

319



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO**

PANAMÁ, CINCO (05) DE JULIO DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la demanda de Inconstitucionalidad formulada por el Doctor Miguel Antonio Bernal Villalaz, actuando en su propio nombre, en contra del numeral 4 del artículo 2; y el artículo 3 de la Ley N° 350 de 21 de diciembre de 2022, *“Que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá”*.

LA NORMA DEMANDADA

En esta ocasión, se demanda la inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 2; y del artículo 3 de la Ley N° 350 de 21 de diciembre de 2022, *“Que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá”*, y que fuera publicada en la Gaceta Oficial No. 29686-B de veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintidós (2022), cuyo texto, para mayor ilustración, se transcribe a continuación:

“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:

...

320

4. Aprobar el examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía, basado, principalmente, en conocimientos éticos y prácticos de la profesión de abogado.

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 establecido.

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

El examen no tendrá costo alguno.”

(EL SUBRAYADO ES DEL PLENO).

FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Según el accionante, las aludidas disposiciones contrarían los artículos 4, 19, 20, 40, 99 y 105 de la Constitución Política de la República de Panamá¹; al igual que lo dispuesto en los artículos 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por nuestra República a través de la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977. A su vez, considera que esta normativa contraría los principios básicos reconocidos en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y en el artículo 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley N° 14 de 28 de octubre de 1976.

Explica el censor que el referido articulado viola los preceptos recogidos en los artículos 4 y 40 de la Constitución; el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y el artículo 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, pues, al establecer la aprobación de “*un examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía*”, se instituye una restricción que puede considerarse como arbitraria al derecho al trabajo y a la libre elección de la profesión u oficio. Estima que tal imposición no está suficientemente justificada por razones de idoneidad, moralidad o seguridad pública.

¹ En adelante, la Constitución.

321

En igual sentido, refiere que, aun cuando el artículo 3 de la Ley señale que “*el examen no tendrá costo alguno*”, no se consideran los costos en términos de tiempo, esfuerzo y recursos dedicados a prepararse y presentar el examen. Concluye señalando que, al crear la exigencia de revalidar los títulos académicos mediante un examen adicional, se podría añadir una carga innecesaria para profesionales que ya han demostrado competencia en su formación académica, dentro de las aulas universitarias.

Al abordar la transgresión de los artículos 19 y 20 de la Constitución, el demandante afirma que la norma infringe los derechos a la igualdad y a la no discriminación, al dar un trato diferenciado a los estudiantes, respecto de los profesionales del Derecho que obtuvieron su idoneidad antes y después de la promulgación de la Ley. Puntualiza que, la igualdad exige que se trate de igual forma a personas en situaciones iguales; y de manera diversa, en situaciones diferentes, siempre que tal diferenciación sea razonable y objetiva.

En su criterio, no parece haber una justificación objetiva y razonable para establecer una diferencia en el requisito del “*examen profesional de acceso*” basado únicamente en la fecha de obtención del título; por lo que, argumenta que la norma viola el principio de igualdad ante la Ley y la prohibición de crear privilegios.

Con relación al artículo 99 de la Carta Magna, este lo considera violado, ya que, el artículo 3 de la Ley exige la “revalidación” de títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por él mediante la aprobación de un “*examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía*” ante la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia².

² En adelante, Sala Cuarta.

322

Tal revalidación, mediante un examen adicional, podría considerarse como una interferencia indebida en el reconocimiento de títulos por parte del Estado y autorizados por él, de acuerdo con la Ley. Aclara que la Sala Cuarta no es un ente académico que tenga entre sus funciones, la 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 medio de la Sala Cuarta”*.

Siendo la Universidad de Panamá la entidad responsable de fiscalizar los títulos de universidades particulares aprobadas oficialmente y revalidar títulos de universidades extranjeras, la norma genera un conflicto entre esta responsabilidad y la facultad de la Sala Cuarta para aplicar el examen profesional, situación que genera una violación al referido artículo constitucional.

Finalmente, el censor desarrolla un concepto de infracción para el artículo 105 de la Constitución, el cual reconoce la libertad de cátedra. Refiere que la Ley impugnada otorga facultades a la Sala Cuarta para aplicar un *“examen profesional de acceso”* y establecer parámetros para su evaluación y calificación, situación que podría interferir en la autonomía universitaria, y limitar la capacidad de la Universidad de Panamá para determinar los criterios y procesos de evaluación de sus estudiantes.

Concluye su exposición señalando que la normativa interfiere en la facultad de las universidades para definir planes de estudios y emitir títulos basados en criterios académicos al exigir una revalidación adicional a través de un examen ante la Sala Cuarta.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Admitida la acción interpuesta, esta se puso en conocimiento de Procurador General de la Nación, quien, a través de la Vista N° 06 de 05 de octubre de 2023

32^a

(fs.11-31), recomendó declarar que los artículos previamente individualizados no son inconstitucionales.

Con la finalidad de sustentar su recomendación, este realiza referencias jurisprudenciales sobre la posición de esta Máxima Corporación de Justicia, con relación al contenido del artículo 40 de la Constitución. Para ello, cita las resoluciones del Pleno de 24 de junio de 1994, 30 de julio de 2003 y 05 de octubre de 2018, concluyendo que, en materia de profesiones liberales, existe un vínculo indisoluble entre el derecho a practicarlas y la necesidad estricta del Estado de reglamentar su ejercicio; sumado a la necesidad de que tal regulación sea contemplada en la Ley, definida por la Asamblea Nacional.

Expone que la aplicación de la norma le compete al ente rector de la materia respectiva, quien tiene como responsabilidad, la verificación del cumplimiento por parte de los aspirantes de los requisitos exigidos para el ejercicio de tales actividades, a efectos de otorgar las idoneidades respectivas. Siendo el Órgano Judicial, por disposición constitucional, la regente en materia de Administración de Justicia.

Además, como quiera que, por disposición legal, la Sala Cuarta es la encargada de la ejecución de la Ley que rige el ejercicio de la profesión de abogado, es a quien le corresponde verificar el cumplimiento de tal regulación para la habilitación de los egresados de las carreras de derecho. En contraposición, considera que las referencias a la necesidad de que la Universidad de Panamá se involucre en la realización de la prueba, no encuentran sustento constitucional ni legal, pues, aun cuando esta es una entidad autónoma, presenta un claro conflicto de intereses por constituirse en una de las universidades de las cuales egresan los licenciados en derecho con la expectativa de ser abogados.

324

Lo anterior sin dejar de lado que la prueba profesional sale de su ámbito académico de enseñanza superior, toda vez que se relaciona con un estudio posterior, de carácter profesional, en el que se implican sus egresados en calidad de aspirantes.

A su vez, desestima la existencia de una violación al principio de reconocimiento exclusivo de títulos por el Estado y autorizados por él de acuerdo con la Ley, la autonomía universitaria, la libertad de cátedra, la capacidad de la Universidad de Panamá para determinar criterios y procesos de evaluación de sus estudiantes, así como las funciones de fiscalización asignadas en el Reglamento Universitario, pues, estos organismos académicos deberán hacer los ajustes ante los rigores del examen, en el caso de que fuere preciso.

Refiere que las nuevas exigencias se asumen por razón de las delicadas labores que ejercen los abogados en el país, que involucran la protección a la vida, integridad física y mental, honra y bienes de todo tipo, relaciones comerciales y personales y otras materias extremadamente relevantes y sensibles, que conciernen resguardas a los profesionales del derecho, y a la necesidad impostergable de que este colectivo observe y acate las normas éticas y deontológicas, al igual que la moral, honestidad y probidad, a efecto de salvaguardar los derechos de las personas naturales y jurídicas, y, en general, garantizar la seguridad jurídica y alcanzar la justicia para todos, como fines últimos de estas actividades.

En tal sentido, incorporó el análisis efectuado por el Tribunal Constitucional de Colombia, a través de la Sentencia C-138/19, en donde se abordó una situación similar a la que debe ser examinada por este Pleno.

325

Al referirse a los artículos 19 y 20 de la Constitución, el Procurador considera que la supuesta distinción que existe entre los abogados que obtuvieron la idoneidad en momentos previos a la expedición de la norma examinada, sin la realización del examen profesional; y aquellos que, posterior a su promulgación, les corresponda realizar la referida prueba, nace de la imposibilidad de aplicar la Ley de forma retroactiva, lo que no es más que una de las prohibiciones más importantes que derivan del Principio de Legalidad vigente en el Estado Constitucional de Derecho que impera en el país. Recuerda que dicha temática fue abordada por esta Corporación, en fallo de 02 de diciembre de 2004.

Por ende, al no fundamentarse la Ley en aspectos de orden público e interés social, ni contemplar normas de derecho que indiquen su retroactividad, es absolutamente pertinente que se aplique a toda situación jurídica que surja con posterioridad a su entrada en vigencia.

Tales consideraciones lo llevaron a concluir que el numeral 4 del artículo 2; y el artículo 3 de la Ley N° 350 de 21 de diciembre de 2022 no son inconstitucionales, por lo que solicita al Pleno que así lo declare.

ALEGATOS FINALES

Durante la fase de alegatos dispuesta por el artículo 2564 del Código Judicial, los interesados, al externar sus diversas opiniones sobre el tema constitucional en debate, presentaron sus argumentos que pasamos a resumir:

1. La Licenciada Yuzamary Buitrago, actuando en representación de Clara Valencia de Fuentes. Luego de reproducir aspectos similares a la demanda de inconstitucionalidad, y de rebatir argumentos utilizados por el Procurador General de la Nación, solicita que se declaren inconstitucionales el numeral 4 del artículo 2 y el artículo 3 de la Ley N° 350 de 21 de diciembre de 2022, por ser contrarios al ordenamiento constitucional vigente (fs.39-43).

326

2. La Licenciada María Teresa Wald de Osorio, en representación de Carlos Osorio Wald. Entre sus argumentos reconoce el propósito de modernizar y actualizar la ley que regula el ejercicio de la profesión de abogados, así como transcribe un extracto de la exposición de motivos del anteproyecto No. 809/2022, que antecede a la actual Ley N° 350 de 2022, para tales efectos; no obstante, comparte que existe una afectación potencial al derecho de igualdad, específicamente entre los estudiantes que iniciaron la carrera antes y después de promulgada la Ley, y con los graduados quienes no han obtenido, aún, su idoneidad o habilitación. Lo cual hace un distingo, en palabras del Doctor César Quintero, citado en la Sentencia de 28 de diciembre de 1993, por imponer el artículo 40 de la Ley acusada un término para su entrada en vigencia o rigor.

Además, sostiene que la facultad de realizar un examen que otorga la Ley impugnada, no coincide con la dada a la Sala Cuarta por medio del artículo 100 del Código Judicial, "*declarar*" debido a que la tarea de aplicar un examen es distinta a la de declarar si alguien reúne, o no, las condiciones necesarias; vislumbrándose así una interferencia en la separación de poderes ya que, este proceso de adquisición de la idoneidad debe estar claramente definido y delimitado en el marco de la legislación, y no delegarse en el Órgano Judicial.

Considera como vulnerados, en ese sentido, los artículos 91-108 de la Constitución Política, por ser el Estado Panameño, por conducto del Ministerio de Educación, quien tutela el derecho social de la educación, donde establece que la educación universitaria se regirá por leyes especiales, y que las universidades oficiales fiscalizarán a las particulares, violentando de forma directa el artículo 99 de la Constitución.

Alega que se quebranta, de manera directa, la libertad de cátedra consagrada por el artículo 105 de la Constitución Política de Panamá,

327

interpretándolo como una limitación y restricción en los procesos de evaluación y formación, socavando la independencia académica de las universidades y su capacidad para diseñar su plan curricular y programas educativos que consideran adecuados; permitiendo la aplicación de un examen sin coordinación o concordancia con el reglamento de fiscalización establecido por los órganos universitarios.

Señala que la ley impugnada establece requisitos adicionales para el ejercicio de la profesión de abogacía, esto debe tomarse como una limitación indebida e injustificada a la libertad del ejercicio de la profesión, teniendo como objetivo poner a prueba las competencias del abogado; lo que no se compagina con los aspectos mencionados por el artículo 40 de la Carta Magna.

Finaliza con una serie de recomendaciones para la Sala Cuarta y, a su vez, solicitando que se declaren inconstitucionales las normas acusadas (fs.46-66).

3. El Licenciado José Lasso, en representación de Elvis García. Sostiene que la comentada Ley N° 350 de 2022, atribuye a la Corte Suprema de Justicia, que es una organización judicial, la aplicación y evaluación de un examen profesional, sin ser un ente que guarde relación con la docencia. Alega que el hecho de ostentar un título de licenciado en derecho supone que, el aspirante, posee los conocimientos mínimos del ejercicio de la profesión, por lo que, realizar una nueva validación es añadir aristas a un proceso declarativo, lo cual contraviene el artículo 105 de la Constitución Política.

Asimismo, indica que el Acuerdo 1648-2023, que aprueba el temario de examen y curso propedéutico, conlleva una mora en la adquisición de la idoneidad, pues, debe cumplirse y superarse una serie de etapas; cuestión que cataloga de ineficaz y deficiente por su carácter burocrático.

328

En ese sentido, alega como infringidas las normas constitucionales contenidas en los artículos 19, 20, 40, 99 y 105 de la Constitución Política de Panamá; y, por tanto, solicita que se declaren inconstitucionales el numeral 4, del artículo 2 y el artículo 3 de la Ley N° 350 de 2022 (fs.36-94).

4. La Licenciada Cherly Santana, actuando en nombre y representación de Juliet Bolívar, Bleixen Bethancourt, Thailin Hunte, Alisson Ortiz, Dalys Martín, Kristel Castro, Yamileth Camero. Al analizar de forma conjunta los escritos presentados por la Licenciada Santana, quien apodera los intereses de las prenombradas, solicita se declare inconstitucional el artículo 3 de la Ley N° 350 de 2022, por contravenir el artículo 99 de la Constitución Política de Panamá, el cual, confiere a la universidad oficial del Estado la función de fiscalizar a las universidades particulares; atribución que ahora se percibe como ambigua, ya que la ley no especifica la forma en que se complementaría con la función que le compete a la Sala Cuarta.

Igualmente sostiene, que se infringe el artículo 40 de la Carta Magna debido a que, la inclusión del requisito de aprobar una prueba de acceso es una restricción injustificada a la libertad de ejercer la abogacía.

Estima la letrada que el mencionado artículo 3 también vulnera el artículo 206 de nuestra Carta Fundamental ya que, le atribuye facultades constitucionales y legales, no consagradas en esta, extralimitando la función de la Sala Cuarta, de Negocios Generales, de la Corte Suprema de Justicia.

En otro orden, considera que es inconstitucional el numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 350 de 2022 frente al artículo 19 de la Constitución, ello como consecuencia de que representa una evidente diferenciación entre los estudiantes

329

y los profesionales del derecho que obtuvieron su idoneidad antes y después de la promulgación de la Ley censurada; máxime cuando, además, el artículo 40 de la Constitución reza, que toda persona tiene la libertad de ejercer una profesión u oficio sin restricciones para acceder a su idoneidad.

Conceptúa que la discriminación y los privilegios alegados anteriormente, se derivan de que el artículo 40 de la Ley N° 350 de 2022 atenta contra los artículos 19 y 20 de la Constitución, ya que comporta la aplicación desigual de un examen de acceso a la profesión de abogacía, generándose una restricción arbitraria al derecho del trabajo y a la libre profesión.

Por tanto, solicita que se declaren inconstitucionales los artículos acusados (fs.76-110).

5. La Licenciada Nimia Ábrego, actuando en representación de Mario Almanza Moreno. Arguye que el artículo 40 de la Ley No. 350 de 2022 vulnera los artículos 19 y 20 de la Constitución, creando un trato diferencial y preferencial, como precedente, en el otorgamiento de idoneidades. A su vez, que el artículo 2, numeral 4 y artículo 3 de la ley censurada, vulneran los artículos 40 y 99 de la Constitución, ya que el verbo declarar, contenido entre las facultades de la Sala Cuarta establecidas en el artículo 100 del Código Judicial, es contrario a la facultad de la Universidad de Panamá en cuanto al reconocimiento de los títulos académicos, así como lo tocante a la libertad de cátedra, debido a que los procesos de educación, evaluación y formación son de su competencia.

Siendo así, solicita que se declaren inconstitucionales el numeral 4 del artículo 2 y el artículo 3 de la Ley N° 350 de 2022 (fs.113-116).

6. La Licenciada Anayansi Turner, en representación de Luis Chen González.

330

Eric Castañeda, Jeraldinn Campaña, Joseph Headly, Ralph Anderson, Javier Caballero y Antonio Miranda. Sostiene que, los artículos 2 numeral 4 y 3 de la Ley N° 350 de 2022, transgreden el artículo 4, 40, 99 y 103 de la Constitución; en primer lugar, explicando que en materia internacional, los artículos 2, 7 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra la no discriminación, igualdad, el derecho al trabajo y a la libre elección de su trabajo, y, como se observa, los censurados artículos obstruyen la libertad de ejercicio de la profesión de abogado; además que se extralimita la Sala Cuarta en ejercer una función superior, por encima de las universidades oficiales y particulares, para validar títulos académicos y profesionales, siendo que la Corte Suprema de Justicia no es una entidad académica o universitaria.

Por último, señala que el artículo 5 de la Ley No, 350 de 2022 violenta los artículos 4, 19, 20 y 73 de la Constitución, a causa de que los abogados extranjeros podrán ejercer el derecho en el país, sin cumplir con el requisito del examen profesional que sí es exigible a los abogados panameños; estableciendo así un sistema de fueros o privilegios a favor del profesional extranjero.

Por ende, solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 2 (numeral 4), 3 y 5 de la Ley N° 350 de 2022 (fs.119-130, 142-155, 218-228, 307-309).

7. El Licenciado Jaime Herrera García, en representación de Jairo Flores Barragán, Alexandra Martínez Medina, Andy Sánchez Hidalgo, Yira Quirós Guerra, Alex Ayala, Kellineth Atencio, Nelson Robles, Solveig Medianero y Jaime Baena Castellero. Expresa que los artículos 2 (numeral 4) y 3 de la Ley acusada, violentan de forma directa los artículos 40 y 99 de la Constitución, respectivamente. Indica que estas normas imponen condiciones al ejercicio de una profesión, creando privilegios que prohíbe el artículo 19 de la Carta Magna, por distinguir entre los

331

graduados antes y después de promulgada la Ley impugnada. Además, la Universidad de Panamá es la que provee un plan de estudio actualizado con las exigencias contemporáneas de las carreras que imparte; por tanto, no es dable atribuir a la Sala Cuarta expedir títulos académicos, lo cual es una facultad que violenta la autonomía universitaria; así como la de fiscalización contenida en el artículo 99 de la Carta Magna.

De otro lado, sostiene que se violentan los artículos 49 y 64 de la Constitución, atendiendo a las razones discriminatorias, regulando la libertad de asociación y, por ende, la competitividad de las sociedades de abogados, vulnera el derecho de la libre oferta y demanda; además, también supedita la importancia del trabajo a aquellos que logran pasar el examen, es decir, permitiendo que unos gocen de dicho derecho y otros no.

Asimismo, se conculca el artículo 105 de la Constitución, que contempla la libre competencia económica y libre concurrencia de los mercados al pretender otorgar el derecho al trabajo a algunos, en detrimento de otros (fs.133-139, 165-185, 251-297).

8. El Licenciado Juan Kuan Guerrero, actuando en su propio nombre y representación. Expone similares argumentos a los esbozados por la Licenciada María Teresa Wald a fojas 46-66 del expediente; solicitando que se declaren inconstitucionales las normas acusadas (fs.157-162).
9. La Licenciada Abigail Paz, actuando en representación de Samuel Domínguez. Concluye que se infringen las normas constitucionales contenidas en los artículos 4, 19, 20, 40, 99 y 105 de la Constitución, con base en los mismos argumentos previamente consignados sobre el tratamiento diferenciado entre estudiantes y profesionales de derecho que obtuvieron su idoneidad antes y

después de promulgada la Ley. Sumado a que las funciones atribuidas a la Sala Cuarta que contravienen las facultades propias de la Universidad de Panamá. Por tanto, solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 2 (numeral 4) y 3 de la Ley N° 350 de 2022 (fs. 188-190).

10. El Licenciado Plinio Valdés, actuando en representación de Zulay Chávez,

Expresa que los artículos 19, 20 y 40 de la Constitución se violentan por las normas acusadas de la Ley N° 350 de 2022, creando distinción, desigualdad y un marco discriminatorio entre los egresados de las facultades de derecho. Además, que el artículo 2 del Estatuto aprobado por el Consejo Universitario No. 22-08 establece diferentes opciones para culminar la carrera de licenciatura. Arguye que también se conculcan los artículos 99 y 105 de la Constitución, por indicar el artículo 3 de la Ley acusada el término de "revalidación" de los títulos universitarios de la licenciatura en derecho, así como la facultad de la Sala Cuarta de realizar dicho examen profesional de acceso, suprimiendo la autonomía universitaria e interviniendo con la capacidad de la Universidad de Panamá. Por tanto, solicita se declaren inconstitucionales los artículos 2 (numeral 4) y 3 de la Ley N° 350 de 2022 (fs. 193-197).

11. El Licenciado Francisco Flores, actuando en representación de Denisse

Sánchez, Conceptúa que el numeral 4 del artículo 2 exige la aprobación de un examen, lo cual es inaceptable ya que, antes de obtener el título, se cursan una serie de exámenes, materias, consultorías, prácticas profesionales y opción de grado, vulnerando el principio de igualdad, porque los que recibieron su título antes de la entrada en vigencia de la acusada Ley, no tienen la obligación de aprobar el examen para el ejercicio de la abogacía. Por otro lado, el artículo 3 no brinda una fundamentación suficiente sobre los criterios y estándares que se utilizarán para evaluar a los aspirantes. Por tanto, solicita que sean declarados inconstitucionales (fs. 200-201).

12. La Licenciada Elizabeth Andrades, actuando en representación de Caroline

Palma Alonso, Expresa que la Ley acusada, en los artículos mencionados, infringe

33-