

18 de junio de 2003

**Proceso de  
Inconstitucionalidad**

El Licdo. **Martín Molina**, en su propio nombre, en contra del **numeral 1 del artículo 3 de la Ley N°9 de 18 de abril de 1984**, por la cual se regula el ejercicio de la abogacía.

**Concepto**

**Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de  
Justicia, Pleno:**

En virtud del traslado ordenado mediante providencia de 16 de mayo de 2003, y con fundamento en lo previsto en el artículo 2563 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 5, numeral 1, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, comparecemos ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia con el propósito de emitir concepto en el proceso de inconstitucionalidad que se describe en el margen superior de este escrito.

**1. El acto acusado de inconstitucional.**

El Licdo. Molina presenta como inconstitucional el numeral 1 del artículo 3 de la Ley N°9 de 18 de abril de 1984, por la cual se regula el ejercicio de la abogacía, que es del siguiente tenor literal:

“Artículo 3. La Corte Suprema de Justicia sólo otorgará en lo sucesivo certificados de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado a quienes reúnan los siguiente requisitos:

1. Ser nacional panameño;
2. Poseer título profesional en derecho expedido por la Universidad de Panamá, la Universidad Santa María La Antigua, o por cualquier otra institución universitaria que se establezca en el futuro en la República de Panamá y cuyos títulos la ley reconozca su valor inicial; y
3. Poseer título profesional de derecho obtenido en Universidad de reconocido prestigio, el cual deberá ser

previamente revalidado en la Universidad de Panamá, salvo en caso de convenios internacionales que en términos claros y precisos eximan al interesado de la obligación de revalidar su título profesional”.

**2. Las normas constitucionales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por la demandante:**

a. A juicio del demandante, la norma legal transcrita conculca el contenido del artículo 40 de la Constitución Política, que dice así:

**“Artículo 40:** 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.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes”.

- o - o -

Al explicar el concepto de infracción, el demandante señala el precepto constitucional ha sido violado por la norma legal transcrita de manera directa por omisión.

En su opinión, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley N°9 de 18 de abril de 1984, dispone una situación contraria a lo establecido en el artículo 40 de la Carta Fundamental, pues exige ser de nacionalidad panameña para que la Corte Suprema de Justicia otorgue certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado, cuando el texto constitucional sólo establece restricciones atinentes a la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicalización y cotizaciones obligatorias.

El derecho a la libertad de profesión, dice el demandante, se atenta o infringe con dicho requisito de ser

nacional panameño a fin de que se pueda otorgar el certificado de idoneidad para el ejercicio de la abogacía, toda vez que ésta exigencia no guarda relación con el ser idóneo, aquél que posee los conocimientos necesarios para el buen desempeño de la profesión.

La norma legal citada, al exigir la condición de nacional panameño para que la Corte Suprema de Justicia le otorgue certificados de idoneidad para el ejercicio de la abogacía, podría entrañar una limitación no contemplada en el artículo 40 del Estatuto Fundamental y deja un compás abierto para suponer que estaría rebasando el contenido de la disposición constitucional en referencia, que no hace distinción alguna en cuanto a ser de nacionalidad panameña para ejercer una profesión u oficio, termina expresando el Licenciado Molina.

### **3. Examen de Constitucionalidad.**

Se observa que el actor advierte la inconstitucionalidad del numeral 1 del artículo 3 de la Ley N°9 de 18 de abril de 1984, el cual señala como uno de los requisitos para obtener el certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado el ser de nacionalidad panameña.

El abogado demandante considera este requisito viola el artículo 40 de la Constitución Política, pues se limita el ejercicio de una profesión por una razón distinta a las permitidas por la Carta Fundamental, esto es, no se restringe el ejercicio de la abogacía por motivo de idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias; sino por nacionalidad.

Ahora bien, este Despacho no puede determinar la posible violación del artículo 40 de la Constitución Política confrontando el texto legal únicamente con la norma

constitucional invocada, pues de acuerdo al Principio de Unidad de la Constitución, los preceptos constitucionales no pueden ser interpretados aisladamente, sino que deben ser considerados en su conjunto.

En ese sentido, el artículo 20 del Estatuto Fundamental, que establece el principio de igualdad de los panameños y extranjeros ante la ley, señala lo siguiente:

**"Artículo 20. Los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo,** de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o **negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general.** Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según las circunstancias, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales".

De acuerdo a este precepto constitucional, los nacionales y extranjeros se encuentran en un plano de igualdad ante la ley; no obstante, la propia Constitución Política establece que dicho principio no es absoluto, pues por razones de **trabajo,** salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, la ley puede establecer desigualdades entre panameños y extranjeros, subordinando a condiciones especiales o **negando el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general.**

El reconocido constitucionalista panameño, Dr. Cesar Quintero, al referirse a la igualdad de panameños y extranjeros ante la ley señala lo siguiente: "Tan rotunda y general afirmación, es desde luego exagerada. De ahí que el propio artículo introduzca en seguida excepciones, a las cuales agrega otras señaladas en posteriores preceptos de la Constitución. Son tantas, pues, las salvedades de tan radical precepto que casi se podría decir que el mismo, en vez de

regla, es excepción" (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Tomo I. Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica. 1967, pág 90.

Debe resaltarse que el trabajo como uno de las circunstancias por la cual la ley puede limitar o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general, no se encontraba previsto en el artículo 21 de la Constitución Política de 1946, antecedente inmediato del actual artículo 20, sino que fue incluido en la norma constitucional que consagra el principio de igualdad ante la ley en la Constitución Política de 1972, lo que revela una clara intención del constituyente panameño de reservar el ejercicio de ciertas profesiones y oficios sólo a nacionales, por obvios motivos de interés público.

Es la opinión de la Procuraduría de la Administración, que el numeral 1 del artículo 3 de la Ley N°9 de 18 de abril de 1984, no es violatorio del artículo 40 de la Constitución Política, ni de ninguna otra norma del Estatuto Fundamental, pues el mismo establece una desigualdad jurídica entre panameños y extranjeros por razón de trabajo, al negar el ejercicio de la abogacía a los no-nacionales. En otras palabras, consideramos que el libre ejercicio de determinada profesión u oficio, puede ser negado o limitado, además de por motivos de idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias, por razones de nacionalidad.

Este también ha sido el criterio del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuando en sentencias de 20 de agosto de 1979 y, más recientemente, 20 de mayo de 1999, expresó, al referirse a las leyes que regulan el ejercicio de la profesión de contador público autorizado y de la medicina veterinaria, lo siguiente:

"En lo concerniente a la violación del artículo 20 dice el Pleno: 'es preciso advertir que dicho artículo 20 de la Constitución Nacional también establece que la Ley, en atención a las limitaciones que dicha norma contempla podrá subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general'. Es decir, la Constitución faculta al Estado para legislar en una u otra forma, de tal suerte que en algunas circunstancias subordinará a condiciones especiales la actividad de los extranjeros en el territorio nacional, como sucede con la Ley 57 de 1978, que permite la concesión de permisos especiales para ejercer actos de la profesión, con excepción de la facultad de dar fe pública, a los profesionales extranjeros de la contabilidad y en otros simplemente negará el ejercicio de determinadas actividades a los mismos" (Jurisprudencia Constitucional. Tomo III. Panamá. Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá. 1985, p. 85).

-- 0 ----- 0 ----- 0 --

"No resulta superfluo adentrarse en el análisis del artículo 40 de la Constitución, norma ésta que, a pesar de no haber sido denunciada dentro de los artículos constitucionales que se estiman violados, el Pleno, en su labor de máximo interprete de la Constitución, no sólo ha de examinar si se ha producido la violación denunciada, sino pronunciarse sobre la violación de cualquier otra norma de la Constitución, muy especialmente cuando la norma analizada es la aplicable al contenido de la denuncia constitucional apuntada. Dentro de este orden de cosas, aprecia el Pleno que no se ha producido una violación a la norma constitucional últimamente citada. Es evidente que, entre los requisitos para la libre profesión u oficio, no se encuentra el de nacimiento; por el contrario, se advierte que el principio de libertad del ejercicio de las profesiones y los oficios no es absoluta, sino queda sujeto a la reglamentación que, con respecto a dicho ejercicio, señale la ley (principio de reserva de ley), la que bien puede señalar como requisito para el ejercicio de la profesión u oficio de que se trate, la calidad de nacional panameño, siempre que tenga apoyo en otra norma constitucional que resulte aplicable como hace, en efecto, la norma cuya inconstitucionalidad se denuncia; y el ordenamiento es proclive en señalar,

dentro de los requisitos para el ejercicio de las profesiones u oficios, en algunas ocasiones el requisito de la nacionalidad y, en otras, el ser padre o madre de hijos panameños, como apunta el demandante, con lo que se aprecia un margen de libertad al legislador, acotado por la propia norma constitucional, al momento de regular las profesiones y oficios, es decir, reglamentos relativos a la idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias, como tiene prevista la norma constitucional analizada.

Es por ello, como ha dejado expuesto la Procuradora de la Administración, que es constitucionalmente lícito que una ley que regule el ejercicio de profesiones, restrinja, niegue o sujete a condiciones especiales dicho ejercicio a los extranjeros, que es precisamente la hipótesis consagrada para el ejercicio de la medicina veterinaria, restricción ésta que es consistente con el principio de igualdad, por las causas que enumere el propio artículo 20 constitucional, que incluye, entre otras, el trabajo; como ya ha sido destacado".

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración respetuosamente solicita a los Magistrados que componen el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que declaren **NO ES INCONSTITUCIONAL**, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley N°9 de 18 de abril de 1984, por la cual se regula el ejercicio de la abogacía.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/17/bdec

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

**MATERIAS****ABOGACÍA****PRINCIPIO DE IGUALDAD****LIBERTAD DE PROFESIÓN U OFICIO****EXTRANJEROS****NACIONALES**