



República de Panamá
Presidencia

Panamá, 25 de octubre de 2022
Nota No. DS-044-2022

ASAMBLEA NACIONAL
SECRETARÍA GENERAL
Crispiano Adames
25/10/2022 17:35PM

Honorable diputado
Crispiano Adames
Presidente de la Asamblea Nacional
E. S. D.

Señor diputado presidente:

Me dirijo a usted, actuando en ejercicio de la facultad que me confiere el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el párrafo primero del artículo 169 del mismo Texto Fundamental, en ocasión de devolver a esa augusta Cámara, sin haber sido sancionado, el Proyecto de Ley 809, **Que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá**, habida cuenta que, como resultado del análisis a las opiniones recibidas por parte de la Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría de la Administración, durante el periodo que la Constitución Política concede al Ejecutivo para su examen, surgen reparos que me permiten objetar de manera parcial, por inconvenientes, sus artículos 3, 6, 8, 19, 36 y 37, en base las consideraciones que me permito expresar a continuación.

Poco más de tres décadas han transcurrido desde la fecha que el Consejo Nacional de Legislación dictó las condiciones para el ejercicio de la profesión de Abogado en la República de Panamá, con lo que se abrigó el concepto que desde sus inicios esta ley establecería y buscaría la mejor formación de un profesional del derecho que cumpliera con todas las cualidades enmarcadas dentro de dicho instrumento normativo. Así pues, se entendió que el pilar fundamental en el que se sustentaría el ejercicio de la profesión de abogado, tendría que ser un instrumento o código de ética, que constituiría la principal fuente normativa y, por ende, los estándares de conducta y las reglas del juego que debe respetar todo jurista al ejercer su profesión.

Esta primera ley, es decir, la Ley 9 de 1984, estaba compuesta de cuarenta y tres artículos, distribuidos a su vez en seis capítulos, a saber:

- Capítulo I. Condiciones para el ejercicio de la profesión de Abogado.
- Capítulo II. Ejercicio ilegal de la Abogacía.
- Capítulo III. Incompatibilidades.
- Capítulo IV. Protección al ejercicio de la Abogacía.
- Capítulo V. Procedimiento y Sanciones y,

- Capítulo VI. Disposiciones Finales.

Al realizar un análisis retrospectivo al artículo 1 de la citada ley, pude observar que era necesario, para ejercer la profesión de abogado, poseer certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia y, además, ser miembro del Colegio Nacional de Abogados. Hoy día, esto ya no es así, dado que, mediante el Fallo de 24 de junio de 1994, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la frase: "*Colegio Nacional de Abogados*", bajo el criterio de que, con ello, se le imponía a los abogados la obligación de pertenecer a una determinada asociación para poder ejercer la profesión de abogado en Panamá, aunque la Constitución otorga a todos los abogados la libertad de escoger la asociación profesional a la cual desean unirse.

Habiendo señalado lo anterior, debo destacar que el Proyecto de Ley 809 de 2022, mantiene y reorganiza en gran medida los aspectos que regulan el ejercicio de la abogacía en Panamá, previamente estatuidos en la Ley 9 de 1984, reformada por la Ley 75 de 2015, la Ley 23 de 1997 y la Ley 8 de 1993.

Desde esa perspectiva, debo indicar que el cambio fundamental que introduce el Proyecto de Ley 809, es que incluye como requisito para obtener la idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado, el haber aprobado un examen cimentado en conocimientos éticos y prácticos, sobre la base de un temario confeccionado por la Sala Cuarta, de Negocios Generales, de la Corte Suprema de Justicia.

Con relación a este requisito, he de manifestar que, al observar los parámetros adoptados por otras jurisdicciones a nivel de Latinoamérica, países como Costa Rica, México y Colombia adoptaron con este requisito la aprobación de un examen para obtener la idoneidad para el ejercicio de la abogacía, fundamentados en el hecho de que no sólo se evalúan los conocimientos jurídicos, sino también sus aptitudes morales y éticas, a diferencia de Guatemala, Paraguay y Chile, en donde aún no se contempla la adopción de tal medida.

En el caso de Chile, país que actualmente establece como requisito para optar por el título de abogado, el haber cumplido satisfactoriamente una práctica profesional de seis meses en las Corporaciones de Asistencia Judicial, a través de la Ley 7.855-1944, se eliminó la realización de un examen habilitante ante la Corte Suprema, al ponerse en duda la inutilidad o redundancia de esta, frente a cinco años de estudios en universidades, en donde los estudiantes son sometidos a exámenes orales y escritos. Por ello, se estimó como injusto el hecho que la Comisión Examinadora pudiese determinar en un lapso breve, si el postulante tiene o no los conocimientos necesarios para poder ejercer la carrera, lo cual puede ser evaluado por la universidad dentro de los cinco años que comprende la carrera; se cuestionó a la comisión referida por carecer de aptitudes académicas y por la desconfianza que generó respecto a las capacidades, fines y responsabilidades de aquellas en la formación del estudiante, toda vez que es el Estado quien otorga a las mismas la labor de formación académica superior de los estudiantes y luego la desconoce, al entregarle a un organismo ajeno decidir acerca de su competencia y moralidad.

Tales cuestionamientos no son ajenos a nuestro país, por lo que soy del criterio que, en consonancia con la realización de un examen para obtener la idoneidad para el ejercicio de

la abogacía, que mejore la calidad del profesional del Derecho, se hace necesario revisar aspectos como el pensum académico y la duración de la carrera, en las Facultades de Derecho de las distintas Universidades sean homogéneos para todas.

Hechas estas acotaciones iniciales, paso a explicar los argumentos que sustentan las inconveniencias de los artículos previamente señalados.

A. De la objeción, por inconveniencia

1. Se objetan, por inconvenientes entre sí, los artículos 3 y 6, que dicen así:

Artículo 3. La Sala Cuarta, de Negocios Generales, de la Corte Suprema de Justicia será la encargada de aplicar el examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía conforme a un temario previamente establecido y a los parámetros que se establezcan por Acuerdo de la Sala Cuarta. Para su aprobación, será exigible un puntaje mínimo previamente establecido.

En caso de que el aspirante no apruebe el examen, podrá presentarse a las convocatorias siguientes.

Las convocatorias para el examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía se realizarán, por lo menos, tres veces al año.

El examen no tendrá costo alguno.

Artículo 6. Toda persona que considere tener derecho a obtener certificado de idoneidad para ejercer la abogacía deberá dirigir su solicitud por escrito a la Corte Suprema de Justicia y acompañar las pruebas previstas en el artículo 2. La Corte Suprema de Justicia, **dentro de los quince días siguientes, decidirá la solicitud** y, si la resolución fuera favorable, expedirá al peticionario el correspondiente certificado.

*El texto resaltado es nuestro.

Mi reparo en relación con este artículo se centra en el plazo que le impone a la Corte Suprema de Justicia para pronunciarse con respecto a la solicitud de certificado de idoneidad y la desconexión material que existe con lo dispuesto en la última parte del artículo 3 en lo que atañe al establecimiento de un periodo fijo para la convocatoria a la realización del examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía.

Dicho de otra forma, no resulta claro si el solicitante puede presentar su petición de certificado de idoneidad en cualquier tiempo, o si la Corte Suprema de Justicia debe pronunciarse en el plazo establecido en el artículo 6, indistintamente de la realización del examen profesional de que trata el artículo 3.

2. Se objeta, por inconveniente, el artículo 8, que lee así:

Artículo 8. Incurrirá en el **delito de ejercicio ilegal de la abogacía:**

1. La persona que no cumpla con lo establecido en el artículo 1, se anuncie o se haga pasar como abogado u ofrezca servicios personales que requieran la

- calidad de abogado o gestione sin autorización legal.
2. El funcionario judicial, del Ministerio Público o administrativo a quien se le compruebe que directamente o por interpuesta persona realice gestiones que impliquen ejercicio de la abogacía.
Se exceptúan a los estudiantes graduados en Derecho, quienes podrán actuar como voceros en los casos previstos en la norma.

El reparo que hago a esta disposición se centra en la utilización de la frase “delito de”, en su parte inicial y el contenido de su numeral 2 que, a mi juicio, invade la esfera de la legislación penal y puede generar una confusión, ya que según puedo advertir, más adelante, su artículo 11 establece que las infracciones por ejercicio ilegal de la abogacía se tramitarán conforme lo dispone el Código Penal en el Capítulo IV de su Título XI, donde aparece tipificado como delito el ejercicio ilegal de una profesión.

Este capítulo del Código Penal contiene un solo artículo, cuya redacción aparece en los siguientes términos:

Artículo 381. Quien ejerza una profesión para la cual se requiere idoneidad o habilitación especial, sin haberla obtenido, será sancionado con prisión de dos a cinco años.

El análisis a la disposición transcrita y su contraste con el contenido del artículo objetado me permiten arribar a la conclusión de que el empleo de la frase “delito de ejercicio ilegal de la abogacía” es un error, pues no existe en la legislación este tipo penal especial, sino uno general, que se refiere al ejercicio ilegal de una profesión. Pero, además, este artículo crea en su numeral 2, una nueva conducta típica y antijurídica, imputable exclusivamente a los funcionarios judiciales, administrativos o del Ministerio Público, relacionada con la disposición antes citada del Código Penal, pero fuera del contexto de este marco jurídico.

3. Se objeta, por inconveniente, el artículo 19, que señala lo siguiente:

Artículo 19. La Corte Suprema de Justicia, teniendo en cuenta la naturaleza, gravedad y modalidad de la falta, los antecedentes personales y profesionales del infractor, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiera lugar, podrá aplicar las siguientes sanciones disciplinarias:

1. Amonestación privada, que consiste en la represión personal y por escrito formulada al abogado infractor.
2. Amonestación pública, que consiste en la publicación de la sanción impuesta en uno o más medios de comunicación escritos de circulación nacional durante tres días consecutivos.
3. Suspensión del ejercicio de la abogacía de uno a tres años.
4. **Suspensión del ejercicio de la abogacía por un término mayor de tres años.**

Las sanciones establecidas en los numerales 3 y 4 serán aplicables si no mediara sentencia ejecutoriada de tribunal competente aplicando una pena accesoria de iguales efectos.

En los casos de los numerales 2, 3 y 4, la sanción será comunicada a todos los despachos del Órgano Judicial, del Ministerio Público y a las oficinas de la Administración pública.

* El texto resaltado es nuestro.

Mi reparo a esta disposición está dirigida particularmente a los numerales 3 y 4, cuya redacción presta a confusión, toda vez que no se indica cuándo, ni por qué debe aplicarse la suspensión del ejercicio de la abogacía de uno a tres años o por más de tres años, de ahí que si la intención perseguida por el legislador es disponer una penalidad más elevada con respecto al infractor reincidente entonces resulta necesario mejorar la redacción de estos numerales, estableciendo una gradualidad conforme a la gravedad de la infracción.

4. Se objetan, por inconvenientes, los artículos 36 y 37, que leen así:

Artículo 36. La resolución en virtud de la cual se suspenda o **cancela** el certificado de idoneidad se le dará publicidad, tanto en la Gaceta Oficial como en un diario de circulación nacional, y se darán instrucciones a la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia para que el nombre del abogado sea eliminado del Registro de Abogados, mientras dure la sanción.

Artículo 37. El abogado a quien se le hubiera **cancelado** el certificado de idoneidad podrá ser rehabilitado por la Sala Cuarta, de Negocios Generales, de la Corte Suprema de Justicia, a petición de este, si se dan las siguientes condiciones:

1. Que haya transcurrido un lapso no menor de las dos terceras partes del tiempo de la sanción impuesta, y
2. Que, a juicio de la Sala Cuarta, de Negocios Generales, de la Corte Suprema de Justicia, aparezca demostrado que la conducta observada por el sancionado revela su completa rehabilitación moral para reingresar a la profesión.

La decisión se emitirá dentro de los treinta días siguientes a la práctica de las pruebas decretadas de oficio o a solicitud de parte, durante los términos que prudencialmente señale la Corte Suprema de Justicia sin que excedan de treinta días.

Mi reparo respecto a estos dos artículos se funda en que la sanción de cancelación del certificado de idoneidad no se encuentra establecida en el artículo 19, como una de las sanciones disciplinarias que puede aplicar la Corte Suprema de Justicia, al abogado infractor de las disposiciones contenidas en el Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Colegio Nacional de Abogados, lo que resulta ajeno al principio de tipicidad de la infracción que debe estar presente en cualquier norma de carácter sancionatorio que sea aplicable en la vía penal o administrativa.

B. Conclusiones.

En mi opinión este Proyecto de Ley contiene varios aspectos positivos que vale destacar, como lo es el establecimiento de sanciones para aquellas personas que, sin contar con la idoneidad profesional, se anuncien o se hagan pasar como abogados. De igual forma, la incompatibilidad con el libre ejercicio de la profesión que pudiera estar presente en el caso

de abogados que presenten sus servicios como funcionarios regulares o como asesores jurídicos o consultores en cualquier dependencia del Estado o los municipios y litiguen en la esfera administrativa con las entidades en que presten sus servicios.

Así mismo, destacamos la prohibición a los Notarios Públicos de protocolizar u otorgar documentos basados en minutas que no estén elaboradas y firmadas por abogados, al igual que la prohibición del ejercicio de la abogacía por intermedio de sociedades anónimas u otras de carácter mercantil.

No obstante lo anterior, he de insistir en la revisión de los artículos objetados por inconvenientes, a fin de garantizar que la nueva ley que regule el ejercicio de la profesión, sirva también al propio abogado y le dignifique.

En atención a las consideraciones anteriormente expresadas, me veo obligado a objetar parcialmente, por inconveniente, el presente Proyecto de Ley, **Que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá**, por lo que lo devuelvo a la Asamblea Nacional con la finalidad que esa augusta cámara proceda a la consideración y análisis de los reparos ya expresados previamente.

Reciba honorable diputado presidente, las muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,



Laurentino Cortizo Cohen
Presidente de la República