



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 11 de septiembre de 2020
C-SAM-25-2020

Licenciado
Senia Lezcano.
Fiscal Adjunta de la Fiscalía Anticorrupción
E. S. D.

Ref. Asesor de Junta Comunal ejerciendo la profesión de abogacía en proceso seguido en la Casa de Justicia de Paz.

Licenciada Lezcano:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Oficio N° 5134/202000003458/an/sl de 2 de septiembre de 2020, recibido en este despacho el 2 de septiembre de 2020, a través del cual consulta a esta Procuraduría respecto a "Si un funcionario que ejerce el cargo de Asesor en una Junta Comunal de Belisario Porras, distrito de San Miguelito, puede ejercer la profesión de abogacía, en representación de particulares, dentro de un proceso seguido en la Casa de Justicia Comunitaria de Paz del corregimiento en el que labora."

Damos respuesta a su interrogante, en atención a lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, en concordancia con el artículo 277 de la misma excerta legal, que establece que le corresponde a las entidades públicas y privadas proporcionar colaboración eficaz y completa a los requerimientos que formulen los agentes del Ministerio Público en cumplimiento de sus funciones.

Consideración Previa.

Previo al concepto de esta Procuraduría, estimamos oportuno aclarar a la entidad consultante que, no existe en el ámbito municipal y con ello sus normas complementarias regulación específica al tema objeto de su consulta; sin embargo, al darse dicha situación, el artículo 13 del Código Civil establece que "Cuando no haya Ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicaran las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales del derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana", por lo que, a falta de una normativa específica dentro del régimen municipal que regule dicha situación por parte de un funcionario, se utilizará el Código Judicial, en específico los artículos 621 y 622.

En este sentido, este Despacho atendiendo a sus interrogantes, es del criterio, que las personas nombradas en las Juntas Comunales, en el cargo de abogados, asesores legales y/o consultores legales, pueden gestionar o ejercer la profesión de abogado, a nivel administrativo, **siempre que no lo haga en la esfera administrativa que se relacione con sus funciones**, es decir, con la Alcaldía, Consejo Municipal y particularmente en las Casas de Justicia Comunitaria de Paz e Ingeniería Municipal, a la cual prestan sus servicios.

Fundamentos de Derecho que apoyan nuestra opinión:

En relación con lo anterior, los artículos 621 y 622 del Código Judicial contemplan las excepciones en aquellos funcionarios que sí pueden ejercer la abogacía, siempre y cuando no sea en su misma esfera donde prestan sus servicios; y, de darse la falta puede recaer en la pérdida del empleo

Así tenemos que el artículo 621 del Código Judicial establece lo siguiente:

“Artículo 621. Ningún servidor público, aun cuando esté en uso de licencia o se encuentre por cualquier motivo separado temporalmente fuera del puesto, podrá ejercer poderes judiciales, administrativos ni policivos, ni gestionar en asuntos de la misma índole. Empero, puede 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.

Ningún Juez, ni funcionario administrativo admitirá como apoderado, vocero o patrono a los servidores aludidos; y 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 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”. (El resaltado es nuestro).

Por otro lado, si un funcionario incurre en la conducta señalada por el artículo antes citado, la sanción se encuentra contemplada en el artículo 622 del Código Judicial, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 622. El servidor público que ejerza la abogacía en contravención de la anterior prohibición **será sancionado con la pérdida del empleo**, y la persona que a sabiendas utiliza los servicios de los referidos servidores, será sancionada con multa de veinticinco balboas (B/.25.00) a quinientos balboas (B/.500.00), a favor del Tesoro Nacional, según la gravedad de la falta”.

En este orden de ideas y a modo de orientación, esta Procuraduría se ha pronunciado en casos similares en relación al ejercicio de la abogacía por parte de servidores públicos, como por ejemplo:

“... ”

Por otra parte, el artículo 302 del cuerpo 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”**; asimismo, el artículo 303 del texto constitucional, prohíbe a los servidores públicos **“desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo”**.

De igual manera, el artículo 843 del Código Administrativo, expresa que **“ningún empleado público podrá ejercer poderes ni patrocinar, directa o indirectamente, reclamaciones que rocen con intereses nacionales o seccionales”**. En concomitancia con este precepto legal, el artículo 621 establece que ningún servidor público, aún cuando esté en uso de licencia o se encuentre separado del cargo, podrá ejercer poderes judiciales, administrativos o policivos, ni gestionar asuntos de la misma índole, exceptuando de esta prohibición a los servidores que, sin ejercer mando o jurisdicción, prestan servicios meramente técnicos o profesionales **como abogados consultores y asesores legales, siempre que no gestionen en la oficina o despacho al cual están adscritos**, señalando su último párrafo, que le compete al funcionario del conocimiento determinar si un abogado que es servidor público puede ejercer la abogacía ante su despacho.

Adicionalmente, la Ley 9 de 18 de abril de 1984, reformada por la ley 8 de 1993, que regula el ejercicio de la profesión de abogado en Panamá, señala en su artículo 13, que los abogados que presten servicios como **funcionarios regulares**,

o como asesores jurídicos 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 legales, permisos, certificaciones, o decidir actuaciones o asuntos de cualquier naturaleza, **no podrán litigar en la esfera administrativa que se relacione con sus funciones, o con el Ministerio, entidad o dependencia oficial a la cual prestan sus servicios.**" (Ver Consulta C-93-15 de 15 de septiembre de 2015)

Con fundamento en las normativas expuestas, concluimos de acuerdo al caso que nos ocupa, las personas nombradas en las Juntas Comunales, en el cargo de abogados, asesores legales y/o consultores legales, pueden gestionar o ejercer la profesión de abogado, a nivel administrativo, **siempre que no lo hagan en la esfera administrativa que se relacione con sus funciones**, es decir, con la Alcaldía, Consejo Municipal y fundamentalmente en las Casas de Justicia Comunitaria de Paz e Ingeniería Municipal, a la cual prestan sus servicios, sobre la base de que el Municipio, como organización política autónoma, no sólo está constituida por la Alcaldía, quien en la figura del alcalde ejerce la administración municipal, sino por el Consejo Municipal, que ejerce la función legislativa dentro de dicha organización, además de las Casas de Justicia de Paz que administran justicia administrativa de policía, e Ingeniería Municipal, que tiene que ver con los aspectos de policía urbana. (Cfr. Artículos 232 de la Constitución Política y 1 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, Ley 16 de 17 de junio de 2016).

Le adjuntamos para su conocimiento copia de las Consultas C-93-15 de 15 de septiembre de 2015 y C-SAM-28-19 de 23 de octubre de 2019, en la cual la Procuraduría de la Administración emitió criterio en dos casos similares en relación al ejercicio de la abogacía por parte de servidores públicos.

Esperando de este modo haber satisfecho su inquietud, quedamos de usted.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/ap