



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 25 de febrero de 2021  
C-023-21

Ingeniero  
**Jesús A. Castañeda G.**  
Ciudad.

**Ref.: Alcance de pena accesoria de inhabilitación para ejercer funciones públicas**

Ingeniero Castañeda:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá y, a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, conforme al cual corresponde a esta entidad brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su escrito s/n presentado vía correo electrónico, el 1 de febrero de 2000.

Este Despacho es del criterio que en cuanto al alcance jurídico del artículo 50, literal b, inciso 3, de la Ley 14 de 2007 (Texto Único del Código Penal de la República de Panamá), la pena accesoria relativa a la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas tiene su alcance para cualquier persona natural, sea esta servidor público o no, o bien, que no reciba o fuese a recibir remuneración, toda vez que la pena se refiere propiamente al impedimento de la función o actividad pública que estuviese ya realizando el sujeto en el presente, o la que pudiese aspirar a realizar en el futuro.

Es importante indicarle que los sustentos, así como la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de docencia y de forma objetiva, nos permitiremos ilustrarle nuestro criterio de acuerdo a los siguientes términos. Veamos:

**I. Lo consultado**

*"...a fin de elevar CONSULTA en cuanto al alcance de la pena accesoria de inhabilitación para ejercer funciones públicas, establecida en el literal "b", inciso "3" del artículo 50 del Segundo Texto Único del Código Penal, Ley 14 de 2007 publicado en la Gaceta Oficial 26,519 de 15 de abril de 2010, en relación con la proximidad de las fechas de la Postulación (04-02-2021), de la Elección ((04-03-2021), y entrada en Funciones Públicas (01-04-2021) del Cargo Ad-honorem de Representante del Colegio de Ingenieros Civiles (COICI) de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA) ante la Junta Técnica de Ingeniería y*

*Arquitectura (JTIA), por cuanto que en tiempo oportuno hemos formalizado vía online solicitud de Audiencia de Rehabilitación ante el Juez de Cumplimiento de Herrera, con el objetivo de alcanzar la Extinción de la Pena Accesorio de Inhabilitación, para que, de llegar a ser electo, al momento de entrar a ocupar el cargo no se configure el impedimento.”*

De acuerdo a su consulta, podemos advertir que se nos solicita determinar el alcance en la aplicación de una sanción penal impuesta por una autoridad, la cual si bien, sus efectos o ejecución se circunscriben a la inhabilitación de funciones públicas, lo cual guarda relación con la administración pública, tanto la pena principal como la accesoria, se encuentran enmarcadas dentro de la jurisdicción penal; situación que nos impide un pronunciamiento de fondo, en virtud de lo establecido en el artículo 2 de la Ley No.38 de 2000, cuando señala que:

*“Artículo 2. Las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.” (El resaltado es de la Procuraduría)*

No obstante, le brindaremos la siguiente orientación:

## **II. Principio de Legalidad contenido en la Constitución Política.**

La Constitución Política de la República de Panamá, es la tutelar del sagrado principio de legalidad en virtud del cual los actos administrativos así como los actos que provengan de los operadores de justicia como funcionarios públicos del Órgano Judicial, deberán encontrarse sometidos a las leyes, siendo así que todo ejercicio de un poder público debe realizarse en estricto apego a la ley.

Así, el artículo 18 de nuestra Carta Magna, recoge el principio de legalidad en los siguientes términos:

*“Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas.”*

Observamos la obligatoriedad establecida por mandato constitucional, al tenor de que todas las actuaciones de los servidores públicos deberán estar apegadas a una estricta legalidad en lo que respecta a los actos administrativos y jurisdiccionales que estos emitan, a diferencia de los particulares, los cuales solo son responsables ante cualquier autoridad por infracción de la Constitución o de la Ley.

### **III. Consideraciones de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura como ente público.**

Previo al análisis de su consulta, este Despacho considera pertinente establecer la condición de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura como un ente público o gubernamental. Al respecto, tenemos que la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura se crea mediante la Ley No.15 de 26 de enero de 1959, modificada por la Ley No.53 de 4 de febrero de 1963 y por la Ley No.21 de febrero de 2007.

De acuerdo al artículo 14 de la mencionada Ley No.15 de 26 de enero de 1959, el personal para el funcionamiento de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, será facilitado por el Ministerio de Obras Públicas y, los gastos que ocasione la Junta se incluirán cada año en el presupuesto de este Ministerio. De lo anterior, podemos apreciar claramente, el carácter de ente público que mantiene la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, toda vez que la misma depende del Ministerio de Obras Públicas, tanto como para su funcionamiento en cuanto a su recurso humano, así como en materia presupuestaria para llevar a cabo las actividades inherentes a ella.

### **IV. Análisis del alcance jurídico correspondiente al artículo 50, literal b, inciso 3, de la Ley No.14 de 2007 (Texto Único del Código Penal de la República de Panamá)**

Habiéndose determinado la condición de ente público de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, pasaremos al análisis de su consulta, en lo que respecta al alcance jurídico del artículo 50, literal b, inciso 3, de la Ley No.14 de 2007 (Texto Único del Código Penal de la República de Panamá), el cual se refiere a las penas accesorias, específicamente a la inhabilitación para ejercer funciones públicas. Veamos:

*“Artículo 50. Las penas que establece este Código son:*

*1. Principales:*

- a. Prisión.*
- b. Arresto de fines de semana.*
- c. Días-multa.*
- d. Tratamiento terapéutico multidisciplinario.*

*2. Sustitutivas:*

- a. Prisión domiciliaria.*
- b. Trabajo comunitario.*

*3. Accesorias:*

- a. Multa.*
- b. **Inhabilitación para ejercer funciones públicas.***
- c. Inhabilitación para el ejercicio de determinada profesión, oficio, industria o comercio.*
- d. Comiso.*
- e. Prohibición de portar armas.*
- f. Suspensión de la licencia para conducir.*
- g. Suspensión de la patria potestad y el ejercicio de la tutela.*

De la anterior norma, se observa un catálogo de las penas que se establecen en el Código Penal, las cuales se encuentran dispuestas o divididas en tres grupos a saber: principales; sustitutivas y accesorias, encontrándose dentro de estas últimas, la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.

Nos corresponde ahora en primera línea, establecer sobre lo que se entiende por funciones públicas y quienes pueden ejercer dichas funciones, a fin de poder delimitar el alcance, ahora en materia administrativa, de lo que implica para una persona natural el haber sido sancionada penalmente con una pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas. Al respecto, a nivel constitucional, el artículo 299 señala lo que se entiende como “servidor público”, estipulando que son: “...*las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado*”.

De la lectura del artículo 299 constitucional, podemos inferir que para ser considerado servidor público, se requiere como requisito *sine qua non*, el estar debidamente nombrado en alguno de los tres Órganos del Estado, los municipios, entidades autónomas o semiautónomas, y de manera general, las que reciban remuneración del Estado.

Siguiendo con el análisis de su consulta, nos ha manifestado que sus funciones de resultar electo como representante del Colegio de Ingenieros Civiles (COICI), de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos (SPIA), ante la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura (JTIA), serían de carácter AD-HONOREM, lo que significa que no percibiría remuneración económica, por lo que de acuerdo al ya citado artículo 299, no podría ser considerado servidor público, aquella persona que no reciba remuneración del Estado. Ahora bien, en lo que se refiere a lo entendido por funciones públicas, los artículos 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No.246 de 15 de diciembre de 2004 “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central”, al referirse a su ámbito de aplicación, dichos artículos establecen lo siguiente:

*“Artículo 1: Las disposiciones de este Decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo que en las empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria”.*

*“Artículo 2: Para los efectos del presente Decreto, se entiende por Función Pública toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona natural en nombre o al servicio del Estado en cualquiera de las instituciones a que se refiere el artículo anterior, con independencia de su nivel jerárquico”.* (El resaltado es de la Procuraduría)

Se puede observar que las excertas legales antes citadas, establecen lo que se entiende por funciones públicas, señalando que es toda actividad remunerada o ad-honorem que realice una persona natural dentro de las instituciones del Estado, por lo que la misma puede ser realizada aún sin percibir remuneración económica, lo que no debe ser confundido con la

condición de servidor público, la cual como requisito para obtener dicha condición, requiere el haber sido debidamente nombrado en el Estado, más no así necesariamente percibir remuneración económica.

Es en atención a todo lo anterior, y en base a las normas constitucionales y disposiciones legales analizadas, por lo que esta Procuraduría concluye que en cuanto al alcance jurídico del artículo 50, literal b, inciso 3, de la Ley 14 de 2007 (Texto Único del Código Penal de la República de Panamá), la pena accesoria relativa a la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas mantiene su alcance para cualquier persona natural, sea esta servidor público o no, o bien, que no reciba o fuese a recibir remuneración, toda vez que la pena se refiere propiamente al impedimento de la función o actividad pública que estuviese ya realizando el sujeto en el presente, o la que pudiese aspirar a realizar en el futuro.

Finalmente, esperamos de esta manera haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el ordenamiento positivo respecto al tema de su consulta, reiterándole igualmente que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante ni debe interpretarse como una actuación de carácter penal.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/ep