

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

327

(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 consideren 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

331

los artículos 19, 20 y 40 de la Constitución. En ellos se crean privilegios y desigualdades entre los nacionales. Además, exige la aprobación de un examen profesional para obtener la idoneidad (fs.204-207).

13. El Licenciado Iván Agrazal Olmos, actuando en representación de Salvatore Céspedes. Alega, en primer lugar, que nuestra Carta Magna en sus artículos 19 y 20 establecen los principios de igualdad y no discriminación bajo ninguna circunstancia, mientras que el artículo 40 de la Ley N° 350 de 2022, prevé que empezará a regir después de los tres (3) meses de su promulgación, hecho que puede considerarse discriminatorio, puesto que no existen razones para que en ese período se beneficien algunos al no hacer el examen. En segundo lugar, manifiesta que la facultad otorgada a la Sala Cuarta de aplicar el examen, se puede entender, que es una función la cual tendría que estar supervisada por la Universidad de Panamá. Y, en tercer lugar, la disposición indicada previamente utiliza el término "calificar", el cual, comporta un método académico de libre cátedra, mismo que corresponde establecer al Estatuto Universitario de conformidad con el artículo 105 de la Constitución Política (fs.210-211).

14. El Licenciado Iván Agrazal, actuando en representación de Raúl Agrazal. Alega que no existe desigualdad por la aplicación en tiempo contenida en el artículo 40 de la Ley No. 350 de 2022, ya que la ley no tiene efectos retroactivos, por lo que, al momento de su promulgación toda persona aspirante a ejercer la profesión deberá someterse a esta modalidad. Asimismo, el artículo 3 de la comentada Ley con relación al artículo 620 del Código Judicial, permite inferir que se hace alusión a la regulación del ejercicio de la profesión, sin limitar el estudio para la formación de la misma, ya que, claramente las Universidades expiden y reconocen títulos, pero no otorgan idoneidades. Por tanto, solicita que no sean declarados inconstitucionales, porque no infringen las normas de rango constitucional (fs.214-216).

15. El Licenciado Alex Sánchez, en representación de Dielka Alarcón. Manifiesta que el artículo 3 de la Ley No. 350 de 2022, que otorga a la Sala Cuarta

334

la facultad de aplicar un examen, plantea un conflicto de inconstitucionalidad; puesto que el artículo 100 del Código Judicial establece algunas funciones de la Sala Cuarta, entre las que incluye, la capacidad de "declarar" quiénes reúnen las condiciones necesarias para ejercer la abogacía. En ese sentido, sostiene que el verbo declarar significa manifestar o hacer pública una decisión, lo cual no implica la realización de un examen.

En esa línea de ideas, se infringe el artículo 99 de la Constitución puesto que, el reconocimiento de títulos es propio de la Universidad de Panamá; así como el artículo 105 de la Carta Magna, el cual reconoce la libertad de cátedra, dado que la aplicación del "examen profesional" restringe a las universidades en la determinación de sus propios métodos de evaluación y programas de formación.

Asimismo, indica que el artículo 2 numeral 4 de la Ley acusada vulnera el artículo 40 de la Constitución Política de Panamá y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por ello, solicita que se declaren inconstitucionales las normas acusadas (fs.231-234).

16. El Doctor Miguel Antonio Bernal Villalaz, en representación de Enrique Banista y Jacqueline Guerra. Realiza un análisis de la Ley N° 350 de 2022, de forma íntegra, y solicita que se declare inconstitucional la Ley completa por ser violatoria del ordenamiento constitucional, a saber, los artículos 19, 20, 46, 99 y 103, los cuales son preceptos constitucionales de Igualdad y No Discriminación, Libre Ejercicio de la Profesión, Irretroactividad de la Ley y Autonomía Universitaria (fs.237-249).

17. El Licenciado Edwin De León, actuando en representación de Johana Samaniego. Expone similares argumentos a los esbozados por la Licenciada Yuzamary Buitrago a fojas 39-43 del expediente; solicitando que se declaren inconstitucionales las normas acusadas (fs.300-304).

335

CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

El Pleno de la Corte, luego de haber estudiado con la debida atención los argumentos expuestos por el demandante, así como la opinión de la Procuraduría General de la Nación y las consideraciones de los interesados, procede de inmediato a cumplir con el examen de la confrontación 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 N° 29686-B de 21 de diciembre de 2022, objeto de este proceso constitucional, para dejar sentadas, previa decisión, las siguientes consideraciones.

El autor alemán HABERLE (2010) sostiene que en toda interpretación constitucional que se haga, debe tomarse en cuenta el contexto cultural de la sociedad a la que va destinada, y al respecto dispone que:

“Las constituciones son claramente una pieza cultural.

La Constitución no es solo texto jurídico o sistema normativo de regulación, o sino expresión de un estado de desarrollo cultural, instrumento para la autorepresentación cultural de un pueblo, reflejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas.”³

Tomando como premisa lo anterior, se tiene que el intérprete de la constitución está sometido al imperio de ella, y la misma no debe ser interpretada de forma aislada, sino que debe examinarse su sentido dentro del conjunto constitucional al que pertenece, es decir, la interpretación concatenada de las normas; análisis al que se procede.

ANTECEDENTES DEL CASO

Para una mejor comprensión de este tema, el Pleno considera oportuno realizar un recuento histórico sobre la regulación del ejercicio de la abogacía en Panamá, para lo cual, debemos apuntar que, el mismo, data de años anteriores al

³ Haberle, P. (2010). *Métodos y Principios de Interpretación Constitucional. Un catálogo de problemas*. Revista de Derecho Constitucional Europeo, Número 13.

336

comienzo de nuestra era republicana, cuando, en aquel entonces, existíamos bajo el amparo de Estado Soberano de Panamá, con autonomía administrativa, pues, fue expedida la Ley No. 30 de 31 de diciembre de 1875, "*por la cual se reglamenta la profesión de abogado*", y por cuya virtud, la Corte Suprema del Estado expedía títulos profesionales de derecho, sin que estuviera prohibido el ejercicio de la abogacía para quienes no lo ostentasen.

Más adelante, luego de la separación de la República de Colombia e instauración de nuestra institucionalidad, con la creación de los primeros códigos regentes en las materias de civil, penal, administrativa, entre otras; surge la necesidad de reglamentar, una vez más, el ejercicio de la profesión, debido a que se encontraban profesionales sin títulos, norteamericanos ejercían la profesión en el territorio panameño, nacían las primeras universidades expidiendo títulos académicos en derecho; todo lo cual conllevó a la promulgación de la Ley N° 55 de 17 de diciembre de 1924, por la que se infiere de su artículo 1, que:

"Para ejercer la profesión de abogado se requiere tener la calidad de panameño o ser extranjero con diez o más años de residencia en el país, sin distinción de sexo en uno y otro caso, y obtener certificado de idoneidad expedido con arreglo a las disposiciones de esta Ley. Pueden ejercer también la profesión de abogado, los ciudadanos americanos que estén debidamente autorizados para ejercer en la Zona del Canal, siempre que obtengan el certificado de idoneidad a que se refiere este artículo."

En esta normativa entra en la palestra pública el certificado de idoneidad que expide la Corte Suprema de Justicia de Panamá, a propósito del cumplimiento de una serie de requisitos, establecidos en el artículo 2, que vale considerar y que, a continuación, transcribimos:

"La Corte Suprema de Justicia expedirá los certificados de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado y sólo podrá otorgarlos a favor de las personas siguientes:

1. Los que tengan la calidad de panameño y posean diploma de abogado;

337

2. Los ciudadanos panameños que de acuerdo con la Ley comprueben su idoneidad para desempeñar las funciones de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, o de Juez Superior, o de Juez de Circuito, o de Juez Municipal en cabecera de Circuito;
3. Los extranjeros con diez o más años de residencia en el país que tengan diploma de abogado;
4. Los ciudadanos americanos que estén debidamente autorizados para ejercer la profesión de abogado en la Zona del Canal;
5. Los extranjeros que hayan ejercido la abogacía en la República, con buen crédito, durante más de diez años."

Luego de transcurridos los años, en 1941 específicamente, producto de los entornos dinámicos y retos que implican la profesión de la abogacía, se dicta la Ley N° 54 de 27 de mayo de 1941, donde se incluyen aspectos significativos y de relevancia, como es el artículo 3 que, a la letra reza:

"La Corte Suprema de Justicia sólo expedirá en lo sucesivo certificado de idoneidad para ejercer la profesión de abogado:

1. A los panameños graduados en derecho en la Universidad de Panamá, o en la extinguida Facultad Nacional de Derecho, o en cualquier otra institución docente que se establezca, a cuyos títulos la Ley les reconozca valor oficial;
2. A los panameños graduados en derecho en Universidad extranjera, siempre que el título sea revalidado por la Universidad Nacional, o por cualquier otra institución nacional a la cual la Ley le d, esta facultad;
3. A los que comprueben que, con anterioridad a la vigencia de esta Ley, han sido declarados idóneos para desempeñar las funciones de Magistrado o Conjuez de la Corte Suprema de Justicia; de Magistrado o Conjuez de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial; de Procurador General de la Nación; de Fiscales de Distrito Judicial; o de las de Juez o Fiscal de Circuito; y,
4. A los ciudadanos de los Estados Unidos de América que estén debidamente autorizados para ejercer la profesión de abogado en la Zona del Canal de Panamá, siempre que en esta se admita el ejercicio de dicha profesión a las personas que hubieren obtenido certificado de idoneidad por la Corte Suprema de Justicia de la República; y,
5. A los ciudadanos panameños que al entrar a regir esta

338

Ley tengan inscrito en el Ministerio de Educación, además de un diploma de Enseñanza Secundaria o Universitaria, un título o diploma de Licenciado en Derecho expedido en el exterior por institución de crédito, lo que debe ser acreditado por el Cónsul de Panamá en el país de donde procede tal diploma.

También la Corte Suprema de Justicia expedirá certificado de idoneidad para ejercer, en asuntos administrativos, a aquellos ciudadanos que, al entrar a regir esta Ley, hayan ejercido los cargos de secretario o ministro de Estado, o de Subsecretario Encargado del Despacho, o que hayan ejercido este último cargo por más de cuatro años consecutivos, así como también a los que hayan ejercido las funciones de secretario de Gobernador por más de diez años consecutivos.

A los secretarios de la Asamblea Nacional que hayan trabajado por más de cuatro años en un Juzgado de Circuito, en cargos no inferiores al de Oficial Mayor y además hayan desempeñado las funciones de Notario Público, también les expedirá la Corte Suprema de Justicia certificado de idoneidad para ejercer la abogacía."

Nótese que, la Ley N° 61 de 1946, por la cual se aprueba el Código Judicial, en su Título IV sobre la Corte Suprema de Justicia, a través de su artículo 77 numeral 18, establece que corresponde a la Corte, en Sala de Acuerdo, decidir sobre declarar la idoneidad de las personas que soliciten autorización para ejercer la profesión de abogados. Luego, por medio de la Ley N° 47 de 24 de noviembre de 1956, la cual modificó la previamente citada, se realizó la separación de la Corte en salas, creando la Sala Cuarta, de Negocios Generales, en cuyo referido Título IV, por medio del artículo 30 numeral 5, se indica que le corresponde a la Sala Cuarta declarar quiénes reúnen las condiciones necesarias para ejercer la abogacía.

Posteriormente, se promulga la Ley N° 22 de 24 de noviembre de 1961, la cual hace una descripción completa de los requisitos de idoneidad de los letrados en derecho; lo que no conduce a inferir que, se pretendía la profesionalización del Sistema de Administración de Justicia, así como de las generaciones emergentes de abogados, normativa que modificó la Ley N° 54 de 1941 y sus reformas.

Vale inclusive expresar, que entre las normativas reseñadas de 1941 y 1961, se suprime el reconocimiento de títulos de derecho únicamente expedidos por la Universidad de Panamá y la extinta Facultad Nacional de Derecho, otorgándole valor oficial a los títulos emitidos por otras entidades e instituciones académicas, de índole privada.

Luego entonces, el 18 de abril de 1984, nace a la vida jurídica la Ley N° 9 de 1984, cuya legislación establece los requisitos de idoneidad *-vigentes hasta el año 2022-*, agregando que el ejercicio de la profesión es exclusivo para los nacionales, entre otros aspectos significativos.

De la memoria patria previamente efectuada, que guarda relación con el ejercicio de la abogacía en Panamá, se observa que, con el devenir histórico, la realidad del ejercicio de la profesión requería una justa reglamentación de acuerdo con las realidades sociales imperantes en cada época.

Obsérvese que la Ley N° 9 de 1984, mantuvo en la Corte Suprema de Justicia la facultad de expedir los certificados de idoneidad, previo cumplimiento de los requisitos que exigía el artículo 3 de la normativa; no obstante, esta Corporación de Justicia, mediante el Acuerdo N° 862 de 11 de diciembre de 2008, *"Por medio del cual se adopta el Programa de Inducción para Nuevos Abogados"*, incluyó la participación de los licenciados en derecho de las distintas universidades aspirantes a la idoneidad, en un curso sobre valores éticos del abogado y de los funcionarios judiciales.

Se indicó, en el citado acuerdo, que antes de recibir la idoneidad para el ejercicio de la profesión de la abogacía, el Órgano Judicial tenía la responsabilidad de orientar a los abogados en los principios básicos que le permiten desarrollar una comprobada ética profesional frente a la sociedad, profesión y empresa; mismo que entró en vigencia a partir del 05 de enero de 2009.

340

El citado acuerdo fue subrogado, más adelante, por medio del Acuerdo N° 1429 de 13 de diciembre de 2021, en el cual se acordó, entre otras cosas, los siguientes acápites de relevancia para la causa constitucional que nos ocupa:

“Décimo Tercero: El requisito de egreso obligatorio para la entrega del certificado de participación, será la aprobación de un examen de conocimiento, que se aplicará el último día del curso, sobre el material de estudio y, que podrá realizarse a través de la plataforma informática. El Instituto Superior de la Judicatura de Panamá (I.S.J.U.P.), bajo la supervisión del Consejo Consultivo, reglamentará lo relacionado con la prueba de conocimiento.

Décimo Cuarto: El puntaje mínimo para aprobar el examen de fin del curso, que trata el artículo anterior, será de setenta y un (71) puntos...”

No obstante, lo anterior, aun antes de la vigencia del Acuerdo N° 1429 supra citado, el Instituto Superior de la Judicatura de Panamá, al momento de finalizar los cursos de inducción de nuevos abogados, realizaba un examen a los convocados como consecuencia de su asistencia a las clases y con la finalidad de acreditar los conocimientos, para luego remitir los resultados a la Sala Cuarta, encargada de expedir la idoneidad a quienes comprobaran la obtención del puntaje mínimo de progreso.

Todo lo expresado, permite a esta Sede Constitucional inferir, que en cumplimiento del artículo 100 del Código Judicial, que faculta a la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia para declarar idóneos a quienes reúnan los requisitos para ejercer la profesión de abogacía en Panamá, es que, de manera mancomunada, se trabaja con la Escuela Judicial Instituto Superior de la Judicatura de Panamá Doctor César Augusto Quintero Correa, la planificación del curso y examen que se realizaban, previos a la concesión de la idoneidad para el ejercicio de la profesión.

En este mismo sentido, cabe destacar que, mediante el artículo 29 de la Ley N° 53 de 2015, se establece que a través de la Escuela Judicial Instituto Superior

341

de la Judicatura de Panamá Doctor César Augusto Quintero Correa (ISJUP), se ofrecerán programas de formación profesional a todos los integrantes de la comunidad jurídica.

El artículo 28 de la precitada Ley, llama a dirigir la Escuela Judicial Instituto Superior de la Judicatura de Panamá Doctor César Augusto Quintero Correa (ISJUP), de acuerdo con las funciones que le asignen la Ley, los reglamentos y acuerdos correspondientes.

Entre los fines de la Escuela Judicial (ISJUP), se detalla que es la encargada de fortalecer el servicio público de justicia a través de los programas académicos de tercer nivel de enseñanza o educación superior de acuerdo a la Constitución Política, las leyes, reglamentos vigentes y Acuerdos del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (Reglamento Interno).

El hecho de ser catalogado como un centro de enseñanza superior del tercer nivel de enseñanza o educación superior, implica, pues, que su finalidad es la formación de profesionales en los distintos campos de la investigación y de la actividad humana, en este caso, lo atinente a la profesión del derecho o abogacía.

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE FONDO

Agotados los trámites procedimentales previstos para esta herramienta de tutela constitucional, de inicio, conviene precisar que la acción de inconstitucionalidad tiene como finalidad, controlar la adecuación de las normas de inferior rango o jerarquía a la Constitución, garantizando así, la depuración objetiva del ordenamiento jurídico.

Siendo la Carta Magna el estatuto fundamental en donde se contemplan los principios y garantías básicos de nuestro Estado de Derecho, las normas que sean

342

promulgadas dentro de los distintos niveles jerárquicos, deben, necesariamente, inspirarse en ellos para darles un correcto desarrollo.

De igual forma, debe tomarse en consideración el contexto social de las normas, marcado en muchas ocasiones, por los procesos de globalización, y la constante actualización. Para la ocasión, esta Magistratura deberá analizar la constitucionalidad de una norma que introduce pautas relacionadas al ejercicio de una profesión liberal, puesta a disposición de la ciudadanía.

Por lo tanto, si entendemos que el derecho es el reflejo vivo de la idiosincrasia de la sociedad en un momento histórico determinado, la decisión a proferirse no puede tener un sustento distinto que el de los valores que inspiran las garantías que han sido reconocidas y protegidas a través de la Carta Magna.

A tal efecto, examinaremos las normas que fueron identificadas por el accionante con su respectivo descargo, sin limitarnos a ellas en virtud del principio de universalidad que rige la presente herramienta constitucional. En consecuencia, incorporaremos cualquier otra norma de este rango que deba ser analizada para el esclarecimiento del asunto.

Teniendo el Pleno la atribución de servir como guardián de la integridad de la Constitución, iniciaremos el examen relacionado con la constitucionalidad 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.

Específicamente, el accionante refiere que ambos artículos desconocen pautas constitucionales y convencionales que protegen el derecho al trabajo y a la libre elección de la profesión u oficio; el derecho a la igualdad y a la no discriminación; así como disposiciones que reconocen la labor de la Universidad

de Panamá como ente fiscalizador de la educación superior en el país, y la libertad de cátedra que le es garantizada a su planta docente, también reconocida en la Carta Magna.

Para cumplir con esta labor, efectuaremos nuestro examen, desde la óptica de los principios constitucionales que se alegaron como infringidos.

DEL DERECHO AL TRABAJO Y AL LIBRE EJERCICIO DE UNA PROFESIÓN U OFICIO

De forma específica, el censor hizo alusión al contenido del artículo 40 del Texto Constitucional, el cual, en su primer párrafo, refiere que: *"Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias"*.

Este derecho encuentra protección convencional en el numeral 1 del artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual establece que *"toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo"*, así como en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual señala que:

"Artículo 6.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades

344

políticas y económicas fundamentales de la persona humana.”

Las prescritas nociones guardan estrecha relación con el contenido del artículo 64 de la Constitución, el cual, llama al Estado a promover e implementar políticas encaminadas a generar las condiciones necesarias para que los ciudadanos, a través del trabajo, puedan satisfacer todas aquellas insuficiencias que les permitan desarrollar su vida de forma plena.

Siendo este el principio general sobre el cual descansan los derechos que estimó como infringidos el accionante, vemos que la Constitución, si bien reconoce un marco amplio para el desarrollo de las garantías relacionadas con el trabajo, opta por una técnica distinta al regular lo concerniente al derecho al libre ejercicio de una profesión u oficio.

En este contexto, al efectuar una lectura del referido artículo 40, se hace evidente que, si bien la norma reconoce la libertad de escoger en el ámbito en donde se va a desarrollar profesionalmente el individuo; se delega en el Legislador la potestad de establecer directrices para el ejercicio de las profesiones u oficios.

Se ha dicho que la libertad de trabajo, puede definirse como la facultad que tiene toda persona de escoger una profesión u oficio y de asegurarse la subsistencia para sí mismo y para su familia, mediante el ejercicio de cualquier actividad productiva que no sea contraria a la ley, a la moralidad, a la salubridad o al orden público. Esta libertad ha sido reconocida universalmente... aunque tampoco se trata de una libertad absoluta. Por lo demás, el ejercicio de las llamadas profesiones liberales, puede ser -y debe ser- objeto de reglamentaciones legales, entre ellas la de exigencia de títulos de idoneidad; en todo caso, las autoridades deben siempre estar facultadas para inspeccionar las profesiones u oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad pública.⁴

⁴ Naranjo Mesa, V. (2000). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*. Editorial Temis, Octava Edición, Santa Fe de Bogotá, P. 516-517.

345

Efectivamente, tal erogación no puede ser interpretada de forma restrictiva, pues, se busca la constante adecuación del ejercicio profesional, de cualquier clase, a fin de que este se ajuste a las exigencias sociales, económicas y culturales del momento. Teniendo el Órgano Legislativo la primordial función de discutir y promulgar las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines de la Constitución, es este el mecanismo idóneo para debatir sobre los cambios relacionados a las condiciones en las que se ejerce una profesión, y así, aprobar aquellas iniciativas legislativas que buscan materializar las adecuaciones pertinentes.

A *contrario sensu*, estaríamos afirmando que la libertad para el ejercicio de las profesiones u oficios es de carácter absoluto, desconociendo así que los conocimientos y aptitudes son el fundamento integral para el correcto ejercicio de cualquier profesión, tomando en cuenta los distintos niveles de complejidad de las labores mentales, físicas y/o técnicas, que pueden presentarse dentro del entorno en donde se realizará una determinada labor.

En este sentido, conviene recordar que, dentro del caso se manifiesta que la norma genera una restricción injustificada al ejercicio de la abogacía. No obstante, es nuestro criterio que dicha situación se enmarca dentro del contexto de la reglamentación de la idoneidad de quienes van a ejercer esta profesión.

Si asumimos la idoneidad como la *"cualidad personal necesaria para la prestación de un servicio concreto o la asunción de un cargo"*⁵, desde la óptica de una profesión liberal como la abogacía, en donde el servicio brindado se encuentra estrechamente ligado a los conocimientos intelectuales y técnicos del experto, se hace coherente que la regulación de esta condición sea debatida en el entorno legislativo.

⁵ Véase en: <https://dpej.rae.es/lema/idoneidad>

346

Esta circunstancia permite descartar la transgresión denunciada, por lo menos, en cuanto a lo textual; pues, una interpretación congruente del referido precepto nos permite concluir que ha sido la propia Constitución la que ha delegado en la Ley, la potestad de reglamentar parámetros y requisitos para que los particulares puedan ejercer una determinada profesión y oficio. En consecuencia, el hecho de añadir un nuevo requisito para lograr obtener la idoneidad para ejercer la abogacía, por sí sola, no hace inconstitucional esta disposición.

Similar planteamiento fue esbozado en su momento por este Pleno, en resolución del 24 de junio de 1994:

"La Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el sentido y alcance de esta norma en varios casos, específicamente en los casos de la Ley que regula el ejercicio de la profesión de enfermeras y en el caso de la cotización obligatoria de los trabajadores no sindicalizados. No cabe duda alguna de que la redacción dada a esta norma por el constituyente, no solo consagra la libertad de profesión u oficio, sino que esa libertad la sujeta a una clara reserva legal para los efectos de reglamentación de dichas profesiones y oficios en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias. De tal manera que la Ley 9 de 1984 al reglamentar el ejercicio de la abogacía consagrando la colegiación obligatoria de los abogados no infringe el artículo 40 de la Constitución, que permite restringir la libertad de trabajo y de profesión u oficio mediante el establecimiento de la colegiación obligatoria."⁶

Sobre la regulación del ejercicio de las profesiones, resulta oportuno citar lo que el Pleno de esta Corporación ha considerado en relación con el precitado artículo 40.

"Para finalizar, es menester recordar aquí la delegación a favor de la Ley que hace el artículo 40 de la Carta Política, de manera tal que luego de reconocer la libertad de profesión u oficio, señala que atañe a la norma reglamentar lo relativo a la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad

⁶ Fallo de 24 de junio de 1994.

sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias. Esta posibilidad de regulación es absolutamente necesaria en una sociedad moderna, en donde el Estado está conminado a garantizar la calidad de los servicios que se prestan en el mercado, siendo un primer paso el señalar los estándares académicos mínimos que debe poseer quien pretenda desarrollar una actividad profesional.”⁷

Así las cosas, delimitar que para la obtención de la idoneidad es requerido un examen de acceso a la profesión de la abogacía, no es un derecho que colisiona el precepto constitucional consagrado en los artículos 4 y 40 de nuestra Carta Magna, ya que ello no plantea un problema de discriminación, sino que establece restricciones por la necesidad de que deben coexistir con otros derechos u otros bienes jurídicos, sobre todo cuando dicha limitación procede en la necesidad de capacitación específica para poder ejercer, de forma idónea, una profesión u oficio.

En consecuencia, para determinar si el referido articulado es o no inconstitucional, evaluaremos la situación atendiendo al resto de disposiciones que se estimaron como infringidas.

DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN.

Respecto a estos, que pueden ser considerados como uno solo, visto desde una perspectiva positiva y negativa, se encuentran desarrollados a través del artículo 19 de la Constitución, el cual de forma expresa señala que *“no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”*; y del artículo 20 de la Carta Fundamental, el cual establece que *“Los panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley...”*.

⁷ Fallo de 29 de mayo de 2009, publicado Gaceta Oficial No. 26399-A de 29 de octubre de 2009.

348

Ambas nociones tienen respaldo en el derecho convencional, específicamente, en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Desde una perspectiva amplia, el derecho a la igualdad lleva implícito la existencia de parámetros o baremos objetivos, que permitan evaluar una determinada situación. Dentro del contexto constitucional, el Estado, al momento de tomar decisiones relacionadas con el reconocimiento de derechos, debe considerar aspectos de hecho, y no las características particulares del ciudadano o grupo de ciudadanos que resulten beneficiados o perjudicados. En términos simples, conlleva a que se brinde un igual trato ante condiciones similares.

La técnica utilizada por el constituyente lo llevó a fijar aspectos que, bajo ninguna premisa, generen condiciones desfavorables para un determinado miembro o grupo social, sin dejar de lado que, por mandato expreso del artículo 17 de la Constitución, estas garantías deben ser interpretadas como mínimas.

Por ende, el examen del pleno debe contemplar cualquier otro factor que encuentre sustento en la doctrina internacional en materia de derechos humanos, que permita evaluar el riesgo de que la norma genere disparidad en los derechos de los particulares.

Al respecto, esta Corporación de Justicia efectuó una interpretación del alcance del precitado derecho, en los siguientes términos:

“Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante

349

situaciones iguales y, naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva. Esta aproximación del principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica, además, que el principio de proporcionalidad ordena que las diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de "interdicción a la excesividad", en expresión del jurisconsulto alemán KARL LARENZ.⁸

Siendo estas normas las que promueven una cultura de derechos homogéneos, es preciso evaluar si la implementación del examen para el ejercicio de la abogacía, de una forma u otra, contraría el espíritu de la Constitución.

No es ilógico considerar, a simple vista, que el reconocimiento legal de un nuevo requisito genera desigualdad, pues, se introduce otro parámetro que permite a la autoridad encargada de distinguir dentro del grupo de los peticionantes, a los que cumplen o no con dichas pautas. Sin embargo, es conveniente aclarar que no cualquier tipo de medida diferenciadora tiene la entidad de trastocar este derecho.

En ese sentido, la Corte Interamericana concibe que, existe discriminación cuando se efectúa una distinción arbitraria, eso es, *una distinción carente de justificación objetiva y razonable*.⁹

Tal acepción fue ampliada por este organismo, a través de una Opinión Consultiva, de la siguiente manera:

“No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse

⁸ Fallo de 22 de diciembre de 2021. Expediente 686-17. (Citando fallo de 08 de enero de 2004).

⁹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-4/84, párr. 56; Corte IDH. *Condición Jurídica y derechos humanos de los niños*. Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, párr. 46; y Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2023, párr. 89.

350

que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esta distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.”¹⁰

Bajo similar argumento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, delimitó una serie de criterios, que pueden ser empleados para distinguir entre una medida discriminatoria, y una justificada en razones objetivas:

1. Existe discriminación cuando: “a) hay una diferencia de tratamiento entre situaciones análogas o similares; b) la diferencia no tiene una justificación objetiva y razonable; c) no hay razonable proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo cuya realización se persigue”.¹¹
2. Se efectuó una distinción basada en criterios razonables y objetivos cuando: “(1) persigue un propósito legítimo y (2) emplea medios proporcionales al fin que se busca”.¹²

Dentro de este contexto, dos son los argumentos que permiten a este Pleno examinar las situaciones que desarrolló el censor, de conformidad con las normas que estimó infringidas.

En cuanto a la discriminación fundada en el instante en el que se obtiene la idoneidad, vemos que la misma es sustentada, tomando en consideración el momento en el que la Ley entró en vigor. No obstante, el hecho de que los solicitantes deban tomar y aprobar el examen, en opinión de esta Magistratura, es una consecuencia directa del principio de irretroactividad de las leyes, que, también es reconocido por nuestra Constitución en su artículo 46.

Dicho de otra forma, es la entrada de vigencia de la norma la que introduce

¹⁰ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-4/84, párr. 57.

¹¹ Comisión IDH, Informe No. 73/00. Caso 11.784, Marcelino Hanríquez et al vs. Argentina, párr. 37.

¹² Comisión IDH, Informe N° 4/01. Caso 11.625, María Eugenia Morales de Sierra, Guatemala, 19 de enero de 2001, párr. 31.

nuevas condiciones exigibles para un grupo determinado de personas, situación que ocurre con la promulgación de cualquier Ley que no señale, de forma expresa, que es de orden público o de interés social. Por ende, el reproche de su accionante no se enfoca en una circunstancia que forme parte del cuerpo normativo, sino, en uno de los efectos de la entrada en vigencia de una Ley en el tiempo, escenario que, en todo caso, es indivisible de esta.

La existencia de una discriminación injustificada con base en este criterio también puede descartarse, si consideramos que, de una interpretación literal a la norma, no se puede extraer, *prima facie*, quiénes son los beneficiarios del trato preferencial ante una situación similar.

Y es que, la aprobación del examen, se le exige a todos aquellos que soliciten la expedición del certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado, desde el momento en que entró en vigencia la Ley examinada, de forma equitativa.

Por ende, ponderar esta circunstancia, en atención al grupo de Licenciados en Derecho que obtuvieron la idoneidad antes de la entrada en vigencia de la Ley llevaría a evaluar la constitucionalidad de la norma, sobre la base de los derechos de un grupo con distintas características, y para las cuales, resultaba aplicable un régimen normativo diferente. No entenderlo de esta forma nos llevaría a analizar la vigencia de sus derechos reconocidos y adquiridos, sobre la base de una Ley que no les resultaba aplicable, de conformidad a su disposición jurídico-temporal.¹³

Ahora bien, si nos separamos de los planteamientos relacionados con la vigencia de la Ley, y efectuamos un análisis desde la óptica convencional, debemos evaluar el propósito de este nuevo requisito, y si el mismo tiene un carácter proporcional con su objetivo.

¹³ La citada Ley establece en su artículo 40, que entró a regir a los tres meses de su promulgación.

352

De forma general, la promulgación de esta normativa tuvo la finalidad de actualizar las pautas que rigen el ejercicio de la abogacía, para así adecuar las actuaciones de estos profesionales a las exigencias y nuevas prácticas vigentes a la fecha.

Tales fines fueron explicados en la exposición de motivos del anteproyecto que dio origen a esta norma, en donde, el representante del Colegio Nacional de Abogados, entidad que promovió la iniciativa legislativa, señaló:

“Las condiciones y requisitos que deben reunir las personas que desean ejercer la profesión de abogado en la República de Panamá, se encuentran establecidas en la Ley 9 de 18 de abril de 1984, modificada en el año 1993, mediante la Ley 8.

Desde entonces han transcurrido más de veinticinco años, por lo que se hace necesario actualizar la norma, a efectos de adecuarla a las nuevas exigencias que el ejercicio de la profesión requiere; tanto para el profesional del derecho, como para la sociedad, que demanda altos estándares de calidad.

El presente anteproyecto de ley tiene como principal objetivo, expedir una nueva ley, moderna y acorde a los nuevos retos que demanda la profesión. A través del examen profesional de acceso de la abogacía, se busca poner a prueba las competencias del abogado, tales que deben garantizar un servicio ético y eficiente.

...¹⁴

Además, durante la sesión ordinaria en donde se discutió en segundo debate el proyecto que antecedió a esta norma, el promotor del anteproyecto intervino para realizar los siguientes señalamientos:

“...Por eso, honorable diputados, la iniciativa hoy día, solo el llegar a este segundo debate, se ve como una iniciativa exitosa, el permitir que los distintos sectores, tanto de la academia, los estudiantes, los abogados, y la propia judicatura, hayan emitido sus consideraciones, es el trabajo con el cual nosotros nos damos por satisfechos de haber impulsado una iniciativa que, sin lugar a dudas, pone de manifiesto lo siguiente: todo es cambiante y la actualización

¹⁴ Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley 276 “Por el cual se regula el Ejercicio de la Abogacía en Panamá”. Consultable en: <http://sistemas.asamblea.gob.pa:8000/segLegis/viewsPublico/SegimientoLegislativo>.

353

de una ley no puede pasar por veintiocho años para hablar de transformación. En otros países, la aplicación de un examen o de un control, fue evolucionando a tal punto que hoy día, en España, es un máster de acceso al ejercicio de la profesión de la abogacía. Es decir, estos primeros pasos con el cual implementamos controles, generan una dinámica en donde todos controlamos nuestra calidad y verificamos también competitividad. El país merece que los profesionales, no solo del derecho, sino que todos los profesionales del país tengan competitividad con base en un acto de responsabilidad con los ciudadanos. Y finalizo de la siguiente manera. Ningún contenido de la propuesta va orientado al abogado como merecedor un derecho, la propuesta pone al ciudadano por encima de cualquier consideración, porque la Constitución lo que protege es a un ciudadano que necesita un compañero y un aliado perfecto en sus momentos de dificultad.”¹⁵

(EL SUBRAYADO ES DEL PLENO).

Siendo esta la finalidad de la normativa bajo examen, considera este Pleno, que el establecer como requisito la aprobación de un examen mantiene una justificación objetiva y razonable, que, en todo caso, busca mejorar la calidad del servicio que brindan los profesionales del derecho a los ciudadanos, tomando en cuenta la relevancia de esta labor, como mecanismo de protección de los derechos de aquellos que no tienen una formación, ni poseen conocimientos, en materia legal.

En cuanto a la proporcionalidad de la medida, acotamos que se optó por fijar un examen, el cual es gratuito, enfocado en conocimientos éticos y prácticos de la profesión. Inclusive, el aspirante podrá tomar nuevamente la prueba, en la próxima convocatoria, en caso de no obtener el puntaje mínimo requerido, aspectos que, a nuestro criterio, son consecuentes con la finalidad concebida por el Legislador; y por el momento histórico, en donde se efectúa una actualización de la normativa que regula el ejercicio de esta profesión liberal.

¹⁵ Intervención de Juan Carlos Araúz, presidente del Colegio Nacional de Abogados, pág. 24-25. (Punto 7: Segundo debate del Proyecto de Ley 809). Consultable en: https://s3-legispan.asamblea.gob.pa/legispan/ACTAS/2020/2022/PLENO/2022_9_12_A:PLENO/content.pdf

354

Por ejemplo, en el Reino de España para ser candidatos al examen de acceso a la abogacía *-oficialmente prueba de evaluación de la aptitud profesional para el ejercicio de la profesión de la abogacía-*, el solicitante debe cumplir con: tener grado en derecho, tener máster en abogacía, haber realizado una pasantía jurídica en un despacho de abogados por seis (6) meses, y luego presentar el examen.

Entre los antecedentes de su entrada en vigencia, por medio de la Ley 34/2006 de 30 de octubre, se tiene que el cuerpo de abogados solicitaba un examen para regular el acceso a la profesión por el gran número de egresados de las facultades de Derecho. Obsérvese que, entre los motivos de la Ley, se expone:

“La experiencia del Derecho comparado muestra que la actuación ante los tribunales de justicia y las demás actividades de asistencia jurídica requieren la acreditación previa de una capacitación profesional que va más allá de la obtención de una titulación universitaria. Ello justifica la regulación de dos títulos profesionales complementarios al título universitario en Derecho: el título profesional de abogado, exigible para prestar asistencia jurídica utilizando la denominación de abogado; y el título profesional de procurador, exigible para actuar ante los tribunales en calidad de tal.

Debe recordarse que la necesaria capacitación profesional de estos colaboradores en el ejercicio de la tutela judicial efectiva ha sido una reivindicación constante de los representantes de las profesiones. Todos los congresos de la abogacía española, de manera significativa el de León de 1970, el de Palma de Mallorca de 1989, el de La Coruña de 1995, el de Sevilla de 1999 y el de Salamanca de 2003, y las reuniones de las juntas de gobierno de los colegios de abogados desde Santander en 1994, Girona en 1997, Valencia en el 2001 y Santa Cruz de Tenerife en 2005, expresando el sentir unánime de la abogacía española, han reivindicado la garantía de una formación inicial igual para todos los profesionales de la abogacía. En particular, en el VI Congreso de la Abogacía Española se destacó la importancia fundamental de la formación profesional práctica y la necesaria homogeneidad en la evaluación de tal capacitación para equipararse a los profesionales de la Unión Europea, instando la regulación de la materia por parte de los poderes públicos. También las segundas Jornadas de las Juntas de Gobierno de los Colegios de

355

Abogados de 1997 aprovecharon la entrada en vigor de la regulación sobre asistencia jurídica gratuita para insistir en esta cuestión, dando un paso más con el establecimiento del certificado de aptitud profesional, que, aun voluntario, es exigido por los colegios para la inclusión del profesional en el turno de oficio.”¹⁶

Este análisis nos permite concluir que los referidos artículos no vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación, pues, contrario a lo argumentado por el censor, las nuevas medidas previstas para el acceso al ejercicio profesional de la abogacía mantienen una justificación objetiva y proporcional a su motivación que es mejorar la calidad del servicio legal que se brinda al resto de la ciudadanía en el país.

DE LA RESPONSABILIDAD FISCALIZADORA DE LA UNIVERSIDAD OFICIAL DEL ESTADO, Y LA LIBERTAD DE CÁTEDRA

Las últimas disposiciones que estimó el accionante como vulneradas, están contenidas en el apartado constitucional destinado al desarrollo del derecho a la educación.

Por una parte, el artículo 99 de la Constitución, reconoce el rol de la Universidad de Panamá, por su calidad de Universidad Oficial del Estado, como entidad encargada de la fiscalización de las universidades particulares aprobadas, así como de los títulos que expidan; y como la responsable de revalidar los títulos emitidos por universidades extranjeras. En sus palabras, los artículos demandados generan una interferencia indebida en el reconocimiento de títulos por parte del Estado, pues, la Sala Cuarta no mantiene entre sus funciones la de aplicar “*el examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía conforme a un temario previamente establecido y los parámetros establecidos*”; y, por ende, la labor de revalidación que le confiere la Ley, trastoca las atribuciones constitucionales otorgadas a la Universidad de Panamá.

¹⁶ Texto consolidado Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de la Abogacía y la Procura. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-18870>

354

Mientras que, el artículo 105 de la Constitución, *“reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario”*. Al respecto, indicó que las normas atacadas interfieren en la autonomía universitaria y limitan la capacidad de la Universidad de Panamá para determinar los criterios y procesos de evaluación de sus estudiantes, lo que afectaría la libertad de cátedra. Añade que estos perturban la facultad de las universidades para definir los planes de estudio y emitir títulos basados en criterios académicos, al exigir una revalidación adicional a través de un examen ante la Sala Cuarta.

Conocidos los argumentos del censor, debemos acotar que el rol de fiscalizador, otorgado a esta entidad de educación superior por la Constitución, fue reglamentado a través de su Ley Orgánica, de la siguiente manera:

“Artículo 45. La Universidad de Panamá ejercerá la facultad constitucional de fiscalización de las instituciones universitarias de educación superior particulares que funcionen en el país, a fin de garantizar tanto la calidad y pertinencia de la enseñanza superior, como el reconocimiento de los títulos y grados que expida.

Para garantizar la fiscalización en el territorio nacional, la Universidad de Panamá, en coordinación con el resto de las universidades oficiales, definirá la política de distribución de responsabilidades entre ellas, conforme a sus respectivos ámbitos de especialización y de ubicación geográfica.

Artículo 47. Los títulos académicos y créditos expedidos por universidades o instituciones de educación superior extranjeras serán evaluados, homologados, convalidados o revalidados, según sea el caso, por la Universidad de Panamá, de manera en que lo dispongan esta Ley, el Estatuto y los reglamentos universitarios, salvo los casos en que la ley faculte a otra universidad oficial especializada para que realice estas funciones en determinadas áreas del conocimiento que sean de su competencia.”¹⁷

(EL SUBRAYADO ES DEL PLENO).

¹⁷ Ley N° 24 de 14 de julio de 2005, publicada en Gaceta Oficial N° 25344 de 18 de julio de 2005, y con modificación publicada en la Gaceta Oficial N° 26643-A de 15 de octubre de 2010.

357

Ambos artículos son claros al señalar que, la función de fiscalizar a las universidades particulares del país, con las otras universidades oficiales busca garantizar la calidad y pertinencia de la enseñanza superior de esta y el reconocimiento de los títulos que expidan tales entidades privadas.

A su vez, la Universidad de Panamá, en conjunto con las demás universidades oficiales, reparte, de acuerdo con lo que disponga la Ley, por áreas de conocimiento, la evaluación, homologación, convalidación y revalidación de títulos extranjeros.

Estas tareas, en efecto académicas, se desarrollan en la práctica, según se observa en las normas citadas, mediante la revisión de planes y programas educativos, con especial atención a la carga horaria y contenidos que se incluyen en dichos documentos.

De cara a los resultados de la revisión de los expertos académicos de la Universidad de Panamá y otras entidades oficiales de la misma naturaleza, respecto a la consistencia o no de los planes y programas educativos con los que se obtienen los títulos y créditos universitarios, con relación a los parámetros establecidos por la fiscalizadora, se podría disponer la superación de materias u horas de clases complementarias por los titulados en el extranjero y las adecuaciones horarias o sustantivas de los planes y programas universitarios.

Las funciones de fiscalización que debe ejercerse sobre universidades particulares, así como la de evaluación, homologación, convalidación, revalidación, exoneración o equivalencia, son desarrolladas por los artículos 323 y 325 del Estatuto de la Universidad de Panamá¹⁸, a través de los siguientes

¹⁸ Aprobado en el Consejo General Universitario N°22-08 del 29 de octubre de 2008, promulgado en Gaceta Oficial N°26,202 del 15 de enero de 2009, con modificaciones en Gaceta Oficial N°26,247 de 24 de marzo de 2009, Gaceta Oficial N°26,979-C de 23 de febrero 2012 y Gaceta Oficial N°27879-B de 30 de septiembre de 2015.

357

procedimientos:

"Artículo 323. Compete a la Universidad de Panamá evaluar, homologar, convalidar, revalidar o establecer equivalencia según sea el caso, los títulos y créditos expedidos o no por esta Institución y conforme a lo que dispone la Constitución Política, las leyes nacionales, el presente Estatuto y los reglamentos correspondientes.

Artículo 325. Los procesos de reconocimiento de títulos y estudios serán administrados por la Secretaría General de la Universidad de Panamá, según los reglamentos correspondientes y tomando en cuenta lo siguiente:

a) **La evaluación** es un proceso mediante el cual se realiza una revisión detallada de títulos y otros estudios, basándose para ello en la relación entre el título, los contenidos de los cursos, su sistema de evaluación, los créditos asignados, así como la duración e intensidad de dichos estudios, con el propósito de darle puntuación para efectos académicos en la Universidad de Panamá.

b) **La homologación** es el proceso mediante el cual la Universidad de Panamá declara que el nivel de los estudios y el título de postgrado que ofrecen las universidades o instituciones de educación superior extranjeras es equiparable a un determinado nivel de estudios, título o diploma de postgrado que ella misma ofrece o podría ofrecer, para efectos académicos y profesionales.

c) **La convalidación** de estudios implica un análisis comparativo de planes, programas, duración e intensidad de los estudios realizados en universidades nacionales o extranjeras, o en la propia Universidad, con el propósito de continuar estudios y determinar la equivalencia en relación a los títulos o créditos que expide esta Universidad.

d) **La reválida** es el procedimiento que implica darle valor legal a un título académico obtenido en el extranjero, como requisito para ejercer una profesión en el territorio nacional. Conlleva el análisis de los planes, programas, duración e intensidad de los estudios para determinar si el título es equiparable al exigido por la Ley para el ejercicio de la profesión de que se trate, sin entrar al examen de la equivalencia académica.

Si del análisis de los planes, programas, duración e intensidad de los estudios, se concluye que el título no es equiparable, la Comisión de Reválida de la Facultad establecerá los requisitos que deba cumplir para la reválida.

e) **La exoneración** de reválida es el procedimiento mediante el cual se produce el reconocimiento de títulos, diplomas o grados académicos universitarios obtenidos en

250

otro país, con base en un tratado o convenio internacional de reciprocidad sobre la materia suscrita entre nuestro país y otro, eximiendo a dichos títulos, diplomas o grados de la aplicación del procedimiento de reválida, previa opinión de la Facultad relacionada con el título sujeto a reconocimiento.

La unidad académica correspondiente, en cada caso particular, revisará y comprobará si la documentación del interesado, garantizará que dichos títulos o estudios son equiparables a los ofrecidos por la Institución.

f) **La equivalencia** de estudios académicos es el reconocimiento de que estudios realizados se corresponden, de acuerdo a su profundidad, amplitud e intensidad, con los requeridos para alcanzar un determinado nivel de estudio.”

(EL RESALTADO ES DEL ESTATUTO UNIVERSITARIO Y EL SUBRAYADO ES DEL PLENO).

Es así como la Universidad de Panamá, en cumplimiento de sus deberes constitucionales, instauró una serie de mecanismos que le permiten realizar los procedimientos descritos y objetivados: la evaluación que se conjuga el examen de títulos y estudios ponderables para ingresar al cuerpo docente de la entidad; la homologación que es la revisión y equiparación de títulos extranjeros con fines académicos y profesionales; la convalidación que compara planes, programas, período y horas de estudio de otras universidades para continuar estudios; la reválida que da valor legal a títulos extranjeros para ejercer la profesión en el país; la exoneración de reválida que exime de reválida por ampararse en tratados o convenios internacionales suscritos y la equivalencia de estudios que determina la profundidad, amplitud e intensidad, que genera un nivel de estudio específico.

La obtención de un título universitario, así como la *evaluación* de títulos y otros estudios para la ponderación a otorgar en el marco de la docencia, la *homologación* de títulos extranjeros con los propios, la *convalidación* de planes y programas para continuar estudios, la *reválida* de títulos extranjeros con exigencias legales que determinen si se impone una formación adicional para el ejercicio profesional en Panamá, la aplicabilidad de *convenios o tratados que*

300

eximan de la reválida o la equivalencia de estudios para alcanzar un nivel correspondiente; son todos procedimientos a cargo de la Universidad de Panamá. Huelga decir que, al tratarse de una atribución de índole constitucional, no puede una autoridad distinta a una Universidad Oficial del Estado pronunciarse al respecto.

Es importante tener claridad de que mediante los detallados procedimientos, la Universidad de Panamá, en ejercicio de las atribuciones constitucionales expresadas, analiza aspectos vinculados con la planeación académica y la programación universitaria, como sustento objetivo, de conformidad con los documentos que sirven de base para el desarrollo de la labor docente en el proceso de formación universitaria, a partir de muy claros parámetros: el *pensum académico* (plan de estudios), la entidad a cargo de brindar el servicio educativo, el lugar geográfico donde se imparte la formación superior o la calidad de ente privado o particular de la persona jurídica a cargo del proceso educativo.

Es bajo estos elementos que surge el deber de ejercer su misión y, respecto a estas condiciones, valora o fiscaliza y certifica que la persona jurídica o entidad académica, el título o los créditos académicos obtenidos por una persona natural son consistentes o divergentes, completos o incompletos, equiparable a exigencias legales o desprovistos de ellas.

Asuntos del todo distintos a la labor de otorgar la idoneidad para el ejercicio profesional. La entidad a cargo de emitir la idoneidad para el ejercicio profesional de la abogacía, en este caso, la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia, según le atribuye competencia el artículo 100 del Código Judicial, "*Declarar quiénes reúnen las condiciones necesarias para ejercer la abogacía*".

Como es sabido, toda declaración efectuada por el Órgano Judicial, es un

361

proceso decisonal, a través del cual, el juzgador valora las evidencias o elementos de convicción aducidos y determinar si hay lugar o no a acceder a la petición que se le formula.

En este sentido, el artículo 2 de la Ley N° 350 de 2022, exige que los interesados reúnan una serie de requisitos, entre ellos, "4. *Aprobar el examen profesional de acceso a la abogacía, basado, principalmente, en conocimientos éticos y prácticos de la profesión de abogado.*"

Es importante destacar que, este examen nada tiene que ver con el título universitario, de hecho, constituye un requisito distinto y también exigido a través de los numerales 2 (para estudios efectuados en el territorio nacional) y 3 (para estudios efectuados en el exterior), del mismo artículo. Es decir, el título no entra en un proceso de fiscalización, mucho menos de evaluación, homologación, convalidación, reválida, exoneración ni equivalencia. Respecto a los títulos, la Sala Cuarta, no realiza más que la verificación de que el documento se presente de acuerdo con los rigores que exige la Ley para su consignación.

Ahora bien, la tarea previa que sí le concierne a la Sala Cuarta; de conformidad con las normas cuya constitucionalidad ponderamos, es la de examinar o aplicar un examen respecto a *conocimientos éticos y prácticos del profesional* solicitante; se desarrolla en un contexto social post – universitario y solo a quienes ya cuenten con un título universitario válido, de cara a unos parámetros, determinados mediante acuerdo, en el que a su vez se establece el temario de la prueba, que debe cumplir un puntaje mínimo de superación.

Según se lee en la Ley N° 350 de 2022, este examen, no implica la fiscalización de universidades particulares, ni la evaluación, homologación, convalidación, revalidación, exoneración o equivalencia de títulos. La Sala Cuarta

302

no fiscaliza ni analiza las metodologías empleadas para la emisión de títulos universitarios.

Para realizar su labor declarativa, en cumplimiento estricto de la Ley, lo que efectivamente hace la Sala Cuarta es disponer que los aspectos preliminares que suponen la preparación y aplicación del examen en cuestión, hayan sido parametrizados.

De allí que, el Acuerdo N° 1648-2023 de 23 de octubre de 2023, publicado en Gaceta Oficial N° 29898 de 26 de octubre de 2023, se refiera en su punto tercero, al temario del examen, que fue elaborado a partir de las consultas realizadas con las distintas universidades que ofrecen la carrera de Derecho, el Colegio Nacional de Abogados y la experiencia del Órgano Judicial. El Acuerdo establece los ejes temáticos, divididos en tres áreas generales, a saber:

- A. Área de conocimientos éticos: esta fue subdividida en cinco temas, que desarrollan aspectos relacionados a la ética profesional del abogado; el abogado en la sociedad digital; el abogado y la tributación; cumplimiento normativo para la prevención del blanqueo de capitales; y temas de conocimiento general para el ejercicio de la abogacía.
- B. Área de conocimientos prácticos: la cual fue subdividida en tres temas, relacionados con la práctica forense en la jurisdicción civil, procesal penal y otros temas prácticos.
- C. Área de conocimientos Generales del Derecho: esta contiene cuatro temas, de los cuales, el aspirante debe elegir uno. Estos versan sobre derecho civil, derecho penal, derecho constitucional, y derecho administrativo y contencioso administrativo.

363

Según el documento, los citados contenidos son impartidos en un Curso Introductorio para el referido examen, el cual, deberá ser tomado por el aspirante, a través de una modalidad mixta (presencial, sincrónica y asincrónica). De igual forma, en sus puntos cuarto y quinto, se establece que será dictado por docentes de las distintas universidades que impartan la carrera de Derecho, y que participan en la mesa de trabajo encargada de la evaluación y actualización del temario en curso.

En conocimiento de esta información, observa este Pleno que, el examen implementado para el acceso al ejercicio de la abogacía, está supeditado a una formación previa, donde se abordan la serie de temas y subtemas, que son parte de un curso especial que afianza conocimientos éticos y prácticos, cuyo fin es preparar a los licenciados en derecho para un ejercicio apegado al cumplimiento de los deberes profesionales.

De esta forma, se cumplen los objetivos previstos en la Ley, para elevar el estándar del ejercicio de la abogacía a las exigencias actuales, en aras de que este sector de la sociedad panameña conozca y actualice la información con que cuenta para la prevención de situaciones que le desvíen del ejercicio correcto de su profesión y, concomitantemente, al superar los desafíos del mundo globalizado en el que vivimos, sin transgredir, por acción ni omisión sus deberes desde el ámbito público o privado del ejercicio, sienta la tranquilidad y la satisfacción de crecer y desarrollarse al ritmo de nuestro país en el entorno mundial.

Se demuestra que la examinación de los aspirantes a la idoneidad para el ejercicio de la abogacía, se relaciona directamente con la formación que reciben a través del curso introductorio y no se vincula a la fiscalización universitaria ni tareas análogas vinculadas a los títulos obtenidos en aquel entorno. Ello, a pesar de que, en el temario del curso y el examen, puedan encontrarse coincidencias

364

sobre las denominaciones dadas a los subtemas, respecto a los de algunas asignaturas que habitualmente aparecen en los planes de estudio universitario.

Pues, los contenidos desarrollados por las distintas casas de estudios superiores a través de sus planes y programas, suelen distribuirse en muchos más prolongados períodos de tiempo, como lo son los semestres, cuatrimestres, trimestres o meses. El estudio del sustancioso temario propuesto por la Sala Cuarta, acerca al aspirante a las primeras experiencias profesionales al momento de obtener la idoneidad, a la gestión y sobre todo a la ética profesional, que es la principal preocupación que se vislumbra de acuerdo con el contenido de la Ley que cobija las normas acusadas.

En consecuencia, el artículo 3 de la norma examinada es constitucional, pues, el Legislador delega en la Sala Cuarta, la facultad de aplicar una prueba que lo lleva a ponderar los conocimientos adquiridos por los aspirantes, en un curso previo vinculado al temario contenido en el acuerdo que regula los parámetros del examen profesional, sin realizar la labor que otorga la Constitución a la Universidad de Panamá, con relación a los títulos extranjeros, ni las tareas de su función fiscalizadora, respecto de las universidades particulares a través del artículo 99 de la Carta Magna.

El curso preparatorio ni el examen de acceso a la idoneidad, implican la evaluación, homologación, convalidación, reválida, exoneración ni equivalencia de títulos ni estudios nacionales, extranjeros ni particulares.

Sobre la incompatibilidad denunciada y el principio de la libertad de cátedra, reconocido por el artículo 105 de la Constitución, hemos de precisar que, la libertad de cátedra es entendida como el *"derecho fundamental de los profesores y una de las manifestaciones de la libertad de enseñanza, así como concreción específica de la libertad de expresión, que supone la posibilidad que tienen los*

365

docentes de exponer la materia que deben impartir con arreglo a sus propias convicciones -siempre con cumplimiento de los programas establecidos- y a las competencias de los diversos órganos que tienen atribuida la organización de la docencia, por ejemplo, los departamentos en la enseñanza universitaria, en el bien entendido de que estas sean ejercidas de forma adecuada".¹⁹

Esta erogación opera en favor del profesorado universitario y los planes de estudio aprobados para las universidades, en aras de que el proceso de formación profesional no tenga otro enfoque que el de la estimulación investigativa, arraigada estrictamente al desarrollo de los valores sociales y a la academia. Tal prerrogativa puede considerarse como un derecho de primera generación, por cuanto, tiene el objetivo de limitar la actividad de la autoridad; en este caso, de las autoridades civiles e institucionales para intervenir en el libre desempeño de los académicos.²⁰

Como componente del principio de la autonomía universitaria, la libertad de cátedra tiene la finalidad de evitar la injerencia de cualquier agente externo, que busque orientar el proceso educativo para la obtención de algún resultado específico. El catedrático es el dueño del programa educativo; y, por ende, solo está constreñido al cumplimiento del Estatuto Universitario.

En resumen, este derecho supone que el centro de enseñanza no puede imponer a su profesorado la obligación de enseñar a los alumnos determinados contenidos científicos o ideológicos, los valores y conceptos que ellos establezcan, de manera uniforme; que el ejercicio de la docencia no puede estar limitado por censura previa, ni por actos correctivos posteriores; y que los profesores puedan delimitar o establecer no solo el contenido de la enseñanza, sino el método a emplearse.²¹

¹⁹ Real Academia Española. (s.f.). Libertad de Cátedra. En Diccionario panhispánico del español jurídico.

²⁰ Madrid, R. (2013). *El derecho a la libertad de cátedra y el concepto de universidad*. Revista Chilena de Derecho, 40(1), P. 355-371.

²¹ Madrid, R. Op. Cit.

364

Tal principio permanece incólume cuando la norma establece que el título universitario es un requisito distinto y específico para la obtención de la idoneidad pues el Legislador le da valor a la labor ejercida por el catedrático durante todo el proceso educativo universitario que culmina con la emisión de dicho título.

Es importante precisar que el objeto de los exámenes no es limitar el acceso a la profesión. Como puede inferirse, en distintas latitudes existe la misma realidad: numerosas escuelas otorgando el título profesional de licenciado en derecho, sin una entidad que asegure uniformidad en los mínimos de la calidad en el ejercicio de la profesión. En el caso del Reino de España, la entidad encargada para la expedición de la idoneidad y, por tanto, de aplicar el examen de acceso a la abogacía, es el Ministerio de Justicia.

Aproximados más a nuestro continente, en la República de Colombia, a mediados del año 2018 se aprobó la Ley 1905 de 2018, que impone un examen obligatorio para todos los estudiantes de Derecho que deseen ejercer la profesión, el cual será administrado directamente por el Consejo Superior de la Judicatura o por un Instituto de Educación Superior acreditada en Alta Calidad.

Este examen de Estado, también responde a experiencias socio-culturales propias del país vecino, que, de acuerdo con García Villegas y Ceballos Bedoya (2019), su importancia radica en países con una educación dispar...Que históricamente no existía el examen, y que todos los egresados podían ejercer la profesión de abogacía sin control.²²

Citado lo anterior, se destaca que es una realidad de la cual, Panamá no escapa y que el interés del Legislador es velar porque, quien ejerza la profesión de abogacía cuente con los conocimientos mínimos para el desarrollo de su labor,

²² García Villegas, M. y Ceballos Bedoya, M. (2019). *La Profesión Jurídica en Colombia. Falta de reglas y exceso de mercado*. Editorial Dejusticia, Bogotá. P. 21-22.

307

como requisito previo a la obtención de la idoneidad. Por lo que, el examen permite medir los conocimientos, como se ha establecido, principalmente éticos.

Sobre el artículo 105 de la Constitución, es importante tomar en consideración lo que al respecto expuso la Doctora Aura Emérita Guerra de Villalaz, citada por el Pleno de esta Corporación de Justicia, así como por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo y Laboral, cuando expresó:

“f) la autonomía universitaria comprende la libertad de enseñanza y de investigación, también conocida como la libertad de cátedra, como derechos de los profesores para transmitir de manera libre los conocimientos, sin otra restricción que la objetividad y rigor científicos y los contenidos pragmáticos de los planes de estudios, aprobados democráticamente; ...”²³

La Ley N° 24 de 14 de julio de 2005 “Orgánica de la Universidad de Panamá”, en su artículo 36, expone de forma más precisa lo que debe comprenderse por el principio de la Libertad de Cátedra:

“Artículo 36. Se reconoce el principio de libertad de cátedra, entendida como el derecho que tiene el personal académico que labora en la institución de ejercer la docencia, la investigación, la extensión, la producción y la prestación de servicios, imprimiéndole sus particulares enfoques interpretativos y estrategias didácticas, con respeto al rigor científico.”

De dicho precepto se desprende, entonces, que la libertad de cátedra guarda relación con el proceso académico, labor que tiene el docente para contextualizarlo y darle pertinencia; es decir, es un derecho del que goza respecto del proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula de clase, que le permite agregar valor o características, por su formación académica, respetando los considerandos del panorama científico al ejercitar la docencia a nivel superior.

²³ Fallo de 25 de noviembre de 2021, entradas No. 39-17, 467-19 y 595-20. Fallo de 15 de octubre de 2020, entrada No. 534-19.

368

Lo anterior, deriva en la ausencia de hallazgos de colisión entre las facultades de la Universidad de Panamá y los artículos de la Ley N° 350 de 2022 acusados de inconstitucionales.

Dicho de otro modo, no vulnera la libertad de cátedra la aplicación de un examen profesional por parte de la Sala Cuarta, en atención a lo que dispone el artículo 100 ordinal 4 del Código Judicial, quien aprobó el temario sobre el cual se desarrolla el mismo; ello por conducto de la Escuela Judicial Instituto Superior de la Judicatura de Panamá Doctor César Augusto Quintero Correa, que cuenta con treinta y un (31) años de existencia, ente facultado por el Ministerio de Educación, como centro de estudios superiores de tercer nivel y certificado bajo las normas de reconocimiento internacional ISO 9001:2015 de Gestión de Calidad e ISO 21001:2018 de Gestión de Organizaciones Educativas.

En este contexto, reitera esta Corporación de Justicia, que el Estado panameño tutela el derecho social de la educación, por conducto del Ministerio de Educación, como prevé la Constitución Política en sus artículos 91-108, desarrollados a través del Texto Único de la Ley 47 de 1946, en cuyo artículo 15 establece que la educación universitaria se regirá por leyes especiales y coordinará estrechamente con el Ministerio de Educación lo pertinente.

De acuerdo con las premisas desarrolladas, debemos asentar que el certificado de idoneidad sirve como instrumento de control regulatorio preventivo, ya que busca evitar que quien ejerza una profesión, incurra en conductas contrarias a las normas de disciplina que rigen su profesión (Código de Ética).

Este control implica tres cosas: primero, la exigencia de que la respectiva profesión esté regida por normas de carácter deontológico; segundo, la tipificación de las conductas sancionables y las sanciones correspondientes; tercero, la

369

existencia de un procedimiento disciplinario por el cual se sancionen las faltas a las normas éticas o regulatorias de la profesión.²⁴

Para las profesiones que imponen contar con una licencia o certificado de idoneidad para su libre ejercicio, se ha delegado generalmente su otorgamiento a un órgano distinto a aquel donde se obtiene el título, el cual en algunos casos podría coincidir con el facultado para el ejercicio de tareas de control preventivo y disciplinario de dichas profesiones.

En nuestro país, además del caso de la Ley que regula el ejercicio de la profesión de la abogacía, podemos observar el Régimen de Certificación y Recertificación de los profesionales, especialistas y técnicos de las disciplinas de la salud (Ley 43 de 2004, reformada mediante la Ley 32 de 2008).²⁵

Nos referimos a *“una certificación de competencia profesional básica de especialidad...para laborar en una institución de salud pública o privada”* (artículo 5), que es el resultado de un conjunto de actividades creadas *“como mecanismos que permitan evaluar el nivel de competencia académica, científica y técnica, así como una conducta ética adecuada de los nacionales y extranjeros que, por necesidad del servicio, ingresan al sistema de salud, y mantener una actualización continua y permanente de los que están ejerciendo en el sistema de salud”* (artículo 1). (EL SUBRAYADO ES DEL PLENO).

Observamos los mecanismos creados para otras profesiones, en este caso, de la salud. Estos procedimientos, exigen la realización de un examen en una fecha determinada, que incluye un caso clínico, de cara a un material de apoyo

²⁴ Cuaderno Administrativo, Procuraduría de la Administración. *La Regulación del ejercicio de las profesiones en Panamá*. Pág. 4-11. Recopilado de https://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2022/01/Cuaderno-Administrativo_septiembre-diciembre_2021-Borrador-corregido.pdf

²⁵ https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29731_A/97149.pdf

contentivo de un temario, la guía de presentación del caso clínico, la solicitud del examen y la bibliografía publicada periódicamente, así como los resultados obtenidos junto a los números de cédula de los aspirantes.

Según se visualiza en la dirección electrónica del organismo encargado, para el caso de la carrera de odontología, el examen y cada nueva presentación tiene un costo previsto.²⁶

Por ejemplo, los nutricionistas, las enfermeras, los médicos, los odontólogos y los especialistas, en cada una de estas áreas, se someten a un examen para obtener una certificación básica o de la especialidad, de las profesiones y carrera técnicas de la salud que ostentan.

La aludida certificación es definida en la ley relativa a los profesionales de la salud, como un *"requisito previo a la idoneidad"*, de forma similar al tratamiento otorgado al examen de acceso a la abogacía mediante la Ley N° 350 de 2022.

A su vez, muy parecida a la Mesa de Trabajo prevista en el Acuerdo 1648-2023, observamos que se ha contemplado la participación en el consejo a cargo de las tareas relacionadas con la certificación exigida a los profesionales de la salud, a un representante del Ministerio de Salud, otro de la Caja de Seguro Social, tres docentes de la universidad oficial que dicta la carrera, un profesor elegido por las universidades particulares y un representante del colegio o de la asociación profesional respectiva.

Es otro elemento común, previsto en la ley, la posibilidad de delegación a entidad independiente, sin fines de lucro, con elevados estándares de calidad y transparencia académica, de reconocido prestigio nacional e internacional, la elaboración, aplicación y evaluación de los procesos de certificación.

²⁶ <https://cicbo.org/documentos>

371

Inclusive, los hallazgos regulatorios dan cuenta de lo que podría calificarse como exigencias adicionales a las de la Ley contentiva de las normas impugnadas, quizás con un mayor nivel de avance o desarrollo, tales como la previsión de recertificaciones profesionales, cada 4 a 7 años (artículo 14); la certificación de postgrados y especializaciones (artículo 9) o el costo de los exámenes (artículo 21).

Finalmente, se ha promediado en la propia ley (artículos 6 y 10), que dichos procedimientos, cuya garantía de realización corre a cargo del Estado, a través del Ministerio de Salud, apoya y vigila que las certificaciones básicas se desarrollen adecuadamente tres veces al año y dos veces para el caso de las especialidades, previa convocatoria. Entonces, no resultaría adecuado calificar como factor de atrasos o de mora el que se haya previsto el examen de acceso a la abogacía, de acuerdo con la gestión periódica que se ha venido desarrollando.

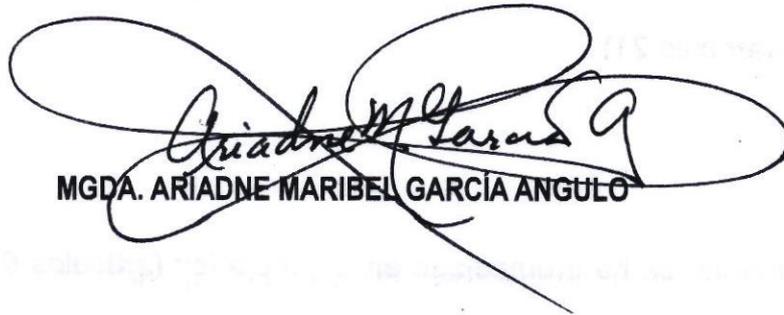
Bajo el escenario planteado, en síntesis, de la interpretación que hemos realizado, confrontando los artículos de la Constitución Política de la República de Panamá, alegados como infringidos por el artículo 2, numeral 4, y el artículo 3, de la Ley N° 350 de 21 de diciembre de 2022, este Pleno ha llegado a la conclusión de que, su alcance, funcionalidad y efectos, dentro del contexto de la normativa en razón de la cual se han establecido, no son inconstitucionales, por lo que, en ese sentido, procede a pronunciarse.

PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el **PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PANAMÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, Declara que **NO SON INCONSTITUCIONALES el numeral 4**

del artículo 2 y el artículo 3 de la Ley No. 350 de 21 de diciembre de 2022 "Que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá".

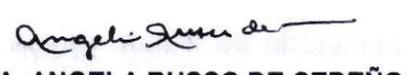
NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN GACETA OFICIAL.



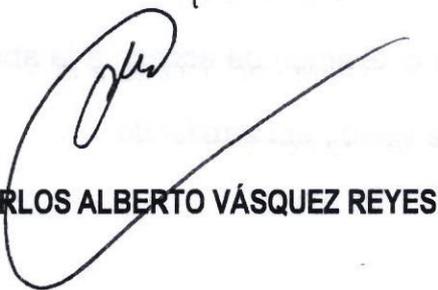
MGDA. ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO



MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS



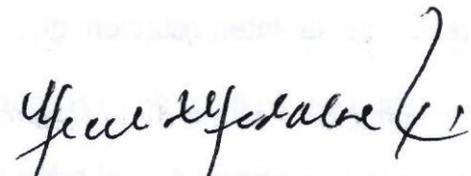
MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO



MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



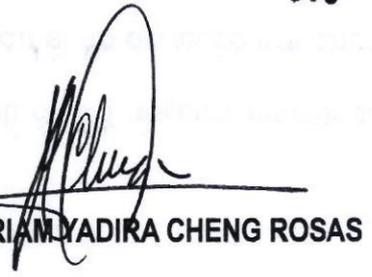
MGDO. OLMEDO ARROCHA OSORIO



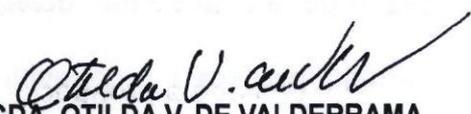
MGDO. CECILIO CEDALISE RIQUELME
CON SALVAMENTO DE VOTO



MGDA. MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA



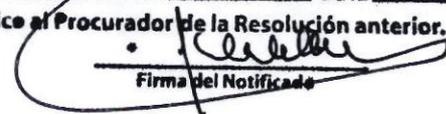
MGDA. MIRIAM YADIRA CHENG ROSAS



MGDA. OTILDA V. DE VALDERRAMA



LCDO. MANUEL JOSÉ CALVO C.
Secretario General
de la Corte Suprema de Justicia, Encargado

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 07 días del mes de Agosto
de 20 24 a las 9:24 de la mañana
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Firma del Notificado

372

ENTRADA N°.99651-2023

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ, EN SU PROPIO NOMBRE, CONTRA LOS ARTÍCULOS 2 Y 3 DE LA LEY N°350 DE 21 DE DICIEMBRE DE 2022, QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CECILIO CEDALISE RIQUELME**

Respetuosamente, deajo plasmados los criterios que me hacen discrepar de la decisión adoptada por la mayoría de los miembros de este Tribunal de Justicia.

De forma concreta debo advertir, que soy del criterio que sí hay un atisbo de inconstitucionalidad con respecto a que sea la Sala Cuarta la encargada de "aplicar" el examen que permite concluir el proceso para obtener la idoneidad. A mi juicio, esto vulnera el artículo 17 de la Carta Magna que exige que las autoridades deben asegurar la efectividad de derechos y, que para este caso, están representados en el debido proceso, en el punto específico de que las personas no deben ser sometidas a tramites no regulados en la Ley.

En ese sentido, debo señalar que la Sala Cuarta no está instituida para dicho trámite, el que en la práctica, ni siquiera es quien lo ejecuta, sino el Instituto Superior de la Judicatura (Isjup), quien tampoco está llamado para ejercer dicha facultad.

Lo anterior implica, que se ha y sigue sometiendo a los aspirantes a la idoneidad, a un trámite no regulado en la ley y, con ello, se vulnera su debido proceso.

No obstante, lo anterior, y como quiera estas consideraciones no son parte del fallo mayoritario, resulta preciso que **SALVE MI VOTO.**

Fecha Ut Supra

Cecilio Cedalise Riquelme

**CECILIO CEDALISE/RIQUELME
MAGISTRADO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Manuel José Calvo C.

**MANUEL JOSÉ CALVO C.
SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO**