



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de agosto de 2026
Nota C-125-26

Señor Director General:

Ref.: Cómputo de tres meses de servicio de voluntario en el sector público para la obtención del certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado ante la Corte Suprema de Justicia

Nos dirigimos a usted en esta ocasión, en atención a la Nota 1958/DG/ATTT de 31 de julio de 2026, mediante la cual solicita a este Despacho, nuestra opinión jurídica respecto del cómputo de tres meses de servicio voluntario en el sector público, para la obtención del certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado, ante la Corte Suprema de Justicia.

I. Del Principio de legalidad.

Debemos iniciar señalando que este principio fundamental de derecho, recogido en nuestro ordenamiento jurídico (art. 18 constitucional y art. 34 de la Ley No.38 de 2000), constituye el fundamento conforme al cual todos los actos administrativos deben someterse a las leyes, y según el cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse de acuerdo con la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, el servidor público solo puede hacer lo que la ley le permita.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que *"el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración."* (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Magister
NICOLAS BREA KAVASILA
Director General
Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre
Ciudad.

Es importante...

Es importante primeramente señalar, que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá ha exteriorizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales referentes al principio de estricta legalidad, destacando su finalidad y señalando lo siguiente: “...Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados.¹”

II. De la Ley No.500 de 24 de noviembre de 2025, el Acuerdo No.417 del 4 de marzo de 2026 y la Resolución Administrativa No.293-2026 del 1 de junio de 2026.

Con la promulgación de la Ley No.500 de 24 de noviembre de 2025², “*Que modifica y deroga artículos de la Ley 350 de 2022, que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá*”, se modifican los artículos 2, 3 y 9 y se deroga el artículo 5 de la Ley No.350 de 2022, los cuales implementan la obligatoriedad del examen de barra, permitiendo al estudiante elegir una de tres alternativas para optar por idoneidad.

En este sentido, la precitada ley introduce tres opciones, como señalamos anteriormente, para la obtención del certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado, tal como quedó establecido en el numeral 4 del artículo 2, que reza de la siguiente forma:

“Artículo 2. La Corte Suprema de Justicia solo otorgará certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado, a quien reúna los siguientes requisitos:

...

4. Haber cumplido con al menos una de las siguientes opciones:
 - a. Aprobar el examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía, en el cual se calificará la capacidad analítica en temas jurídicos del aspirante. Se aplicará a quienes inicien la carrera de Derecho después de la promulgación de esta Ley.
 - b. Publicar su tesis en una revista indexada o especializada, como opción de graduación.
 - c. Prestar servicio voluntario por tres meses en despachos y juzgados del Órgano Judicial y del Ministerio Público, así como en instituciones públicas que cuenten con oficinas de asesoría legal.”

Se desprende de lo anterior, que el literal “c” del precitado artículo, señala una nueva modalidad que no aparecía en el Texto de la Ley No.350 de 2022, la cual consiste en que el aspirante puede elegir la opción de prestar servicio voluntario por un término de tres meses, ya sea en un despacho del Órgano Judicial o del Ministerio Público, así como prestar sus

servicios...

¹ Sentencia de 10 de julio de 2019 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

² Ley que regula el ejercicio de la abogacía.

servicios en otras instituciones públicas que cuenten con oficinas de asesoría legal.

En concordancia con lo anterior, por medio del Acuerdo No.417 de 4 de marzo de 2026, la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, con el propósito de ordenar, sistematizar y facilitar la aplicación de las disposiciones concernientes a la certificación de los abogados idóneos, aprueba el Procedimiento de Certificación e Identificación de Abogados Idóneos y subroga el anterior Acuerdo No.1156-2023 de 8 de junio de 2023.

En este precitado Procedimiento, se proyectan diferentes opciones legales para obtener el certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado en la República de Panamá, entre estas se encuentra la Prestación de servicio voluntario, que en el literal “c” establece lo siguiente:

“ c. Prestación de servicio voluntario

Las personas que opten por la prestación de servicio voluntario deberán acreditar un periodo mínimo de tres (3) meses de servicio no remunerado en despachos o juzgados del Órgano Judicial, del Ministerio Público o en instituciones públicas que cuenten con oficinas de asesoría legal.

Para tales efectos, deberán aportar una certificación firmada por el jefe del despacho o dependencia correspondiente, en la que conste el tiempo de servicio voluntario prestado y las funciones realizadas.-

... ”

Desde esta perspectiva, es importante señalar, primero, el periodo mínimo de tres (3) meses que deberá cumplir la persona que preste el servicio voluntario; y, segundo, la certificación por parte del jefe de despacho que acredite lo anterior para obtener el certificado de idoneidad.

Es importante aclarar que el precitado Acuerdo establece el procedimiento a seguir para prestar servicio voluntario en los despachos judiciales del Órgano Judicial, mas no así en instituciones públicas que cuenten con oficinas de asesoría legal; por lo que corresponderá a cada institución del Estado regular o adoptar el procedimiento del precitado Servicio Voluntario no remunerado.

Como respuesta a lo anterior, se publica en la Gaceta Oficial No.30589 A del día 13 de agosto del presente año la Resolución Administrativa No.293-2026 del 1 de junio de 2026, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, “*Que Adopta el procedimiento de Servicio Voluntario no remunerado mediante Acuerdo No.417, por un periodo de 3 meses, como parte de los requisitos establecidos por la Corte Suprema de Justicia, que aprueba el procedimiento de Certificación e identificación de abogados idóneos y subroga el acuerdo No.1156-2023 de 8 de junio de 2023*”. La cual tiene como objetivo dictar las directrices por parte de esta institución en lo referente a este procedimiento.

De la...

De la lectura de la precitada resolución administrativa se puede distinguir que sí establece el periodo de tres (3) meses como parte de los requisitos a cumplir por el aspirante que opte por esta modalidad del procedimiento de certificación e identificación de abogados idóneos; sin embargo, en cuanto al tema específico de su consulta planteada, relacionado con el horario dentro de los tres (3) meses, no se especifica el mismo.

En vista de lo anterior, ante la falta de un horario que determine el Servicio Voluntario no remunerado en las instituciones públicas, esta Procuraduría considera pertinente recurrir directamente a lo contemplado en la propia Ley No.34 de 28 de julio de 1999, “Por la cual se crea la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, se modifica la Ley 14 de 1993 y se dictan otras disposiciones”, donde en su artículo 1 se establece el nombre de la entidad, descentralizada del Estado, con personería jurídica, autonomía en su régimen interno, así como independencia en el ejercicio de sus funciones.

De lo anterior se desprende que la ATTT, en virtud de la autonomía en su régimen interno, su Junta Directiva está facultada según las atribuciones contempladas en el numeral 10 del artículo 9 de la precitada ley, que reza lo siguiente:

“10. Dictar su reglamento interno, como también aprobar los proyectos de reglamentos para el funcionamiento de la entidad, que le presente el director general.”

En concordancia con lo anterior, en esta misma ley, el artículo 16, en el numeral 6, establece también como parte de las funciones del Director General la de: “Elaborar los proyectos de reglamentos para el funcionamiento de la entidad, y someterlas a la consideración y aprobación de la Junta Directiva”

Y, en este sentido, en el caso de que la prestación del servicio voluntario sea asignada a institución pública que no sea el Órgano Judicial o el Ministerio Público, corresponderá a esta institución fijar el horario al aspirante.

III. Resolución No.2-JD-2002-04-22 (2 de febrero de 2002), por medio de la cual se aprueba el Reglamento Interno de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre.

Según lo establecido en el parágrafo del artículo 45 del Reglamento Interno de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, el horario oficial regular de trabajo en esta institución es de 8:00 a.m. a 4:00 p.m. de lunes a viernes. También se señala que, en el caso del servidor público de otra dependencia del Estado que preste servicios en esta institución, se regirá por el horario establecido.

De lo anterior se puede advertir que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre tiene la potestad de fijar el horario para los funcionarios que prestan sus servicios en esta institución, así como también para otros funcionarios que pertenecen a otras instituciones, pero están prestando un servicio en la ATTT.

En este...

En este sentido, y en virtud de la consulta solicitada, a pesar de que el aspirante no es un funcionario público y tal como lo establece el Procedimiento de Certificación e Identificación de Abogados Idóneos, emitido por la Corte Suprema de Justicia, una vez que se haya asignado a un aspirante a una institución pública que cuente con una oficina de asesoría legal, para obtener el certificado de idoneidad para el ejercicio de la abogacía, se encuentra bajo la supervisión del jefe de la oficina de asesoría legal de la Institución, quien acreditará el tiempo de servicio voluntario prestado y las funciones jurídicas realizadas, así como el cumplimiento del horario fijado por dicha institución.

IV. Conclusiones

Sobre la base de las consideraciones anteriores, somos del criterio de que, en el caso de los aspirantes que opten por el servicio voluntario prestado para obtener el certificado de idoneidad para el ejercicio de la abogacía, de acuerdo con los lineamientos señalados en la Ley No.500 de 24 de noviembre de 2025, en el Acuerdo No.417 del 4 de marzo de 2026 emitido por la Corte Suprema de Justicia, así como en la Resolución Administrativa No.293-2026 del 1 de junio de 2026, emitida por la ATTT, corresponde a esta institución determinar el horario a cumplir por parte del aspirante, toda vez que es un acto de discrecionalidad administrativa fundamentado en la potestad organizativa del Estado panameño, mediante la Ley No.34 de 1999, la cual faculta al Director General a realizarlo con las respectivas consideraciones y aprobaciones legales de la Junta Directiva.

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

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/osp
C-117-26