.5.1 el término “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”...; e igualmente, del acápite 3.5.9 de dicho documento, se infiere que la jornada laboral es de obligatorio cumplimiento para todos los servidores públicos, en tanto dispone en el literal “a”: “...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 es posible apreciar, la normativa en comento, prohíbe el desempeño de puestos de trabajo de manera simultánea al ejercicio de un cargo público; lo que constituye una limitante al libre ejercicio profesional, en tanto obliga al funcionario a cumplir su jornada laboral de manera puntual y a ejercer las funciones y responsabilidades que se le asignen personalmente, dedicando a ellas el máximo de sus capacidades.

Cabe anotar en este punto que, la Contraloría General de la República incide en diversas etapas y aspectos de la actividad contractual del Estado, por conducto de los servidores públicos (Abogados, contadores, economistas, ingenieros civiles, arquitectos, agrimensores, entre otros) adscritos a las unidades organizativas a las cuales corresponde ejecutar las funciones que en esa materia, le atribuyen la Constitución y la Ley; así lo hace, por ejemplo, al participar en los actos de selección de contratistas de las entidades gestoras, al refrendar los contratos públicos y sus modificaciones, dando así vida jurídica a tales actos, al realizar los avalúos requeridos para la disposición o adquisición de bienes muebles o inmuebles; igualmente al actuar como beneficiario

y depositario de las fianzas que deban emitirse en las contrataciones públicas, al absolver consultas sobre la constitución, presentación, ejecución y extinción de las mismas o al ejercer el seguimiento y control de la vigencia de tales garantías. (Cfr., numerales 2, 4 y 7 del artículo 280 de la Constitución Política; artículo 363 de la Ley de Presupuesto; artículos 93 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020; Guía de Fiscalización N°1 “Del Acto Público”, aprobada mediante el Decreto N°513-DFG emitido por el Contralor General de la República)

Del mismo modo, la Contraloría puede incidir en la gestión y vida jurídica de los contratos del Estado, al fiscalizar aspectos como la gestión de cobros o cuentas institucionales relativas a contratos y órdenes de compra; al intervenir mediante la firma del servidor público autorizado en la liquidación; al realizar auditorías sobre contratos y órdenes de compra a fin de recuperar posibles lesiones patrimoniales al Estado a través de la Fiscalía de Cuentas; al presentar demandas de inconstitucionalidad o nulidad contra contratos que estime violatorios de la Constitución o de la Ley; o al emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementarios o extraordinarios, con la finalidad de incorporar recursos al Presupuesto General del Estado para atender, por ejemplo, cuentas por pagar de vigencias expiradas. (Artículos 121, 128, 129 del Texto Único de la Ley N°22 de 2006; artículos 137, 138, 139 y 188 del Decreto Ejecutivo N°439 de 2020; numerales 2, 4 y 10 del artículo 11 de la Ley N°32 de 1984, modificado por la Ley N°351 de 22 de diciembre de 2022 y Guías de Fiscalización N°3 “De los Contratos” y N°5 “Del pago de contrataciones al crédito”, aprobadas mediante el Decreto N°513-DFG emitido por el Contralor General de la República).

De ahí que, en adición a lo hasta aquí señalado, debe entenderse que el ejercicio profesional que de manera independiente realicen aquellos profesionales que a la vez sean servidores públicos, que desempeñan funciones como abogados, fiscalizadores, ingenieros civiles, asesores económicos u otros, en la Contraloría General de la República, se encuentra sujeto, además, a la normativa legal que regula cada una de estas profesiones, así como a los códigos de conducta (Códigos de Ética) que de acuerdo a tales normativas les fuesen aplicables.

Vale destacar que, en el caso específico de los profesionales del derecho al servicio del Estado, **existen normas legales que limitan la posibilidad de que éstos representen intereses o tramiten en la misma entidad pública en la cual laboran.**

En el sentido anotado, 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.

En concordancia, la Ley No.350 de 21 de diciembre de 2022, 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...

² Publicada en Gaceta Oficial No.29686-B de 21 de diciembre de 2022.

“
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.”

Como es posible advertir conforme al artículo citado, los abogados que presten servicios como funcionarios regulares, o asesores jurídicos o consultores en cualquier dependencia del Estado o de los Municipios, **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.**

Lo hasta aquí anotado permite a esta Procuraduría concluir, en respuesta a lo consultado, que los funcionarios de la Contraloría General de la República, **pueden ejercer su actividad profesional, de manera independiente, con sujeción a las limitaciones que establecen la Constitución Política y la Ley;** lo que implica que éstos:

1. Tienen prohibido el desempeño de puestos de trabajo de manera simultánea al ejercicio de su cargo público; estando así obligados a cumplir a cabalidad su jornada laboral y a ejercer las funciones y responsabilidades que se le asignen personalmente, dedicando a ellas el máximo de sus capacidades;
2. Tienen prohibido *defender o patrocinar intereses económicos propios o de un familiar comprendido dentro de los grados de parentesco que la propia norma señala;* y
3. Se encuentran sujetos, además, a la normativa legal que regula el ejercicio de su respectiva profesión, así como a los códigos de conducta (Códigos de Ética) que de acuerdo a tales normativas les resulten aplicables.

Antes de finalizar, es necesario recordar respetuosamente el contenido de la Circular No. PA/DS/SCAJ-001-25 de 21 de enero de 2025, dirigida a todas las dependencias del Estado, en la que se informó respecto del requisito legal obligatorio, establecido en el artículo 6 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, en el sentido que toda consulta elevada a la Procuraduría de la Administración, debe venir acompañada del criterio jurídico respectivo, salvo que no cuente con asesor jurídico, situación que tampoco se dio en la consulta.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/dc
C-075-26

c.c. **Licda. Thalía Palacios Gutiérrez**
Fiscal de Circuito de la Fiscalía Anticorrupción
Ministerio Público